

**ESTUDO SOBRE NOVAS DINÂMICAS RESIDENCIAIS,
ECONÓMICAS E URBANÍSTICAS NO
CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA**

2. SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO



Junho de 2017

(Rev. Dezembro de 2017)

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

ÍNDICE

1. Introdução	4
1.1. <i>Enquadramento do estudo</i>	4
1.2. <i>As grandes questões orientadoras</i>	5
1.3. <i>A natureza e a estrutura do relatório</i>	6
2. A construção de um diagnóstico prospetivo	7
2.1. <i>Condicionantes e domínios de diagnóstico</i>	7
2.2. <i>Uma leitura de enquadramento</i>	8
2.3. <i>Síntese do diagnóstico</i>	9
3. Uma evolução complexa e disruptiva	17
3.1. <i>A tendência histórica</i>	17
3.2. <i>Um movimento de “regresso à cidade”</i>	18
3.3. <i>A (súbita) chegada dos novos city users e stakeholders: residentes temporários, turistas e investidores</i>	20
4. Que futuro?	22
4.1. <i>Embora disruptivas, estas novas dinâmicas parecem afirmar uma nova tendência</i>	22
4.2. <i>Um cenário tendencial muito provável</i>	23
4.3. <i>Riscos associados ao aprofundamento do cenário tendencial: um futuro insustentável?</i>	24
5. Uma estratégia para a sustentabilidade	27
5.1. <i>Uma visão de consenso</i>	27
5.2. <i>Como implementar uma estratégia de reequilíbrio?</i>	28
5.3. <i>Os objetivos estratégicos</i>	29
6. Plano de ação	30
6.1. <i>A natureza e os agentes de intervenção</i>	30
6.2. <i>Linhas de intervenção</i>	30
6.3. <i>Plano de ação</i>	33

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO



O estudo sobre novas dinâmicas urbanas no Centro Histórico de Lisboa foi realizado por uma equipa da *Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA*.

Coordenação geral: **Artur Costa** (engenheiro civil, pós-graduado em ordenamento do território e ambiente), **Andreia Magalhães** (geógrafa, mestre em planeamento regional e urbano) e **Elisa Pérez Babo** (economista, mestre em planeamento do território - inovação e políticas de desenvolvimento).

Outros colaboradores: **Daniel Miranda** (geógrafo, pós-graduado em planeamento e projeto do ambiente urbano e em economia e políticas urbanas), **Susana Magalhães** (arquiteta de planeamento urbano), **Ana Galego** (engenheira geográfica) e **António Figueiredo** (economista, Professor Auxiliar aposentado da Faculdade de Economia do Porto).

Especialistas externos: **Edite Sousa Cruz** (engenheira civil, MBA em avaliações, especialista em Avaliações de Engenharia da Ordem dos Engenheiros e membro da *Royal Institution of Chatered Surveyors*), **Filipe Vasques** (Doutor em Engenharia Civil pós-graduado em gestão da construção e do património imobiliário, Professor Adjunto do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa), **Gorete Rato** (economista, gestora) e **Ricardo Magalhães Tavares** (jurista).

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

A área do **centro histórico de Lisboa** tem sido palco de um conjunto de dinâmicas que alteram a tendência mais histórica de perda demográfica e degradação de edifícios e funcional. Algumas destas dinâmicas já eram evidenciadas há cerca de uma década, pelo menos em determinados bairros, mas outras são bastante mais recentes (últimos 3-4 anos), manifestando-se, sobretudo, da seguinte forma:

- **Presença crescente de novos *city users*** (turistas e visitantes, residentes permanentes de comunidades imigrantes e residentes temporários de diversas nacionalidades, etc.).
- **Aceleração da alteração funcional** ao nível dos usos dos edifícios e de tipologias comerciais e de serviços, acompanhada da perda de residentes, de negócios tradicionais e de comércio de proximidade.
- **Intensificação do processo de reabilitação** do edificado e **subida significativa de preços** no setor imobiliário.

Estas dinâmicas estão relacionadas com fatores e tendências em diversos domínios e escalas territoriais e temporais.

Referimo-nos às transformações nos mercados e no setor turístico, associadas à instabilidade em algumas regiões do globo, que convergem com a crescente visibilidade internacional e atratividade de Portugal, e Lisboa em particular e, em simultâneo, com a emergência da chamada “economia da partilha”, que veio inovar nos produtos e na relação entre oferta e procura turística; e, também, a situação financeira global, em que o investimento em imobiliário surgiu como um refúgio seguro e rentável para capitais nacionais e internacionais, ganhando em comparação com investimentos no mercado de capitais ou bolsista.

Referimo-nos, também, a um conjunto de políticas públicas nacionais nos domínios da habitação (alterações ao Regime Jurídico do Arrendamento Urbano), da reabilitação urbana (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana) e de atração de investimento e de residentes não permanentes (com incentivos fiscais significativos).

E referimo-nos, por último, ao quadro de relativa degradação e baixo grau de ocupação dos edifícios no centro histórico, que criou um mercado de oferta de imóveis a baixo custo; tal como à crise económica, financeira e social que se viveu em Portugal, que motivou a aposta, de muitos residentes e proprietários, na utilização dos edifícios e das próprias residências como meio de geração de rendimentos complementares.

Estes fatores, associados às transformações contextuais que referimos, geraram uma oportunidade única para os investidores e para a consolidação de um fenómeno de aceleração do investimento imobiliário, com presença forte dos investimentos associados ao turismo e a habitação dirigida a nichos do mercado com elevado poder de compra.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Nem todas as dinâmicas associadas a estas transformações são devidamente conhecidas, sobretudo por serem muito recentes, e ainda menos a existências de relações causais inequívocas entre alguns fatores e as suas consequências. Neste sentido, as **Juntas de Freguesia de Misericórdia, Santa Maria Maior e São Vicente** promoveram este estudo que tem como principais objetivos:

- Aprofundar o conhecimento sobre as tendências, compreender as suas causas e antecipar as possíveis trajetórias futuras.
- Avaliar os efeitos destas dinâmicas em termos de qualidade de vida dos residentes e da sustentabilidade urbana, social e económica do centro histórico.
- Identificar e avaliar medidas e iniciativas públicas que permitam mitigar ou compensar os efeitos negativos e acentuar os efeitos positivos destas dinâmicas.

Espera-se, do estudo, a proposta de medidas de fomento da residencialidade permanente e de regeneração e requalificação integrada das diversas funções urbanas. Essas medidas devem permitir que o centro histórico evolua num quadro de equilíbrio das dinâmicas residenciais, económicas e urbanísticas, mantendo os valores próprios e distintivos desta área e incorporando as tendências urbanas contemporâneas.

O estudo está ancorado na análise da situação e das tendências específicas da área, do quadro contextual, nacional e internacional e do conjunto de políticas e dinâmicas públicas e privadas que favorecem ou retraem essas tendências¹.

1.2. AS GRANDES QUESTÕES ORIENTADORAS

O trabalho orienta-se a partir de um ponto de partida inicial que consiste na procura de resposta para algumas questões, designadamente:

- As dinâmicas socioeconómicas atuais são o acentuar de tendências que já se vinham revelando ou são disruptivas? A emergência de “novos residentes” e de residentes de curta duração já era uma realidade (veja-se a importância dos estudantes Erasmus, desde a década de 1990, ou a chegada de contingentes de imigrantes de países asiáticos que se instalaram na área do centro histórico, em comunidades organizadas desde o final do século passado), o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) é de 2006 (embora as alterações trazidas pela versão de 2012 tenham tido um impacto superior) e plataformas como o *Booking* (desde 2005) ou o *Airbnb* (desde 2008) já integravam oferta de alojamento local. Foi a convergência progressiva de fatores deste tipo que precipitou o quadro atual, ou outros se lhes associaram, amplificando subitamente os efeitos?
- As dinâmicas do mercado turístico, imobiliário e de investimento vieram ocupar predominantemente espaços vazios ou é mais significativa a *expulsão* de pessoas e atividades anteriormente instaladas? Ou, na realidade, as duas

¹ Esta análise é apresentada noutro volume do estudo, designado *Enquadramento e Diagnóstico*.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

situações ocorreram, de forma sucessiva, e apenas quando o “mercado” já não oferecia edifícios devolutos (por inexistência, inadequação ou por inflação dos preços) começaram a existir pressões para a saída dos residentes e ocupantes anteriores? Os efeitos “virtuosos” do processo transformaram-se em “viciosos”?

- A quebra demográfica foi reforçada pelas novas dinâmicas de atração e pelo NRAU, porque passaram a predominar residentes temporários de curta duração, ou, pelo contrário, as novas dinâmicas permitiram atenuá-la ou, até, invertê-la – embora com outras tipologias de residentes? Estamos a assistir a uma transformação radical da base social e económica desta área, e esta é inevitável, ou é possível fazer uma síntese que integre e equilibre a base histórica com os novos segmentos de residentes, temporários e permanentes?
- Que implicações, positivas e negativas, estão a ter as novas dinâmicas de atração - turística, de investimento, de residentes estrangeiros e/ou de forte poder aquisitivo (incluindo ARI/*Golden Visa* e regime fiscal para residentes não habituais) - na qualidade de vida dos residentes (por comparação a uma situação hipotética de ausência dessas dinâmicas)? É possível intervir no sentido de maximizar as vantagens e contrariar os efeitos mais penalizadores?
- Neste quadro, e face a distintas perspetivas de evolução da situação, que novas exigências se colocam à gestão urbana e às autoridades locais? Que tipo de iniciativas serão adequadas para intervir no sentido de favorecer um futuro sustentável para o centro histórico de Lisboa?

1.3. A NATUREZA E A ESTRUTURA DO RELATÓRIO

Este estudo sustenta-se num conjunto de elementos do enquadramento e diagnóstico, que são apresentados noutra volume². Aí se apresenta a análise do quadro de políticas, dinâmicas e tendências, em vários domínios, que ocorreram nos últimos anos, contrastando-as com a situação específica da área do centro histórico.

Neste relatório de síntese privilegia-se a componente prospetiva e propositiva. Partindo de uma síntese integrada do diagnóstico (capítulo 2) e da reconstituição do processo que conduziu à situação atual (capítulo 3), o estudo identificou um cenário tendencial que apresenta forte probabilidade de se transformar na matriz de evolução dos próximos anos (capítulo 4). Alguns elementos desta tendência evidenciam riscos acentuados de desagregação social, cultural e funcional do centro históricos (identificados também no capítulo 4), pelo que a estratégia de ação definida deve tê-los em consideração. Esta estratégia (capítulo 5) pretende aproveitar as dinâmicas dominantes como motor do desenvolvimento urbano equilibrado para o centro histórico de Lisboa. Vão nesse sentido as recomendações e o programa de ação sugeridos (capítulo 6).

² Volume 1: Enquadramento e diagnóstico.

2. A CONSTRUÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO PROSPETIVO

2.1. CONDICIONANTES E DOMÍNIOS DE DIAGNÓSTICO

A proposta de estratégia que se apresenta neste relatório assenta numa leitura integrada e dinâmica de elementos de diagnóstico que são, como referido, apresentados de forma mais detalhada num documento complementar de enquadramento e diagnóstico. Nesse documento detalham-se também as fontes de informação utilizadas, que foram, de uma forma resumida, as seguintes:

- Estatísticas oficiais e outros dados quantitativos (Câmara Municipal de Lisboa, Juntas de Freguesia, Instituto Nacional de Estatística, Ministério do Emprego e Segurança Social, Ministério da Administração Interna, Turismo de Portugal, Observatório de Turismo de Lisboa, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Serviço de Estrangeiros e Fronteira, AICEP).
- Entrevistas e painéis de discussão (serviços da CML e das JF, Associação de Turismo de Lisboa, representantes de grupos de interesse locais – residentes, atividades económicas e movimentos associativos), num total de cerca de 40 inquiridos.
- Estudos de caso, com trabalho de terreno (eixo R. do Paraíso- R. dos Remédios; Praça de S. Paulo; Quarteirões das Olarias).
- Análise documental (relatórios, planos, estudos, inquéritos, boletins, revistas, legislação, *sites* Internet e outros). Principais entidades abrangidas: Airbnb, Booking, Associação de Turismo de Lisboa, Associação de Alojamento Local de Portugal, Associação de Hotelaria de Portugal, empresas do setor imobiliário, Confidencial Imobiliário.

Apesar da diversidade de fontes, o diagnóstico foi fortemente condicionado pela falta de informação com o grau de atualização necessário para descrever fenómenos que se manifestaram, em parte, nos últimos três ou cinco anos. Atente-se, também, na dimensão territorial da área em estudo (três freguesias no centro histórico de Lisboa), que implicou dificuldades na leitura específica dos dados quantitativos que, na maior parte, têm um grau de desagregação geográfico insuficiente.

