



Avaliação Ambiental Estratégica da
Alteração do Plano Regional de
Ordenamento do Território da Área
Metropolitana de Lisboa

Relatório Ambiental
Resumo Não Técnico

- **Novembro de 2010** -



Ficha técnica

Coordenação

Maria do Rosário Partidário

Equipa técnica

Gustavo Vicente

Bernardo Rodrigues Augusto

Constança Belchior

Selma Uamusse van Nespen

Rute Martins

Paulo Castro Santos

Sofia Frade

Joana Lima

Índice

1	Introdução.....	4
2	Objecto de Avaliação: o que se avaliou?	5
3	Objectivo e Metodologia da AA: como se avaliou?	12
4	Factores Críticos para a Decisão (FCD) e Critérios.....	14
5	O que se concluiu sobre o desempenho ambiental e de sustentabilidade do PROT-AML?	15

1 Introdução

O presente documento constitui o Resumo Não Técnico (RNT) do Relatório Ambiental (RA) da Avaliação Ambiental (AA) relativa à alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML).

A alteração do PROT-AML encontra-se sujeita a um processo de AA de acordo com a legislação em vigor¹ Esta legislação define como responsável pela AA a instituição responsável pela elaboração do plano a avaliar, neste caso a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT). Essa responsabilidade estende-se à decisão de sujeitar ou não o plano a uma avaliação ambiental, determinação do âmbito e alcance da AA, ou seja do que vai ser avaliado e com que detalhe, consulta de entidades e do público sobre o âmbito e alcance da AA, preparação do Relatório Ambiental e respectivas consultas públicas e institucionais, e apresentação da Declaração Ambiental à Agência Portuguesa do Ambiente.

O objectivo da AA consiste em identificar, descrever e avaliar os efeitos ambientais através da sistematização de oportunidades e riscos para um desenvolvimento sustentável. Para isso foram identificados um conjunto de Factores Críticos para a Decisão (FCD) - que na prática correspondem a janelas de observação - que ajudaram a estudar e analisar os temas que são mais importantes e relevantes para o Plano em termos de ambiente e sustentabilidade. A AAE avaliou as opções estratégicas e as propostas de modelo territorial desenvolvidos no âmbito do PROT-AML usando esses FCD - as janelas de observação. Como resultado da avaliação a AAE propôs directrizes para apoiar a implementação do PROT-AML.

Desde Dezembro de 2008, quando foi iniciado a alteração do PROT-AML, a AAE desenvolveu vários relatórios e contributos para o Plano. No mesmo mês de Dezembro 2008 era apresentada uma proposta de FCD, que viria a ser aprovada pela Coordenação e pela Comissão Consultiva do Plano em Março de 2009². Em Julho de 2009 foi apresentado à CCDR-LVT um relatório preliminar de avaliação de opções estratégicas para orientação da equipa de elaboração do plano. Essa primeira avaliação constituiu um contributo da AAE para a integração de preocupações ambientais e de sustentabilidade na discussão das opções de desenvolvimento que suportam estrategicamente o PROT-AML. Em Dezembro de 2009 foi apresentada uma primeira versão do relatório ambiental e em Junho de 2010 uma segunda versão, acompanhando versões sucessivas do Plano.

O presente RNT acompanha o relatório ambiental referente à avaliação do PROT-AML na sua versão de Novembro de 2010, reflectindo todas alterações entretanto

¹ Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro - com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº46/2009 de 20 de Fevereiro -, e subsidiariamente com o Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho.

² Incluindo as entidades que, "em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano", conforme estipulado no artigo 3º do Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho.

efectuadas no Plano bem como os sucessivos comentários da Comissão Consultiva³ do PROT-AML. O RNT apresenta de uma forma acessível e sintética os objectivos, metodologia e principais resultados da avaliação ambiental do PROT-AML, e destina-se a ser lido pelo público em geral no âmbito da consulta prevista nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho.

Pretende-se que os resultados finais da AAE que agora se apresentam constituam uma constatação do esforço de integração das questões ambientais e de sustentabilidade no processo de planeamento, com vista à produção da versão final do PROT-AML, salientando-se o papel de facilitador que a AAE desempenhou neste processo através do alerta para situações de risco e de situações de oportunidade ambiental e de sustentabilidade.

2 Objecto de Avaliação: o que se avaliou?

O objectivo principal de um PROT é estabelecer as orientações e regras de ordenamento do território para os instrumentos de gestão territorial (IGT) de nível hierárquico subsequente. O PROT estabelece a estratégia de ordenamento regional, as regras normativas de ordenamento, devendo igualmente estabelecer os critérios de lógica territorial regional que assegure a harmonização dos IGT a nível municipal, supra-municipal e infra-municipal.

O PROT-AML abrange as sub-regiões da Grande Lisboa e Península de Setúbal, incluindo os municípios de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira, integrando nesse território uma população de 2,75 milhões de habitantes (PROT-AML, 2010) distribuídos por uma superfície de 2944 km² (Figura 1)

³ Parecer final da Comissão Consultiva do procedimento de alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (CC/PROT AML), 14 de Outubro de 2010



Figura 1 – Representação esquemática da área territorial de intervenção do PROTAML

A AML caracteriza-se por uma centralidade administrativa derivada da inclusão da cidade, e município, capital nacional no seu território, e pela dinâmica social, económica e cultural que fazem dela a região com os melhores indicadores de desempenho nestas áreas em Portugal. No Quadro 1 apresentam-se as principais tendências com maior importância estratégica que caracterizam a AML, resultantes da análise tendencial realizada pela AAE (Quadro 1).

