



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

O Programa Local de Habitação de Lisboa: Uma Prática de Urbanismo e Coesão Sócio-Territorial

The Local Housing Program of Lisboa: A Practice of Urban Planning and Sócio-Territorial Cohesion

El Programa Local de Vivienda de Lisboa: Una Práctica de Planificación Urbana y Cohesión Sócio-Territorial

CRAVEIRO, Maria Teresa (1)

(1) Professora Mestre, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, ULHT, Lisboa, Portugal; Coordenadora Executiva da Equipa de Projecto do Programa Local de Habitação e Direitos Sociais, Câmara Municipal de Lisboa; email: mtcraveiro@gmail.com ; teresa.craveiro@cm-lisboa.pt

O Programa Local de Habitação de Lisboa: Uma Prática de Urbanismo e Coesão Sócio-Territorial

The Local Housing Program of Lisboa: A Practice of Urban Planning and Sócio-Territorial Cohesion

El Programa Local de Vivienda de Lisboa: Una Práctica de Planificación Urbana y Cohesión Sócio-Territorial

RESUMO

O presente artigo faz um balanço de diversas políticas municipais integradas no Programa Local de Habitação de Lisboa, iniciado em 2008 e em fase de implementação, o qual foi vertido para o Plano Director Municipal de Lisboa e encontra-se em monitorização permanente. São descritas e explicadas um conjunto de medidas de gestão do parque habitacional municipal, dos regulamentos e programas específicos para a reabilitação, reconversão e regeneração urbana e ainda o Programa dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) – Parcerias Locais, que têm vindo a fomentar uma participação propositiva de numerosos actores da cidade, alicerçando numerosos projectos de intervenção urbanística e social, que reforçam a coesão socioterritorial dos 67 bairros abrangidos.

PALAVRAS CHAVE: Programa Local de Habitação, Urbanismo, Coesão socioterritorial

ABSTRACT

This article explores and presents different local integrated housing policies framed by the “Programa Local de Habitação de Lisboa”, started in 2008 and nowadays in its implementation phase. This Program was directly transferred to the Municipal Master Plan of Lisbon and is in permanent monitoring. Several measures and management regulations of the municipal housing stock are described, under different urban rehabilitation and urban regeneration programs, such as the Program of Priority Intervention Neighborhoods and Zones (BIP/ZIP) - Local Partnerships, which have been promoting a purposeful participation of numerous actors of the city, based on numerous urban projects and different social interventions, reinforcing the social and territorial cohesion of the 67 neighborhoods covered.

KEY-WORDS: Local Housing Program of Lisboa, Urban Planning, Social and Territorial Cohesion

RESUMEN

Este artículo explora y presenta diferentes políticas locales integradas de vivienda enmarcadas por el "Programa Local de Habitação de Lisboa", que comenzó en 2008 y en la actualidad en fase de implementación. Este Programa fue trasladado directamente al Master Plan de Lisboa y se encuentra en monitoreo permanente. Se describen varias medidas y reglamentos de gestión del parque de vivienda municipal, bajo diferentes programas de rehabilitación y regeneración urbana, tales como el Programa de Barrios y Zonas de Intervención Prioritarias (BIP/ZIP) - Parecerías Locales, que han estado promoviendo una participación activa de numerosos actores de la ciudad, con base en numerosos proyectos urbanos y diferentes intervenciones sociales, reforzando la cohesión social y territorial de los 67 barrios cubiertos.

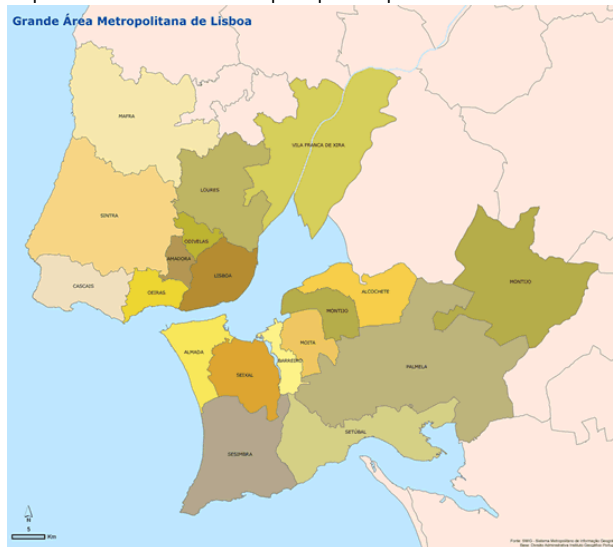
PALABRAS-CLAVE: Programa Local de Vivienda de Lisboa, Urbanismo, Cohesión socioterritorial

À memória do Professor Costa Lobo

*“(…) Convicção N.º 5 - Descoberta a origem dos problemas, não interessa continuar a tratar os sintomas sem cortar o mal pela raiz, isto é, sem um plano estratégico e eficiente de desenvolvimento da cidade e da região (...)”
(COSTA LOBO, 1988).*

Este trabalho busca apresentar uma reflexão sobre a experiência recente da Política Habitacional do Município de Lisboa, Portugal. O Programa Local de Habitação¹ (PLH), que vem sendo implementado em Lisboa desde 2008, é parte de um processo de construção colectiva – Município e Parceiros - onde a gestão do parque habitacional municipal, a regeneração dos bairros e reabilitação dos edifícios, se articula com a implantação de equipamentos públicos de proximidade e o Programa dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP)², com uma grande diversidade de projectos urbanísticos e sociais, que tem vindo a permitir fomentar políticas de inclusão tendentes à coesão sócio-territorial e à criação de oportunidades de geração de renda da cidade de Lisboa.

Figura 1: Mapa de Enquadramento dos 18 Municípios que compõem a Grande Área Metropolitana de Lisboa.



O Concelho de Lisboa caracteriza-se por ter uma área total de 84 km², tratando-se de uma pequena parte da respectiva Área Metropolitana de Lisboa (constituída por 18 concelhos – Figura 1), a sua população residente total segundo os censos de 2011 é de 547.631 habitantes, com uma perda de população na década de 2001-2011 de 20.000 habitantes (-3,4%), o que revela um abrandamento significativo até uma quase estabilização, ao contrário dos últimos 30 anos (1980 a 2001), em que perdeu cerca de 300.000 habitantes.

