

LISBOA – AS BASES DO NOVO PLANEAMENTO DA CIDADE (1990-1994)⁽¹⁾

LUÍS BRUNO SOARES⁽²⁾

A ADMINISTRAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL NOS ANOS 80

Nas eleições municipais de 1989, a Coligação de Esquerda, socialista/comunista, obteve a maioria absoluta e substituiu a coligação de direita que governou Lisboa nos 10 anos anteriores.

Pode dizer-se que, no início de 1990, a Câmara Municipal eleita teve de "começar do zero" na área da Administração Urbanística. Não dispunha de planos urbanísticos actualizados, não existiam estudos sistemáticos sobre a cidade e sobre os problemas urbanos, as estruturas técnicas estavam envelhecidas e desfalcadas de técnicos qualificados, os equipamentos e meios de trabalho eram antiquados ou inexistentes, e a administração urbanística estava publicamente desacreditada.

A década de 80 foi um período em que a coligação de direita apostou na dinâmica e iniciativa dos promotores privados num quadro de total "liberalização urbanística", no qual a Câmara Municipal teve um papel predominantemente supletivo de apoio à iniciativa privada. Durante 10 anos a cidade foi gerida sem planos urbanísticos, com base no casuísmo e na arbitrariedade da administração urbanística centralizada no Presidente da Câmara. A cidade atingiu situações críticas e insustentáveis no final dos anos 80. Para além do agravamento dos

(1) Artigo baseado na intervenção apresentada nas Jornadas "Izquierda Europea Y Poder Local en Los 90" - Madrid, Julho 1993.

(2) Arquitecto, Coordenador do Plano Director Municipal. Fax: (351-1) 395 09 34.

problemas de trânsito, da degradação do parque edificado, da desorganização geral, e dos impactos incontrolláveis dos grandes projectos imobiliários, o mercado imobiliário entrou num período de crise, e a falta de regras acabou por desorientar os próprios promotores privados.

Lisboa, na década de 80, perdeu cerca de 18% da população residente e continuou a absorver o terciário, concentrando metade do emprego de toda a Área Metropolitana. A relação residentes por posto de trabalho atingiu 1,13, e cada dia a população de Lisboa duplica passando de 670 000 para cerca de 1 300 000 utentes.

A administração municipal da década de 80 levou a cidade a situações críticas sem perspectiva de solução, num período em que Lisboa se encontrava mergulhada numa grave crise de identidade sob o efeito de choque das transformações históricas que representaram a descolonização, com o desaparecimento da influência e polarização de Lisboa sobre vastos territórios ultramarinos, as transformações políticas, económicas e sociais que modificaram o país após o 25 de Abril de 1974, e a integração de Portugal na Comunidade Europeia, que colocou Lisboa frente a novas realidades e a novos e imprevistos embates para os quais não estava, e não está, preparada.

Esta situação de crise profunda da cidade e da falta de ideias e de saídas tornou-se evidente no final da década de 80, de tal forma que na campanha eleitoral de Dezembro de 1989, a questão do Futuro de Lisboa e os problemas urbanísticos constituíram o centro do debate público e as forças políticas confrontaram, talvez pela primeira vez em eleições municipais em Portugal, projectos e Ideias para a Cidade e programas urbanísticos estruturados e detalhados.

DAR CREDIBILIDADE À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REABILITAR O PLANEAMENTO URBANÍSTICO

Para a Coligação de Esquerda era indispensável dar uma nova orientação à cidade e à administração urbanística municipal, garantindo à Câmara Municipal um novo protagonismo na produção do espaço urbano e na resolução dos problemas urbanísticos, com base numa Ideia e num Projecto de Cidade, para o que se tornava indispensável:

- dar credibilidade às propostas municipais perante os cidadãos e os agentes urbanos;
- reabilitar o planeamento urbanístico municipal, tanto nos aspectos técnicos, como nos da prática política e social.

Neste sentido, começou-se por organizar e implementar uma estrutura de planeamento para a cidade baseada na realização simultânea e interrelacionada de três tipos de planos⁽³⁾: o Plano Estratégico de Lisboa (PEL); o Plano Director Municipal (PDM); e Planos e Projectos Prioritários (PPP). Criou-se para a sua realização uma nova estrutura técnica directamente dependente do Presidente da Câmara, a Direcção de Planeamento Estratégico (DPE).