Quadro 1 – Resumo das tendências principais para a Área Metropolitana de Lisboa segundo a AAE

Tendências negativas	Tendências positivas
<p>Governança e Competitividade</p> <p>Desequilíbrio intra-regional acentuado na geração de riqueza (mais forte e em crescendo na Grande Lisboa – débil e em retracção na Península de Setúbal)</p> <p>Quebra na produtividade do investimento (VAB)</p> <p>Decréscimo do emprego e da produtividade no sector primário (fenómeno de terciarização)</p> <p>Inadequação dos modelos de governação intra-regional, apesar da aparente sensibilização crescente para as questões da governação</p>	<p>Investimento crescente em I&D (público e privado)</p> <p>Aumento moderado do nível médio de qualificação dos residentes (apesar dos valores absolutos baixos)</p> <p>Produtividade crescente do emprego (VAB por emprego)</p> <p>Boa abertura aos mercados externos (relativamente à média nacional)</p> <p>Crescimento da procura turística</p>
<p>População e Coesão Social</p> <p>Envelhecimento populacional em toda a AML</p> <p>Aumento do desemprego, sobretudo na Península de Setúbal</p> <p>Aumento da pobreza</p> <p>Crescente insuficiência de equipamentos de proximidade</p> <p>Segurança mais precária, com o agravar de situações de marginalidade</p>	<p>Crescimento demográfico, embora largamente superior na Península de Setúbal</p> <p>Património rico e diversificado mas baixo investimento público</p>
<p>Mobilidade</p> <p>Tendência de aumento do tráfego na rede viária da Região;</p> <p>Tendência de inversão na escolha modal, com os modos de deslocação a pé e em TP a perderem quota de mercado para o TI;</p> <p>Aumento das deslocações casa - trabalho em TI, o que indicia maior distância entre local de trabalho e residência</p>	<p>Comboio conseguiu manter o seu nível de procura</p> <p>Aumento de quota nas deslocações pendulares dos residentes na Margem Sul, impulsionada pela entrada em serviço do eixo rodoviário Norte-Sul;</p>
<p>Estruturação e Requalificação Territorial</p> <p>Perda da população nas áreas centrais da AML e crescente fenómeno de suburbanização;</p> <p>Aumento de expansão urbana com crescimento urbano fragmentado;</p> <p>Agravamento da pressão urbanística nas zonas costeiras e áreas de sensibilidade ambiental e paisagística;</p> <p>Aumento das áreas de território artificializado;</p> <p>Áreas de génese ilegal recuperadas ou em vias de recuperação;</p> <p>Aumento do número de alojamentos familiares não clássicos na região sul da AML;</p> <p>Pressões crescentes sobre os sistemas hídricos, aumento expectável do consumo e variabilidade introduzida pelas alterações climáticas;</p> <p>Aumento da produção de resíduos urbanos na Região;</p> <p>Aumento do tráfego rodoviário e consequente degradação de qualidade do ar e ruído.</p>	<p>Aumento de iniciativas e projectos de revitalização e regeneração urbana;</p> <p>Qualificação de áreas ribeirinhas no interior de malhas urbanas;</p> <p>Reestruturação no Arco Ribeirinho Sul - emergência de novas centralidades e processos de renovação e valorização urbanística;</p> <p>Evolução crescente da recolha selectiva na Região embora a ritmo inferior à média nacional;</p>

Quadro 1 – Resumo das tendências principais para a Área Metropolitana de Lisboa segundo a AAE

Tendências negativas	Tendências positivas
<p>Energia e Alterações Climáticas</p> <p>Valores elevados e aumento de consumo de energia eléctrica indiciam uma baixa eficiência energética em vários sectores. Aumento de emissões de GEE associado ao consumo energético embora com diminuição relativamente ao consumo de combustível.</p> <p>Impermeabilização dos solos</p>	<p>Potencial energético endógeno significativo ao nível solar, das ondas, eólico, de biogás e biomassa florestal e agrícola.</p>
<p>Estrutura e Funcionalidade Ecológica</p> <p>Agravamento da fragmentação ecológica da AML Projectos estruturantes podem induzir agravamento da fragmentação, ou pelo contrário, inverter a tendência se forem adoptadas medidas eficazes de planeamento e controlo do território regional. Grandes pressões sobre habitats naturais devido ao aumento da edificação e da actividade humana em áreas sensíveis, práticas agrícolas e florestais, abandono de actividades agrícolas e pastoris e insuficiente intervenção em áreas aridas. Problemas fitossanitários ameaçam a biodiversidade da região. Turismo de natureza e em espaço rural incipiente e insuficientemente aproveitado</p>	<p>Grande potencial de valorização ambiental dos espaços agro-florestais na AML Sistemas agro-florestais economicamente competitivos e ambientalmente sustentáveis numa lógica de multifuncionalidade</p>

As razões e urgência de alteração do PROT-AML, em vigor desde Abril de 2002, foi determinada pela mudança de localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) da Ota, na margem Norte do Tejo, para o Campo de Tiro de Alcochete (CTA), na Península de Setúbal e também por um conjunto de iniciativas, incluindo grandes investimentos situados essencialmente na Península de Setúbal:

- Mudança do NAL para o CTA;
- Projecto de Alta Velocidade;
- Plataformas Logísticas;
- 3ª Travessia do Tejo (Chelas-Barreiro);
- Regeneração do Arco Ribeirinho Sul;
- Globalização e Internacionalização;
- Reforço da sustentabilidade;
- Aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) / Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) / Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).

Os investimentos estruturantes previstos perspectivam mudanças significativas na relação margem norte / margem sul, reforçando-se o potencial das actividades económicas e imobiliárias na Península de Setúbal e, também, a intensificação das relações entre a Península de Setúbal e o Alentejo Litoral (particularmente Sines) e Alentejo Central (Eixo Vendas Novas/Évora).