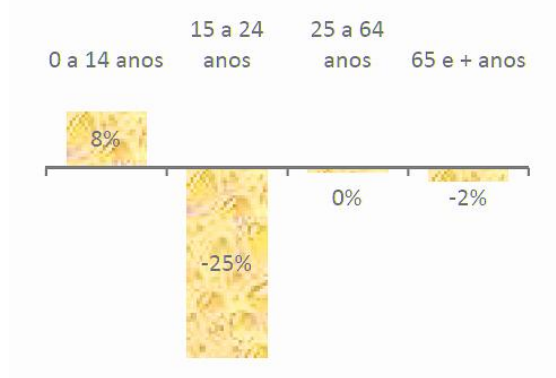
Este perda populacional incide fundamentalmente no grupo etário dos jovens (15-24 anos), que diminuiram 25%, o que nos leva a reforçar as políticas de fixação da população residente

¹ Ver Programa Local de Habitação <http://habitacao.cm-lisboa.pt>

² Metodologia de Identificação e Construção da Carta dos BIP/ZIP, Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária, Lisboa, 2010.

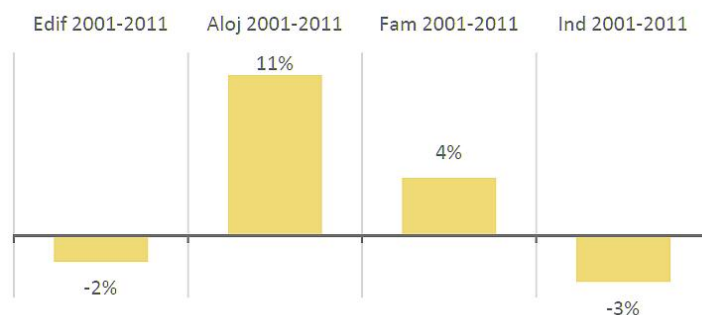
na cidade. Lisboa tem hoje uma densidade populacional elevada (65 hab/ha) comparativamente aos restantes concelhos da AML.

Figura 2: Variação da população residente por escalões etários, Município de Lisboa., 2001-2011, INE, I.P., Censos 2011



Refira-se que a cidade ganhou 11% dos alojamentos e 4% de famílias apresentando assim dinâmicas diferenciadas entre a zona consolidada e a zona de expansão da cidade, ao invés do centro histórico e freguesias vizinhas ribeirinhas que apresentam uma dinâmica regressiva, tendo neste momento o parque imobiliário privado um grande número de alojamentos devolutos e em elevado estado de degradação.

Figura 3: Variação das variáveis Edifícios, Alojamentos, Famílias e Individuos, Município de Lisboa., 2001-2011, INE, I.P., Censos 2011



Esta situação exige políticas de investimento na habitação e na reabilitação por parte do estado, que no contexto de crise económica nos últimos anos, não tem sido efectuada o que, a desencadear-se, viria a contribuir para absorver e reconverter a mão-de-obra desempregada do sector de construção civil.³

Lisboa tem uma experiência singular de Planeamento Estratégico de 1990 a 1995 (CRAVEIRO, 2008), articulando-se em simultâneo com o planeamento urbanístico e os planos e projectos prioritários de intervenção, numa forte afirmação do papel do ordenamento e planeamento do seu território.

Em 1992, foi elaborado o Plano Estratégico de Lisboa, o primeiro para uma cidade em Portugal e que veio a enquadrar numerosas acções e projectos urbanos com realce para a área da Exposição Internacional de Lisboa (Expo98), localizada na zona oriental da cidade, numa área industrial periférica abandonada e degradada, composta por estruturas e equipamentos

³ O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) suspendeu os programas de reabilitação de imóveis dos proprietários privados (RECRIPH), inquilinos e municípios (RECRIA e REHABITA).



insalubres, pelo que segregada em termos urbanos, tanto física como socialmente, e que constituiu “ (...) um projecto emblemático que criou uma nova centralidade urbana multifuncional, com uma forte oferta residencial (...)”(FERREIRA, 2005), onde em 2011 viviam cerca de 21 mil habitantes.

Efectivamente, “(...) no início da década de 90 a cidade de Lisboa carecia de profundas transformações, só sendo possível projectar-se adequadamente no futuro, mediante a definição das respectivas linhas orientadoras do seu papel no contexto regional, nacional e internacional, sendo urgente a requalificação das estruturas urbanas e ambientais para responder tardiamente às necessidades da comunidade cidadina.

A partir do cruzamento das debilidades e potencialidades de Lisboa foi possível, com recurso a uma ampla participação (Conselho do Plano Estratégico) estabelecer quatro Objectivos:

1. - Fazer Lisboa uma cidade atractiva para viver e trabalhar
2. - Tornar Lisboa competitiva no sistema das cidades europeias
3. - Reafirmar Lisboa como capital metrópole
4. - Criar uma administração moderna, eficiente e participada (...)”(CRAVEIRO, 1997).

Toda esta estratégia de cidade, com a retoma do planeamento estratégico e o realojamento dos bairros de barracas⁴, podemos hoje afirmar que contribuímos fortemente para transformar Lisboa numa capital cosmopolita, pela singularidade do sítio, paradigma da cidade de colina (COSTA LOBO *et al*, 2014), e do valor patrimonial do conjunto dos edifícios, e do espaço publico usufruído em segurança, num paradigma crescente da construção da interculturalidade⁵.

Em 2001, “(...) houve uma retoma do Planeamento Estratégico que, mais tarde, veio a dar origem ao documento Lisboa 2012: Uma Visão Estratégica (...)” (CRAVEIRO, 2005) um documento estratégico que visou projectar Lisboa para posições mais elevadas no ranking das melhores cidades para investir, e foi suportado por quatro Eixos de Desenvolvimento Urbano:

1. Lisboa, Cidade de Bairros;
2. Lisboa, Cidade de Empreendedores;
3. Lisboa, Cidade de Culturas;
4. Lisboa, Cidade de Modernidade e Inovação.

Com um grande investimento no eixo “Cidade de Bairros”, procedeu-se à identificação de eixos urbanos prioritários na cidade, para serem reabilitados por inteiro, com condicionamento do trânsito automóvel implementado em quatro bairros do centro histórico da cidade: (1) Alfama, (2) Castelo (3) Bairro Alto e (4) Bica, medida que trouxe uma significativa qualidade de vida aos residentes e visitantes, tendo-se investido na preservação de alguns edifícios de valor patrimonial, como algumas igrejas da Baixa Pombalina.

⁴ Decreto Lei 163/1993 de 7 de Maio – PER – Programa Especial de Realojamento, Lisboa.

⁵ Ver Festival “Todos – Caminhada de Culturas – Viajar pelo Mundo sem sair de Lisboa” – 6ª Edição - <http://festivaltodos.com/>

Figura 4: Condicionamento do trânsito automóvel nos Bairros Históricos de Lisboa – Bairro Alto



A Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024⁶, elaborada em 2009, pretendeu dar resposta a um conjunto de questões com as quais a cidade de Lisboa se debatia e que constituem, ainda, os actuais desafios estratégicos no planeamento da Cidade.

Existiam seis questões estratégicas que se colocavam para o futuro da cidade:

- Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população?
- 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 e 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?