Em Junho de 1992 ficou concluído e foi aprovado, pela Câmara Municipal, o Plano Estratégico de Lisboa, e em Setembro de 1993 concluiu-se o Plano Director Municipal. Simultaneamente, realizaram-se 22 planos de pormenor considerados prioritários, para diversas áreas da cidade. Com a concretização deste conjunto de planos reconstituíram-se estruturas técnicas de planeamento, integrando técnicos municipais e novos técnicos contratados, apoiadas por consultores e equipas técnicas privadas ou de instituições universitárias e de investigação. A realização dos planos foi feita, por um lado, com a colaboração de diversos departamentos municipais responsáveis por áreas específicas (Trânsito, Equipamentos Colectivos, Espaços Verdes e Ambiente, Saneamento, Habitação, Protecção Civil, etc.) e, por outro, com a participação, na análise e debate dos estudos e propostas urbanísticas, de um amplo leque de organizações sociais, culturais e económicas, de instituições públicas e privadas, de investidores e promotores, e dos diversos órgãos autárquicos.

A implementação de novos processos de trabalho na área do planeamento tem contribuído para abertura da Câmara Municipal à participação dos cidadãos na discussão dos problemas, das soluções, e na tomada de decisões. Na sequência da aprovação do Plano Estratégico, foi constituído um Conselho Consultivo do Plano Estratégico, com cerca de uma centena de entidades públicas e privadas representadas. O Conselho do Plano Estratégico analisou e deu parecer, através de uma comissão específica coordenada pelo Reitor da Universidade Técnica

(3) A metodologia de planeamento consta de um documento aprovado pela Câmara Municipal em 14 de Agosto de 1990.

de Lisboa, sobre as propostas finais do Plano Director Municipal.

Mas, apesar destes avanços, a relação das estruturas municipais com a população e com a vida local é, ainda, muito difícil e deficiente em relação aos objectivos da Coligação. A estrutura municipal, muito pesada pela sua dimensão (mais de 10 000 funcionários), demasiado centralizada e burocratizada, pouco qualificada (1 técnico para 6 funcionários sem formação técnica), e funcionando com métodos e logísticas desactualizados e de pouca eficácia, dificulta ou bloqueia o acesso dos cidadãos aos serviços municipais. Por estas razões, a reorganização e modernização da estrutura municipal é uma acção em curso, iniciada após 1990, que tem por objectivos a reestruturação e descentralização dos serviços, nomeadamente na área da administração urbanística que se deverá aproximar das Freguesias e dos "Bairros", permitindo novas formas de participação dos cidadãos nas decisões do planeamento e da gestão urbanísticos.

Esta nova dinâmica teve como resultado evidente a conquista de credibilidade pública da Câmara Municipal que se traduziu numa nova e folgada vitória da coligação de Esquerda nas eleições municipais de 1993. Contudo, esta confiança ganha em pouco mais de 3 anos, tem os seus limites no tempo dados os grandes problemas a resolver e as expectativas instaladas.

O PLANO ESTRATÉGICO E O PLANO DIRECTOR

O Plano Estratégico e o Plano Director foram realizados em simultâneo e com um corpo técnico, em grande parte, comum aos dois planos. Esta simultaneidade e o facto da cidade, como entidade territorial e urbanística, ter constituído uma das vertentes importantes do Plano Estratégico, constitui um dos aspectos inovadores da metodologia de planeamento utilizado em Lisboa.

O Plano Estratégico teve por objectivos:

- prospectivar o papel de Lisboa no contexto das mudanças resultantes da integração de Portugal nas Comunidades Europeias e da alteração das relações internacionais;
- formular uma "ideia de cidade" e o modelo urbanístico configurador do futuro desejável e possível para Lisboa;
- formular estratégias municipais para a próxima década, particu-

larmente no domínio urbanístico, visando recuperar os crónicos atrasos de Lisboa e concretizar as mudanças de futuro;

— identificar e desenvolver projectos prioritários para resolver situações críticas ou transformações estratégicas.

O Plano Director Municipal é um instrumento de administração urbanística instituído por Lei, com um horizonte temporal máximo de 10 anos, que define a organização geral da cidade e dos seus usos dominantes e estabelece as condições e as regras para o planeamento e para a gestão urbanísticos.

No sistema de planeamento adoptado a cidade e os seus problemas constituem uma questão central da estratégia municipal, e contém potencialidades e debilidades que configuram inevitavelmente os "futuros possíveis" para Lisboa. Assim, Plano Estratégico e Plano Director, são peças complementares que definem a estratégia e o Projecto de Cidade da Câmara Municipal que se podem sintetizar nos aspectos seguintes:

1º — Cinco objectivos gerais para a modernização da cidade e para a melhoria das condições de vida dos lisboetas.