Neste contexto territorial, foi desenvolvida uma Visão Estratégica para a AML a longo prazo:

“No horizonte de 2020 a AML transformar-se-á numa metrópole cosmopolita, de dimensão e capitalidades europeias relevantes, plenamente inserida na sociedade do conhecimento e na economia global, muito atractiva pelas suas singularidade e qualidade territoriais, natureza e posicionamento euro-atlânticos. A sustentabilidade social e ambiental, o reforço da coesão sócio - territorial, a valorização da diversidade étnica e cultural, a competitividade internacional e a eficiência da governação são, nesse horizonte, condições e metas do desenvolvimento económico e social da Região.” (Estratégia Regional Lisboa 2020⁴)

Consideraram-se cinco Eixos para implementação da Visão:

1. Conectividade, Competitividade E Cosmopolitismo
2. Polinucleação e Compactação
3. Sustentabilidade e Sintonia com a Natureza
4. Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social
5. Governabilidade e Governação

Conforme citado na Introdução do PROTAML, versão Novembro 2010, a proposta de alteração do PROTAML, tendo presente as recomendações do relatório do LNEC que fundamentou a decisão de alteração da localização do NAL, baseia-se em duas opções fundamentais: 1) crescimento urbano polarizado em torno dos aglomerados existentes; 2) alargamento das áreas de protecção integral ou parcial.

O objecto de avaliação da presente AAE, **ou seja aquilo que a AAE vai avaliar**, incluiu dois elementos estruturantes do PROT-AML. Primeiro as **opções estratégicas** (Quadro 2), **ou seja os caminhos que propõe para alcançar a visão desejada para a Região**, avaliados numa primeira fase. Depois **o modelo territorial** (Figura 3), que se expressa nas normas por domínio sectorial e por unidade territorial. Foram ainda avaliados os cenários demográficos embora numa fase posterior, uma vez que não inicialmente se considerou que a urgência do processo de alteração do PROT-AML exigia uma revisão rápida, o que acabou por não se verificar. A relevância desta avaliação, em face dos comentários de diversas entidades, levou a que se realizasse uma avaliação sobre os cenários demográficos em Julho de 2010, cruzando os cenários de desenvolvimento para a Área Metropolitana de Lisboa no horizonte 2020, as perspectivas de crescimento demográfico, a sua expressão, em ambos os casos, no modelo territorial. Esta análise permitiu confirmar aspectos que a AAE já tinha apontado na avaliação, satisfazendo igualmente a demonstração solicitada.

⁴ CCDR-LVT (2007). *Lisboa 2020: uma estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*. CCDR-LVT, Lisboa.

Quadro 2 – Objecto de avaliação da AAE – opções estratégicas

Domínios de intervenção	Linhas de Acção	
A. Conectividade, Competitividade e Cosmopolitismo	A.1	Melhorar as ligações supra-regionais e internacionais
	A.2	Fixar e expandir as actividades intensivas em conhecimento e criatividade
	A.3	Consolidar a AML como destino turístico
	A.4	Promover a competitividade económica, a inovação e a diferenciação de produtos e marcas
	A.5	Modernizar a base industrial e os serviços
B. Polinucleação e compactação	B.1	Dinamizar o modelo policêntrico
	B.2	Contrariar a tendência de alastramento da urbanização
	B.3	Racionalizar e nuclear a edificação nas áreas rurais
	B.4	Reforçar a conectividade regional
C. Sustentabilidade e Sintonia com a Natureza	C.1	Garantir o funcionamento da REM
	C.2	Garantir o funcionamento dos sistemas naturais
	C.3	Utilizar e valorizar os recursos numa óptica de sustentabilidade
	C.4	Evitar e mitigar riscos
	C.5	Investir na sustentabilidade energética como alavanca de inovação e competitividade
	C.6	Potenciar uma mobilidade mais sustentável
	C.7	Melhorar o saneamento ambiental da região
D. Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social	D.1	Melhorar as condições e acesso à habitação
	D.2	Estimular a vida de proximidade
	D.3	Valorizar o património e promover a criação artística e cultural
	D.4	Melhorar a qualidade ambiental e paisagística dos espaços habitados