Estas insuficiências associadas à informação estatística e territorial analisada, bem como a importância que a informação qualitativa (documental e testemunhal) e de observação direta assumiram, acabam por ver o seu impacto nas conclusões bastante diluído quando se considera a complexidade dos fenómenos e, sobretudo, as suas inter-relações e influências mútuas. Tal complexidade é evidenciada pelos grandes domínios do diagnóstico realizado:

- As dinâmicas do turismo e a nova economia de partilha.
- As políticas públicas de habitação, reabilitação e revitalização urbanas.
- Os movimentos de capitais e os incentivos ao investimento.
- O quadro legislativo nacional relevante nos diversos domínios considerados.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

- As dinâmicas sociais, funcionais e económicas específicas no centro histórico e na cidade de Lisboa

As secções seguintes apresentam uma visão sistemática e sintética das conclusões desse diagnóstico, para que se garanta a compreensão das bases em que assentam as propostas avançadas neste estudo.

2.2. UMA LEITURA DE ENQUADRAMENTO

A abordagem metodológica que foi adotada no estudo (leitura de dinâmicas externas e de contexto cruzada com uma análise mais específica da realidade territorial das freguesias abrangidas) carece de um enquadramento geral que permita compreender que os fenómenos ocorridos no centro histórico de Lisboa não são independentes da situação económica e financeira nacional e internacional, nem da crise social que esta provocou a partir de 2008, acentuada com a política de austeridade posterior. Da mesma forma, o mais recente processo de recuperação macroeconómica deve também ser tido em conta na forma como se analisam as tendências atuais.

A leitura de alguns analistas económicos sugere que em Portugal ocorreram, em simultâneo, três crises:

- a crise do esgotamento do modelo de crescimento baseado nos bens e serviços não transacionáveis e no binómio imobiliário - infraestruturas públicas;
- o impacto direto da crise, atalhado primeiro com a receita intervencionista vinda da Comissão Europeia e rapidamente invertida;
- a crise das dívidas soberanas, com o resgate da Troika, austeridade severa e recessão e destruição do produto associada.

Todas estas dimensões da crise produzem efeitos diferenciados no setor do imobiliário, crédito à habitação, imparidades sucessivas no sistema bancário e financeiro e também, do lado dos proprietários de imóveis e cidadãos, uma quebra de rendimento, por vezes drástica (com o crescimento do desemprego). Criou-se, assim, e a nível nacional, um “caldeirão” em que havia um conjunto significativo de imóveis potencialmente disponíveis (de pequenos proprietários, de famílias que perderam rendimento e até de bancos, na sequência da execução de hipotecas), em que muitas pessoas procuraram oportunidades no quadro da economia de partilha (arrendando, por exemplo, apartamentos ou quartos através das plataformas eletrónicas).

Simultaneamente, o quadro internacional em matéria de investimento e mercado imobiliário sofreu também uma transformação, que começou por uma retração. Mas, tal como indicam diversos estudos económicos, há uma relação entre o panorama de *zero lower bound* vivido pelo sistema financeiro mundial (taxas de juro nulas ou negativas) e a criação de fenómenos especulativos, entre os quais o imobiliário. Os fundos financeiros especializados começaram a regressar – primeiro, em Espanha, onde alguns fundos americanos fizeram a compra de um volume significativo de habitação social, anteriormente detido por municípios, e logo depois em Portugal, começando por Lisboa. Cresceu o fluxo de capitais dirigido ao mercado imobiliário, que vivia já um momento de agitação, com a oferta latente, que referimos acima, a tornar-se real a partir do impulso dado pelas alterações ao quadro legislativo do arrendamento urbano (2009 e 2012), pelos incentivos à reabilitação urbana e ao investimento estrangeiro e pela procura baseada no turismo.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Neste último domínio, deve notar-se que a recuperação macroeconómica do país, iniciada em 2014, coexistiu com um efeito de notoriedade internacional crescente, fruto de algumas políticas anteriores de promoção internacional da imagem, em simultâneo com o agravamento da situação de instabilidade em mercados turísticos concorrentes com a oferta nacional. Neste contexto, foi muito relevante a crescente internacionalização e profissionalização dos operadores turísticos portugueses (ou que operam em Portugal), bem inseridos em redes de operadores internacionais.

É neste quadro geral que deve ser entendida a análise mais específica das dinâmicas recentes no centro histórico de Lisboa, um espaço onde, pela sua singularidade, alguns destes aspetos assumiram contornos de uma transformação drástica.

2.3. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO

Tendo por base as análises e reflexões desenvolvidas na fase de enquadramento e diagnóstico, realizou-se uma leitura cruzada dos vários domínios abordados, tendo em vista elaborar uma síntese dinâmica do diagnóstico que permita avançar para uma leitura prospetiva e uma proposta de estratégia de ação.

Esta síntese é agora apresentada, através da sistematização dos principais elementos de diagnóstico, organizados em três componentes fundamentais:

- A. Elementos de enquadramento
- B. Contexto local
- C. Dinâmicas locais recentes

A. Elementos de enquadramento

Há um conjunto de mudanças em termos de quadro regulatório e de dinâmicas sectoriais e outras que, de acordo com o diagnóstico efetuado, condicionam as transformações urbanas recentes na cidade de Lisboa e, em particular, no centro histórico. Entre estas, distinguem-se os elementos externos (ao contexto nacional) e os elementos internos (especificamente nacionais ou da cidade de Lisboa), considerando-se os seguintes âmbitos:

- Conjuntura económica, incluindo aspetos transversais a diversos domínios
- Investimento e mercado imobiliário, agregando aspetos do diagnóstico referentes essencialmente aos movimentos de capitais e aos incentivos ao investimento
- Atividade turística, integrando elementos sobre as dinâmicas do turismo e a nova economia de partilha
- Mercado de arrendamento, considerando essencialmente elementos analisados ao nível das políticas de habitação
- Reabilitação urbana, incorporando outros elementos também considerados em matéria de políticas de habitação
- Outros domínios.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Quanto aos elementos externos, parecem ser mais relevantes os que se relacionam com a conjuntura económica, o investimento e o mercado imobiliário e a atividade turística.

Conjuntura económica:

- A crise financeira a nível mundial traduziu-se numa situação de recessão prolongada (sobretudo em Portugal): registou-se uma desvalorização do imobiliário (desde 2009), as insolvências e as situações de condicionamento financeiro colocaram no mercado muitos imóveis a preços muito baixos e aumentou a dificuldade de acesso a crédito.

Investimento e mercado imobiliário:

- A instabilidade do setor financeiro, aliada a um longo período de juros baixos decorrentes da intervenção dos bancos centrais durante a crise, tem favorecido o mercado imobiliário como ativo de investimento.

Atividade turística:

- O turismo é um setor em franco crescimento, a nível global.
- A emergência de plataformas eletrónicas associadas a novas “modalidades” turísticas, designadamente no quadro da economia da partilha, com oferta de alojamento, transporte, guias e outros serviços.
- A expansão do conceito “*live like a local*”, promovido designadamente por aquelas plataformas, com oferta concentrada essencialmente nos bairros históricos das cidades.
- A expansão da oferta das companhias aéreas *low cost*.
- As situações de instabilidade política e social (Médio Oriente, norte de África, sul da Europa, especialmente Grécia e Itália) transferem fluxos turísticos europeus (para Portugal).

Quanto aos elementos internos, há aspetos relacionados com aqueles domínios, mas também com o mercado de arrendamento, a reabilitação urbana e outros.

Conjuntura económica:

- Na sequência da conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira em 2014 e do início da intervenção do BCE, muitos agentes económicos (promotores, prestadores de serviços, investidores, particulares) puderam recuperar confiança e entrar de novo no mercado (comprando, arrendando, iniciando ou retomando empreendimentos).

Investimento e mercado imobiliário:

- Diversos instrumentos de política pública promovem o investimento estrangeiro, a atração de capitais e a fixação de residentes estrangeiros com poder de compra: regime fiscal especial de RNH (particularmente interessante para europeus) e ARI/Golden Visa (2,8 mil milhões de euros em aquisição de imóveis até abril de 2017).
- Lisboa apresenta rentabilidades mais elevadas do que outras capitais europeias (designadamente porque o imobiliário mantém preços muito abaixo da

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

generalidade daquelas), ainda que maiores riscos, atraindo fundos de risco e investidores institucionais.

Atividade turística:

- Em Portugal, o turismo tem crescido bem acima da média europeia. A AML concentra 25% das dormidas em hotelaria e $\frac{3}{4}$ destas são no concelho de Lisboa.
- O incremento do setor turístico aconteceu em grande medida como resposta económica à crise (setor exportador).
- Projeção externa de Lisboa como cidade muito atrativa para visitar (e habitar), no quadro de uma afirmação internacional de cidades portuguesas (também o Porto) associada ao seu interesse cultural e à hospitalidade e segurança que oferecem.
- Regulação (insuficiente) dos novos formatos da oferta turística, permitindo enquadrar uma oferta de alojamento “informal” em expansão.

Mercado de arrendamento:

- O novo quadro legal do arrendamento urbano eliminou fatores de rigidez do mercado (particularmente em 2012), criando um mecanismo efetivo de atualização das rendas congeladas e de transformação dos contratos, alterando as condições do mercado de arrendamento.
- Criação de programas municipais de estímulo ao arrendamento (incentivos financeiros).

Reabilitação urbana:

- A crise da construção civil e do imobiliário traduz-se na transferência da atividade das empresas do setor para a reabilitação urbana, ainda que com dinâmica pouco acentuada.
- O RJRU e instrumentos de planeamento e estratégia urbana, instrumentos de natureza fiscal, instrumentos de natureza regulamentar e administrativa, assim como instrumentos de apoio financeiro de incentivo à reabilitação urbana (combinando diversas fontes, nacionais e comunitárias) funcionaram como aceleradores da reabilitação urbana ao nível nacional.
- Em Lisboa, desde a entrada em vigor da Estratégia de Reabilitação Urbana para Lisboa (2011), diversos fatores funcionaram como aceleradores do processo de RU: a Área de Reabilitação Urbana de Lisboa (2012, alterada em 2015) sistematiza a estratégia de RU para a cidade e articula aqueles instrumentos nacionais.
- Ainda ao nível municipal, proliferam os instrumentos e programas municipais dirigidos à habitação, ao arrendamento e à reabilitação urbana.
- Simplificação dos procedimentos urbanísticos de reabilitação de edifícios (particularmente o regime excecional e temporário de reabilitação urbana, de 2014).

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Outros domínios:

- Licenciamento zero: simplificação de processos de instalação e modificação de atividade de estabelecimentos de comércio e restauração, de ocupação do espaço público, de comunicação e alteração do horário de funcionamento, etc.

B. Contexto local

Constatou-se que há características específicas do centro histórico de Lisboa que condicionaram o modo como aqueles elementos de enquadramento (A) se repercutiram neste contexto territorial em concreto.

No essencial, essas características traduziram-se numa forte apetência / vulnerabilidade desta área da cidade para protagonizar um conjunto significativo de transformações urbanas, a um ritmo particularmente acelerado.

A análise desenvolvida permite destacar as seguintes características principais (indicando-se alguns dados que as confirmam):

- Carácter histórico e valor patrimonial e identitário.
- Forte presença de prédios devolutos e/ou degradados. (Os edifícios degradados ou a precisar de grandes reparações eram, em 2011, 14% do total. Mais de um quarto dos edifícios da cidade em mau e péssimo estado de conservação estavam, em 2016, total ou parcialmente devolutos (grande parte deles localizada no centro histórico. Mais de um quarto dos alojamentos estavam vagos em 2011).
- Arrendamento como forma de ocupação predominante (64% dos alojamentos de residência habitual estavam arrendados, dados de 2011).
- Tipologias arquitetónicas e construtivas adaptáveis e disponíveis para soluções de alojamento turístico. (Mais de metade dos edifícios são mais que centenários).
- Abundância de fogos com fracas condições para se adaptarem às exigências mais comuns de habitação permanente (mais de um terço dos alojamentos têm menos de 50 m²).
- Presença (pontual, mas significativa) de imóveis de grandes dimensões e com potencial de valorização imobiliária (na freguesia da Misericórdia 4% dos alojamentos têm mais de 200 m²).
- Espaço público requalificado
- Envelhecimento e frágil estatuto socioeconómico de muitos residentes. (mais de um quarto dos residentes são idosos, dados de 2011).

C. Dinâmicas locais recentes

O impacto daquele enquadramento (A) quando “embate” no centro histórico de Lisboa com aquelas especificidades (B) traduz-se num leque de transformações que se observaram de forma mais ou menos acelerada neste território.

Essas transformações conduzem, essencialmente, a uma reconfiguração sociodemográfica (ao nível da residência e, mais globalmente, da utilização deste território), ao incremento da atividade económica e à aceleração da transformação

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

funcional, à dinamização da reabilitação e do mercado imobiliário e ainda a alterações na qualidade de vida dos residentes e na sustentabilidade urbana.

