

## 2 Contexto

### 2.1 Instrumentos de Financiamento

Portugal, desde a adesão à EU, em Janeiro de 1986, tem-se candidatado, à semelhança dos outros países membros, ao co-financiamento europeu que, associado a investimento nacional público e privado, constituiu um apoio determinante na realização de numerosas acções de desenvolvimento.

A entrada em vigor do PDM de Lisboa coincidiu com o início do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA II, 1994-1999).

O **QCA II** teve como objectivos: **a aproximação de Portugal à União Europeia e a redução das assimetrias regionais internas**; e apoiou-se num conjunto de programas por sector e por região, designados intervenções operacionais.

Foram desenvolvidos 17 Programas Operacionais agrupados em 4 Eixos Prioritários (EIXO 1 - Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego, EIXO 2 - Reforçar os Factores de Competitividade da Economia, EIXO 3 - Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social e EIXO 4 - Fortalecer a Base Económica Regional), que traduziram objectivos estratégicos da política de desenvolvimento do país.

Na década de 90 deu-se sobretudo resposta a problemas de habitação precária e das infra-estruturas urbanas em falta. Houve também um esforço de requalificação de alguns dos espaços públicos com vista à melhoria da qualidade de vida dos residentes. No município de Lisboa, as intervenções realizadas com co-financiamento europeu no QCA II incidiram na rede viária - IC 17-CRIL-Ligação da radial da Buraca às Avs. de Ceuta e Norton de Matos, Eixo Viário Fundamental Norte/Sul - 2ª fase e Av. Infante D. Henrique/Braço Prata-Cintura do Porto – e na recuperação ou construção de equipamentos sociais, no sector da cultura, educação e desporto. Destaca-se igualmente a Recuperação do Bairro da Quinta das Laranjeiras e a 1ª fase da Reconversão do Mercado 24 Julho. No âmbito da IC URBAN - instrumento da Política de Coesão da UE dedicado a regeneração de áreas urbanas e bairros críticos -, teve início a importante operação integrada de regeneração da zona

urbana do Vale de Alcântara de Lisboa (concluída com a intervenção apoiada pela URBAN II no período de programação 2000-2006).

O **QCA III**, Quadro Comunitário de Apoio para Portugal relativo ao período 2000-2006, adoptou três domínios prioritários de intervenção: a valorização do potencial humano; o apoio à actividade produtiva e a estruturação do território. A operacionalização destes domínios prioritários, concretizou-se através de 4 Eixos Prioritários, que agrupam os 19 Programas Operacionais, definidos por sectores e regiões e que contemplam, de forma inovadora, um funcionamento integrado e complementar entre si (EIXO 1 - Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; EIXO 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; EIXO 3 - Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país; EIXO 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional).

No período 2000-2006, a Região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) foi a única região portuguesa sujeita ao regime transitório, ou *phasing-out*, em virtude de ter passado a apresentar um PIB por habitante superior a 75% da média comunitária. Esta nova situação conduziu a valores de apoio estrutural com perfil temporal degressivo e que concentrou nos três primeiros anos mais de 65% do total de fundos, baixando a quota parte da Região para cerca de 15% do montante total afecto a Portugal no período 2000-2006.

Em estreita conexão com o grande objectivo nacional, de "estruturar e consolidar em Portugal uma primeira frente atlântica europeia, adquirindo uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global", definiu-se como objectivo global: transformar Lisboa e Vale do Tejo numa região euro-atlântica de excelência, singular e competitiva no sistema das regiões europeias, num território de elevada qualidade ambiental e patrimonial, numa plataforma de intermediação nacional e internacional, com actividades de perfil tecnológico avançado, numa terra de encontro, de tolerância e de igualdade de oportunidades.

A dimensão urbana destaca-se, cada vez mais, no quadro de uma política sectorial e regional europeia, e os fundos estruturais para 2000-2006 integraram esta dimensão em grande parte das intervenções regionalizadas e no Objectivo 1. As cidades têm sido encaradas como um dos grandes desafios da Europa, tendo em vista, entre outros objectivos, o aumento da produtividade e competitividade, a modernização do sector público

e privado e/ou o combate ao mais crítico dos problemas estruturais nesta área - a exclusão social nas cidades.

Com efeito, neste período destacam-se as intervenções de realojamento no âmbito do PER e a intervenção urbana estruturante da EXPO 98, bem como a construção da Ponte Vasco da Gama e a introdução do caminho-de-ferro na Ponte 25 de Abril. Paralelamente, este foi o período de grande investimento na rede de distribuição de gás natural e da continuação da intervenção na rede viária (Radial de Benfica – ligação Nó da Buraca ao Eixo N/S Campolide – prolongamento do IC19, Construção do Desnívelamento AV. Infante D. Henrique com a Marechal Gomes da Costa, Construção do Túnel do Rego e Rede Rodoviária de Acesso, etc.), bem como na melhoria do serviço de transportes colectivo (rodoviário, ferroviário e fluvial). Mantiveram-se as intervenções pontuais de requalificação do espaço público e de qualificação ou construção de equipamentos sociais.

