

Considerações sobre

a

Proposta de Revisão do PDM de Lisboa

I

Antecedentes - Plano Director Municipal em vigor

Os planos municipais de ordenamento do território, que compreendem os planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor são instrumentos de planeamento territorial vinculativos tanto para entidades publicas como para os particulares (cfr. arts. 9º nº 2 e 11º da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que aprovou a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, na redacção introduzida pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto).

O Plano Director Municipal, em particular, enquanto instrumento obrigatório e regulamentador do planeamento e ordenamento do território de um dado Município, define a estratégia de desenvolvimento económico e social do território local, a classificação dos solos como urbanos ou rurais, e os parâmetros elementares de ocupação e uso do solo. (cfr. art. 9º nº 2 al. a) – da mesma Lei de Bases).

O actual Plano Director Municipal de Lisboa, que entrou em vigor em 30 de Setembro de 1994, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 94/94 constituiu, desde essa data, o instrumento de planeamento estratégico e urbanístico de referência para a gestão do uso e ocupação do solo no Município de Lisboa.

O quadro legal que vigorava à época – Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março – permitiu que revestisse o PDM um conteúdo de carácter misto de Plano de Estrutura e de Plano de Zonamento, em articulação com o Plano Estratégico de Lisboa (concluído em 1992 e com um horizonte temporal de 10 anos) que definira 4 estratégias: Fazer de Lisboa uma cidade atractiva para viver e trabalhar; tornar Lisboa competitiva no sistema de cidades europeias; Lisboa, capital Metrópole; Administração moderna, eficiente e participada”

No PDM em vigor, todo o Município de Lisboa foi considerado como Espaço Urbano, não prevendo, por isso, áreas urbanizáveis e áreas não urbanizáveis, correspondendo a totalidade dos limites administrativos do Município ao perímetro urbano definido. Por sua vez, o Espaço Urbano, surge estruturado em 11 sub-classes em função do seu estatuto urbanístico: As sub-classes são ainda subdivididas em categorias, e subcategorias, em função do respectivo uso predominante.

Para cada categoria de espaço o Regulamento do Plano estabelece “Regras Gerais” que enquadram o tipo de intervenção urbanística que se prevê preponderante e “Regras Supletivas”, que permitem fazer o planeamento ou a gestão, assumindo como objectivos desta opção:

- a) Permitir a aplicação directa do PDM, na gestão urbanística, nas áreas consolidadas que se pretendem estabilizar em termos de usos e de características do edificado;
- b) Obrigar a realização de Planos de Urbanização ou de Pormenor nas áreas de maiores transformações urbanísticas (Áreas de Reconversão urbanística) e nas áreas a urbanizar (Áreas de Estruturação Urbanística);

c) Permitir o ajustamento das regras gerais do PDM a áreas de características específicas através de Regulamentos Municipais, sem prejuízo de a Câmara elaborar e mandar executar projectos de âmbito sectorial sujeitos ao regime de aprovação legal.

Concretamente, o Regulamento do PDM tipificou e pormenorizou 30 Unidades de Planeamento e Gestão (UOP's) ao nível da Planta de Ordenamento do PDM, à época identificadas como exigindo intervenções urbanísticas específicas e/ou prioritárias, por parte da Câmara Municipal, através de Planos de Urbanização e de Pormenor ou de Regulamentos Municipais.

Este sistema de planeamento estratégico de Lisboa revelou-se, todavia, incapaz de corrigir as graves assimetrias estruturais que prevalecem ainda hoje na Cidade, tais como as clivagens sócio-urbanísticas, a dicotomia centro-periferia, a necessidade de uma maior contenção e qualificação das expansões com a revitalização do centro; o despovoamento e a degradação do edificado da área central da cidade; o défice de equipamentos colectivos e de habitação capaz de “estancar” a perda e o envelhecimento da população residente; ou, ainda, a ausência de uma eficaz política de mobilidade que tire o máximo partido da integração dos vários modos de transporte.