Reconfiguração sociodemográfica (residência e utilização):

- Na primeira década deste século, a tendência de redução do número de residentes no centro histórico não foi tão acentuada quanto a verificada nas décadas precedentes.
- Algumas zonas do centro histórico registam, inclusivamente, uma recuperação populacional (verificada ao nível dos Censos e/ou do recenseamento eleitoral)
- Os imigrantes parecem contribuir para a atenuação do declínio demográfico recente (crescimento mais significativo é de brasileiros e asiáticos, e em Santa Maria Maior); nos anos mais recentes os estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral (designadamente cidadãos da UE) aumentaram.
- Forte aumento da procura turística (o número de dormidas de estrangeiros aumentos 7,4% entre 2009 e 2016; a taxa de ocupação dos hotéis foi, no 1.º quadrimestre de 2017, superior em 8 pp à de 2016).
- Presença crescente de novos *city users* (para além de turistas e visitantes, imigrantes, estudantes e residentes temporários de diversas nacionalidades), com grande diversidade em termos de grupos etários, socioeconómicos, culturais e de interesses.
- Crescente ocupação e fruição do espaço público, associada também a intervenções de requalificação e melhores padrões de qualidade.
- Proliferação de novas tipologias de oferta turística, dominando primeiro um modelo baseado na economia de partilha e numa lógica de geração de um complemento de rendimento das famílias residentes, depois generalizando-se um modelo assente em agentes económicos de maior dimensão e capacidade económico-financeira e mais profissionalizados.

Incremento da atividade económica e aceleração da transformação funcional:

- Renovação das atividades comerciais e de serviços, com novas tipologias que se orientam para os segmentos de procura dominantes ou emergentes (modernização e/ou reconversão dos estabelecimentos).
- Expansão muito significativa das atividades associadas ao turismo: hotéis, *hostels*, unidades de alojamento local, restaurantes, cafés, comércio especializado de produtos locais/“souvenirs”, atividades de animação turística como organização de percursos de visita, aluguer de bicicletas, *scooters*, *segways* ou carros elétricos, etc.
- O alojamento local, em particular, cresceu de forma explosiva nos últimos anos (entre 2015 e 2016 o número de unidades de AL registadas cresceu 70%) e praticamente dobra a capacidade de alojamento turístico da cidade. Mais de metade (58%) da oferta de AL em Lisboa concentra-se nas três freguesias do CH.
- No AL, está a crescer o peso relativo dos titulares que são proprietários dos imóveis ou frações (por contraponto a outras formas de ocupação, como o arrendamento). Os quase 50% de titulares que são proprietários são, na

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

esmagadora maioria, pessoas singulares, exploram, de uma forma geral, apenas uma unidade de AL e começa a ser representativo o número de estrangeiros (nas unidades registadas em 2017, no CH, 12% dos titulares proprietários foram estrangeiros).

- No caso dos titulares de AL arrendatários, comodatários, cessionários ou de outras qualidades o panorama indicia sinais de profissionalização de gestão – cerca de 60% são pessoas coletivas, não há praticamente titulares estrangeiros e é neste grupo que se concentram os titulares que gerem um maior número de unidades. Nota-se a concentração relativa no CH das entidades que gerem mais unidades em simultâneo: aqui, 9% dos titulares gerem 5 ou mais unidades, contra 6% na média da cidade
- A economia de partilha cresce noutros segmentos, além do AL (e do transporte de passageiros, tipo UBER), também apoiados em plataformas digitais, embora ainda sem uma expressão muito significativa em Lisboa, p. ex. serviços ligados à alimentação (refeições em casa de residentes, workshops, organização de roteiros ou provas gastronómicas) e serviços de experiência em viagem (roteiros ou visitas guiadas, com apoio de fotógrafos, arquitetos, historiadores, jornalistas, guias turísticos, especialistas em gastronomia ou enologia, etc.), em grande medida convergindo no centro histórico.
- As taxas de ocupação dos estabelecimentos hoteleiros e os preços médios por quarto aumentam. A oferta hoteleira acompanha esta dinâmica – estão previstos, em 2017, 18 novos hotéis na cidade de Lisboa.
- Crescimento do emprego e da criação de riqueza, bem como da carga fiscal com “origem” no CH.
- Perda de negócios tradicionais e de comércio e serviços de proximidade, acompanhada pela reativação de outros, incluindo negócios locais de proximidade à residência, ainda que temporária.
- Reforço e expansão de polos de lazer noturno com o aparecimento de novos estabelecimentos.
- Robustecimento da “rede de empreendedorismo”, com instalação de espaços de incubação, aceleração e instalação temporária de empresas.

Dinamização da reabilitação e do mercado imobiliário:

- A reabilitação urbana tem um papel crescente no setor da construção e é atualmente preponderante na oferta para habitação no CH como resultado da intensificação da reabilitação do edificado: o CH regista uma dinâmica urbanística forte (sobretudo desde 2013), concentrada em obras de alteração, ampliação e reconstrução.
- Melhoria do estado de conservação dos edifícios (entre 2012 e 2016 registou-se um decréscimo de 5,8% nos edifícios classificados em mau/muito mau estado de conservação na UITCH).
- Ritmo muito acelerado no processo de reabilitação, que pode estar a colocar em causa a qualidade das intervenções (especialmente no que se refere ao risco sísmico) e a transformar as tipologias dos edifícios e alojamentos, afetando a paisagem urbana e o padrão funcional (entre 2009 e 2014 o peso das obras

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

destinadas a habitação familiar no total de obras de reabilitação caiu de quase 70% para pouco mais de 56%).

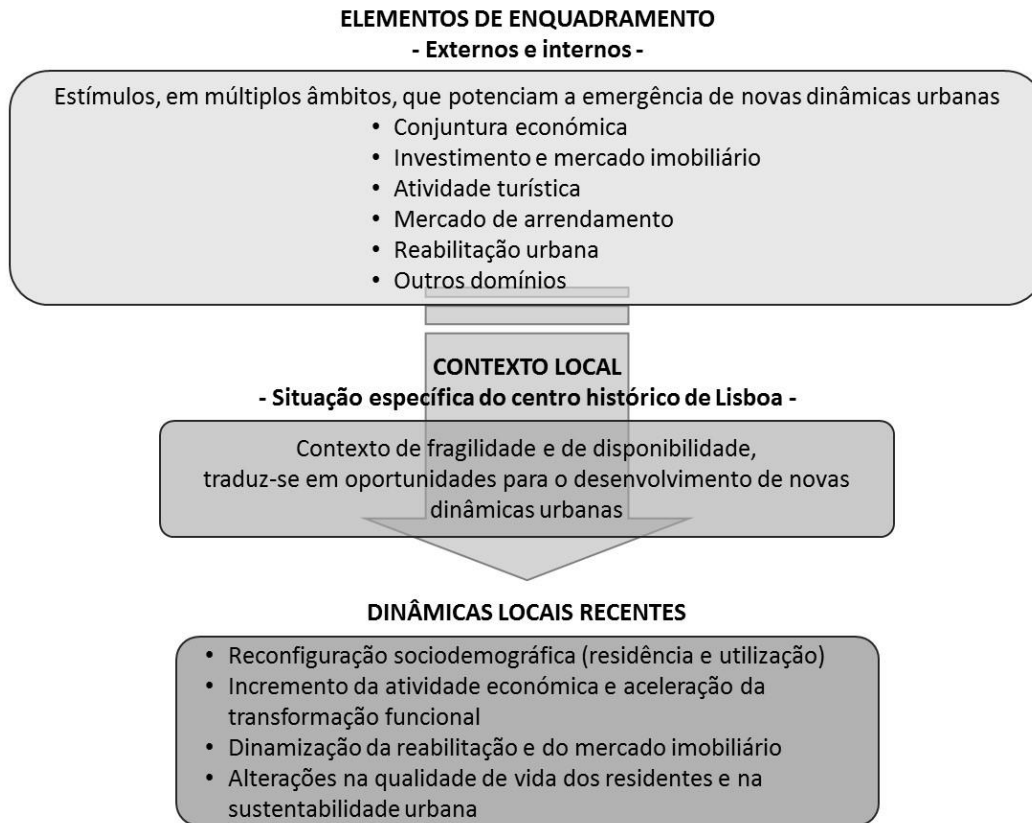
- Crescimento da procura “externa” de imobiliário, primeiro visando localizações de excelência e imóveis de elevado valor (uso privado e aproveitamento do Golden Visa), depois numa lógica de investimento mais sustentado por via de oportunidades criadas com o “renascimento” do mercado imobiliário, mercado de arrendamento, mercado turístico, entre outros.
- Alargamento e expansão do leque de investidores e interessados no mercado, quer em termos internos quer externos, englobando mais atores institucionais (no 1.º semestre de 2016 os investidores internacionais foram responsáveis por 18,3% do volume de negócios em transações).
- Crescimento de projetos para uso turístico e de comércio, associado ao crescente pendor de procura internacional.
- Aumento muito significativo dos preços de venda (entre 2014 e 2015: aumento de 36% no valor por m²; aumento de 65% nos imóveis para reabilitação; entre 2014 e 2016: aumento de 46%) e de arrendamento, com redução da oferta disponível, associados à forte pressão imobiliária e turística.
- Alterações na ocupação das frações habitacionais, comerciais e de serviços, com alterações ou denúncias de contratos de arrendamento.
- Proliferação de alojamentos reabilitados, embora desocupados (Golden Visa, residentes não habituais, investimento, etc.).

Alterações na qualidade de vida dos residentes e na sustentabilidade urbana:

- Impactos de natureza ambiental: ruído, higiene urbana, segurança, conforto, qualidade do ar, etc.
- Congestionamento e sobrecarga de infraestruturas e serviços urbanos (transportes, rede elétrica, gestão de resíduos, etc.).
- Aumento nos preços de bens e serviços locais.
- Aumento da pressão para saída dos residentes habituais, com abandono – induzido ou forçado - de residências arrendadas ou próprias.
- Mudança de tecido social e de vizinhança, com repercussões nas relações sociais e da convivalidade.
- Mais segurança.
- Perceção positiva da qualidade de vida na cidade, designadamente ao nível da oferta e qualidade dos cafés/restaurantes/esplanadas, de espaços públicos, de atividades culturais, de comércio e serviços e de espaços verdes.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

A figura seguinte ilustra, em termos sumários, os conteúdos das três componentes de síntese do diagnóstico.



3. UMA EVOLUÇÃO COMPLEXA E DISRUPTIVA

A partir do diagnóstico realizado, podemos identificar uma evolução recente (da última década e meia) de transformação da situação de perda e abandono que vinha ocorrendo no centro histórico de Lisboa.

Esta transformação, que em certa medida se traduziu numa inversão de tendências, parece ter ocorrido em dois tempos:

- Numa primeira fase, que acompanha o início do século XXI, houve alguns sinais de renascimento - novos residentes, novas atividades, instalação de profissionais, animação noturna... - em algumas áreas, refletindo as tendências e os estímulos para o “regresso ao centro” que marcavam as políticas urbanas da época.
- Numa segunda fase, que se afirmou a partir dos últimos 4-5 anos, precipitou-se uma grande transformação, que resultou da ocorrência simultânea de vários fenómenos (vejam-se os elementos de enquadramento do diagnóstico síntese e, mais adiante, uma possível explicação para esta combinação de fatores).

Se o primeiro tempo parece ser mais gradual e enquadrado nas dinâmicas locais, o segundo, mais recente, é claramente mais brusco e disruptivo. Embora se trate de um quadro de situação que ainda não é muito bem compreendido pelas estatísticas e estudos existentes, é evidente que transformou profundamente o centro histórico de Lisboa, onde atualmente coexistem e se contradizem múltiplas dinâmicas.

3.1. A TENDÊNCIA HISTÓRICA

Desde os anos 40 do século XX, o centro histórico de Lisboa perdeu três quartos da população residente. No território correspondente às freguesias de Misericórdia, Santa Maria Maior e São Vicente, onde em 1940 residiam cerca de 160 mil pessoas, residem presentemente cerca de 40 mil.

Esta acentuada perda demográfica foi acompanhada por um progressivo envelhecimento, decorrente da saída de muitos dos residentes mais jovens para outras zonas da cidade e suas periferias e da pouca capacidade de atração de novos residentes, dinâmicas essas que reforçaram a “evolução natural” da estrutura etária da população residente, enfraquecendo o seu potencial de rejuvenescimento.

Por seu lado, o acentuar das debilidades sociodemográficas foi acompanhado por uma perda de relevância do centro histórico em termos funcionais e económicos. Se durante muitos séculos este foi um local com uma forte presença de atividades comerciais e de serviços bem como das principais funções políticas e administrativas da cidade e do país, a segunda metade do século XX foi marcada por uma desconcentração de grande parte destas atividades e funções para outras zonas da cidade e dos municípios vizinhos conduzindo a uma perda funcional considerável. Ainda assim, a centralidade simbólica – local e nacional - manteve-se.