- a) recuperar população para Lisboa e rejuvenescê-la, através da oferta de habitação acessível aos jovens e às classes médias;
- b) melhorar a mobilidade e as acessibilidades, designadamente na área central da cidade e nas relações entre Lisboa e o restante território metropolitano;
- c) revalorizar o ambiente e o património, potenciando criativamente as condições naturais e históricas da cidade;
- d) desenvolver a base económica de Lisboa, tornando a cidade competitiva no sistema das cidades europeias;
- e) reforçar os apoios e as oportunidades sociais, num quadro de coesão e solidariedades.

2º — Seis programas estratégicos para Lisboa.

- a) uma Política de Habitação para os anos 90;
- b) qualificar a zona Oriental integrando a Expo 98;
- c) Carta do Ambiente Urbano de Lisboa;
- d) Lisboa Capital Europeia da Cultura 94;

- e) Agência para o Desenvolvimento e Modernização da Base Económica de Lisboa;
- f) Autoridade Metropolitana de Transportes da Região de Lisboa.

3º — Um modelo de ordenamento urbano.

O modelo de ordenamento urbano subjacente ao Plano Estratégico, e desenvolvido no Plano Director Municipal, assenta na articulação de quatro áreas, às quais correspondem conceitos urbanísticos específicos:

- Área Central, ou casco urbano, constituída pelo tecido urbano consolidado e consistente. Deverá consolidar-se como centro da cidade e como principal centro da região metropolitana;
- Coroa Urbana de Transição que integra vastas áreas ainda não urbanizadas ou em processo de urbanização, infraestruturas de transportes, e espaços verdes e agrícolas. Esta coroa faz a articulação entre a área central da cidade e o restante espaço metropolitano a Norte, nomeadamente quanto à continuidade urbano/residencial, à articulação do sistema de transporte metropolitano com o centro e à articulação da estrutura verde intermunicipal;
- Charneira Urbana, entre a área central e a coroa de transição, localiza-se na zona que deverá garantir as articulações funcionais e morfológicas fundamentais na estrutura da cidade. Inclui áreas intersticiais e áreas de reestruturação e renovação de grande centralidade. Na Charneira Urbana organizar-se-ão o Arco Terciário e os sistemas de coordenação dos transportes urbano-metropolitanos e regionais;
- Arco Ribeirinho, constituído por uma estreita faixa, na qual se decidem as relações entre a cidade e o rio.

TRÊS TEMAS DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

O PDM de Lisboa é um plano que privilegia a reorganização e requalificação interna da cidade, contrariamente ao plano anterior (1967) que se focalizava nas grandes estruturas viárias e na expansão urbana. Assim, o PDM valoriza a cidade existente e estabelece como princípios de intervenção urbanística a reabilitação das áreas históricas, a "estabilização" do tecido urbano consolidado e o respeito pelas morfologias e pela identidade dos diversos tecidos e estruturas histó-

ricas da cidade, impondo a realização de planos e projectos urbanísticos de tipo e dimensão adequados à reestruturação interna ou à construção de novas áreas urbanas. Neste quadro geral, destacam-se três temas tratados no PDM:

- estabilização do tecido urbano consolidado com a revalorização da função habitacional;
- enquadramento do terciário e das actividades económicas como condição chave do ordenamento da cidade;
- defesa e valorização do ambiente urbano como condição do conforto, segurança, e identidade no uso da cidade pelos utentes.

Estabilização do tecido urbano consolidado com a revalorização da função habitacional

A função habitacional vem sofrendo um processo de desqualificação e desvalorização na cidade provocado por: sobrevalorização imobiliária de outros usos, em particular do terciário; degradação do parque habitacional antigo que não oferece condições de segurança e conforto face às exigências da procura actual; e construção de novas áreas habitacionais periféricas urbanisticamente desintegradas e desqualificadas.

A gestão urbanística municipal permitiu, nas últimas décadas, a sistemática substituição de habitação por terciário o que provocou um acelerado esvaziamento de importantes áreas do casco urbano. Em 1991 existiam em Lisboa 30 000 fogos não ocupados (12% do parque habitacional) a maior parte dos quais na expectativa de mudança de uso para terciário. De 1985 a 1990, 43% da procura de escritórios foi satisfeita em edifícios de habitação.

No PDM, com o objectivo de conter o alastramento do terciário nas áreas habitacionais consolidadas, impõem-se fortes restrições à construção de novos edifícios exclusivamente para escritórios assim como à mudança de uso de edifícios de habitação para terciário. Com estas medidas prevê-se conter as expectativas dos proprietários e promotores e alterar os actuais critérios de valorização fundiária e imobiliária da ocupação do terciário em relação à habitação.