Lamentavelmente, a deliberação⁷ da Câmara que aprovou a Carta Estratégica de Lisboa, e que estabelecia o seu desenvolvimento num II Plano Estratégico de Lisboa, não mereceu a aprovação da Assembleia Municipal, pelo que este instrumento não veio a ser concretizado.

⁶ Ver site <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/carta-estrategica>

⁷ Deliberação n.º 325/CM/2009 - Deliberação de elaboração da Carta Estratégica de Lisboa.

Figura 5: Esquema metodológico de desenvolvimento do Sistema de Planeamento Estratégico de Lisboa (proposta não aprovada na AML), 2010



O actual regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei nº. 316/2007, de 19 de Setembro, ultima alteração e republicação do Decreto Lei 380/99 de 22 de Setembro) estabelece a integração, da “estratégia do desenvolvimento territorial” no Plano Director Municipal. Este quadro conceptual veio em Portugal interromper o planeamento estratégico que tinha entretanto ocorrido não só na cidade de Lisboa, mas também em algumas cidades intermédias como obrigatoriedade para concorrer aos fundos comunitários.

A inexistência duma estratégia priorizada e contratualizada com os actores, deu quase sempre origem a uma fragmentação de projectos e programas urbanos, enquanto, simultaneamente, ocorriam as longas revisões dos Planos Directores de primeira geração em Portugal, alicerçadas num processo normativo de grande complexidade metodológica, porquanto de grande ambição sistémica e sem exigência de explicitação de financiamentos para a concretização dos PDM, que quase sempre se esgotam no Regulamento.

Em 2010 afirmou-se a “(...) urgência de retomar em Portugal o planeamento estratégico de cidades em articulação como planeamento urbanístico (...)” (CRAVEIRO, 2010), que o próprio Concelho Europeu de Urbanistas vem recomendar.

Esta visão holística foi também seguida no actual PDM de Lisboa⁸, o qual estabeleceu os objectivos estratégicos da cidade a partir dos desafios anteriormente referenciados na Carta Estratégica de Lisboa, introduzindo logo no Art.º 2º, N.º 1, um novo objectivo na alínea b): “Promover a reabilitação e a regeneração urbana, alargando o conceito de área histórica a toda a Cidade consolidada como forma de defesa e valorização do seu património histórico, cultural e paisagístico;”⁹.

O PDM viria assim a plasmar a estratégia de reabilitação urbana¹⁰ para a cidade que já anteriormente tinha sido aprovada pela camara em Dezembro de 2011, e que abarcava quase toda a cidade.

A nível nacional, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) elaborou o Plano Estratégico de Habitação (PEH) 2008/2013¹¹, no qual estavam previstos os Programas Locais de

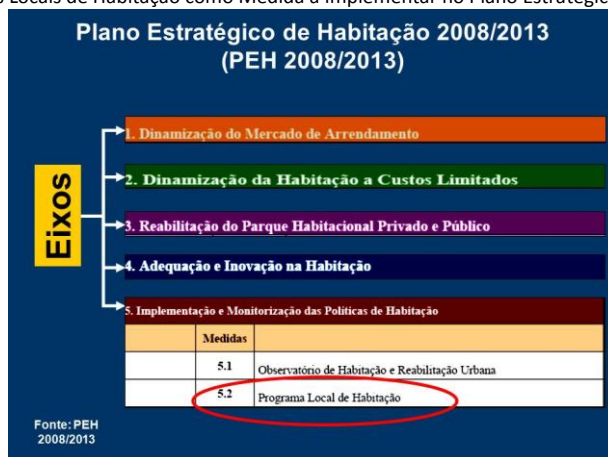
⁸ Ver site: <http://pdm.cm-lisboa.pt>

⁹ Regulamento do Plano Director Municipal de Lisboa, Aviso n.º 11622/2012, publicado no Diário da República N.º 168, de 30 de Agosto de 2012.

¹⁰ Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011/2024, - disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/urbanismo/Reabilitacao/estrat.pdf>

Habitação (PLH), instrumentos que deveriam definir uma visão estratégica para a Habitação a nível municipal ou intermunicipal. E a sua concretização estaria baseada no princípio da subsidiariedade, uma vez que reconhecia que o Poder Local seria a administração melhor colocada para identificar as problemáticas e elaborar as políticas que atendessem à racionalidade dos meios, eficácia e proximidade territorial na óptica da Carta Europeia de Autonomia Local¹².

Figura 6: Os Programas Locais de Habitação como Medida a implementar no Plano Estratégico Nacional da Habitação



O PLH de Lisboa¹³ não foi concebido apenas como um programa sectorial de habitação, mas como “um projecto estratégico para a cidade” enquadrando-o no conceito de habitação no seu sentido mais lato, isto é, o de *Habitat*, o qual integra, como seus pilares fundamentais, três áreas temáticas de interesse, indissociáveis na perspectiva da Qualidade de Vida dos cidadãos: a Habitação, os Equipamentos de Proximidade/Espaço Público e a Mobilidade.

Figura 7: O Triângulo do *Habitat* para a Qualidade de Vida e as estratégias de Regeneração, Reversão e Reabilitação Urbana



¹¹ Contributos para o Plano Estratégico de Habitação -2008/2013, Relatório 3 - Estratégia e Modelo de Intervenção – disponível em

http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/docs/Relatorio3__EstrategiaModeloIntervencao_final.pdf

¹² Carta Europeia de Autonomia Local – disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html>

¹³ Deliberação N.º 913/2008 da Câmara Municipal de Lisboa, aprova a Metodologia de elaboração do Programa Local de Habitação e a Deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa n.º 1115/2009, aprovada em 12 de Janeiro 2010 – aprovou os Objectivos Estratégicos do Programa Local de Habitação de Lisboa, sob a Coordenação política da Arquitecta Helena Roseta, hoje Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa.