O fenómeno de progressivo despovoamento e declínio encontra paralelismo em processos ocorridos nos centros históricos de muitas outras cidades europeias durante a segunda metade do século XX, enquadrando-se em tendências globais que privilegiavam áreas urbanas mais “modernas”, capazes de oferecer melhores condições de conforto, com bom acessos e com estacionamento, favorecendo o transporte em automóvel particular.

3.2. UM MOVIMENTO DE “REGRESSO À CIDADE”

Ao longo da primeira década do novo século, aconteceu no centro histórico de Lisboa um conjunto de mudanças assentes na sua revalorização (simbólica e cultural) que se traduziu na atração de novas atividades, novos profissionais, novos utilizadores e novos residentes.

Estes processos encontram-se documentados em vários trabalhos que apresentam evidências da dinamização de alguns bairros do centro da cidade por via de movimentos migratórios em geral e, em particular, de processos de gentrificação ou nobilitação (cf., entre outros, Mendes, 2006; Costa, 2007; Rodrigues, 2010; Seixas et al, 2013³). De acordo com estes trabalhos, verificou-se “um atenuar e mesmo, em determinados casos e espaços, um refluxo destes processos [de declínio sociodemográfico], através de novas expressões de capacidade de atração de população em idade ativa, tanto a nível metropolitano como internacional”⁴ (Seixas et al, 2013, pág. 68). Os sinais deste “renascimento” do centro histórico de Lisboa são também reconhecidos na Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado (2006).

As lógicas de recomposição sociodemográfica desenvolvem-se essencialmente em áreas mais simbólicas (como o Bairro Alto, que pode ser considerado precursor destes processos), estando “fortemente ancoradas em expectativas que valorizam não só a proximidade a funções urbanas especializadas (laborais, económicas ou de lazer), como igualmente a práticas sociais e a lógicas simbólicas e representacionais, tributárias de estilos e modos de vida diferenciados, menos assentes em lógicas de quotidianos modernistas e pendulares, mas mais focadas em vivências e sociabilidades urbanas por si mesmo” (Seixas et al, 2013, pág. 68).

Por seu lado, a informação estatística, como vimos, impõe sérias dificuldades à descrição detalhada deste tipo de dinâmicas, dada a desagregação territorial e o grau de (des)atualização disponíveis. No entanto, a análise de algumas variáveis permite confirmar tendências de recuperação demográfica, identificadas em determinadas zonas do centro histórico, no final do século XX e desde o início do século XXI.

³ MENDES, Luis, “A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição socioespacial”, in Revista Finisterra, Volume 41, Número 81, 2006; COSTA, Pedro, A cultura em Lisboa: competitividade e desenvolvimento territorial, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2007; RODRIGUES, Walter, Cidade em Transição. Celta Editora, Oeiras, 2010; SEIXAS, João, et al, “Os tempos novos do centro histórico de Lisboa”, in RIO FERNANDES, José Alberto e SPOSITO, Maria Encarnação (Orgs.), A Nova Vida do Velho Centro nas Cidades Portuguesas e Brasileiras, CEGOT/FLUP, Porto, 2013.

⁴ Relembre-se a relevância dos estudantes estrangeiros (mais de 15.500 por ano nos estabelecimentos de ensino de Lisboa) cujas áreas preferenciais de residência, segundo um inquérito recente, são a Baixa e o Bairro Alto (a par do Marquês de Pombal e do Saldanha), bem como dos imigrantes oriundos de países asiáticos que se instalaram em algumas áreas específicas do centro histórico de Lisboa, desde o final do século passado.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Assim, é notória a recuperação demográfica registada entre 1991-2001 na antiga freguesia da Encarnação, correspondente, grosso modo, ao Bairro Alto (atual freguesia da Misericórdia). Embora se trate de um aumento populacional ligeiro (3,6%), contrasta claramente com as restantes freguesias, bem como com a evolução demográfica anterior (perdera mais de metade dos residentes entre 1981 e 1991).

Na década seguinte, embora tenha havido uma tendência global de perda, não só essa tendência foi menos acentuada do que nas décadas anteriores (o centro histórico, no seu conjunto perdeu 11,5% dos residentes, entre 2001 e 2011, face a -25% e -31,5%, nas décadas de 80 e 90, respetivamente) como algumas áreas registaram um incremento populacional (parte da Baixa-Chiado e da Mouraria designadamente nas antigas freguesias de Madalena, São Nicolau, Mártires, Socorro e Santa Justa).

Os dados do Recenseamento Eleitoral reforçam, em parte, aquelas evidências e dão algumas pistas sobre o que pode ter ocorrido depois de 2011⁵:

- A antiga freguesia de Santa Justa (na Baixa, freguesia de Santa Maria Maior) tem registado uma recuperação dos eleitores desde 2007, enquanto Mártires (no Chiado) e Castelo registam também uma recuperação, mas bastante mais recente (entre 2015 e 2016).
- As antigas freguesias de São Paulo (Misericórdia) e de Santo Estevão (Alfama, freguesia de Santa Maria Maior) encontram-se no que pode entender-se como uma lenta recuperação, no sentido em que vêm perdendo residentes a um ritmo bastante mais brando desde 2012/2013.
- A antiga freguesia da Madalena, que perdera eleitores até 2007 e depois ganhara eleitores até 2011, voltou a registar um decréscimo dos eleitores, embora pouco relevante.

Estes dados, embora distingam os cidadãos nacionais dos estrangeiros, não permitem extrair conclusões relevantes sobre o papel destes últimos nos processos de recuperação demográfica. Com efeito, os estrangeiros correspondem, em todas as freguesias, a uma parte quase irrelevante dos eleitores residentes. Ainda assim, pode dizer-se que os eleitores estrangeiros de países da UE são mais relevantes nas antigas freguesias de Santa Catarina, Mercês e São Cristóvão e São Lourenço, enquanto os eleitores estrangeiros de fora da UE, por seu lado, são mais significativos na antiga freguesia das Mercês (embora em queda desde 2012) e ainda em Santa Catarina e São Paulo (todas integradas na freguesia da Misericórdia)⁶. Deste modo, excluindo a antiga freguesia de São Paulo, onde os estrangeiros são responsáveis por metade do aumento dos eleitores ocorrido entre 2015 e 2016, não há nenhuma freguesia onde se possa dizer que os estrangeiros são responsáveis por alterações de tendência.

⁵ Por indisponibilidade de informação, não estão incluídas nesta análise as antigas freguesias que viriam a integrar a freguesia de São Vicente.

⁶ Estes dados confirmam que muitos dos residentes estrangeiros, nomeadamente asiáticos, cuja presença é notória em algumas zonas do centro histórico (e inclusivamente recenseados pelo INE), não se encontram recenseados no Recenseamento Eleitoral.

3.3. A (SÚBITA) CHEGADA DOS NOVOS CITY USERS E STAKEHOLDERS: RESIDENTES TEMPORÁRIOS, TURISTAS E INVESTIDORES

Este processo de recuperação, lento, localizado e progressivo, não teve tempo de se evidenciar como uma real inversão do caminho de perda, pois foi sobreposto por um grande incremento do investimento imobiliário, que começou em 2012 e, já associado a um intenso processo de reabilitação de edifícios e à chegada de fluxos turísticos e investimento neste setor, se acentuou a partir de 2014.

Apesar do “ambiente” degradado e pouco promissor que a área apresentava, as perturbações nos mercados turísticos e financeiros globais, os incentivos nacionais à reabilitação urbana, as alterações ao regime jurídico do arrendamento e o surgimento das plataformas eletrónicas facilitadoras da “economia de partilha” (sobretudo do alojamento local, entretanto objeto de um enquadramento jurídico muito facilitador), associadas à situação de crise social e económica em Portugal e às características singulares deste espaço urbano (que nunca deixou de ser reconhecido em termos identitários e culturais) precipitaram uma rutura.

Assistiu-se, numa primeira fase, a transações pontuais, muitas com intervenção de pequenos investidores e proprietários, que alimentariam o mercado residencial, de serviços e de turismo. Mas a chegada de fluxos financeiros e residentes estrangeiros e/ou com maior poder de compra (atraídos por regimes de investimento ou fiscais favoráveis – sobretudo o estatuto de RNH e, em menor grau (mas a crescer), os *Golden Visa* – e pelos preços relativamente baixos no panorama internacional) e de fluxos turísticos mais significativos rapidamente transformaram o panorama e o centro histórico de Lisboa tornou-se uma área extremamente atrativa para uma procura bem distinta do seu quadro social, económico e demográfico anterior.

Há, nesta transição, uma sobreposição de fatores e é difícil distinguir a importância de cada um. Uma explicação deste fenómeno pode ser encontrada em “Efeito das externalidades no investimento em reabilitação urbana: uma aplicação da Teoria de Jogos”⁷, dissertação vencedora do *Prémio André Jordan 2016 - Confidencial Imobiliário*. Na apresentação⁸ desse prémio pode ler-se:

“(…) a dissertação de mestrado distinguida nesta edição do Prémio procede à aplicação da Teoria dos Jogos ao mercado de reabilitação urbana. De forma simples, essa teoria modela o comportamento dos operadores do mercado, num contexto em que cada um procura otimizar a sua posição, condicionado pelas suas expectativas quanto às decisões dos demais.

Tendo Lisboa como caso de estudo, a autora demonstra não haver incentivos naturais para que os proprietários de prédios situados em zonas degradadas

⁷ Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Civil no IST, em 2015, da autoria de Ana Beatriz da Costa Melo Cabral de Melo, que pode ser consultada aqui:

<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/563345090413780/Efeito%20das%20externalidades%20no%20investimento%20em%20reabilitacao%20urbana.pdf>

⁸ <https://www.confidencialimobiliario.com/premio-andre-jordan/edicao-2016/>

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

invistam na reabilitação dos seus imóveis. São necessários fatores exógenos (ex. incentivos públicos) para iniciar o processo e incentivar os primeiros investidores a decidirem pela reabilitação dos imóveis. Só depois se criam externalidades que influem no valor patrimonial das propriedades, potenciando o desenvolvimento de novos projetos de reabilitação. A Teoria de Jogos vem provar que não existe incentivo natural para reabilitar e o ponto de equilíbrio corresponde a uma situação em que nenhum proprietário investe na reabilitação: o *Equilíbrio de Nash* de um jogo em reabilitação demonstra que o que traz maiores dividendos, e portanto interessa aos proprietários, é não ser o primeiro a tomar a decisão de investir.

(...) chegados a um ponto de elevada degradação do património, mercê de fatores como o congelamento das rendas, a ausência de reabilitação e investimento corresponde a um equilíbrio de mercado racional, suportado pela teoria económica.

(...) Foram precisos choques externos, relacionados com investimento público, alterações de legislação e o impulso do turismo, para que finalmente a reabilitação acontecesse. Havia uma tendência para ler a inação dos proprietários como irracional e incompreensível mas, pelo contrário, e conforme nos mostra a autora, somos novamente postos perante a racionalidade dos agentes de mercado, que não investiram pela simples razão de que essa era a opção que defendia os seus interesses.

Assim, conclui-se que, afinal, o mercado imobiliário é composto por agentes económicos simplesmente racionais... E isso tem consequências, pois é de esperar que respondam de forma racional aos estímulos positivos e negativos da política económica e setorial”.

Estas conclusões são interessantes, na medida em que nos facultam um enquadramento teórico e empírico para a explicação do processo que ocorreu, mas também porque clarificam o papel que os estímulos externos têm neste tipo de dinâmicas. Dentre estes estímulos destacamos as políticas e a intervenção pública e a sua capacidade de influenciar a resposta dos agentes do mercado.