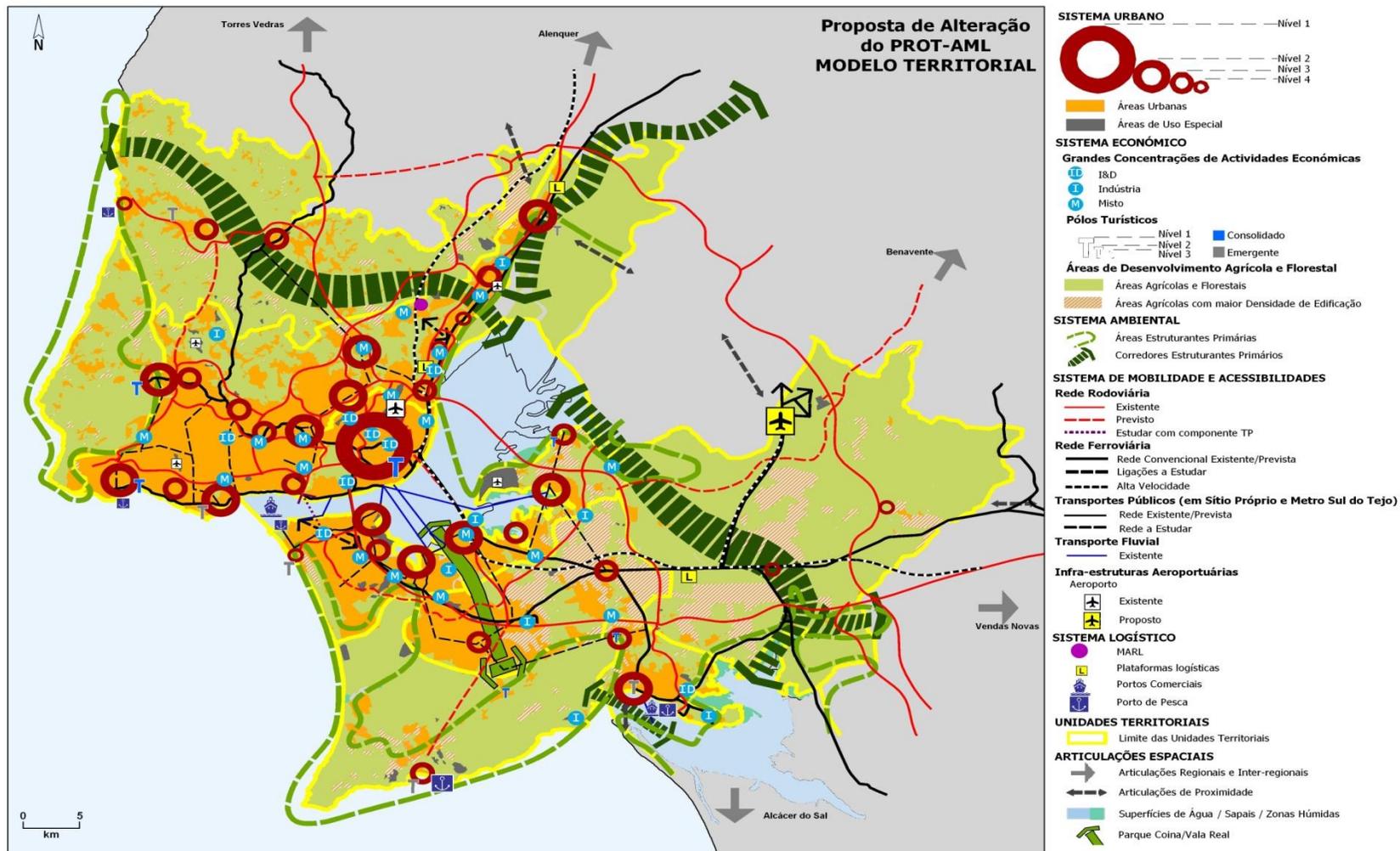


Figura 2 – Esquema global do Modelo Territorial

3 Objectivo e Metodologia da AA: como se avaliou?

O objectivo da AAE é avaliar de que forma as propostas estratégicas da alteração do PROT-AML respondem aos problemas ambientais e de sustentabilidade críticos na região, e quais os riscos e oportunidades que poderão originar no futuro.

A metodologia seguida na AAE do PROT-AML teve três fases principais (Figura 3):

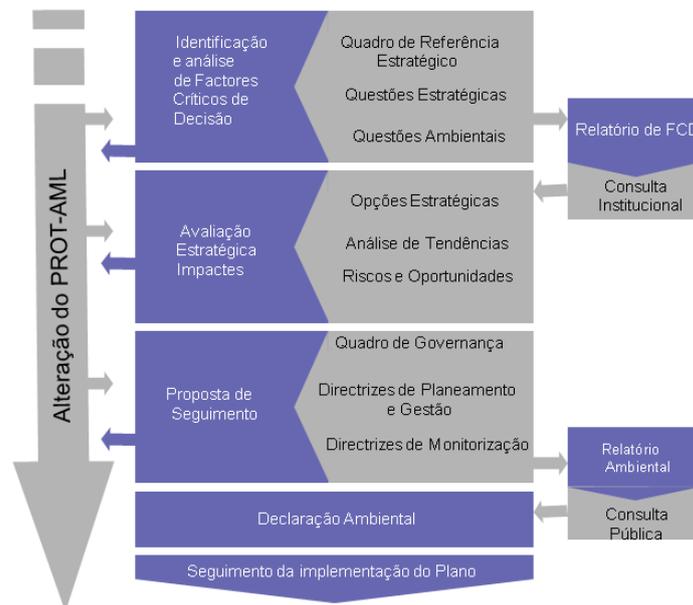


Figura 3 - Metodologia seguida na Avaliação Ambiental do PROT-AML

1º a focagem da AAE através da identificação de factores críticos para a decisão (FCD), que constituíram os principais pontos focais da AAE, uma vez que identificam os temas estratégicos críticos na AML que podem vir a reflectir o maior ou menor sucesso do PROTAML.

2º a avaliação de opções estratégicas, onde se procurou sobretudo avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e para a sustentabilidade das orientações estratégicas e linhas de acção que estavam a ser desenvolvidas pelas equipas sectoriais;

3º a avaliação do modelo territorial, ou seja, a expressão das estratégias no modelo territorial, tendo em conta as normas orientadoras gerais, por domínio de intervenção e por unidade territorial propostas, onde se procurou avaliar os riscos e as oportunidades ambientais e para a sustentabilidade decorrentes das propostas territoriais do modelo.

Já mais recentemente foi ainda desenvolvida uma avaliação dos cenários demográficos, cruzada com o modelo territorial e as orientações por unidade territorial.

Saliente-se que a AAE agiu sempre que possível de modo colaborativo com a equipa do Plano, com o objectivo de contribuir para afinar, em termos ambientais e de sustentabilidade, as opções estratégicas, as soluções propostas e as directrizes, à medida que iam sendo esboçadas e concretizadas. O papel da AAE foi no sentido de apoiar a equipa do PROTAML de forma consecutiva e contributiva. Desse modo pode concluir-se que o processo foi positivo e construtivo.