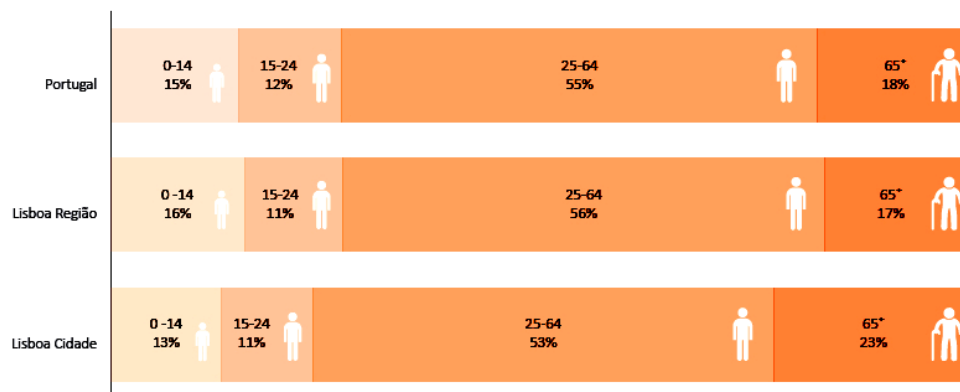
Assim, o PLH foi o reabrir de um novo ciclo de planeamento estratégico da cidade de Lisboa, constitui-se num instrumento estratégico ultrapassando o seu carácter sectorial para ser capaz de contribuir para o novo paradigma da sustentabilidade da cidade, com realce para “ (...) o colmatar do défice dos equipamentos públicos de proximidade capazes de contribuir para a coesão social da cidade (Ex: construção de 10 Centros de Saúde e 11 creches) (...)” (CRAVEIRO, 2010), e também o desenvolvimento duma mobilidade amiga da vivência de rua pelos cidadãos mediante a criação de “Zonas 30” - Plano de Acessibilidade Pedonal¹⁴, assim como uma gestão do Parque Habitacional do Município com novas regras e o fomento de projectos participados em Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP).

A metodologia aplicada no Programa Local de Habitação (PLH) de Lisboa “ (...) a primeira experiência em Portugal, recorreu à análise multicritério (...)” (BANA E COSTA, 2010) para preparar a tomada de decisão e desenvolveu-se em 3 momentos – “Conhecer” (de Outubro de 2008 a Abril de 2009), “Escolher” (de Abril a Junho de 2009) e “Concretizar”¹⁵ (fase em curso).

Para concretizar o PLH, foi criado para o efeito a Equipa de Projecto do Programa Local de Habitação¹⁶ para a sua implementação e monitorização. Refira-se ainda que a metodologia de elaboração do PLH de Lisboa foi já largamente divulgada em diversos colóquios nacionais e internacionais, relevando-se o Terceiro Colóquio Brasil/Portugal – Portugal “Estratégias de Projeto e Intervenção nas Metrópoles Contemporâneas: Experiências e Perspectivas”, promovido pela Universidade Presbiteriana Mackenzie em Outubro de 2012.

A primeira tarefa da estruturação passou por definir o objectivo de topo do PLH de Lisboa - “(Re)Habitar Lisboa”. Com efeito sendo hoje a cidade de Lisboa uma das cidades mais envelhecidas da Europa, com quase um quarto da sua população com mais de 65 anos. O envelhecimento da população residente de Lisboa, com forte incidências nas áreas históricas e centrais deve conduzir à implementação de medidas específicas de apoio a este estrato da população residente, como por exemplo a eliminação de barreiras arquitectónicas, acesso aos edifícios, condições de habitabilidade (conforto) e dotação de equipamentos.

Figura 8 – O envelhecimento da população da cidade de Lisboa – Fonte: Instituto Nacional de Estatística, I.P., Censos 2011



¹⁴ Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa Volume 1 – Objectivos e Enquadramento, Dezembro de 2013. Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/mobilidade/modos-suaves/mobilidade-pedonal/plano-de-acessibilidade-pedonal>

¹⁵ O PLH em Acção - Relatório da 3ª fase (Concretizar) do Programa Local de Habitação de Lisboa – disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1334085131X6jRR2xj3Tg43HG4.pdf>

¹⁶ A CML aprovou através da Deliberação n.º 253/CM/2011, publicada no Boletim Municipal n.º 900, de 19 de maio de 2011, a criação da Equipa de Projeto do PLH, com a missão principal de implementar a 3.ª fase do Programa (concretizar), no seguimento da metodologia e dos objetivos estratégicos aprovados pela CML e pela AML.

O objectivo de topo do PLH constitui um duplo desafio para a governação Municipal promover políticas socio-urbanísticas tendentes a melhorar as condições de habitabilidade, a qualidade do ambiente físico dos que já residem na cidade e contribuir para recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa, invertendo a tendência da perda de população, nomeadamente das faixas etárias mais jovens e da classe média.

Para “(Re)Habitar Lisboa” é necessário operacionalizar três grandes Objectivos Gerais do PLH: “Melhorar a Cidade”, “Atrair Nova População” e “Passar da Crise à Oportunidade”, prosseguindo oito Objectivos Fundamentais.

Identificaram-se 132 medidas para melhorar as condições existentes e depois, formaram-se “cachos” inter-objectivos, isto é, conjuntos de medidas tendentes a absorver e potenciar as interdependências e as sinergias existentes entre elas, para operacionalizar, de uma forma eficaz, estratégias de intervenção (os “Programas de Acção”).

Refira-se o “ (...) recurso a uma larga participação da população em sessões públicas e mecanismos de consulta pública, por forma a evoluir de uma Matriz Estratégica Preliminar para uma efectiva e participada Proposta Estratégica do PLH (...)” (AFONSO, 2013):

- 8 Objectivos
- 13 Programas de Acção e 6 Sub-programas
- 132 Medidas.

A avaliação dos programas obedeceu a uma avaliação do benefício global face a sua exequibilidade, ou seja por ordem de maior dificuldade de concretização as medidas foram designadas de “elefantes brancos”, “ostras”, “pérolas” e “pães com manteiga”. Havendo ainda duas medidas designadas de “tiro ao alvo” pela facilidade de execução, que, lamentavelmente esperam ainda por ser desencadeadas. Esta “ (...) categorização em «cachos» de medidas veio a ser fundamental para o estabelecimento das prioridades (...)” (CRAVEIRO, 2012).

Figura 9: Matriz Estratégica do PLH de Lisboa - Missão, Objectivos, Programas de Acção e Medidas



Os programas e projectos “nascidos” do PLH, que foram priorizados e desenvolvidos no âmbito do pelouro da Habitação, deram fundamentalmente cumprimento ao objectivo de promover uma Administração Aberta, tendo sido revisto e criado um novo quadro regulamentar da Habitação Municipal, com a revisão de dois regulamentos e a criação de cinco novos regulamentos para a gestão do parque habitacional do município de Lisboa com cerca de 26.000 fogos.

Figura 10: Revisão e Criação de Regulamentos Municipais na Área da Habitação¹⁷

**REGULAMENTOS
MUNICIPAIS
NA ÁREA
DA HABITAÇÃO
EM LISBOA**
ABRIL 2012

- A - REGULAMENTO DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS MUNICIPAIS (RAIM)
- B - REGULAMENTO DO REGIME DE ACESSO À HABITAÇÃO MUNICIPAL (RRAHM)
- C - REGULAMENTO PARA VENDA DE FRAÇÕES MUNICIPAIS HABITACIONAIS DEVOLUTAS A JOVENS, ATRAVÉS DE CONCURSO, POR SORTEIO
- D - REGULAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
- E - REGULAMENTO DAS DESOCUPAÇÕES DE HABITAÇÕES MUNICIPAIS
- F - REGULAMENTO DE OPERAÇÕES DE REALOJAMENTO
- G - REGULAMENTO DE GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE LISBOA

É de realçar ainda os regulamentos para o realojamento de populações carenciadas e a venda de fracções municipais devolutas a jovens, através de concurso por sorteio, que tem permitido atrair para Lisboa população de fora da cidade. Estas regras, mais simples e mais claras, vieram dar à governação municipal uma forte transparência de processos perante as comunidades existentes e as demandas de novos residentes, recorrendo à participação activa dos moradores para a resolução de conflitos.