4. QUE FUTURO?

4.1. EMBORA DISRUPTIVAS, ESTAS NOVAS DINÂMICAS PARECEM AFIRMAR UMA NOVA TENDÊNCIA

A análise realizada mostra que **algumas destas dinâmicas disruptivas recentes já se afirmam como elementos de tendência futura**, embora com variações na sua intensidade e nos diversos subespaços do centro histórico de Lisboa. Sintetizando alguns aspetos que nos levam a fazer esta afirmação:

- ✚ O turismo é um setor que amadureceu e está em fase de crescimento.
 - O setor é enquadrado por uma política pública de estímulo e uma linha de evolução vertida em estratégias devidamente formalizadas, como o Plano Estratégico para o Turismo da Região de Lisboa 2015-2019 (Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa e Turismo de Lisboa) ou a Estratégia Turismo 2027 (Turismo de Portugal).
 - A dinâmica turística de âmbito mais tradicional é reforçado pela consolidação de novos modelos de negócio, mais dificilmente controláveis, que se inscrevem na chamada “economia da partilha”, de que o alojamento local ou o transporte de passageiros (ex. UBER) são a face mais visível, mas que se vai alargando a outros campos – guias e roteiros turísticos, gastronomia e refeições, etc.
- ✚ O grande incremento da atividade imobiliária e de reabilitação urbana correspondeu a uma resposta racional dos agentes sociais e económicos, favorecida pelo contexto local e internacional e pelas políticas públicas. Na ausência de alterações substanciais nesse contexto e dessas políticas, a dinâmica tenderá a perdurar.
 - O preço do imobiliário (em patamares elevados face ao poder de compra médio nacional) é ainda baixo por comparação com as cidades diretamente concorrentes com Lisboa no mercado global, como demonstram relatórios de monitorização e analíticos produzidos por diversas entidades públicas e privadas, operando no setor do imobiliário). É provável que Lisboa se mantenha atrativa para investidores, nacionais ou estrangeiros, até porque alcançou um estatuto de visibilidade internacional que lhe permitirá, no futuro, continuar a estar no radar dos investidores e movimentos de capitais.
 - Há, ainda, uma reserva significativa de imóveis em mau estado de conservação (completa ou parcialmente devolutos), o que, associado à referida procura e à manutenção dos estímulos públicos à reabilitação urbana (RJRU, IFRRU2020), tenderá a manter o setor imobiliário em crescimento e a manter ou aumentar os preços de venda e arrendamento nesta área, reduzindo a oferta de habitação permanente a custos compatíveis com o poder de compra médio nacional.
 - A legislação sobre arrendamento urbano, independentemente de algumas medidas moderadoras para a situações de rendas mais antigas e para residentes

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

mais vulneráveis, deverá manter um quadro de matriz liberal, em linha com as práticas e recomendações internacionais, designadamente da OCDE.

- ✚ O próprio reconhecimento da atratividade externa do centro histórico (para os turistas) contribui para a sua valorização interna (pelos portugueses, pelos lisboetas), fomentando a configuração do “regresso ao centro” como uma “moda”.
 - Esta "cidade renovada" é, como alguns inquéritos de opinião recentes demonstram⁹, também avaliada positivamente pelos residentes e atrativa para outros *city users* nacionais (turistas, visitantes e utentes). Atraídos pelas novas amenidades urbanas vão, também eles, estimular a transformação e modernização de estabelecimentos comerciais e de serviços, que fora acelerada pela procura de não residentes, sobretudo estrangeiros.

4.2. UM CENÁRIO TENDENCIAL MUITO PROVÁVEL

As tendências referidas estão em consolidação e, a menos que se promovam alterações significativas das condições em que os agentes económicos e urbanos operam, uma vez iniciado o processo de transformação dificilmente serão controladas. No entanto, o atual contexto e a singularidade do centro histórico de Lisboa tornam improvável uma inversão relevante de algumas daquelas dinâmicas, que se sustentam nos fatores exógenos que já referimos, mas também em fatores e motivações internas. Este último aspeto deve ser tido em conta na introdução de medidas tendentes a controlar os efeitos locais dos fenómenos que estão a ocorrer.

O centro histórico de Lisboa é, atualmente, **um espaço distintivo, internacionalizado e altamente valorizado no quadro internacional**. Nesse âmbito mais alargado, e por ser um espaço relativamente restrito, **dificilmente deixará de estar no foco da atenção dos investidores**, que, face ao volume global de capital que movimentam, enfrentam aqui um risco financeiro bastante reduzido. Esta leitura é, até, relativamente independente da evolução do mercado imobiliário nacional – de acordo com boletins analíticos de diversas empresas imobiliárias, mesmo que o resto do país, e até Lisboa, sofram nova crise, **a área do centro histórico manterá a sua atratividade, relativamente imune a flutuações**.

Esta singularidade do local, associada às transformações ocorridas (mudança liberalizadora no regime do arrendamento, crise económica e social, crescimento global do mercado turístico, estímulos reforçados à reabilitação urbana), traduziram-se na mobilização para o mercado de um património imobiliário que, por uma razão ou outra, era uma reserva de valor; estava "parqueado". A chegada de capitais foi acompanhada pela dos turistas, estimulada por novos formatos de oferta, e pela dos novos residentes estrangeiros, atraídos por incentivos fiscais, favorecida pela acessibilidade de Lisboa

⁹ Turismo de Lisboa (inquérito realizado pela Intercampus). Revista Turismo de Lisboa, n.º 158, fevereiro de 2017, pp.43-49. https://www.visitlisboa.com/sites/default/files/2017-03/RTL_Fev17.pdf

Câmara Municipal de Lisboa (inquérito realizado pelo Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA), maio de 2017. <http://www.am-lisboa.pt/documentos/1495145494Z0rAM8mp0Eq67ZD0.pdf>.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

(geográfica e de preços) e pela amenidade do clima e a segurança, gerando um acréscimo significativo da procura de alojamentos.

Esta conjugação de fatores acumula com visíveis (mas não completamente quantificados e qualificados) efeitos ao nível do emprego e da economia local e das famílias (por via do crescimento do setor da construção civil e dos inúmeros pequenos negócios, de natureza formal ou informal).

É este cenário que se toma como o de maior probabilidade de ocorrência, por corresponder a uma dinâmica que, de certa forma, já se autossustenta: devido a fatores exógenos – de contexto, de mercado e de políticas públicas – e endógenos – disponibilidade de edifícios vagos, geração de novos negócios e atração de empreendedores, visibilidade e singularidade -, a “renovação” em curso tenderá a manter-se nos próximos anos.

Este cenário tendencial tem algumas características que aqui importa realçar, por corresponderem a problemáticas já evidenciadas no diagnóstico realizado, e que são muito relevantes do ponto de vista de uma intervenção pública no sentido da sustentabilidade social e urbana do centro histórico de Lisboa:

- ✚ **A importância crescente da fileira do turismo**, incluindo alojamento hoteleiro ou residencial-local, restauração e comércio orientado para os turistas, com imediatas consequências no *mix* funcional e na pressão imobiliária da zona, especialmente nos espaços mais nobres e acessíveis.
- ✚ **A subida, com eventual estabilização em níveis muito elevados, dos preços do imobiliário** (venda ou aluguer), especialmente no setor da habitação, o que implicará uma alteração no padrão socioeconómico dos residentes, seja pela chegada de novos (nacionais e estrangeiros) com elevado poder de compra e, em muitos casos, para habitação temporária – segunda habitação, seja pela saída (voluntária ou “forçada”) dos atuais.

4.3. RISCOS ASSOCIADOS AO APROFUNDAMENTO DO CENÁRIO TENDENCIAL: UM FUTURO INSUSTENTÁVEL?

Assumir o cenário descrito (que, essencialmente, corresponde à continuidade do processo de transformação no centro histórico de Lisboa) como o mais provável não significa aceitar que sejam as forças “do mercado” a definir o futuro: é necessário que esse cenário seja conduzido a uma “visão” sustentável. Mas, como vimos, e dado que essa transformação resulta tanto de fatores externos quanto internos, contrariar algumas das dinâmicas de forma radical não será consensual e não terá resultados garantidos.

Efetivamente, e como o debate público tem evidenciado, muitos dos agentes diretamente envolvidos (sociais, públicos e privados) consideram que se deve analisar a situação atual por confronto com a que se vivia anteriormente (descrita, muitas vezes como de abandono, ruína, insegurança, ausência de dinâmicas do mercado, perda de população, etc.). Nesse entendimento, as dinâmicas atuais representam uma “nova” oportunidade, materializada em retorno económico, de atratividade e de regeneração urbana para o centro histórico e para toda a cidade de Lisboa.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

Mas, mesmo tendo atenção a esta corrente de pensamento e aos dados que estão na sua base, não podem deixar de ser claramente identificados alguns riscos que se associam a este processo de estreitamento funcional e social no centro histórico (turismo e uso residencial de segmento alto): Cada um, ou no seu conjunto, trata-se de fatores que configuram cenários de evolução alternativos, marcados sobretudo pela sua insustentabilidade:

- Descaracterização e perda de identidade, de cultura, de património. Estas consequências são bem conhecidas, resultando da perda de elementos vivos que não conseguem resistir à nova “concorrência”, seja pelos preços do arrendamento ou aquisição de imóveis, seja pela falta de utilizadores-clientes: pessoas, associações e estabelecimentos comerciais que transportavam os valores identitários que, afinal, são um dos elementos chave da singularidade e atratividade de qualquer zona histórica.
- Perda de valor, o que pode conduzir a uma futura situação de recessão (em sentido alargado: económica, social e urbana) no centro histórico. Esta é uma eventual consequência de um processo demasiado rápido e intenso de gentrificação e turistificação que destrua os elementos identitários e a base social local. A perda de atratividade, uma sobrevalorização no mercado imobiliário e a vulnerabilidade à procura externa ou a qualquer crise económica global são fatores potenciadores deste risco.
- Agravamento de fenómenos de exclusão social (idosos, famílias e imigrantes de menores recursos económicos) e espacial (alguns bairros ou setores urbanos), com perda de *mix* socioeconómico e perda demográfica estrutural. Não é apenas uma questão de perda de valores identitários, como referimos em ponto anterior, mas de um défice de democracia e responsabilidade social. A própria perda de qualidade de vida dos residentes, resultante, por exemplo, da sobrecarga dos transportes públicos, do ruído, da insegurança dentro dos edifícios ou da degradação do espaço público, é um aspeto a ter em conta neste âmbito social.
- Sobrecarga de sistemas e serviços e no ambiente e funcionalidade urbanos, devido à procura turística que se concentra em determinadas áreas e períodos. Em termos de práticas de consumo e utilização de bens e espaço público, os turistas-visitantes não têm os mesmos comportamentos que têm no seu ambiente residencial, aumentando exponencialmente a carga sobre as áreas que visitam. Este aspeto é agravado pela menor capacidade de resposta das autoridades locais (Juntas de Freguesia), resultante da diminuição de recursos orçamentais que acompanha a perda de residentes permanentes.
- A qualidade da construção, especialmente no que se refere à resistência sísmica das estruturas rehabilitadas, tem sido posta em causa por especialistas¹⁰, que concluem que a falta de regulamentação, a rapidez com que se iniciam e concluem projetos e a baixa preparação da maior parte das empresas de construção para obras de reabilitação têm favorecido uma intervenção que, mantendo a componente externa dos edifícios, elimina a estrutura pombalina interior, o elemento mais

¹⁰ Há documentos, propostas e intervenções públicas neste sentido de diversas entidades credenciadas, entre as quais o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Arquitetos e a Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

resistente aos sismos. Este é um aspeto fundamental, que pode comprometer a segurança individual e coletiva, especialmente se tivermos em conta o elevado número de edifícios que foram já reabilitados nestas condições e estão, atualmente, em uso.

- Os dois tópicos anteriores relacionam-se com outra vulnerabilidade importante, que implica riscos agravados pela intensificação das dinâmicas em curso e densificação. A morfologia da área, com diversos setores caracterizados por arruamentos estreitos e malha acidentada, a estrutura dos edifícios e a sobrecarga de utilizadores, por vezes concentrada em alguns edifícios ou espaços públicos, colocam desafios de segurança em situações de risco ou catástrofe. Dado que se vive uma situação disruptiva, não está garantido que estes fatores estejam devidamente avaliados e acautelados, tanto nos instrumentos de planeamento como nos mecanismos de vigilância, alerta e intervenção operacional.

Em síntese, o que queremos afirmar é que o cenário tendencial que assumimos é, no caso de ausência de intervenção, um cenário muito provavelmente insustentável. As dinâmicas em curso, se não controladas, gerarão, em simultâneo, as condições para uma futura inversão de ciclo, entrando-se numa nova fase recessiva – e, então, já com perda, eventualmente irreversível, dos elementos que hoje valorizam o centro histórico: a sua identidade cultural, o seu tecido social, as suas especificidades construtivas e o seu padrão urbano e funcional.

5. UMA ESTRATÉGIA PARA A SUSTENTABILIDADE

A abordagem à estratégia e ao plano de ação carece de uma nota inicial, para deixar claro que esta não é uma estratégia global (de desenvolvimento, competitividade, coesão ou promoção) para o centro histórico de Lisboa. As propostas apresentadas mantêm-se no quadro do mandato inicial deste estudo e relacionam-se com a resposta às novas dinâmicas de investimento imobiliário e do turismo (em especial o alojamento local) e dos seus efeitos urbanos e sociais.

Tal não significa que, no que respeita à leitura prospetiva e de uma visão para o futuro, não se tenha uma perspetiva mais geral.

5.1. UMA VISÃO DE CONSENSO

É necessário e urgente que as autoridades e a sociedade em geral (os cidadãos, as instituições coletivas e os agentes do “mercado”, sejam os proprietários de imóveis ou empresas, investidores e empreendedores de todas as dimensões) encontrem um ponto de equilíbrio nas suas ações, e para isso é necessário que assumam uma mesma visão para o futuro.