A estas assimetrias estruturais, acrescem as dificuldades de “ governo da Cidade “ que condicionam a acção eficaz dos diversos Órgãos municipais: sobreposição e descoordenação de competências e tutelas sectoriais e espaciais, desproporção entre as atribuições (múltiplas) e os seus recursos financeiros (escassos), estrutura político-administrativa do município muito centralizada (falta de estruturas intermédias entre a mega estrutura da câmara e as micro-estruturas das freguesias; complexa relação Câmara/Assembleia Municipal; estruturas pesadas e burocratizadas ao nível dos recursos humanos), para apenas mencionar algumas das muitas contradições com a Carta de Aalborg - a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade, também datada de 1994 e de que Lisboa é signatária.

Em 2002 partiu-se para a elaboração de uma “ Visão Estratégica Lisboa 2012 “, em detrimento de um II Plano Estratégico tradicional, tendo sido delineada paralelamente ao arranque do processo de revisão do Plano Director Municipal.

A Visão Estratégica – Lisboa 2012 pretendia ser um documento de prospectiva relativamente à condução da política local de ordenamento do território e do desenvolvimento urbano. A ideia fundamental consistiu no desenvolvimento de um documento que garantisse a coerência dos eixos de desenvolvimento urbano da cidade e a permanência no tempo e no espaço de algumas políticas municipais de carácter estruturante, evitando obstáculos de desenvolvimento resultantes da alteração, com a mudança de mandatos e, conseqüentemente, dos valores e das políticas que suportam a estratégia base da Cidade.

Este documento descreveu o desenvolvimento urbano de Lisboa em dois ciclos: antes de 2000, quando dominava o investimento em infra-estruturas urbanas, em habitação social e em grandes equipamentos, sendo que a Expo'98 encerrou este ciclo; e depois de 2000, quando se coloca o enfoque na reabilitação do edificado, na qualificação e na valorização do espaço urbano, procurando-se rejuvenescer a cidade e posicionar Lisboa no *ranking* das capitais europeias mais cosmopolitas e atractivas para o investimento.

No passado recente, considerando que têm de ser definidos novos objectivos estratégicos, foi aprovada a Carta Estratégica 2010-2024, elaborada em torno de seis grandes problemáticas:

- Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa?
- Como tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos?
- Como tornar Lisboa uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente?
- Como transformar Lisboa numa cidade inovadora, criativa, capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego?
- Como afirmar a identidade de Lisboa num Mundo globalizado?
- Como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado?

Procedimento de Revisão do PDM de Lisboa

1) Atraso na Revisão do PDM

- Constata-se, desde logo, a existência de um atraso muito significativo no processo de revisão do PDM, o qual deveria ter sido obrigatoriamente revisto decorrido o prazo de 5 anos a contar da sua entrada em vigor, prevendo-se que tivesse um prazo máximo de vigência de 10 anos (cfr. arts. 130º e 131º do Regulamento do Plano).

2) A (não) participação das entidades representativas de interesses colectivos de ordem económica, social ou ambiental na Comissão de Acompanhamento

- Por outro lado, o procedimento de revisão do PDM de Lisboa rege-se pelas novas regras estabelecidas pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, já atrás mencionada, e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de Setembro (na actual redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº. 46/2009, de 20 de Fevereiro), as quais acentuam o carácter estratégico do Plano. Consequentemente, a estratégia de desenvolvimento e ordenamento local de Lisboa tem de estar reflectida no Modelo de Estrutura Espacial do Território Municipal, contido na revisão do Plano Director Municipal em curso, assim como a programação da execução das intervenções municipais, de acordo com o segundo dos citados diplomas (arts. 84º e 86º).

Ora, as alterações introduzidas no RJIGT pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro modificaram a constituição, composição e o modelo de funcionamento das comissões de acompanhamento, as quais deixaram de incluir representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais. Estes vêm, assim, de alguma forma limitadas as suas possibilidades de intervenção ao longo do procedimento de elaboração ou de revisão dos planos, em especial no período de participação preventiva. De facto, é sabido que apesar de legalmente consagrada a participação sucessiva que versa sobre as propostas de Planos propriamente ditas, através do período de discussão pública, esta participação não se afigura tão eficaz como a primeira, uma vez que a discussão pública tem lugar muitas vezes demasiado tarde no procedimento de planeamento, numa fase em que se torna mais difícil ou, mesmo, impossível alterar as opções e escolhas feitas.¹ Não se trata, apenas de cumprir os ditames legais esparsos em legislação nacional a respeito da importância da participação pública, mas sim de promover uma eficaz integração das entidades representativas de interesses privados em momento oportuno.