Pretendendo combater a “ghettização social” e promover o “mix social”, tem vindo a aplicar-se aos instrumentos de planeamento urbanístico uma imposição de inserir uma percentagem de alojamentos a “custos controlados”, para arrendamento ou venda, por forma a garantir a colocação no mercado de alojamentos a custos acessíveis, assim como garantir a programação dos equipamentos de proximidade e cumprir com as metas ambientais no âmbito dos Planos de Urbanização e de Pormenor.¹⁸

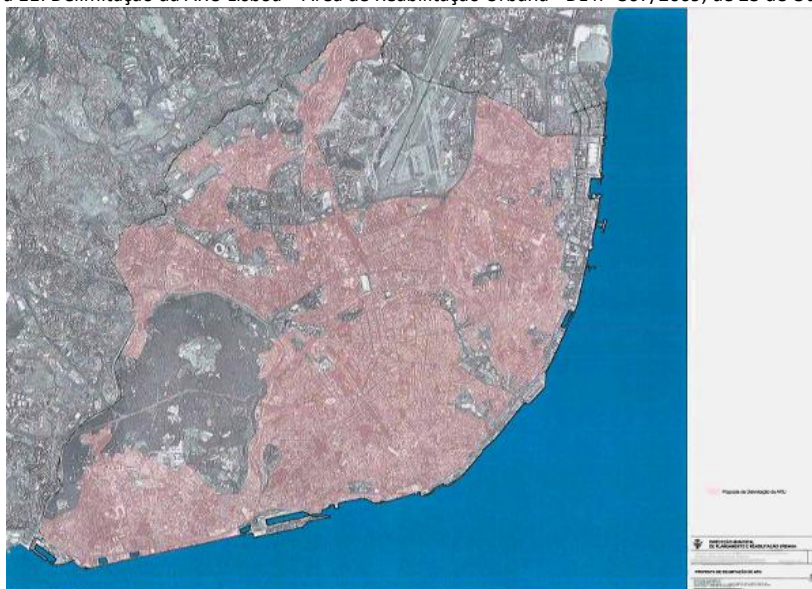
No âmbito do objectivo fundamental “Dar prioridade à reabilitação” o município delimitou uma Área de Reabilitação Urbana para cerca de 60% do território da cidade, abrangendo 92% dos edifícios do território municipal, pretendendo que surja um novo paradigma de reabilitação com forte dinamização do mercado de arrendamento.

¹⁷ Publicação dos Regulamentos Municipais: A - Boletim Municipal nº 786, 3º suplemento , 6 de novembro de 2008; B - Boletim Municipal nº 814, 1º suplemento , 24 de setembro de 2009; C - Boletim Municipal nº 930, 2º suplemento , 15 de dezembro de 2011; D - Boletim Municipal nº 930, 1º suplemento , 15 de dezembro de 2011; E - Boletim Municipal nº 937, 2º suplemento , 2 de fevereiro de 2012; F - Boletim Municipal nº 939, 16 de fevereiro de 2012; G - Boletim Municipal nº 943, 1º suplemento , 15 de março de 2012.

¹⁸ Deliberação 617/2010 de 3 de Novembro – Equipamentos, metas ambientais e fogos a custos acessíveis nos Planos de Pormenor, aprovada pela Câmara.

Com efeito, a cidade de Lisboa apresenta hoje uma dinâmica de reabilitação do edificado significativamente forte, por comparação com a construção nova. A percentagem de alvarás de reabilitação urbana no total de processos de edificado assume um expressivo valor de 95%, por comparação com o peso dos alvarás de construção nova, que representam apenas 5% no período considerado, entre 2003 e 2013.

Figura 11: Delimitação da ARU Lisboa – Área de Reabilitação Urbana - DL nº 307/2009, de 23 de Outubro.



Paralelamente, o Município de Lisboa desenvolveu três programas específicos de incentivo à reabilitação e ao arrendamento, a saber:

- Programa de “Renda Convencionada” - aplica-se com o objectivo de colocar para arrendamento os alojamentos municipais devolutos em bom estado de conservação, ou a necessitar de pequenas reparações sendo para a habitação própria ou permanente mas correspondendo a valores acima da “renda apoiada” para que se vá constituindo um mix social a partir do património municipal;
- Programa “Reabilita Primeiro e Paga Depois” – para a venda de edifícios municipais que se encontram devolutos, em edifícios parcial ou totalmente municipais, e que necessitam de reabilitação profunda ou obras de reconstrução, com a obrigação de reabilitação. O pagamento pode ser feito apenas após as obras realizadas. No âmbito deste programa, já foram colocados em hasta pública cerca de 53 edifícios com base de licitação entre os 20.000€ e os 966.000€;
- Programa “RE9 - nove vantagens para reabilitar Lisboa”: constitui-se como um conjunto de mecanismos de incentivo à reabilitação urbana para quem se propõe a fazer as obras contribuindo para uma dinâmica do edificado ao invés da construção nova, mobilizando o mercado imobiliário após a crise financeira, pretendendo-se aumentar o mercado de arrendamento e atrair jovens para o centro da cidade e desenvolver o turismo residencial, criando simultaneamente mais emprego e crescimento económico para a cidade. Refira-se que este programa de incentivo à reabilitação dos edifícios aplica-se a toda a cidade de Lisboa e assenta sobretudo em benefícios fiscais, redução de custos e vantagens de financiamento para os proprietários aderentes.

Figura 12: Programas específicos de incentivo à reabilitação urbana e à dinamização do mercado de arrendamento.



Salienta-se ainda que a política local de reabilitação de património municipal de Lisboa, do seu espaço público e dos equipamentos de proximidade, tem sido um forte contributo para induzir mudanças e dar confiança ao mercado privado da reabilitação urbana, em detrimento da construção nova.¹⁹

No que diz respeito ao Objectivo C do PLH – “Melhorar a Cidade” e aos seus sub-objectivos “Melhorar a Qualidade Urbana” e “Promover a Coesão Social e Territorial” foi criado o Programa de Acção 5.1 - Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP).