O **QREN**, Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007-2013, assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas. A prossecução deste desígnio estratégico, indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, é assegurada pela concretização, com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, por todos os Programas Operacionais, no período 2007-2013, de três grandes **Agendas Operacionais** Temáticas, que incidem sobre três domínios essenciais de intervenção: potencial humano, factores de competitividade da economia e valorização do território.

No que se refere à filosofia de intervenção, muito mudou em resultado da avaliação dos resultados dos QCA anteriores. Em geral, o QREN obedece a uma maior selectividade de prioridades e concentração de objectivos, a temáticas mais multidisciplinares (incluindo maior articulação de políticas) e apoiando operações mais intangíveis. Por outro lado, promove a constituição de parcerias e, também, em consequência da redução global dos recursos financeiros disponíveis (que obriga a maior rigor em termos de articulação entre financiamentos de origem nacional e de origem comunitária), assenta numa melhor gestão dos recursos financeiros disponíveis.

A região de Lisboa perde um volume significativo de financiamento devido ao seu novo estatuto de “Competitividade Regional e Emprego”, embora o **Programa Operacional Regional de Lisboa (PORK)** se limite a um território mais reduzido (Grande Lisboa e Península de Setúbal).

A repartição percentual do financiamento comunitário por Eixo Prioritário é de 51% para o Eixo Prioritário 1 – “Competitividade, Inovação e Conhecimento”, 23% para o Eixo Prioritário 2 – “Sustentabilidade Territorial”, 23% para o Eixo Prioritário 3 – “Coesão Social” e 3,25% para o Eixo Prioritário 4 – Assistência Técnica, conforme quadro seguinte:

EIXOS	FEDER (euros)	% FEDER / EIXO TOTAL
Competitividade, Inovação e Conhecimento	155 273 945	51%
Sustentabilidade Territorial	70 723 914	23%
Coesão Social	70 723 914	23%
Assistência Técnica	9 967 398	3%

Vale a pena mencionar ainda as **Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC)** que são conjuntos coerentes e estrategicamente justificados de iniciativas, integradas em Programas de Acção, que visem a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado de empresas com uma implantação espacial de expressão nacional, regional ou local, que fomentem, de forma estruturada, a emergência de economias de aglomeração através, nomeadamente, da cooperação e do funcionamento em rede entre as empresas e entre estas e outros actores relevantes para o desenvolvimento dos sectores a que pertencem e dos territórios em que se localizam.

Das EEC destacam-se as **Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU)**, iniciativas conjuntas de base local que envolvam projectos empresariais que, previstos num programa integrado de desenvolvimento urbano, se traduzem numa EEC definida para assegurar:

- a requalificação ou revitalização das actividades económicas de comércio e serviços situadas nas áreas abrangidas por programas integrados de reabilitação, revitalização e desenvolvimento urbanos;
- a criação de novas actividades económicas inovadoras e criativas;
- a relocação de actividades em zonas de acolhimento mais apropriadas.

Estas acções são implementadas no âmbito de uma parceria envolvendo, para além das empresas e associações empresariais, os municípios e outros agentes relevantes para o desenvolvimento urbano.

Os programas integrados de desenvolvimento urbano atrás referidos devem enquadrar-se no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana ou das Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação, instrumentos da política de cidades regulamentados no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do QREN, ou corresponderem a estratégias de revitalização económica de áreas de reabilitação urbana.

Conclui-se referindo, por um lado, a **Política de Cidades POLIS XXI**, prevista no programa do XVII Governo, que assume o compromisso de relançamento de uma “Política de Cidades forte e coerente”, associada a medidas inovadoras de financiamento e a modelos adequados de gestão e de governação territorial.

Está em causa uma política de cidades que:

- Adicione à dimensão intra-urbana uma visão mais ampla, que conceba o desenvolvimento das cidades no quadro tanto das redes urbanas nacionais e internacionais em que se inserem como da região em que se integram;
- Coloque as intervenções físicas ao serviço de uma visão mais integradora de transformação das cidades em espaços de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental;
- Estimule novas formas de “governança”, baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos diversos actores urbanos - públicos, privados e associativos - e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes.

A Política de Cidades POLIS XXI pretende responder a este triplo repto, abrindo um ciclo de intervenção urbana que, sendo novo, beneficia de forma inequívoca da experiência acumulada através de programas de âmbito tanto comunitário (URBAN, por exemplo) como nacional (com destaque para o POLIS).

## 2.2 Quadro legal

O procedimento de revisão do PDM de Lisboa rege-se por novas regras, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º380/99, de 22 de Setembro, cujo texto foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º316/2007, de 19 de Setembro já depois dos trabalhos de preparação apresentados pelo anterior executivo em 2007. Aquele diploma revogou as regras estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º69/90, de 2 de Março que nortearam a elaboração do PDM em vigor desde 1994.