Este estudo propõe que essa **visão de sustentabilidade e equilíbrio** incorpore, no mínimo, os seguintes eixos:

- **Manter a singularidade e o carácter distintivo do centro histórico de Lisboa**, preservando a memória e o património (tanto imaterial como físico), que são nacionais e mundiais, e não apenas locais.
- **Fixar um contingente diversificado e rejuvenescido de residentes permanentes**, garantindo um mosaico social, económico e cultural coerente com o posicionamento do centro histórico de Lisboa como um espaço urbano universal, tolerante e multicultural, mas sem perder a sua singularidade e oferecendo um padrão de qualidade de vida elevado.
- **Assegurar uma gestão urbana que responda às necessidades** dos residentes permanentes e de outros *city users*, incluindo os turistas, os visitantes, os trabalhadores e os residentes de curta duração.
- **Estimular um *mix* funcional** (residência, emprego, comércio, serviços e outras atividades urbanas) coerente com o papel que o centro histórico desempenha na estratégia de afirmação de Lisboa como cidade de nível global.

Pensamos que estes são aspetos em que todos os agentes envolvidos, incluindo a população, estão de acordo e a partir dos quais se pode construir um futuro comum, maximizando os benefícios coletivos sem colocar em causa os de cada parte – não esquecendo que esta área singular faz parte de um aglomerado urbano de maiores dimensões (Lisboa, e mesmo a sua área metropolitana) e que é no contexto do equilíbrio desse aglomerado que se devem promover as iniciativas a desenvolver.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

As propostas deste estudo posicionam-se numa perspetiva de monitorizar mais sistematicamente os efeitos das tendências em curso (até porque algumas são muito recentes), potenciando-os como elemento facilitador das dinâmicas complementares e desejadas de recuperação de residentes permanentes e famílias de todos os estratos económicos, de qualidade de vida, ambiental e de serviços e de um *mix* funcional, social e económico mais diversificado.

Esta abordagem de “aproveitamento da força do adversário”, utilizando uma linguagem normalmente associada ao judo, pretende ser clara: há, aqui, um conjunto de processos em curso que são “adversários” da visão equilibrada que julgamos ser partilhada por todos, e o primeiro, e decisivo, passo no sentido de retomar uma trajetória sustentável compete às autoridades locais. Devem fazê-lo através de iniciativas ou alterações de política que anulem ou atenuem os efeitos nefastos da evolução do mercado imobiliário e do turismo no centro histórico de Lisboa, tal como, inicialmente, facilitaram a emergência de tais processos, como vimos. E, se possível, os recursos (nomeadamente financeiros) para esta compensação devem ser procurados no âmbito das próprias dinâmicas de investimento imobiliário e do turismo.

5.2. COMO IMPLEMENTAR UMA ESTRATÉGIA DE REEQUILÍBRIO?

A estratégia que propomos assenta, portanto, na potenciação da dinâmica atual enquanto motor de regeneração, aproveitando a sua *energia* - a sua capacidade de gerar empreendimento, emprego e rendimentos e de atrair novos residentes. Assenta também no “reinvestimento” de parte desta nova *riqueza* em medidas de atração e fixação de outras atividades económicas e urbanas, no fomento à residência permanente, na disponibilização de uma oferta imobiliária a preços diversificados, na qualidade dos serviços urbanos e na integração e sustentabilidade sociocultural.

Resumindo as principais características desta estratégia:

- Assume a tendência atual como condicionadora da ação, evitando introduzir alterações drásticas e generalizadas no quadro legislativo que regula o arrendamento urbano, os incentivos à reabilitação urbana, o setor imobiliário e o turismo. Tais alterações poderiam ser elemento bloqueador da estratégia, devido à reação dos agentes desses setores, que não deixariam de tentar impor a sua perspetiva¹¹, e poderiam ter efeitos contrários aos pretendidos noutras áreas da cidade ou do país, onde eventualmente este tipo de dinâmicas ainda são necessárias. No entanto, alguns ajustamentos pontuais serão necessários, no sentido de facilitar a obtenção dos objetivos.
- Assenta parcialmente em aspetos positivos do atual processo de crescimento do turismo e do mercado de reabilitação urbana e imobiliário, admitindo-os como “uma nova oportunidade para o centro histórico de Lisboa” e enquanto motores

¹¹ Independentemente de se tratar de matérias sempre polémicas e das reações institucionais e nos meios de comunicação, alterações, ou a simples expectativa de alterações, legislativas ou de outro tipo, num determinado sentido, podem gerar desconfiança, instabilidade e retrair os agentes económicos que estão a investir (especialmente os que não assentam em investimento de fundos de investimento internacionais). Estes podem, facilmente, dirigir os seus investimentos para outras cidades; e os projetos em curso ou em preparação poderão ser adiados; o “mercado” pode arrefecer, esperando melhores dias, tal como se verificava anteriormente.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

de outras dinâmicas mais desejadas (diversificação, qualidade, etc.). No entanto, não é uma estratégia acrítica e procura compensar e atenuar os impactos negativos das atuais tendências dominantes, incorporando aprendizagens já testadas noutros contextos.

- Incorpora uma melhor monitorização da evolução das dinâmicas urbanas e dos seus efeitos e uma melhor consideração, devidamente informada, de princípios de sustentabilidade e equilíbrio nos instrumentos de planeamento a nível local. Estes instrumentos (de gestão territorial, de reabilitação urbana ou de planeamento setorial) devem ser privilegiados para introduzir as *nuances* espaciais que são decisivas nas políticas públicas.
- É uma estratégia operacional, concreta, viável e que responsabiliza entidades ou setores bem definidos.

5.3. OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O plano de ação a desenvolver, tendo em vista o reequilíbrio urbano e a sustentabilidade do centro histórico de Lisboa, deve contribuir para os seguintes objetivos estratégicos:

1. Exercer um maior controlo sobre os fatores que despoletaram e favorecem as atuais dinâmicas ao nível do investimento imobiliário e do turismo.
2. Atenuar ou anular os impactos sociais, urbanos e ambientais das atividades relacionadas com o investimento imobiliário, a reabilitação urbana e o turismo.
3. Equilibrar e manter um mosaico funcional e social diversificado, estimulando usos, funções, atividades e segmentos de procura alternativos aos dominantes e regulando o peso relativo de cada um.
4. Preservar os valores patrimoniais e culturais, promovendo a convivência multicultural.
5. Gerar, no âmbito do próprio processo de transformação em curso, capacidade de gestão e financiamento das atividades de monitorização, regulação, reequilíbrio e compensação de impactes das atividades turísticas e imobiliárias.

No capítulo seguinte faz-se uma apresentação mais sistemática do plano de ação proposto, evidenciando, para cada medida e linha de ação, a relação com estes objetivos estratégicos.

6. PLANO DE AÇÃO

6.1. A NATUREZA E OS AGENTES DE INTERVENÇÃO

Como vimos, os fenómenos que estão a ocorrer no centro histórico de Lisboa, e que se afirmaram de forma mais brutal na última meia década, são complexos e dependem de inúmeros fatores e das relações entre estes, extravasando largamente o âmbito local. De igual forma, as consequências desses fenómenos situam-se em múltiplos planos e, se algumas são específicas deste território (ou particularmente relevantes neste contexto), outras há que são generalizáveis a outros contextos territoriais, justificando propostas de intervenção de âmbito mais alargado.

Por outro lado, a natureza destes fenómenos bem como o conhecimento que neste momento se tem sobre os mesmos recomendam que se tomem medidas de natureza estratégica a par de outras de natureza mais operacional, bem como medidas de natureza preventiva a par de outras de natureza corretiva ou paliativa.

Neste contexto, o Plano de Ação proposto visa dar uma resposta aos objetivos estratégicos identificados na secção anterior através de um conjunto de medidas de natureza diversa e associadas a vários domínios de atuação e a diferentes escalas territoriais e de governação.

Embora se trate de um instrumento de trabalho para as Juntas de Freguesia do centro histórico de Lisboa, este Plano de Ação pressupõe a atuação de um conjunto diversificado de agentes, com responsabilidades diversas na sua implementação.

As Juntas de Freguesia, sendo promotoras/responsáveis de algumas medidas, serão parceiras de outras entidades para a implementação de outras medidas e, ainda noutros casos, serão agentes “impulsionadores” da intervenção das entidades responsáveis, através da apresentação de propostas, do acompanhamento ativo de processos ou de outros mecanismos de participação na concretização do Plano de Ação.

Nos pontos que se seguem apresentam-se as Linhas de Ação em que se estrutura o Plano bem como o conjunto de Medidas que o constituem.

6.2. LINHAS DE INTERVENÇÃO

A estrutura do Plano de Ação foi definida a partir dos domínios de intervenção considerados essenciais para assegurar as adequadas respostas aos seus objetivos estratégicos, e que se traduzem em seis Linhas de Intervenção, cujo enquadramento e fundamentação se explicitam a seguir.

Linha de intervenção 1. Planeamento e monitorização

As dinâmicas recentes de transformação funcional deram origem ou reforçaram desequilíbrios e conflitos funcionais em algumas zonas do centro histórico, designadamente, pelo reforço do alojamento turístico ou de outras modalidades de ocupação temporária de espaços antes residenciais ou pela sobreutilização das infraestruturas e espaços públicos face à capacidade dos serviços locais. Estas

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

dinâmicas e os fenómenos disruptivos que podem originar devem ser acauteladas, incorporando-as e regulando-as no processo de planeamento da cidade, o que implica um conhecimento permanentemente atualizado das suas características, inter-relações e consequências.

Linha de intervenção 2. Promoção de uma cidade diversa e multifuncional

A cidade de Lisboa, e o seu centro histórico em particular, é um espaço aberto ao exterior, onde sempre se cruzaram gentes da cidade com gentes de fora. A sua singularidade cultural e a sua natureza de cidade de bairros, mas também de capital global, são parte fundamental da competitividade e da sustentabilidade de Lisboa.

Neste contexto, o carácter multifuncional e diverso do centro histórico, onde se misturam múltiplas funções urbanas e, em cada uma dessas funções, uma grande amplitude de perfis (seja nos múltiplos tipos de atividades comerciais; seja na multiculturalidade dos residentes), garante a atratividade da cidade, seja para quem nela reside, seja para quem a visita. A adulteração ou perda dessas características compromete a identidade do centro histórico e a sua própria capacidade atrativa pelo que estas devem ser preservadas e promovidas enquanto vetores de uma cidade competitiva e sustentável.

Linha de intervenção 3. Reforço e qualificação dos serviços públicos

O novo contexto urbano no centro histórico de Lisboa, com as alterações demográficas, a dinâmica turística e as alterações funcionais e no uso dos edifícios implicam novos ritmos, pressões e necessidades, tanto do ponto de vista da diversidade como da capacidade e qualidade dos serviços e infraestruturas urbanas.

Alguns domínios são especialmente solicitados, como o ambiental, os transportes e a gestão de espaços públicos, exigindo respostas mais robustas e adequadas. Essas respostas permitirão melhorar a qualidade de vida no centro histórico e, nessa medida, gerar melhores condições para a atração e fixação de residentes permanentes.

Linha de intervenção 4. Revisão da política municipal de habitação e reabilitação urbana

O centro histórico tem, desde há muito, problemas associados à habitação, designadamente relacionados com o estado de conservação dos imóveis e as condições de habitabilidade. As dinâmicas mais recentes têm aprofundado outro tipo de problemas, designadamente devido à pressão imobiliária associada ao turismo e ao investimento, que se traduzem na redução da oferta de habitação para venda ou arrendamento, na subida dos preços e numa (consequente) crescente dificuldade de manutenção dos residentes e/ou atração de novos residentes.

As políticas municipais, embora tenham tido resultados positivos importantes em termos de reabilitação urbana, não anteciparam alguns destes problemas já que na génese daquelas dinâmicas estão, como vimos, fatores que se posicionam muito para além do contexto, das políticas e das condicionantes locais. Atualmente, face ao conhecimento que se tem sobre essas dinâmicas, o município poderá rever aquelas políticas no sentido de as redirecionar para minimizar os impactos menos desejáveis que estas pontualmente tiveram.

Linha de intervenção 5. Reforço financeiro das autoridades locais para responder às novas exigências

O atual quadro de financiamento das Juntas de Freguesia de Lisboa baseia-se num modelo que resulta da aplicação de critérios previstos no regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e do processo de reorganização administrativa de Lisboa, com transferência de competências municipais para as JF (Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro). Estes critérios estão fortemente dependentes da dimensão demográfica das freguesias e das competências então assumidas. Neste contexto, as dinâmicas atuais no centro histórico de Lisboa são contraditórias: têm implicado uma diminuição populacional (residentes permanentes ou eleitores) e, simultaneamente, têm-se traduzido num acréscimo substancial da exigência em alguns domínios (limpeza, manutenção dos espaços públicos, atendimento de natureza social).