A elaboração ou modificação de um instrumento de planeamento tão estruturante como um PDM, com eficácia plurisubjectiva, isto é, vinculativo para entidades públicas e privadas, deve implicar necessariamente o envolvimento dos principais agentes e sectores económicos e sociais, públicos e privados, mediante uma metodologia de trabalho conjunto, na qual se desenvolvam os necessários consensos em torno da selecção dos respectivos objectivos estratégicos e acções a desenvolver.

Em síntese, a participação pública e, em particular, a dos principais agentes e representantes dos vários sectores económicos, sociais, culturais e ambientais, deve fazer-se aos diversos níveis, e começar o mais a montante possível no procedimento, ou seja, quando ainda é

¹ Sobre esta questão Carla AMADO GOMES, **Participação Pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecador**, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente - III vol.*, 2010, pp. 239 e segs., observa que em consonância com o Art. 6, ns. 2, 3 e 4 da Convenção de Arrhus, os princípios que norteiam a actuação dos Estados em sede de participação pública quando estejam em causa procedimentos decisórios com incidência ambiental, a participação deve ocorrer “num momento em que as opções estejam todas em aberto, durante períodos razoáveis que permitam a obtenção de informação e a sua análise, de forma a garantir a efectividade dos contributos na conformação da decisão final.”

possível incorporar os contributos recebidos na decisão final. Para tal, é fundamental assegurar, de igual modo, o direito à informação, pois só informados poderão os cidadãos e quem legitimamente os represente exercer plenamente o direito de participação que legalmente lhes assiste.

3) Prazo para discussão pública

- Salienta-se que o prazo aprovado pela CML de apenas 30 dias para discussão pública desvirtua a função precípua de permitir um exercício efectivo da democracia participativa. Assim, dever-se-ia privilegiar, a título excepcional, a dilação do prazo, considerando um lapso temporal razoável que permita a verdadeira análise do conteúdo da Revisão do PDM, ora em apreço.

Acresce que, partindo do pressuposto de que o princípio da hierarquia está mitigado na relação entre os Planos, como se pode inferir da leitura do art. 80º, n. 1 do RJIGT, proclamando a possibilidade de um plano hierarquicamente inferior (PDM), em determinadas condições, incluir disposições desconformes ou incompatíveis aos planos hierarquicamente superiores (PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território e PS – Plano Setorial, desde que ratificados pelo governo) verifica-se, também por isso, a premente necessidade de se atribuir um prazo diferenciado para a intervenção do público em geral.

À título de exemplo, observa-se que o legislador optou por indicar um prazo não inferior a 22 dias para a discussão pública de um Plano sectorial (art. 40º, n.2 RJIGT), admitindo a possibilidade de alargamento a determinar pela entidade responsável pela sua elaboração. Neste mesmo sentido, está definido que o período de discussão pública para um PROT seguirá as normas aplicáveis a um PNPT (art. 58º RJIGT), ou seja, não deverá ser inferior a 44 dias, consoante o art. 33º, n.3 RJIGT.

Como decorrência lógica dos supra citados dispositivos legais, nota-se que há um desfasamento manifesto em relação ao período estipulado pela CML e a realidade antevista no ordenamento jurídico, que privilegia em certas situações o PDM, em detrimento de outros planos hierarquicamente superiores, demonstrando a relevância que, pelo legislador, foi reconhecida a este instrumento de gestão territorial.

Desta forma, entendemos que, de forma análoga aos demais instrumentos de gestão territorial, o período de discussão pública deveria ser alargado, a fim de permitir que aos cidadãos em geral e, em particular, as diversas entidades representativas dos direitos sociais, culturais e ambientais pudessem avaliar e apresentar as suas contribuições de forma mais elaborada considerando, ademais, que a Comissão de Acompanhamento, na actualidade, é composta por entidades públicas, o que impede uma participada e alargada participação pública *ex ante*.