Por forma a implementar a requalificação e regeneração dos BIP/ZIP, foi elaborada uma Carta com identificação dos Bairros e Zonas a serem alvo de intervenção, constituindo-se como áreas restritas (fragmentos de tipologias ou morfologias urbana que não apresentam características ou identidade de bairro), e que revelam fracturas sócio-territoriais.

O conceito e a metodologia de intervenção, foi também inspirado na iniciativa “Operações de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos”²⁰, desenvolvidas em outras áreas suburbanas de Lisboa e Porto. Recorreu-se a um levantamento de indicadores estatísticos de variáveis socioeconómicas, urbanísticas e ambientais, na óptica da Agenda Local 21.

¹⁹ PIPARU – Programa de Investimento Prioritário em Acções de Reabilitação Urbana, Deliberação n.º 1116/2009 – Contratação de empréstimos até 120 M€ de financiamento.

²⁰ Resolução do Conselho de Ministros 143/2005, de 7 de Setembro

Figura 13: Processo de consulta pública da Carta dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária BIP/ZIP – Sessões Públicas



ATÉ 30 SETEMBRO 2010
CONSULTA PÚBLICA

BIP/ZIP
 BAIRROS E ZONAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA DE LISBOA

PARTICIPE:
<http://habitacao.cm-lisboa.pt>
 Juntas de Freguesia | Associações de Moradores | Sessões Públicas

SESSÕES PÚBLICAS:

CENTRO	ORIENTE	OCCIDENTE	NORTE
17 Setembro 18h00	20 Setembro 18h00	23 Setembro 18h00	26 Setembro 18h00

A consulta pública sobre a Carta dos BIP/ZIP assentou na realização várias sessões de esclarecimento no ano de 2010 e 2011:

A primeira versão da Carta dos BIP/ZIP²¹, continha 61 localizações, tendo, após o processo de consulta, a proposta final delimitado 67 Bairros, abrangendo uma população estimada de 141.126 residentes em 2010.

Figura 14: Três grandes Grupos de Variáveis para a identificação dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritárias (BIP/ZIP).



Ainda que integrem uma grande diversidade de bairros, como os núcleos históricos no centro da cidade, os bairros dos “núcleos de interesse histórico” (antigas aldeias) da periferia e também Bairros Sociais e Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), estes últimos vulgarmente designados no Brasil por “bairros de assentamento irregular”, são na globalidade entendidos como uma “Unidade Territorial”, com dinâmicas diferenciadas, tornando-se um instrumento para priorização da concretização das políticas municipais - Territórios Prioritários.

Esta Carta dos BIP/ZIP veio a ser contemplada no Regulamento do PDM, no Artº 4º (conceitos alínea b), no que se refere à tipologia e morfologia urbanística: “BIP/ZIP – Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária - bairros ou zonas, públicos, privados

²¹ Esta Carta foi aprovada pela CML e pela AML através de Proposta 616/2010, respectivamente em 17 de Novembro de 2010 e 01 de Março de 2011.

ou mistos, onde se concentram carências sociais, habitação degradada, falta de equipamentos e transportes ou outras carências urbanísticas e ambientais e que por isso precisam de uma intervenção prioritária do Município.”

Acresce ainda que no Art.º 86 do Regulamento PDM, ponto 3, é dada grande importância à operacionalização do programa dos BIP/ZIP²², enfatizando que “o desenvolvimento da coesão socio-territorial tem como instrumento privilegiado a Carta dos BIP/ZIP (Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária) e realiza-se através de intervenções integradas em termos sociais, urbanísticos e económicos de âmbito local.”

O Programa BIP/ZIP – Parcerias Locais, foi lançado pela Câmara Municipal de Lisboa e encontra-se actualmente na quarta edição (2011-2014), tem funcionado como impulsionador de parcerias locais e de pequenas intervenções, através do apoio a projectos de iniciativa das Juntas de Freguesia, das Associações Locais e Organizações Não-Governamentais, criando uma dinâmica de desenvolvimento local, que no decurso dos quatro anos, tem permitido construir políticas e projectos muito interessantes, com escassos recursos económicos, mas acima de tudo desenvolvendo modelos de parcerias com as comunidades, que vão construindo a coesão social e territorial nos territórios, constituindo-se não só como uma forma de dar resposta à crise económica, mas também como um novo desafio à governação da cidade de Lisboa.

Os projectos BIP/ZIP foram objecto de uma exposição, apelidada de “Energia BIP/ZIP – Dentro de ti ó cidade” no Museu do Design e da Moda (MUDE), que decorreu entre 18 de Junho e 27 de Julho de 2013²³.

Refira-se que, até ao presente, foram solicitados apoios no valor de 11 M€, com 4,3M€ aprovados, 300 entidades sem fins lucrativos e 742 actividades financiadas.

Tabela 1: Edições do Programa BIP/ZIP Parcerias Locais.

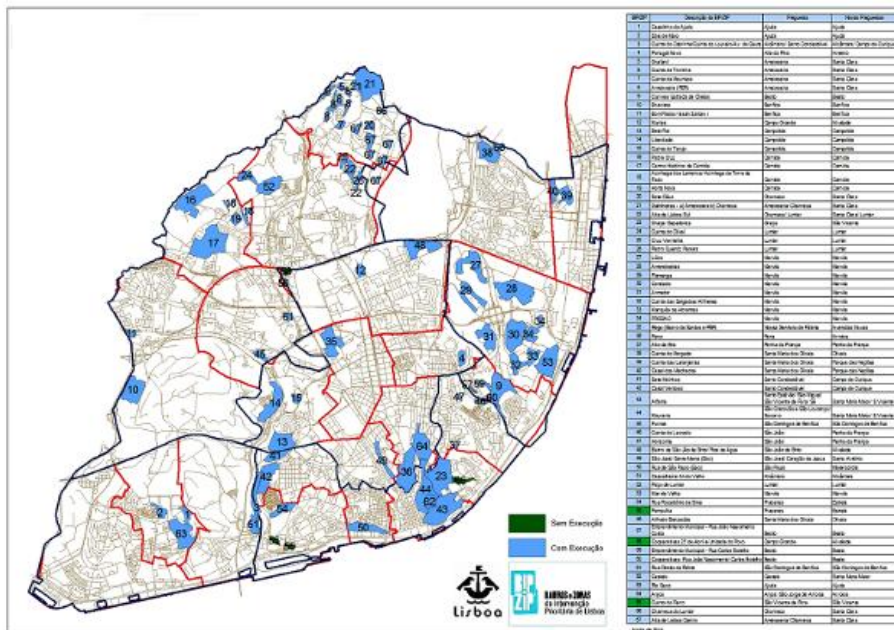
ANO	Nº DE PROJECTOS APROVADOS
2011	33
2012	28
2013	49
2014	39
TOTAL	149

Pode dizer-se que em Lisboa “ (...) há uma crescente sociedade civil mais madura que se está a organizar numa perspectiva de participação propositiva (...)” (CRAVEIRO, 2000), com uma grande diversidade de projectos de conteúdos urbanísticos, qualificação do espaço público, projectos comunitários de saúde, de empreendedorismo social e projectos dirigidos a públicos-alvo (crianças, jovens, mulheres e idosos).