A estratégia de resposta a estes desafios exige um reforço das respostas públicas em domínios como os serviços de proximidade, a fiscalização ou a gestão do tráfego e estacionamento. Algumas destas competências mantêm-se no quadro municipal, outras são da responsabilidade das juntas de freguesia pelo que os meios financeiros destas entidades deverão ser reavaliados e ampliados, de forma a tornarem-se compatíveis com as necessidades acrescidas.

Linha de intervenção 6. Participação ativa no processo de revisão do enquadramento jurídico do alojamento local

A expansão de novos “formatos” turísticos, em particular do alojamento local, tem-se traduzido numa transformação funcional do centro histórico de Lisboa. Para esta expansão contribuiu, em larga medida, a facilidade do registo do AL sem necessidade de licenciamento da atividade e o regime fiscal relativamente mais favorável face ao arrendamento de longa duração. Esta transformação foi particularmente acelerada e impactante em algumas zonas do centro histórico onde o AL se tornou preponderante, designadamente face à ocupação por residência permanente, tendo alterado o equilíbrio social e funcional existente.

Embora estes fenómenos sejam de localização muito concentrada (à escala destas freguesias), a moldura legal é de âmbito nacional, o que limita drasticamente os graus de liberdade das juntas de freguesia - e mesmo do município - para resolver os enviesamentos. Não obstante, as juntas de freguesia, conscientes dos impactos decorrentes do atual quadro regulamentar, em particular nas zonas de maior concentração do AL, mas também noutras áreas onde esta modalidade não é tão relevante (e, pelo contrário, até poderia ser benéfico reforçá-la), devem desempenhar um papel ativo no âmbito da revisão do enquadramento jurídico do AL, procurando que ele seja um fator de qualificação do território, numa perspetiva de reforço da competitividade e da sustentabilidade. Esta situação impõe uma forte articulação entre juntas de freguesia, município e poder central e entre estes e os diversos agentes ligados à atividade turística.

6.3. PLANO DE AÇÃO

O Plano de Ação proposto integra 17 Medidas, associadas a cada uma das seis Linhas de Intervenção definidas.

<p>1. Planeamento e monitorização</p>	<p>1.1. Monitorizar as dinâmicas urbanas 1.2. Definir e incorporar nos instrumentos de política municipal o conceito de carga turística 1.3. Promover a multifuncionalidade/equilíbrio funcional do CH através dos instrumentos de política urbana</p>
<p>2. Promoção de uma cidade diversa e multifuncional</p>	<p>2.1. Promover a vizinhança entre residentes antigos e novos e a cultura e valores locais junto dos visitantes 2.2. Desenvolver um programa de urbanismo comercial</p>
<p>3. Reforço e qualificação dos serviços públicos</p>	<p>3.1. Melhorar a oferta de transporte coletivo 3.2. Reforçar os serviços de gestão urbana 3.3. Reforçar a rede de equipamentos e serviços de apoio às famílias</p>
<p>4. Revisão da política municipal de habitação e reabilitação urbana</p>	<p>4.1. Rever os programas municipais de habitação e reabilitação urbana 4.2. Elaborar ORU específicas para determinadas áreas do CH de Lisboa 4.3. Reforçar a proteção do arrendamento de inquilinos em situação de fragilidade</p>
<p>5. Reforço financeiro das autoridades locais para responder às novas exigências</p>	<p>5.1. Afetar parte das receitas da taxa turística à gestão das externalidades desta atividade ao nível da qualidade de vida local 5.2. Reequilibrar as receitas das JF tendo em vista compensar as externalidades das dinâmicas recentes 5.3. Criar um Fundo Municipal de Reabilitação Urbana</p>
<p>6. Participação ativa no processo de revisão do enquadramento jurídico do alojamento local</p>	<p>6.1. Proceder a uma avaliação comparativa dos regimes fiscais associados ao arrendamento urbano 6.2. Conferir aos municípios a capacidade de intervenção no registo de unidades de AL 6.3. Introduzir no regime legal do AL a distinção entre iniciativas de natureza individual e de complemento de rendimento familiar e as que correspondem a um uso mais intensivo e de natureza empresarial</p>

Apresentam-se, seguidamente, cada uma das medidas do Plano, relacionando-as com o quadro de objetivos estratégicos e identificando as entidades responsáveis e o papel a assumir pelas Juntas de Freguesia, quando não diretamente responsáveis.

Linha de intervenção 1: Planeamento e monitorização

1.1. Monitorizar as dinâmicas urbanas	
Objetivos estratégicos	5
Descrição	Criação um mecanismo de monitorização e avaliação regular das dinâmicas de uso e transformação do edificado no centro histórico de Lisboa, disponibilizando dados de forma mais atempada aos técnicos e decisores, bem como à comunidade em geral (através do Portal de Dados Abertos e dos REOT).
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Disponer de informação georreferenciada e permanentemente atualizada sobre as dinâmicas urbanas que possa ser utilizada no apoio à decisão, designadamente no âmbito da elaboração, monitorização e avaliação de instrumentos de gestão territorial, regulamentos urbanísticos e outros.</p> <p>Estes dados poderão também informar as decisões de outros agentes, públicos e privados.</p>
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	<p>Universidades/centros de investigação e peritos</p> <p>Entidades representativas dos moradores e das atividades económicas (designadamente associadas ao turismo)</p> <p>Movimentos de cidadãos</p>
Responsabilidade das JF	Apresentação da proposta à CML e participação na definição do mecanismo de monitorização e avaliação.
Prioridade/Precedências	Deve preceder a generalidade das medidas, designadamente M 1.2 e M 1.3

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

1.2. Definir e incorporar nos instrumentos de política municipal o conceito de carga turística	
Objetivos estratégicos	1, 2 e 3
Descrição	<p>Definição do conceito de carga turística referente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ à capacidade dos serviços e infraestruturas manterem padrões de qualidade; ▪ ao ponto de saturação a partir do qual os turistas procuram destinos alternativos; ▪ à tolerância da população local ao turismo sem gerar tensões relevantes e para que no território também se possam desenvolver outras atividades.
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Esse conceito, ao ser incorporado nos IGT e em outros instrumentos de política municipal, permitirá que a atividade turística se desenvolva de forma sustentável, em equilíbrio com as características locais e com as demais funções urbanas, designadamente, gerando sinergias positivas com os residentes e as atividades locais.</p> <p>A aplicação deste conceito deverá contribuir para a "descentralização" das dinâmicas turísticas, já prevista nos planos estratégicos da Associação de Turismo de Lisboa e no PENT, de forma a encaminhar fluxos para outras áreas da cidade, da AML e do país.</p>
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	<p>Universidades/centros de investigação e peritos</p> <p>Entidades representativas dos moradores e das atividades económicas (designadamente associadas ao turismo, como a ATL)</p> <p>Turismo de Portugal</p>
Responsabilidade das JF	Apresentação da proposta à CML e participação na definição do conceito.
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida da M 1.1 e preceder ou ser simultânea com a M 1.3.

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

1.3. Promover a multifuncionalidade/equilíbrio funcional do centro histórico através dos instrumentos de política urbana	
Objetivos estratégicos	3
Descrição	<p>Introdução nos instrumentos municipais de política urbana (IGT, ORU, programas setoriais) de uma modulação espacial, designadamente, em termos de zonamento, que traduza as especificidades do centro histórico de Lisboa e dos diversos subespaços.</p> <p>Na elaboração desses instrumentos devem ser decisivos parâmetros e normas relacionados com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ a promoção da diversidade sociocultural, funcional, de usos e atividades; ▪ a preservação do património e cultura local, numa perspectiva de sustentabilidade; ▪ a manutenção/criação de condições urbanas e de vida que favoreçam a residencialidade (habitação permanente) e a cultura de vizinhança.
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Condicionar as dinâmicas funcionais do centro histórico de Lisboa no sentido de garantir a presença e convivência de diversas funções urbanas (residência permanente e temporária, comércio e serviços de proximidade e ocasional, restauração e animação noturna, alojamento e outras atividades associadas ao turismo e serviços da administração pública) reduzindo os conflitos, o que se traduz, por exemplo, na melhoria da qualidade de vida local e das condições de desenvolvimento da atividade turística.</p>
Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	
Responsabilidade das JF	Proposta à CML para a elaboração/revisão de instrumentos de política urbana e participação ativa nos respetivos processos (p. ex. nos PPRU em elaboração).
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida da M 1.1 e ser precedida ou simultânea com a M 1.2.

Linha de intervenção 2: Promoção de uma cidade diversa e multifuncional

2.1. Promover a vizinhança entre residentes antigos e novos e a cultura e valores locais junto dos visitantes

Objetivos estratégicos	2 e 4
Descrição	<p>Implementação de ações tendentes a favorecer a convivialidade entre residentes, famílias e gerações, através de atividades imateriais (comunicação, eventos, incentivos, etc.), em detrimento de projetos orientados para a atração de visitantes e turistas e, simultaneamente, ações de promoção da cultura e dos valores locais junto das comunidades de novos residentes e visitantes. As atividades a desenvolver junto dos “novos utilizadores” poderão ser, entre outras:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilização dos turistas e dos agentes que interagem com eles (alojamento, restaurantes, bares, espaços para atividades de jovens, etc.) para o conceito de <i>living like a local</i> respeitando os <i>locals</i>; ▪ Inclusão, nos programas do agrupamento de escolas (ensino básico) ou em atividades para as famílias desenvolvidas a partir das escolas, de matérias relacionadas com a promoção da língua portuguesa e com a história e cultura locais, incidindo sobre o carácter multicultural do centro histórico de Lisboa; ▪ Incentivo aos novos residentes - nacionais e estrangeiros, de todos os estratos sociais - para a participação nos eventos e manifestações locais (marchas, etc.).
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Contribuir para a diversidade funcional da cidade e do seu centro histórico, promovendo os valores sociais e culturais próprios e transmitindo-os aos novos residentes e outros <i>city users</i>.</p> <p>Melhorar a integração dos novos residentes, fomentando um relacionamento próximo e cordial com os restantes residentes.</p> <p>Assegurar que a atividade turística é respeitadora dos valores locais, minimizando a perturbações dos vizinhos, residentes e trabalhadores.</p>

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

2.1. Promover a vizinhança entre residentes antigos e novos e a cultura e valores locais junto dos visitantes

Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	JF
Parceiros	CML Entidades representativas dos moradores e atividades económicas, associações/coletividades locais.
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	-

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

2.2. Desenvolver um programa de urbanismo comercial	
Objetivos estratégicos	3
Descrição	<p>Lançamento de um Programa de Urbanismo Comercial do CH de Lisboa tendo em vista a revitalização do comércio de proximidade (incluindo os estabelecimentos classificados como “lojas históricas”) através da implementação de um programa de apoio ao desenvolvimento de modelos de negócio orientados para os residentes permanentes, incluindo a introdução de novas condições logísticas, novos formatos de venda/entrega e de ações coletivas para promoção, animação e coesão social e territorial.</p>
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Aumentar a oferta (ou impedir a redução) e a qualidade de estabelecimentos comerciais dirigidos para uma procura de proximidade, que garanta a resposta às necessidades dos residentes.</p>
Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	CML JF
Parceiros	Entidades representativas dos comerciantes.
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida da M 1.3

Linha de intervenção 3: Reforço e qualificação dos serviços públicos

3.1. Melhorar a oferta de transporte coletivo	
Objetivos estratégicos	2
Descrição	Aumento e diversificação da oferta de transporte coletivo, incluindo de modos flexíveis e de matriz social, no sentido de garantir aos residentes e aos visitantes um nível de serviço com qualidade e frequência satisfatórios.
Objetivos específicos e resultados esperados	Responder às pressões sobre os transportes no CH e favorecer o processo de reequilíbrio funcional e social através da garantia de condições de mobilidade favoráveis às funções residencial, de comércio e serviços de proximidade e de atividades profissionais.
Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	Câmara Municipal de Lisboa Juntas de Freguesia Empresas de transportes coletivos
Parceiros	
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

3.2. Reforçar os serviços de gestão urbana	
Objetivos estratégicos	2 e 3
Descrição	<p>Reforço dos serviços gestão urbana, com incremento dos níveis de prestação nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ manutenção e funcionalidade dos espaços públicos; ▪ gestão do tráfego e do estacionamento; ▪ higiene e limpeza urbana; ▪ fiscalização da ocupação do espaço público e dos horários de funcionamento das atividades comerciais, de cafetaria, restauração e similares (incluindo a animação noturna) e outros aspetos que perturbem o ambiente urbano e a segurança.
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Responder às pressões em termos de gestão urbana no CH e favorecer o processo de reequilíbrio funcional e social através da garantia de condições em termos de espaços públicos, circulação e estacionamento e higiene urbana favoráveis às funções residencial, de comércio e serviços de proximidade e de atividades profissionais.</p>
Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	Câmara Municipal de Lisboa Juntas de Freguesia
Parceiros	EMEL Empresas de transportes coletivos
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