Enquadramento do terciário e das actividades económicas como condição chave do ordenamento da cidade

Lisboa, como cidade capital e principal centro de serviços do país, tem no terciário a principal componente da sua estrutura funcional. Assim, o terciário tem um papel fundamental na organização e funcionamento da cidade e na estruturação do mercado imobiliário, sendo, por estas razões, considerado estratégico no ordenamento urbanístico.

O terciário ocupa de 2 a 2,5 milhões de metros quadrados de pavimento edificado, e registou entre 1985 e 1990 uma procura média anual de 200 000m², da qual apenas 52 000m²/ano foi satisfeita em novos edifícios de escritórios. No entanto, os projectos licenciados ou em fase de realização em 1990, permitiram perspectivar uma oferta potencial de 1,5 milhões de metros quadrados de pavimento para escritórios a que se juntarão cerca de 600 000m² previstos para a urbanização que se seguirá à realização da EXPO 98 dentro da sua área de intervenção.

O ordenamento do terciário no Plano Director baseia-se na contenção da terciarização nas áreas habitacionais centrais e na definição de novas áreas alternativas relacionadas com o sistema de transportes, condições de acessibilidade, solos disponibilizáveis e com a estrutura da cidade em geral. Neste sentido, o PDM potencia uma oferta de 2,5 a 3 milhões de metros quadrados para uma procura estimada de 2 milhões de metros quadrados nos próximos 10 anos. Esta oferta distribui-se por várias áreas da cidade nas quais se integram terrenos municipais e públicos que correspondem a cerca de 50% das áreas a disponibilizar, o que permitirá pôr em prática uma política municipal de solos específica para o sector terciário. Esta política deverá ter em atenção a regulação, não só dos aspectos quantitativos da procura, mas também os diferentes segmentos do terciário, e, em particular, os que respeitam às pequenas e médias empresas de serviços e aos serviços públicos.

Defesa e valorização do ambiente urbano como condição do conforto segurança e identidade no uso da cidade pelos utentes

As condições naturais da cidade associadas a um património de características peculiares, fazem de Lisboa uma das cidades europeias com elevado potencial para a localização de actividades e para atrair visitantes que privilegiem a qualidade do ambiente urbano. Esta é uma das potencialidades consideradas no Plano Estratégico que permitem desenvolver a capacidade competitiva de Lisboa no espaço europeu. Mas a qualidade do ambiente urbano é também um dos vectores que permitirão fazer de Lisboa uma cidade melhor para viver e trabalhar.

A defesa e valorização do ambiente urbano tem por fim garantir a segurança, o conforto e a identidade no uso da cidade e deverá ser objecto da Carta do Ambiente Urbano que constitui um dos programas prioritários do Plano Estratégico.

No PDM define-se um conjunto de Componentes Ambientais Urbanas a ser considerado no planeamento e gestão urbanística da cidade. Estas componentes têm por fim defender e valorizar espaços públicos construídos, relações da cidade com o rio, sistemas de vistas, conjuntos urbanos especialmente significativos, morfologias urbanas marcantes e espaços verdes integrados no tecido urbano consolidado, e identificar áreas de risco para ocupação urbana como sejam áreas de risco tecnológico (indústrias de alto risco) e áreas de maior risco sísmico. Encarado nesta dimensão, o tema do ambiente urbano é um tema novo no planeamento urbanístico da cidade que implica o aprofundamento de estudos em algumas áreas específicas.

CONCLUSÃO

Hoje parece ser claro que não só a Câmara Municipal adquiriu uma nova imagem e credibilidade perante a cidade como se abriram algumas perspectivas para arrancar Lisboa da crise em que se encontra.

Poderá também dizer-se que o novo planeamento da cidade deu uma contribuição importante a esta imagem e a um novo protagonismo da Câmara Municipal no desenvolvimento e transformação de Lisboa, não só porque se conseguiu equipar o município com um conjunto importante de instrumentos coordenados de gestão da cidade num prazo

de tempo relativamente curto, como se adoptaram metodologias, conceitos e técnicas actuais e, por vezes, inovadoras na área do planeamento, como, ainda, porque se envolveu um vasto leque de instituições, entidades públicas e privadas, agentes culturais, sociais e económicos no debate sobre os problemas e sobre os caminhos a seguir para dar um novo rumo a Lisboa.

Contudo, este foi um começo que exige continuidade, mais do processo e das linhas estratégicas do que das possíveis soluções apontadas no momento.

De facto, a crise não foi ultrapassada, os grandes problemas urbanos não estão resolvidos, a credibilidade da Câmara Municipal não está consolidada e os grandes desafios que se põem a Lisboa, perante as transformações históricas das duas últimas décadas, manter-se-ão presentes por muito tempo.