O Decreto-Lei n.º380/99, de 22 de Setembro, ao contrário do Decreto-Lei n.º69/90, de 2 de Março, estabelece exaustivamente o conteúdo material do PDM. Dele se destaca, quer por anteriormente não ser claramente exigido, quer por não ser previsto, quer por não ter sido regulado no PDM em vigor: a caracterização da estrutura fundiária da área de intervenção; a definição e caracterização das áreas de intervenção identificando as redes, de entre outras, de drenagem e de abastecimento de energia; a definição de programas na área habitacional; as condições de actuação sobre áreas críticas e sobre áreas urbanas de génese ilegal; os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística.

A par destas questões, das quais pela sua complexidade e novidade, se destacam ainda, inerentes à caracterização da estrutura fundiária e à perequação: a reestruturação da propriedade (reparcelamento), em que caso não haja acordo entre os proprietários, pode conduzir à expropriação de terrenos; a reversão dos terrenos; a redistribuição equitativa entre os interessados dos encargos e benefícios. Há ainda aquelas matérias que são transversais ao PDM, e que têm de ser obrigatoriamente tratadas, designadamente a Carta Educativa, a Carta de Ruído e carta de Zonamento Acústico e a Avaliação Ambiental Estratégica.

Conteúdo material		Conteúdo documental	PDM94 contempla	PDM94 não contempla
Caracterização	económica da área de intervenção	Elementos de acompanhamento - Estudos de caracterização do território municipal	x	
	social da área de intervenção		x	
	biofísica da área de intervenção		x	
	da estrutura fundiária da área de intervenção			x
Definição e caracterização da área de intervenção, identificando a rede	urbana	Elementos de acompanhamento - Estudos de caracterização do território municipal	x	
	viária		x	
	de transportes		x	
	de equipamentos de educação		x	
	de equipamentos de saúde		x	
	de equipamentos culturais			x

Conteúdo material		Conteúdo documental	PDM94 contempla	PDM94 não contempla
	de equipamentos sociais		x	
	de equipamentos desportivos		x	
	de abastecimento público			x
	de segurança			x
	de sistemas de telecomunicações			x
	de abastecimento de energia			x
	de captação de água			x
	de tratamento de água			x
	de abastecimento de água		x	
	de drenagem			x
	de tratamento de efluentes		x	
	de recolha de resíduos		x	
	de depósito de resíduos			x
	de tratamento de resíduos		x	
Objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as acções propostas		Carta Estratégica, Avaliação Ambiental Estratégica e Relatório (elementos de acompanhamento)		x
Identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades	industriais		x	
	turísticas			x
	comerciais		x	
	de serviços		x	
A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis				
A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal		Elementos de Acompanhamento - Relatório		
Definição de programas na área habitacional		Elementos de Acompanhamento - Relatório		x
Articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis		Elementos de Acompanhamento - Relatório/Planta de Enquadramento	x	
Definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal		Elementos constituintes - Planta das Componentes Ambientais (Ruido, Riscos de Cheias...) e Patrimoniais Urbanas/Elementos de Acompanhamento - Carta da Estrutura Ecológica Municipal	x	x
Referenciação espacial dos usos e das actividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços		Elementos constituintes - Planta de Qualificação do Espaço Urbano	x	
Especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes		Elementos constituintes - Regulamento	x	
Definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor		Elementos constituintes - Planta de Programação e Execução e Regulamento/Elementos de acompanhamento - Relatório e Programa de execução	x	
Programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas		Elementos constituintes - Planta de Programação e Execução e Regulamento/Elementos de acompanhamento - Relatório e Programa de execução		x
Identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente		Elementos constituintes - Planta de Condicionantes e Regulamento	x	

Conteúdo material	Conteúdo documental	PDM94 contempla	PDM94 não contempla
Condições de actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, bem como sobre áreas degradadas em geral	Elementos de acompanhamento - Relatório		x
Condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal	Elementos de acompanhamento - Relatório		x
	Elementos de acompanhamento - Planta da Situação Existente	x	
	Elementos de acompanhamento - Participações recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação	x	
	Elementos de acompanhamento - Planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas		x
Identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão	Elementos constituintes - Planta de Programação e Execução e Regulamento/Elementos de acompanhamento - Relatório e Programa de execução		x
Critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respectivas regras de gestão	Elementos constituintes - Planta de Programação e Execução e Regulamento/Elementos de acompanhamento - Relatório e Programa de execução	x	x
Critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão	Elementos constituintes - Planta de Programação e Execução e Regulamento/Elementos de acompanhamento - Relatório e Programa de execução		x
Prazo de vigência e as condições de revisão	Elementos constituintes - Regulamento	x	