Aparentemente, a razão acolhida pela CML, com base no art. 117º, n.3 do RJIGT, foi a de reduzir o prazo da discussão pública a fim de evitar que ultrapassados os 150 dias a contar da data de abertura para participação pública (07 de Abril de 2011), os procedimentos de controlo administrativo prévio de operações urbanísticas que, neste momento, estão suspensos, se sujeitem às regras do PDM actualmente em vigor. Tal não deveria, porém, dificultar ou impedir o pleno exercício participativo dos interessados, nos termos constitucional e legalmente consagrados. Além disso, as sessões públicas que decorreram até ao passado dia 18/05/2011 (data da última sessão) suscitaram importantes pontos de reflexão que mereceriam ser ponderados de forma mais minuciosa por todas as entidades representativas – o que se torna manifestamente difícil, atento o limite de prazo que foi fixado.

4) Avaliação de execução do PDM em vigor

- Constata-se, ainda, a não apresentação, até ao presente, da avaliação da execução do PDM em vigor, com a definição dos aspectos a corrigir e a aperfeiçoar no contexto da sua revisão. Ora, a revisão do Plano Director Municipal justifica-se melhor se forem claros os objectivos que a sustentam. E os objectivos serão tanto melhor definidos quanto mais rigorosa for a avaliação dos resultados do PDM em vigor e, do mesmo modo, quanto mais profunda for a avaliação

estratégica das suas condições de desenvolvimento, bem como a articulação da Proposta com os demais instrumentos de Planeamento urbanístico em vigor. Face ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), por exemplo, também ele em revisão, há aspectos que carecem de ser bem ponderados no âmbito da revisão do PDM em curso: nomeadamente, os de ajustar os mecanismos de revitalização do centro tradicional tendo em consideração os vectores de intervenção social e regeneração económica, em consonância com a Política de Cidades e com o Quadro de Referência Estratégico; como salientado no próprio Relatório do Estado do Ordenamento do Território REOT elaborado em Maio de 2009 pelo Departamento de Planeamento Urbano da CML.

III

Enquadramento da Revisão do PDM de Lisboa

O processo de revisão do PDM de Lisboa assenta na desactualização e inadequação de um PDM em vigor há já quase duas décadas. Dentre as razões que explicam a urgente necessidade de revisão, destacam-se as alterações da realidade de facto, como a ocorrida com a consolidação do território e expansão (Parque das Nações, Alta de Lisboa, Carnide e Benfica), além de infra-estruturas e edifícios que ao longo do tempo foram-se tornando incapazes de acompanhar as modificações demográficas de Lisboa.

Além disso, diversos diplomas legais foram promulgados neste lapso temporal, tais como: a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU – Lei n. 48/98); RJIGT e AAE, aliados aos inúmeros Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) elaborados, caracterizando o PDM vigente como um instrumento cada vez mais desactualizado e desenquadrado no âmbito territorial.

Os desafios mais urgentes colocados a Lisboa encontram-se elencados na síntese de problemas/ameaças e vantagens/oportunidades de maior importância estratégica, preparada com base na SWOT realizada no âmbito do Relatório de Factores Críticos para a Decisão (FCD) da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) relativa à revisão do Plano Director Municipal de Lisboa datado de Março de 2011.

Entre os principais problemas aí referenciados avultam os seguintes:

- Perda acentuada de população residente (cerca de 300 mil habitantes desde 1981)
- Envelhecimento da população residente (em 2001, 24% da população era idosa)
- Predomínio de famílias de pequena dimensão (81% das famílias tinham até 3 pessoas em 2001)
- Número elevado de alojamentos vagos (cerca de 28,5 mil fogos fora do mercado, sobretudo nas áreas centrais da cidade)
- Terciarização da área central da cidade de Lisboa
- Degradação do edificado (mais de 60% dos fogos necessitavam de reparações em 2001)
- Dificuldades de sobrevivência do comércio e serviços de proximidade com consequências negativas para a vida quotidiana da população de Lisboa
- Desarticulação entre objectivos de desenvolvimento económico e de inserção social e regulamentação do PDM (dificuldades de licenciamento, p. ex.)