²² Proposta 725/2010 - Programa dos BIP-ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção prioritária, aprovada em 22 de Dezembro de 2010

²³ Ver catalogo da exposição disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCE0ce2Cd99EY7.pdf>

Figura 15: Territórios dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritários (BIP/ZIP) com Projectos em Execução e sem Projectos executados – Edições de 2011, 2012, 2013 e 2014.



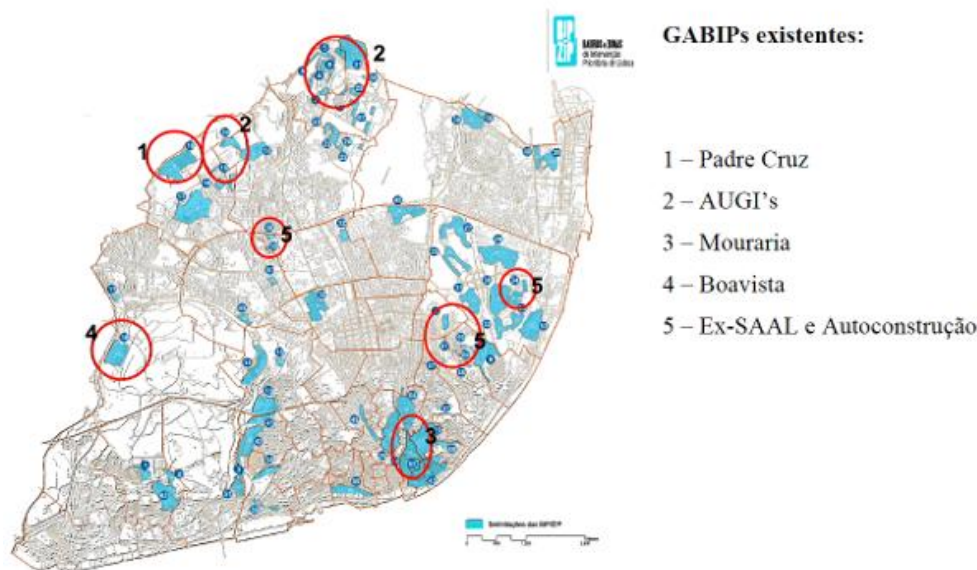
Restam apenas 3 bairros onde não surgiram projectos, sendo o grande desafio, o de articular as intervenções no âmbito das novas Juntas de Freguesia, com a capacitação das populações, tendente a uma verdadeira inclusão social.

A diversidade de tipologias engloba os bairros históricos, que carecem de uma efectiva regeneração e reabilitação urbana, e os bairros de periferia, a exigir políticas de reconversão urbana que permitam que se ultrapasse o estigma dos bairros municipais/sociais, contribuindo para a sua requalificação.

Com objectivo de apoiar a implementação das acções de reconversão, regeneração e requalificação urbana de alguns bairros sociais / municipais e também das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, foram criadas estruturas designadas de GABIP – Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária, estruturas locais compostas por técnicos municipais (Coordenação) e por representantes de Juntas de Freguesia e outras entidades (Comissão Executiva) para que de uma forma participativa se vão construindo Planos de Acção Local, que ultrapassem a dimensão do bairro, e que se deverão articular com a sua envolvente territorial e populacional.

Estão abrangidos por GABIP 14 territórios BIP/ZIP, sendo as intervenções apoiadas e acompanhadas por estes gabinetes. Sendo muito diversificados os contextos sociais e urbanísticos destes territórios, assim foram também diversificados os meios e os recursos afectos às necessárias intervenções, com recurso a fundos comunitários, nos quais se salientam dois bairros sociais: Bairro Padre Cruz e Bairro da Boavista.

Figura 16: Territórios dos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritárias (BIP/ZIP) com GABIP criado



Também os 11 bairros que constituem as Áreas Urbanas de Génese Ilegal estão actualmente delimitadas e diagnosticadas na sua totalidade, ao abrigo de legislação especial²⁴, sendo já objecto de Planos de Reconversão (Planos de Pormenor, Loteamentos Municipais e/ou Unidades de Execução) desenvolvidos pelo Município (GABIP-AUGI), com o objectivo de garantir uma boa articulação entre os proprietários, os moradores e os vários serviços da Câmara Municipal intervenientes, e “ (...) conduzir da melhor forma os processos de reconversão urbana, cuja problemática situação de inexistência ou instalação tardia e deficiente das infraestruturas urbanas, ou a falta de condições de habitabilidade, se arrasta há décadas (...)” (CRAVEIRO, 2011).

No caso da Mouraria, um emblemático bairro histórico do coração da cidade de Lisboa, junto à colina do Castelo, o plano de regeneração urbana assumiu a designação de “Plano Comunitário”, e teve apoios financeiros de fundos estruturais da União Europeia²⁵ e resultou numa importante operação de regeneração urbana no centro histórico da cidade de Lisboa, na qual foram reabilitados vários edifícios para equipamentos culturais, instalações de serviços locais municipais, novas áreas de estacionamento, centro de apoio social e dinamizados diversos espaços para actividades desenvolvidas pela comunidade, direccionadas para os jovens e para os idosos.

²⁴ Política integrada de reconversão das AUGI - DL 804/76. e Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, alterada e republicada através da Lei n.º 10/2008, de 20 de Fevereiro.

²⁵ QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional, PORLVT – Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo – Parcerias para a Regeneração Urbana – Áreas Críticas.

Figura 17: Mapa resumo da intervenção global do Plano Comunitário da Mouraria

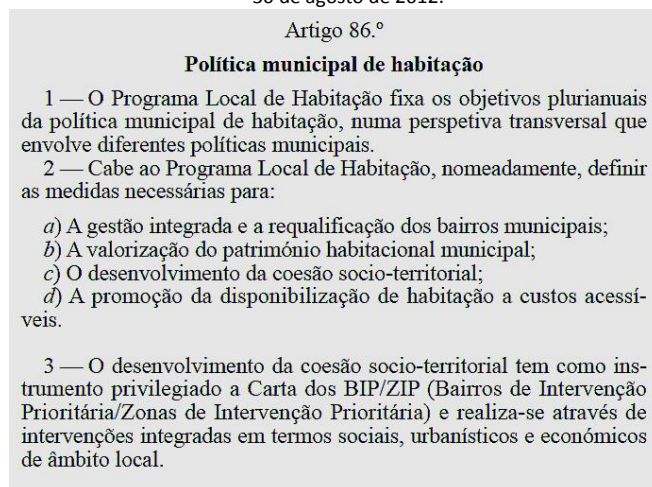


Figura 18: Ilustração das intervenções de reabilitação de espaços para equipamentos culturais e de intervenções de animação intercultural



É assim que Lisboa tem vindo a responder ao desafio de “ (...) construir um urbanismo depois da crise, capaz de integrar simultaneamente um Urbanismo Estratégico (*top-down*) e um Urbanismo Participativo (*bottom-up*), com a possibilidade de enquadrar as necessidades dos cidadãos atingindo o objectivo último de construção de um Urbanismo de Coesão Social (...)” (BOURDIN, 2011), que promova a inclusão social de uma forma incrementalista e colectiva.