Sublinhe-se que falar de oportunidades e riscos em AAE não é o mesmo que falar de impactes positivos e negativos em avaliação de impacte ambiental (AIA) de projectos. A níveis estratégicos a subjectividade é bastante maior pois envolve mais actores e múltiplas perspectivas, aspectos de contexto e estratégias emergentes a prazo, determinando um nível de complexidade e de incerteza significativamente superiores aos que se tem em AIA de projectos. Assim um risco numa AAE de um Plano não quer necessariamente dizer que o Plano vá determinar destruição, ou afectação negativa de valores ambientais. Um risco pode significar que, embora o Plano possa estar a adoptar as únicas estratégias possíveis, face ao posicionamento dos vários actores e às circunstâncias reais da Região, existem fragilidades e a implementação do Plano tem que estar mais atenta às indicações de risco expressas no Plano.

Em contexto estratégico as situações são bem mais complexas e envolvem muito mais entidades, objectivos diferenciados e frequentemente contraditórios. Daí a relevância do Quadro de Governância que a AAE identifica nas directrizes de seguimento, cujo objectivo é mostrar que a responsabilidade de sucesso, ou fracasso de um Plano está tanto na sua formulação, como na sua implementação. E que isso envolve não apenas os responsáveis pelo Plano mas igualmente todos os restantes agentes interessados.

4 Factores Críticos para a Decisão (FCD) e os Critérios de avaliação

Os Factores Críticos para a Decisão (FCD) constituem o esqueleto estruturante da AAE. O Quadro identifica os FCD adoptados e os respectivos critérios de avaliação. Para cada FCD e critério(s) de avaliação foram definidos indicadores que permitiram concretizar a avaliação estratégica do PROT-AML.

Quadro 4 – Objectivos e critérios de avaliação dos Factores Críticos de Decisão considerados na AAE do PROT-AML

FCD #1 Governação e Competitividade	
Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas da alteração do PROT-AML na estrutura de governo, de decisão e na articulação institucional na Região, nas questões relacionadas com a criação e utilização de conhecimento, bem como nos padrões de especialização produtiva regional, nas condições de atractividade territorial à fixação destas actividades, e nas estratégias de articulação dos agentes tendo presente a afirmação internacional da região.	
Critérios	
I&DT	Avaliação do potencial de produção e utilização do conhecimento para a inovação tecnológica
Atractividade Empresarial	Avaliação da capacidade de atracção de novos investimentos e do potencial de internacionalização do tecido económico existente
Dinâmica Económica	Avaliação da dinâmica e competitividade sectorial, tendo em conta o potencial económico dos recursos existentes
Governação	Avaliação dos modelos de gestão estratégica, tendo em conta a articulação de competências, a cultura de decisão e o envolvimento das partes interessadas
FCD #2 População e Coesão Social	
Atende aos aspectos relacionados com a dinâmica demográfica, natural e migratória, com a coesão social, as tensões e desafios da multiculturalidade, bem como com a criação de elevados padrões de qualidade de vida em termos de saúde, habitação e lazer como elementos de uma identidade regional.	
Critérios	
Dinâmica demográfica	Avaliação da dinâmica demográfica, tendo em conta a evolução da imigração e as tendências de envelhecimento populacional
Inclusão social	Avaliação das estratégias de redução da pobreza, promoção da equidade social e integração cultural
Património Cultural	Avaliação das estratégias de salvaguarda e valorização patrimoniais, tendo em conta o potencial multicultural da região e capacidade de oferta de produtos de lazer associados
FCD #3 Mobilidade	
Aborda a dinâmica de fluxos de pessoas e bens a nível regional, nacional e internacional, os padrões sustentáveis de mobilidade e a gestão integrada do sistema de transportes numa perspectiva de sustentabilidade e internacionalização da Região.	
Critérios	
Mobilidade urbana	Avaliação do potencial de transferência modal para transportes colectivos e de optimização do sistema urbano de transportes, tendo em conta a redução das distâncias casa/trabalho e empresa
Promoção de transportes sustentáveis	Avaliação do potencial de transição para modos de transporte menos intensivos do ponto de vista energético. Avaliação dos modelos de gestão integrada das acessibilidades, interfaces modais e da articulação das grandes infra-estruturas de transportes

FCD #4 Estruturação e Requalificação Territorial	
Dirige-se à estruturação do sistema territorial regional, polarizado pelo estuário do Tejo, considerando questões relacionadas com a coesão territorial assim como a requalificação e revitalização dos núcleos urbanos e suas periferias, atendendo igualmente a aspectos de qualidade física do ambiente.	
Critérios	
Estruturação e coesão territorial	Avaliação dos padrões de ocupação urbana tendo por base o paradigma do policentrismo e da polinucleação
Revitalização urbana	Avaliação das estratégias de requalificação urbana, particularmente no que se referem à revitalização dos centros urbanos e qualificação das periferias
Qualidade Ambiental e Riscos	Avaliação das estratégias de gestão ambiental e das necessidades de qualificação ambiental e de prevenção dos riscos naturais e tecnológicos
FCD #5 Energia e Alterações Climáticas	
Aborda a sustentabilidade energética, a eficiência da gestão energética e a utilização de fontes endógenas de recursos renováveis, como factor de competitividade e de sustentabilidade regional, tendo como linha de força principal as iniciativas de adaptação e mitigação das alterações climáticas	
Critérios	
Eficiência Energética	Avaliação do potencial de promoção da eficiência energética, tanto ao nível tecnológico como ao nível comportamental
Emissões de GEE	Avaliação dos padrões de evolução das emissões e capacidade de sequestro de carbono
Aproveitamento de fontes de energia renovável	Avaliação do potencial de aproveitamento das fontes endógenas de energia renovável, em linha com a transição para uma <i>civilização pós-carbono</i>
Vulnerabilidade Territorial	Avaliação da vulnerabilidade à ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos e das estratégias de mitigação e adaptação às alterações climáticas
FCD #6 Estrutura e Funcionalidade Ecológica	
Compreende a estrutura ecológica regional os valores naturais e as funcionalidades associadas aos serviços dos ecossistemas, bem como a gestão integrada destes recursos, vistos segundo as perspectivas de conectividade, compromissos e valor acrescentado em termos de competitividade.	
Critérios	
Salvaguarda dos contínuos naturais e da paisagem	Avaliação dos corredores ecológicos, tendo em conta a manutenção da conectividade entre ecossistemas e salvaguarda da paisagem natural
Integridade dos valores ecológicos	Avaliação da capacidade de protecção e salvaguarda de áreas com interesse ecológico, particularmente no que respeita à promoção da biodiversidade
Valorização das áreas naturais e agro-florestais	Avaliação do potencial de valorização dos serviços dos ecossistemas em áreas naturais (classificadas ou não) e agro-florestais de elevado valor ecológico.