3.3. Reforçar a rede de equipamentos e serviços de apoio às famílias	
Objetivos estratégicos	3
Descrição	Reforço da rede de equipamentos e serviços de apoio às famílias (infância, terceira idade), incluindo intervenções no espaço público, nos pequenos equipamentos locais (sanitários, balneários, etc.), jardins e equipamentos coletivos de ensino e infância.
Objetivos específicos e resultados esperados	Favorecer o processo de reequilíbrio funcional e social através da garantia de condições em termos de equipamentos e serviços favoráveis às funções residencial, de comércio e serviços de proximidade e de atividades profissionais.
Âmbito territorial	Centro histórico
Entidade responsável/promotora	Câmara Municipal de Lisboa Juntas de Freguesia
Parceiros	Serviços da Administração central (Educação, apoio social, saúde, etc.)
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

Linha de intervenção 4: Revisão da política municipal de habitação e reabilitação urbana

4.1. Rever os programas municipais de habitação e reabilitação urbana	
Objetivos estratégicos	1 e 3
Descrição	<p>Revisão dos programas municipais de habitação no sentido de privilegiar os projetos destinados ao mercado residencial (permanente) no CH de Lisboa nos segmentos (p. ex. preço e tipologia) a que o mercado não responde, como por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ privilegiar a afetação do património municipal (disperso) a arrendamento para habitação permanente, designadamente no âmbito de programas de renda convencionada; ▪ rever o programa Reabilita Primeiro, Paga Depois, no sentido de favorecer a ocupação como residência permanente (determinado um nível mínimo de área afeta a esta ocupação) e a oferta para arrendamento de fogos com renda acessível (como previsto no programa do governo da cidade de Lisboa 2013-2017).
Objetivos específicos e resultados esperados	Estimular a oferta de habitação para residência permanente, designadamente a preços regulados e apoiar os atuais residentes/inquilinos em situações de maior suscetibilidade para a manutenção da residência o CH.
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	JF
Responsabilidade das JF	Apresentação das propostas à CML e participação nos processos de revisão.
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

4.2. Elaborar ORU específicas para determinadas áreas do CH de Lisboa	
Objetivos estratégicos	1, 2 e 3
Descrição	<p>Elaboração de ORU específicas para as áreas do CH de Lisboa mais pressionadas pelas dinâmicas turísticas e em risco social. Nessas ORU, incluir regras que pressionem o aumento da oferta de imóveis reabilitados e mecanismos de discriminação positiva (benefícios e incentivos fiscais, financeiros e administrativos) para operações de reabilitação urbana destinadas ao mercado de residência permanente e de criação de unidades de alojamento para estudantes, residências assistidas, espaços de <i>co-living</i> e de <i>co-working</i>, incubadoras, associações locais, etc.</p> <p>Por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ elevar, anualmente, ao triplo as taxas do IMI previstas para prédios urbanos que se encontrem devolutos ou em ruínas; ▪ manter a majoração em 30% da taxa do IMI a aplicar a prédios urbanos degradados; ▪ manter a redução de 20% do IMI a aplicar aos prédios (ou frações) urbanos arrendados.
Objetivos específicos e resultados esperados	Aumento da oferta de imóveis reabilitados destinados ao mercado de residência permanente.
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	JF
Responsabilidade das JF	Apresentação das propostas à CML e participação nos processos de elaboração das ORU.
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

4.3. Reforçar a proteção do arrendamento de inquilinos em situação de fragilidade	
Objetivos estratégicos	2 e 3
Descrição	<p>Reforço da proteção do arrendamento de inquilinos em situação de fragilidade (idosos, de baixos rendimentos, com capacidades físicas diminuídas), através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ identificação e manutenção de base de informação das situações existentes; ▪ ações de informação aos cidadãos sobre os potenciais mecanismos de apoio em situações críticas; ▪ apoio na obtenção de subsídios de renda (designadamente o Subsídio Municipal de Arrendamento e o previsto no Decreto-Lei n.º 156/2015); ▪ acompanhamento e apoio ao realojamento (temporário ou definitivo) no âmbito de operações de reabilitação de edifícios.
Objetivos específicos e resultados esperados	Evitar a saída compulsiva dos inquilinos com situações socioeconómicas de maior fragilidade.
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML JF
Parceiros	SCML, IPSS e outras entidades com intervenção junto da população (escolas, centros de saúde, associações/ /coletividades locais
Responsabilidade das JF	-
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida das M 1.3, M 5.1 e M 5.2

Linha de intervenção 5: Reforço financeiro das autoridades locais para responder às novas exigências

5.1. Afetar parte das receitas da taxa turística à gestão das externalidades desta atividade ao nível da qualidade de vida local

Objetivos estratégicos	2 e 5
Descrição	<p>Revisão dos princípios de gestão do Fundo de Desenvolvimento Turístico de modo a que parte das receitas da taxa turística possam ser afetadas a projetos de compensação dos efeitos do turismo na qualidade de vida local.</p> <p>Os referidos projetos, mais do que decorrentes da realização de despesas pontuais (à semelhança do que recentemente se verificou com a compra de equipamento de limpeza urbana), deverão ser desenvolvidos na sequência de uma candidatura e negociação com o FDT de um contrato-programa plurianual, que defina objetivos e prioridades, necessidades de intervenção, custos associados, etc.</p> <p>A candidatura deve ser apresentada por um conjunto de parceiros com competências de intervenção em áreas afetadas pela “pegada” do turismo, designadamente, juntas de freguesia, CML e empresas municipais.</p> <p>Os contratos-programa podem prever intervenções de reforço da higiene urbana, da manutenção do espaço público e outras atividades previstas neste programa de ação ou que concorram para os mesmos objetivos, incluindo a realização de estudos.</p>
Objetivos específicos e resultados esperados	<p>Reforçar a capacidade financeira e de intervenção da CML, das juntas de freguesia e de outros atores locais para fazer face aos encargos acrescidos em termos de gestão urbana local, resultantes da atividade turística, tendo em vista melhorar a qualidade de vida dos locais (residentes, trabalhadores, etc.), mas também dos visitantes (turistas ou outros), contribuindo assim para “manter Lisboa como um destino turístico competitivo e de qualidade” (um dos objetivos da taxa municipal turística).</p>
Âmbito territorial	Município
Entidade responsável/promotora	CML e outras entidades do Comité de Investimentos do FDT (AHT, AHRESP, ATL)
Parceiros	JF Empresas municipais (tais como a EMEL e a EGEAC)
Responsabilidade das JF	Proposta à CML e parceiros dos contratos-programa
Prioridade/Precedências	Deve preceder ou ser simultânea das M 3.1, M 3.2, M 3.3, M 4.1, M 4.2 e M 4.3

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

5.2. Reequilibrar as receitas das JF tendo em vista compensar as externalidades das dinâmicas recentes	
Objetivos estratégicos	2 e 5
Descrição	<p>Reavaliação dos critérios de transferências financeiras definidos no quadro da Lei 56/2012 tendo em conta as exigências associadas às novas dinâmicas e pressões registadas em algumas freguesias da cidade. O novo modelo de definição das verbas transferidas deverá ter uma natureza mais dinâmica, adaptando-se às próprias dinâmicas urbanas que se traduzem em cargas não constantes.</p> <p>Pode ser complementado com aumento da percentagem de IMI transferida para as JF (atualmente 1% da receita de IMI sobre prédios urbanos).</p>
Objetivos específicos e resultados esperados	Reforçar os recursos financeiros das JF destinados a dar resposta às exigências associadas às novas dinâmicas e pressões urbanas registadas em algumas freguesias.
Âmbito territorial	Nacional
Entidade responsável/promotora	CML Governo Parlamento
Parceiros	JF
Responsabilidade das JF	Proposta à CML e participação na definição dos novos valores/critérios.
Prioridade/Precedências	Deve preceder ou ser simultânea das M 3.1, M 3.2, M 3.3, M 4.1, M 4.2 e M 4.3

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

5.3. Criar um Fundo Municipal de Reabilitação Urbana	
Objetivos estratégicos	3 e 5
Descrição	<p>Criação de um mecanismo técnico e financeiro para financiamento de algumas das medidas propostas, designadamente, na Linha de ação 4.</p> <p>O FMRU pode prever entradas em capital (designadamente provenientes do orçamento municipal e da taxa turística) ou imóveis de proprietários privados ou institucionais, incluindo a CML.</p>
Objetivos específicos e resultados esperados	Reforçar a capacidade de atuação da CML ao nível da política de habitação e reabilitação urbana, designadamente, para estimular a oferta de habitação para residência permanente e reduzir os fogos vagos.
Âmbito territorial	Municipal
Entidade responsável/promotora	CML
Parceiros	Privados
Responsabilidade das JF	Proposta à CML.
Prioridade/Precedências	Deve preceder ou ser simultânea das M 4.1, M 4.2 e M 4.3

Linha de intervenção 6: Participação ativa no processo de revisão do enquadramento jurídico do alojamento local

6.1. Proceder a uma avaliação comparativa dos regimes fiscais associados ao arrendamento urbano	
Objetivos estratégicos	1
Descrição	Avaliação comparativa dos regimes fiscais (IRS e IRC) associados ao arrendamento urbano para residência habitual e para alojamento local, procedendo, se necessário, a correções no sentido de privilegiar o primeiro e reduzir a pressão do segundo.
Objetivos específicos e resultados esperados	Aumentar a oferta de habitação para arrendamento (e residência) permanente e introduzir maior justiça fiscal neste sector.
Âmbito territorial	Nacional
Entidade responsável/promotora	Governo. Parlamento.
Parceiros	
Responsabilidade das JF	Assumir posições e preparar propostas a apresentar no âmbito da revisão do regime legal do AL.
Prioridade/Precedências	Deve preceder a M 6.3

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: **SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO**

6.2. Conferir aos municípios a capacidade de intervenção no registo de unidades de AL	
Objetivos estratégicos	1 e 2
Descrição	Conferir aos municípios a capacidade de colocar condições para autorização de registo de unidades de AL, mediante prévia e pública definição das condições para o registo – em regulamento ou plano municipal.
Objetivos específicos e resultados esperados	Regular a oferta de alojamento local, permitindo que a sua expansão se faça em equilíbrio com as demais funções urbanas e dentro dos limites da capacidade de carga turística (cf. Medida 1.2).
Âmbito territorial	Nacional
Entidade responsável/promotora	Governo. Parlamento.
Parceiros	
Responsabilidade das JF	Assumir posições e preparar propostas a apresentar no âmbito da revisão do regime legal do AL.
Prioridade/Precedências	Deve ser simultânea com a M 6.3

NOVAS DINÂMICAS NO CENTRO HISTÓRICO DE LISBOA: SÍNTESE ESTRATÉGICA E PLANO DE AÇÃO

6.3. Introduzir no regime legal do AL a distinção entre iniciativas de natureza individual e de complemento de rendimento familiar e as que correspondem a um uso mais intensivo e de natureza empresarial

Objetivos estratégicos	1
Descrição	<p>Reforçar as normas que distinguem as iniciativas de natureza individual e de complemento de rendimento familiar das que correspondem a um uso mais intensivo e de natureza empresarial (cf. propostas da AHT). Por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ colocando limitações ao número de dias por ano e para cada estadia em que um determinado alojamento pode ser alugado em regime de AL; ▪ nos casos de exploração mais intensiva ou empresarial do AL, aproximando algumas exigências (segurança, serviço de tratamento de resíduos, prevenção de ruído, transportes, estacionamento, informação aos clientes e condições laborais) daquelas que vigoram para os empreendimentos turísticos. <p>Esta distinção pode passar pela alteração do regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local (Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto) ou pelo adiamento de uma norma ao Código Comercial.</p> <p>Esta medida deverá ser complementada pelo reforço dos mecanismos de fiscalização.</p>
Objetivos específicos e resultados esperados	Melhorar a qualidade do AL e assegurar a igualdade de condições de concorrência face aos estabelecimentos hoteleiros, garantindo, simultaneamente, a possibilidade de o AL continuar a constituir-se como parte da “economia da partilha” e como negócio “familiar”.
Âmbito territorial	Nacional
Entidade responsável/promotora	Governo Parlamento
Parceiros	Associações do setor
Responsabilidade das JF	Assumir posições e preparar propostas a apresentar no âmbito da revisão do regime legal do AL.
Prioridade/Precedências	Deve ser precedida da M 6.1 e ser simultânea com a M 6.2



—
Matosinhos

R. Tomás Ribeiro, nº 412 – 2º
4450-295 Matosinhos Portugal

Tel (+351) 229 399 150

Fax (+351) 229 399 159

—
Lisboa

Av. 5 de Outubro, nº77 – 6º ESq
1050-049 Lisboa Portugal

Tel (+351) 213 513 200

Fax (+351) 213 513 201

—
geral@quaternaire.pt
www.quaternaire.pt