Figura 19: Extracto do Regulamento do Plano Director Municipal de Lisboa, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 168 — 30 de agosto de 2012.



O Regulamento do PDM, ao estabelecer no seu Art.º. 86, a Política Municipal de Habitação, salienta a importância do PLH, explicitando diversas medidas que integram o contexto do habitat com realce para o desenvolvimento da coesão social e territorial, e que veio a dar origem à autonomização Pelouro dos Direitos Sociais, abarcando múltiplas áreas temáticas e públicos-alvos, tendo a Equipa do PLH também alargando sua intervenção, e passando a assumir a designação de Equipa do Programa Local de Habitação e dos Direitos Sociais²⁶.

Em conclusão, estamos certos que, ao actualizar o Programa Local de Habitação de Lisboa, este será reforçado com políticas de incentivo à coesão social territorial, assegurando a equidade e permitindo a afirmação dos Direitos Sociais.

Está em preparação a actualização do Programa Local de Habitação de Lisboa perspectivando-se os seguintes passos metodológicos:

- 1.º passo Avaliar as medidas segundo a sua concretização. Passados 5 anos da realização do Programa Local de Habitação, onde estamos (status quo actual).
- 2.º passo Avaliar a concretização das medidas segundo os cachos denominados por pérolas, ostras, elefantes brancos, pães com manteiga e tiros ao alvo, segundo o grau de exequibilidade/contribuição.
- 3.º passo Estimar o valor das medidas já concretizadas para alcançar o Objectivo de topo do PLH . Que parte do plano já está executada (grau de concretização).
- 4.º passo Revisão/actualização das medidas existentes
 - por impossibilidade de levá-las à prática,
 - por estarem defasadas da realidade actual,
 - por não terem ainda sido implementadas,
 - novas medidas a introduzir.
- 5.º passo Cruzamento das medidas nos diversos objectivos.
- 6.º passo Participação focalizada - Juntas de Freguesia, Serviços Municipais, etc — participação pública.

²⁶ Deliberação n.º 31/CM/2014 - Criação da Equipa de Projeto para o Programa Local de Habitação e dos Direitos Sociais (PLH+DS) tendo a autora do presente trabalho sido designada coordenador da Equipa.



A recente reorganização administrativa da cidade, com a redução de 53 para 24 Freguesias, implicou a descentralização de um grande número de competências e também de meios financeiros e de recursos humanos²⁷.

Este é hoje o maior desafio que se coloca aos órgãos autárquicos da cidade de Lisboa, isto é, a construção de um modelo de concertação de soluções entre a estratégia mais macro e global e os projectos de desenvolvimento local, transformando progressivamente Lisboa numa cidade mais atractiva para os jovens e amigável para os idosos garantindo uma elevada qualidade de vida simultaneamente para aos que nela residem e trabalham.

Acredita-se que desta forma se possa responder de forma mais integrada e plena à Declaração de Medellín, emanada do último Fórum Urbano Mundial das Nações Unidas WUF7 e construir uma “cidade para a vida”.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. C.; BRITO, M; GRAÇA, M. S. *Processos Participativos em Planeamento Urbano e Habitacional: O Programa Local de Habitação e os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP)*, Laboratório, Lisboa: Nacional de Engenharia Civil, 2013.
- BANA E COSTA, C. A. *Avaliação Multicritério na Elaboração da Matriz Estratégica do Programa Local de Habitação de Lisboa*. Anais do 54th IFHP World Congress, em Porto-Alegre: Building Communities for the Cities of the Future. Porto Alegre: Novembro de 2010.
- BOURDIN, A. *O urbanismo depois da crise*. Lisboa: Livros Horizonte, 2011.
- COSTA LOBO, M. L. Da. *Reflexões Sobre Temas de Habitação*. Lisboa: Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, IST, 1988.
- COSTA LOBO, M. L. Da. SIMÕES JR, J. G. *Urbanismo de Colina. Uma Tradição Luso-Brasileira*, Lisboa: Press e Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.
- CRAVEIRO, M. T.; NUNES DA SILVA, F. *Participação pública na operacionalização do planeamento Municipal*. Revista Urbanismo, n. 6, p. 31-37. Lisboa: 2000.
- CRAVEIRO, M. T. *O reforço dos equipamentos de proximidade para a sustentabilidade das cidades – O caso de Lisboa*. In Uma Utopia Sustentável. Arquitectura e Urbanismo no Espaço Lusófono que Futuro?, Actas do 1.º Seminário Internacional da Academia de Escolas de Arquitectura e Urbanismo de Língua Portuguesa. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, 19 a 23 de Abril de 2010.
- _____ *A aplicação do plano-processo ao caso de Lisboa – algumas considerações se e contributos para a requalificação urbana*. Cadernos de Urbanismo, I Fórum Nacional de Urbanismo e Autarquias. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 1997.
- _____ *A retoma do planeamento estratégico 2001-2005 na cidade de Lisboa – Breve síntese*. Revista Geonova, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2005.
- _____ *O processo de Planeamento Estratégico em Lisboa: Dilemas, desafios e resultados*. Oculum Ensaios, Revista de Arquitectura e Urbanismo. Campinas: 2008.
- _____ *Retomar o Planeamento Estratégico*. Revista Arquitecturas, n.º 54. Lisboa: 2010.
- _____ *Do Bairro Clandestino às Áreas de Génese Ilegal – um problema que permanece em Portugal*. Artigo elaborado no âmbito da publicação DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA À REGULARIZAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA PORTUGAL-BRASIL. FAUTL, 2011.
- _____ *Espaço e Poder: O Programa local de Habitação em Acção*. Palcos da Arquitectura, Vol. I. Lisboa: Academia de Escolas de Arquitectura e Urbanismo de Língua Portuguesa, 2012.
- FERREIRA, A. F. *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

²⁷ Lei n.º 56/2012 de 8 de Novembro - Reorganização administrativa de Lisboa