- Tendência para a deslocalização de actividades de prestação de serviços, logística e distribuição (saída da cidade devido essencialmente ao custo elevado e à frequente inadequação das instalações)
- A utilização crescente do automóvel tem repercussões sobre a ocupação do espaço público (estacionamento ilegal tem um peso muito elevado, representando cerca de um terço no período diurno e um pouco menos no período nocturno no total dos veículos estacionados) com reflexos negativos na qualidade da vida urbana

As Questões Estratégicas (QE) enunciadas no mesmo documento resultaram directamente dos objectivos estratégicos definidos no âmbito do lançamento, no ano de 2009, da Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024, constituindo as linhas de força principais para o desenvolvimento futuro do Concelho e, concomitantemente, os objectivos estratégicos plasmados na revisão do PDM. São elas:

- i. Recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa;
- ii. Tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos;
- iii. Promover uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente;
- iv. Promover uma cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global e gerar riqueza e emprego;
- v. Afirmar a identidade de Lisboa num mundo globalizado;
- vi. Criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentável.

IV

Proposta de PDM – síntese de algumas das debilidades assinaláveis:

1 - Reabilitação Urbana e Créditos de construção

A CML definiu a reabilitação como uma das prioridades estratégicas do novo PDM. Todavia, o facto dos Regulamentos de Incentivos e da Reabilitação urbana, que deveriam acompanhar o PDM, não estarem ainda disponíveis, levanta grandes dúvidas no que diz respeito ao crescimento do número de pisos abaixo da cota soleira, que poderão vir a ser autorizados, ou compensados. O mesmo resultando da ocupação dos logradouros para estacionamento, fenómenos que têm vindo a aumentar nas zonas históricas da cidade.

Acresce que:

- Os regulamentos relativos à reabilitação urbana, habitação a custos acessíveis e aos mecanismos de créditos, para os quais esta proposta de novo PDM remete são essenciais para a compreensão do sistema de créditos e do sistema de habitação a custos acessíveis previstos na proposta
- Lançar uma discussão pública sobre o novo PDM que “abre a porta” a determinados sistemas e mecanismos (de realçar, p. ex., pela negativa, o tratamento reduzido ou escasso da questão da perequação), sem que os mesmos sejam do conhecimento geral, empobrece o debate e inviabiliza a efectiva participação popular.
- Se estes regulamentos são essenciais para o novo PDM, não se compreende porque razão não hão-de ser importantes para a discussão pública em geral.
- Também não se compreende a pressa dada para o período de discussão pública do PDM se o mesmo terá de ficar a aguardar depois pela aprovação dos regulamentos em falta, regulamentos esses essenciais para a sua aplicação.

2. Ruído

A Constituição da República atribui ao Estado o dever de velar pela “promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo” promovendo a “efectivação dos direitos ambientais”, entre outros. Na Lei de Bases do Ambiente é reconhecido a todos os cidadãos o “direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”. O actual Regulamento Geral do Ruído (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007 de 17 de Janeiro) estabelece um regime de prevenção e controlo, tendo como finalidade “a salvaguarda humana e o bem-estar das populações”. Neste contexto, o direito ao sossego está implicitamente reconhecido, mas tem-se confrontado com a realidade dos espaços urbanos, onde amiúde, é violado ou pelo menos inobservado.

No âmbito do ruído, a proposta de Plano (artigo 21.º), refere a definição e delimitação da totalidade do território municipal como zona mista, não devendo ficar exposta a níveis sonoros de ruído ambiente exterior superiores ao definido na legislação aplicável (o já mencionado Regulamento Geral do Ruído - RGR). O n.º 2 do mesmo artigo refere que “No âmbito do Plano Municipal de Redução de Ruído (Plano de Acção) devem ser identificadas zonas de conflito e criadas regras e estratégias para a redução do ruído”. Por sua vez, o n.º 3 prevê que “o município pode delimitar espaços onde são adoptados limites inferiores aos fixados para zonas mistas, em 5 dB(A)”. De acordo com o RGR, a fixação de valores-limite inferiores, em 5 dB(A), aos constantes na Lei Geral, apenas é possível para espaços delimitados de zonas sensíveis e mistas em centros históricos. Conclui-se, assim, que a proposta de Plano não se conforma com o Regulamento Geral do Ruído.