5 O que se concluiu sobre o desempenho ambiental e de sustentabilidade do PROT-AML?

O PROT-AML e as suas prioridades iniciais

A nova localização do NAL, o desenvolvimento da AVF, a TTT e o desenvolvimento de outras infra-estruturas associadas são a razão principal para esta alteração do PROT-AML. O Plano aborda de forma directa as questões de ordenamento decorrentes da implantação destas infra-estruturas, e adopta orientações e directrizes sectoriais e territoriais, designadamente a salvaguarda de áreas naturais e agro-florestais e a

contenção da expansão urbana aos perímetros de aglomerados existentes, em particular nas UT Nascente Agro-Florestal, Lezíria do Tejo, Agrícola Interior e Novo Aeroporto e em diversas normas dos domínios B e C, crendo-se portanto que de um ponto de vista de crescimento polarizado o Plano estabelece um normativo convincente.

Antecedentes no ordenamento territorial nacional sugerem contudo a possibilidade haver todavia o risco de expansão e ocupação descontrolada se a transposição para os IGT municipais não for suficientemente eficaz. Este risco é particularmente relevante no que diz respeito à dimensão ecológica do território regional. Por exemplo, esta versão do Plano apresenta um enfraquecimento da salvaguarda dos valores da Rede Ecológica Metropolitana (REM) não pertencentes à Rede Nacional de Conservação da Natureza, o que é um indicador de uma intenção de desenvolvimento e progressão futura da ocupação territorial, onde os valores naturais são cada vez mais restritos aos espaços legalmente definidos. Esta situação sugere que o espaço natural não está a ser visto como um espaço de valorização territorial, pela sua relevância e valências em matéria de serviços dos ecossistemas e de qualificação dos espaços urbanos.

Apesar de o crescimento polarizado constituir um domínio forte do Plano, as normas estabelecidas, sobretudo no que respeita a mecanismos de monitorização, fiscalização e controlo, podem não ser suficientes para conter perímetros urbanos dos aglomerados para os quais o crescimento urbano é direccionado. Por exemplo, não existem indicadores chave de monitorização a nível de governação, gestão fundiária ou licenciamentos municipais para verificar, em particular, processos especulativos ou um possível alastramento territorial indevido motivado pela presença do aeroporto, caso venham a ser levantadas, ou alteradas, as medidas preventivas actualmente em vigor. Considerando a sensibilidade desta situação, seria de todo recomendável que as normas do PROT-AML fossem muito claras sobre incentivos associados a tipos de ocupação urbana permitida e não permitida na envolvente do NAL, bem como mecanismos de responsabilização por qualquer violação dessas regras, a partir do momento em que possa ocorrer afectação de espaços naturais, recurso solo, recursos hídricos e paisagem.

A avaliação de cenários demográficos do PROT-AML

Os resultados da avaliação de cenários apontam para duas conclusões da AAE que importa sublinhar relativas à estratégia de crescimento metropolitana e ao crescimento de problemáticas típicas dos actuais contextos metropolitanos em desequilíbrio

1. A Região Metropolitana deverá definir uma estratégia de crescimento que assegure o cumprimento de uma visão de futuro para a AML, em particular no que se refere à harmonização do desenvolvimento dos vários municípios. Verifica-se por um lado que subsistem grandes diferenças de perspectiva entre os níveis local e regional, e mesmo entre municípios, o que preconiza riscos de eventuais conflitos nas decisões territoriais face à pluralidade de interesses e posições. Por outro lado a estratégia de crescimento na AML, seguida pelo PROT, parece estar demasiado dependente apenas de resultados estatísticos demográficos. É urgente pensar estrategicamente como, e para onde, é que a AML deve crescer, atendendo às perspectivas energético-ambientais e de reforço da coesão territorial intra-regional.

2. A AML deve actuar mais fortemente no sentido de contrariar implicações crescentes para o equilíbrio ambiental e para a coesão interna regional decorrentes da sobrecarga

urbanística e tráfego gerado, da sua distribuição geográfica na AML e do aumento da exposição a fenómenos climáticos extremos. Apesar das estratégias do PROTAML relativamente à exclusão social, a situação tendencial é de forte agravamento face à crise económica nacional e mundial, pelo que as implicações sociais adversas relacionadas com o aumento de fenómenos de exclusão social e pobreza, a qualidade e segurança do espaço territorial e o congestionamento urbanístico poderão via a agravar-se na AML; por outro lado, é bem vinda uma sistematização sobre medidas no PROTAML que podem ser consideradas de adaptação e mitigação às alterações climáticas. Mas o aumento da população e dos territórios vulneráveis requer que essas orientações sejam eficazes ao nível das normas, e respectivas diretrizes, territoriais, bem como ao nível de opções de ocupação territorial.

O PROT-AML e as suas grandes oportunidades

O PROTAML apresenta um conjunto de estratégias claras e de grande oportunidade em domínios diversos, que saem em muitos casos reforçadas com a nova versão do PROT de Novembro de 2010, como:

A estratégia de compactação e o policentrismo, com uma preocupação clara de conter a dispersão e recuperar o desordenamento urbanístico que tem caracterizado a AML nas últimas décadas, promovendo a reconversão urbanística e a reabilitação do edificado degradado, sobretudo em áreas industriais, com vantagens claras para a qualidade do ambiente urbano, para a faixa litoral, faixas estuarinas e ribeirinhas;

O conceito de proximidade, quer em termos infra-estruturais, quer em termos de equipamentos, designadamente de comércio local, desporto, saúde e educação, dando assim resposta a uma estratégia territorial de redução da pobreza na AML;

Os transportes e a estratégia de transferência modal, clara, do TI para TP, bem como a adopção de modos mais leves e formas mais sustentáveis de assegurar a inter e intra-modalidade regional;

A sustentabilidade energética, com uma estratégia de aposta nas energias renováveis e numa maior eficiência energética;

As estratégias ligadas à ID&T, em particular no que respeita aos clusters indústrias criativas e saúde;

A aposta no turismo, nas suas diversas modalidades, em particular turismo náutico, turismo em espaço rural e turismo natureza.

O PROT-AML em domínios de maior incerteza

Outras estratégias que sugerem oportunidades e riscos foram abordadas na AAE. Referem-se aqui no RNT apenas o conjunto mais relevante. Por exemplo:

A estratégia de **governança**. É dado um ênfase muito grande à responsabilização da administração central e da administração local, em situações relacionadas por exemplo com o património cultural e natural. Mas o nível regional está praticamente ausente das responsabilidades, quando um dos problemas detectados se prende exactamente com a

relação entre a CCDRLVT e os municípios e o outro é o seu papel de ligação entre as políticas nacionais e a sua tradução para o nível local;

A estratégia para as **áreas rurais**. Claramente uma das áreas consideradas estratégicas para a AAE, teve uma melhoria significativa no PROTAML ao longo das suas várias versões. Faz-se menção explícita às áreas rurais da AML, nomeadamente na abordagem ao controlo da edificação e nucleação nos espaços rurais, com o fortalecimento dos pequenos aglomerados rurais para oferta de habitação em espaço rural, o que é fundamental para aumentar a atractividade e a fixação de população. Destaque-se ainda a ênfase sobre a preservação e promoção do uso agrícola nos solos com capacidade produtiva, e a valorização da produção de Produtos Agrícolas de Qualidade Certificada (PAQC) através da sua integração nas iniciativas de desenvolvimento do Turismo em Espaço Rural. Nesta versão mais recente do Plano regista-se o reforço da salvaguarda de áreas agrícolas estratégicas da AML e promoção da função agrícola em meio urbano.

Mas face à presença e importância das **áreas rurais** no contexto da AML, seria importante que o PROT apresentasse uma estratégia forte, eventualmente no quadro de uma política de solos regional. Essa estratégia é fundamental para a competitividade e valorização das áreas rurais e da economia rural e o seu significado para as economias municipal e regional, a sua importância para a segurança alimentar, bem como para a valorização da identidade rural na AML, factor que a distingue no contexto das áreas metropolitanas mundiais. O Plano destaca as actividades económicas nomeadamente agro-florestais, onde surgem directrizes no sentido da sua promoção, e o turismo em espaço rural, contudo descolados de uma estratégia global e integrada. É urgente atender à importância estratégica da produção alimentar, à necessidade de mitigação e adaptação às alterações climáticas, dois temas hoje presentes em debates internacionais promovidos no quadro das Nações Unidas. Saliente-se a sua relevância na civilização pós-carbono, em relação aos serviços dos ecossistemas e ao potencial em matéria de medidas de mitigação face às alterações climáticas, através do potencial de sequestro de carbono.

A estratégia de **policentrismo face a situações existentes**. As orientações e directrizes do PROTAML para controlo da futura fragmentação do território e da dispersão são importantes. Mas as estratégias para a correcção e recuperação das situações existentes, em particular referentes às áreas fragmentadas e áreas de ocupação ilegal não AUGI não são suficientes e constituem riscos, já que daqui decorrem graves problemas de qualidade ambiental ao nível dos solos, resíduos e qualidade das águas superficiais e subterrâneas. De igual modo não existem estratégias para a reconversão de solo urbano ou industrial degradado em solo rural (para além das determinações já consignadas nos mecanismos legais) quando haja potencial agrícola e florestal evidente. Um risco significativo com elevada probabilidade de incorrer em processos cumulativos é assinalado na AAE a propósito da possibilidade de redução da dimensão mínima da propriedade de 4 hectares até 2 hectares em contextos de pequena propriedade. A decisão de admitir tal redução pode incorrer em situações de grande arbitrariedade, na ausência de uma política de solos regional e de estratégias de crescimento regional e municipal, sobre a sua justificação e a forma como cumpre, ou altera a estratégia do PROTAML e induz, ou não, o padrão de dispersão que se pretende evitar.