De resto, continua a não existir qualquer Plano municipal de redução do ruído (cujo prazo de execução expirou em Fevereiro de 2009), pelo que dificilmente se pode falar numa estratégia em relação ao ruído, porquanto faltam os planos que deveriam indicar os objectivos, estratégias e calendarização da redução dos índices de ruído, e da população afectada, nas zonas onde se verifique incumprimento dos máximos fixados pela legislação..

3. Ocupação de Logradouros e outros Espaços Verdes

O conceito de “ superfície vegetal ponderada “ (art. 4º e 44º) e a aparente inexistência de restrições à intervenção em logradouros (art. 44º nº 2) suscita-nos as maiores reservas. Nomeadamente, o facto da proposta de PDM viabilizar dessa forma um aumento da impermeabilização, e considerar como espaços permeáveis coberturas verdes de espessura limitada e espaços de pequenos canteiros, que de facto o não são. Tal afigura-se manifestamente contraditório com o enunciado objectivo de melhorar as condições de permeabilidade dos solos e de infiltração de água pluvial na cidade e concomitante respeito das linhas de água subterrâneas, reposição dos níveis dos aquíferos, e prevenção dos riscos de cheia em caso de precipitações severas.

Para uma melhor compreensão do problema seria necessária uma cartografia que permitisse uma comparação com índices actuais de impermeabilização de logradouros permitidos pelo PDM em vigor, nomeadamente nas áreas sensíveis da cidade, levantamento esse que presumimos não existir.

Urge, de igual modo, clarificar e densificar o conceito de “ logradouros dos espaços centrais e residenciais consolidados “, a que se refere o nº 3 al. c) do art. 44º da proposta de Plano.

Não se entendem, ainda, quais os critérios de espécimes a preservar nos logradouros uma vez que estes não estão definidos, nem que seja por via regulamentar autónoma.

Reputamos, de igual modo, contraditório com os objectivos ínsitos á criação dos Espaços Verdes de Enquadramento e Infraestruturas Viárias o facto de poderem ser estes objecto de densa ocupação, agravando o impacte ambiental decorrente destas Infraestruturas, ao invés de o minimizarem.

4. Regulamentação da construção/ocupação nas áreas integradas no sistema húmido e de transição fluvial-estuarino, bacias de retenção/infiltração, e áreas sujeitas a riscos naturais:

Não obstante as normas previstas nos arts. 13º, 19º e 22º, faltam regras de interdição ou condicionamento da ocupação destes espaços, tendo presente que os mesmos deverão ser mantidos, tanto quanto possível, como zonas *non aedificandi*

5. Descontaminação dos Solos

O Regulamento da proposta de PDM ora em apreço indica (art. 25º) que *nas áreas onde, tendo em consideração, nomeadamente, actividades poluentes pré-existentes, existam indícios de que os solos se encontram contaminados com substâncias de risco para a população e para o ambiente, com possibilidade de afectação de aquíferos e aquíferos, é obrigatório proceder a uma avaliação da respectiva perigosidade.* Contudo não existe na cartografia, nem em qualquer outro documento apenso, a identificação ou cadastro destas áreas, nem tão pouco são definidos critérios que iniciem a respectiva existência.

6. Qualidade do ar

Embora considerada na Avaliação Ambiental Estratégica, a (melhoria) da qualidade do ar não é objecto de medidas próprias específicas. Designadamente, ao nível da respectiva articulação com as questões de acessibilidade, mobilidade e transportes esperaríamos um maior desenvolvimento de opções de carácter estratégico nesta vertente essencial para a saúde e qualidade de vida da população.

7. Gestão de Resíduos

A Proposta de Plano é omissa nesta matéria, mormente no que se refere à elaboração de Planos municipais de acção, previstos no art. 16º do DL nº 178/2006.

8 . Preocupação de não expandir. Actuação nas áreas já consolidadas

Actualmente, cerca de 82% da cidade de Lisboa encontra-se consolidada e a proposta de Revisão do PDM prevê um aumento na capacidade construtiva destas áreas desencadeando, mormente, um novo paradigma, pois permite o aproveitamento do 1.º piso abaixo da cota de soleira; o aproveitamento de parte do logradouro à superfície sobre o estacionamento em cave; o aumento da profundidade da empena em equipamentos colectivos e estabelecimentos hoteleiros (18 metros); o aproveitamento da cobertura para um piso útil; extensão da regra da média da cêrcea a todas as categorias de espaço, além de edifícios isolados sem sujeição a profundidade máxima de empena. Todas estas estratégias de compactação da cidade consolidada são relevantes, mas podem trazer consequências devastadoras, considerando as altas zonas de vulnerabilidade (vg., Marvila, São João e Lumiar) a abalos sísmicos e inundações que correspondem a 26% do número total de residentes do Concelho. Atrair maior número de residentes, nomeadamente para estas áreas e nestas condições traduzir-se-á num risco acrescido, caso ocorra alguma catástrofe ambiental.

É preciso que o novo PDM favoreça e incentive construções seguras, proporcionando garantias estruturais mas, do mesmo passo, contenha a construção desenfreada e conseqüente impermeabilização de solos. Ao que tudo indica, o Regulamento não dispõe de mecanismos e/ou estudos pré-existentes suficientemente aprofundados que venham a acautelar esta inquietação.

Considerações finais:

A nível municipal, houve grandes erros ao nível do ordenamento urbanístico de Lisboa, a que o PDM em vigor não conseguiu fazer face. A Proposta de Plano vem introduzir uma nova visão e política de ordenamento do território, mormente ao nível da divisão do território em Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPGs) e respectiva articulação com outros IGTs de hierarquia inferior, o que nos parece globalmente positivo, mas é ainda incerto se o novo modelo proposto será suficiente para colmatar os erros e assimetrias verificados e assegurar uma governação mais célere e eficaz. É fundamental desenvolver políticas de ordenamento capazes de resolver os problemas das zonas centrais da Cidade, tornando-as novamente aprazíveis e atractivas. Para esse efeito, é vital repensar a organização do território do município, em articulação com a estrutura urbana, a distribuição da população e do emprego, a rede de acessibilidades e a oferta instalada (na cidade e na Grande Lisboa).

Para garantir a correcta intervenção no espaço da Cidade faltam ainda porém, e desde logo, mais estudos caracterizadores que sistematizem a informação que permita diagnosticar problemas e caracterizar soluções, possibilitando um conhecimento mais aprofundado e actualizado da realidade de Lisboa.

Tendo em conta que o PDM em revisão será um PDM de 2ª geração e, conseqüentemente pretende incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável – nas suas vertentes ambiental, urbanística e social - como paradigma da sua estrutura, modelo, objectivos e opções estratégicas, consideramos que omite o mesmo aspectos importantes - mormente os assinalados no ponto IV que antecede -, lacunas essas que poderão condicionar a plena concretização dos objectivos preconizados.

Dever-se-á, também, pugnar por mais ampla participação e envolvimento cívico. Desde logo, nos processos de auscultação e de debate das estratégias para a cidade – o que ainda não foi plenamente conseguido com o processo de revisão em curso, como se deixou dito.

Como refere a Carta Estratégica de Lisboa, *“é no fortalecimento da cidadania que melhor se sustenta toda e qualquer qualificação das estruturas de governação de uma cidade (na sua administração, nas suas redes de governança e de participação, no seu capital social e cultural). É no fortalecimento da cidadania que melhor se constrói comunidade”*.

Fundamental será também que a Câmara Municipal de Lisboa desenvolva um sistema de monitorização e de avaliação continuadas, o que não tem sido feito de forma sistemática até agora, e reputamos fundamental para uma boa gestão e planeamento urbanos.

Lisboa, 19-05-2011

A Direcção da QUERCUS - LISBOA