A estratégia para a **inclusão social e redução da pobreza** não existe claramente definida, mas existem orientações e estratégias do PROT sobre vulnerabilidade social. São os casos de estratégias de regeneração urbana, incluindo a ocupação de fogos vagos

preferencialmente por famílias carenciadas, a estratégia de proximidade dos equipamentos colectivos, a estratégia de transportes com a promoção do TP e de uma estratégia de mobilidade mais dirigida aos meios suaves e à inter-modalidade, a promoção de projectos inovadores exactamente em bairros de grande vulnerabilidade social, a estratégia de promoção das TIC nas zonas e camadas sociais mais vulneráveis. No entanto subsistem alguns riscos que podem manter desníveis sociais acentuados na AML, estando ausentes critérios expressivos ao nível de critérios de proximidade a nível de equipamentos como saúde e educação, e não apenas desporto ou comércio local ou critérios para o envolvimento de grupos sociais mais desfavorecidos em processos participativos.

A estratégia para a resolução dos **fogos vagos e devolutos** em edifícios novos ou degradados é um problema comum a todo o território da AML, e onde o PROTAML melhora significativamente nesta versão do Plano, com uma maior aposta na ocupação dos fogos vagos, com reflexos ao nível do controlo da consolidação das áreas urbanas.

A estratégia para os **recursos hídricos** e para os sistemas de gestão da água e resíduos foi objecto de melhorias significativas. Existe uma aposta estratégica clara do PROT relativamente à gestão, protecção e valorização dos aquíferos, faixas estuarinas e orlas ribeirinhas, bem como dirigida ao reforço das taxas de cobertura em matéria de saneamento, integração dos sistemas de saneamento na AML, recuperação do solo em particular em zonas industriais obsoletas e prevenção e controlo de poluição agropecuária. Por exemplo a reversão de solo e reconversão urbanística estabelecida para potenciar a recarga de aquíferos, pode reduzir a poluição difusa e o passivo ambiental. No entanto persiste algum risco de aumento de pressão sobre os recursos hídricos derivado de aumento do consumo, bem como uma ausência de estratégia explícita de adopção de medidas claras de adaptação às alterações climáticas. Registe-se ainda nesta última versão do Plano um risco de agravamento das pressões sobre os estuários como resultado da construção de terminais de cruzeiros, bem como do aumento resultante de navios, nomeadamente quanto à introdução de ruído e poluição hídrica.

A estratégia para a **rede ecológica metropolitana**, é um caso em que a estratégia do PROTAML melhorou substancialmente desde o seu início, apesar de algum agravamento de novo nesta versão final do Plano. Existe uma orientação clara no sentido da recuperação de áreas degradadas nos sistemas naturais sensíveis e de renaturalização e valorização das linhas de água, que concorrem para a revitalização urbana. São também explícitos os critérios para a salvaguarda e recuperação de valores ecológicos nas apostas estratégicas do turismo. A paisagem e património natural são considerados factores de competitividade regional. São definidos critérios de transposição da REM para o nível municipal, para permitir ajustes de escala e conteúdo.

No entanto nesta versão do PROT verifica-se que há um enfraquecimento da salvaguarda dos valores REM não pertencentes à Rede Nacional de Conservação da Natureza o que representa um risco relevante de agravamento da fragmentação ecológica e destruição de habitats por razões de edificação para fins habitacionais. Por outro lado verifica-se que as áreas classificadas como vitais pelo PROT-AML, cujo carácter crítico como áreas-chave no modelo urbanístico da AML para o conforto e sustentabilidade ambiental das populações que residem na sua proximidade é de realçar, ficam depois disponíveis para edificação. O problema é que não é claro como é que esta edificação deve ser realizada, que critérios deve seguir para assegurar os benefícios para a população e para a

requalificação do território, decorrentes das vantagens ambientais que as áreas vitais representam.

O PROT deveria estabelecer critérios objectivos que garantissem os níveis de vivência urbana e desafogo ambiental que justificam a existência das áreas vitais, bem como mecanismos (e.g. manutenção de um continuum ecológico que penetre no centro da operação urbanística, lógica de proximidade a serviços e espaços públicos de fruição, bom desenho urbano garantindo qualidade e valorização da imagem urbana e do sentido de lugar) para assegurar que as funções esperadas nas áreas vitais venham a ser garantidas. As AV deveriam constituir uma oportunidade para os municípios requalificarem ambientalmente e aumentarem a atractividade dos seus territórios, pelo que o PROT deveria viabilizar, com critérios e mecanismos já referidos, processos de gestão territorial adaptativa, através, por exemplo, da substituição de áreas a edificar por áreas equivalentes que assegurassem os mesmo objectivos de vivência urbana e qualidade ambiental, e que garantissem a integração desejada entre espaços naturais e espaços construídos, no sentido de uma crescente sustentabilidade urbana.

Quanto à estratégia para a **qualidade física do ambiente e energia**. A reconversão de áreas degradadas e industriais em frentes ribeirinhas e na faixa litoral contribui para a requalificação de áreas urbanas degradadas. Em termos de energia, estabelece-se uma estratégia de eficiência energético-ambiental, designadamente ao nível do edificado. Persiste contudo uma ausência de requisitos para adopção de critérios ambientais e energéticos no licenciamento de projectos a nível municipal. A permeabilidade do solo pode estar em risco designadamente em áreas de ampliação de actividades logísticas e parques tecnológicos, com efeitos ao nível da capacidade de recarga de aquíferos importantes para a sustentabilidade hídrica do território, nomeadamente na Península de Setúbal. Destaca-se uma oportunidade importante resultante da estratégia de transportes que pode conduzir à melhoria da qualidade do ar por redução da intensidade energética nos transportes. No entanto o aumento das emissões por aumento das deslocações na AML pode representar um risco em termos de afectação da qualidade do ar e do ruído.