

Estudo da Qualificação Urbana da Coroa Norte da Cidade de Lisboa – Ideia de Cidade – 1 de Setembro 2025

Edição da Câmara Municipal de Lisboa e da Fundação Serra Henriques

A CIDADE DO AVESSO

Planeamento urbanístico estratégico

Introdução

Este desafio suscita como notas preambulares de reflexão crítica:

1 – A consciência de estarmos perante uma cidade vitimada pela repetida ocorrência de sismos catastróficos não se revela no ordenamento territorial, nem disso se dá conta nos planos urbanísticos. A zona de menor risco sísmico quase não tem construção e está ocupada pela “Mata de Monsanto”. As zonas de elevado risco sísmico é onde se encontra o parque edificado com fragilidades estruturais e funcionais reconhecidas, mas desconsideradas.

2 – É uma questão a “Coroa Norte” apresentar falhas de agregação, vazios e barreiras que quebram as desejadas continuidades na malha urbana. Telheiras é quase excepção, onde se adivinha alguma ordem urbanística pré-concebida, mas mesmo neste “bairro” é difícil a sua apreensão no mapa mental da cidade.

3 – É surpreendente a omissão nos instrumentos de planeamento das suas relações com a economia do território e com a gestão fundiária conjugada com as políticas de produção de solo urbanizado. O PDM demite-se de uma das suas principais razões de ser que é assegurar a qualidade do desenho da forma urbana, promover a produção de solo urbanizado, regulando o mercado imobiliário para assegurar equilíbrios e respeito por princípios de ética comercial e de coesão social.

Nota histórica

Admire-se o notável plano de Manuel da Maia para a baixa Lisboeta, exalte-se a excelência da Avenida da Liberdade da autoria de Malaquias Ferreira Leal, as qualidades de planos como o de Alvalade e do Restelo, mas fica sem explicação o facto da cidade ter processado o seu crescimento sem atender às condicionantes da geotecnia na vertente sísmica. Olhando para a carta de risco, o lugar mais seguro é o maciço basáltico de Monsanto!

A prática do urbanismo tende a decorrer a um ritmo desfasado do tempo real dos acontecimentos no turbilhão da vida social quotidiana e está sujeito às pregnâncias das visões e dos poderes políticos. Em Portugal, podemos constatar que as dinâmicas territoriais imanadas de uma ordem moderna são tímidas, avulsas e os eventos iluministas da escola da Casa do Risco, o rasgo talentoso da Avenida da Liberdade e da ação esclarecida da política territorial de Duarte Pacheco, não tiveram a adesão e propagação que mereciam, para mal do urbanismo em Portugal. Hoje o planeamento está atolado numa teia de “competências” e de poderes administrativos distópicos, insuportáveis.

O urbanismo enfrenta um meio hostil enquanto trabalho, exploratório, visionário, criativo na procura de ideias com arte e funcionalidade, em suma, com utilidade e conforto. Prevalece o obscurantismo instalado num pântano de burocracia.

A tarefa de elaborar planos urbanísticos, de desenhar a cidade e o território em geral, com arte, não é compatível com as fragilidades do aparelho administrativo. O sistema está atolado em equívocos plasmados em mais de 150 decretos de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública elaborados à revelia da casuística inerente ao carácter singular dos sítios e das suas circunstâncias. Estes diplomas empoderam a arbitrariedade dos “entendimentos” que deles se fazem nos “pareceres técnicos vinculativos” doutrinados na tradição de valorizar o indeferimento e desprezar a qualidade dos resultados no terreno.

Merece também reparo o que se passa com os honorários. Os urbanistas, arquitetos e engenheiros estão a ser selecionados, não pela competência expressa na qualidade das suas ideias e obras, não pelo valor do seu saber e mérito da sua arte, mas pelo preço mais baixo.

No processo de licenciamento de um empreendimento, os honorários do estudo de impacto ambiental EIA são exorbitantes e os seus conteúdos têm

uma abrangência universal conduzindo para a respectiva comissão o poder da última palavra. As empresas que elaboram os EIA estão sujeitas ao arbítrio desgobernado que lhes exige “estudar TUDO” entrando num processo com custos e resultados imprevisíveis. Este tipo de dependência, escura, alastra-se para as demais especialidades e inquina o sistema de planeamento do território em vigor.

Os planos são elaborados com um grau de abstração e de distanciamento da realidade socio territorial a ponto de ser comum acontecer que, perante um problema urbanístico, as instituições ignorem as competências do urbanismo e recorram ao parecer do jurista!

Submetem-se os planos, de forma acrítica, a diplomas legais onde a irracionalidade é descarada (veja-se o DR 15/2015 sobre a classificação e reclassificação do solo onde o Artgº 25 sobre as “categorias de solo urbano” faz a disjunção dicotómica entre “espaços centrais”; “espaços habitacionais”; “espaços de baixa densidade” ... sem se aperceber que uma mesma unidade espacial pode corresponder a diversos destes “táxons” improvisados à toa e assim se instala a mais torpe irracionalidade nos PDM como instrumentos de classificação do solo. Uma grosseira trapalhada que leva ao desordenamento do território e ao descrédito dos planos e das instituições que, sem criticar, impõem o absurdo ao país com a agravante deste se prestar a ser instrumento de abuso e até de chantagem sobre a economia do território.

É a capacidade de juízo de avaliação crítica, seja técnica ou administrativa, que traz senso e dá segurança aos procedimentos da burocracia.

A vida social é travada e oprimida por poderes deslocados que, sob a forma de pareceres técnicos e administrativos “vinculativos”, subordinam as decisões dos órgãos democráticos, estatais e autárquicos que, por inadvertência, se expõem a esta dependência.

A Coroa Norte da Cidade de Lisboa está a crescer num labirinto de ruas com desenhos e fluxos de trânsito que conflituam com a sua hierarquização na malha. Por isso, a apreensão da malha urbana é confusa e a composição e imagem são pouco apelativas nesta zona da cidade.

O caso de Telheiras: Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa (PGUCL) – 1967 – demarcava, a zona de Telheiras para “ fins habitacionais”, *lato sensu*, e o desenvolvimento do plano de pormenor para o bairro foi adjudicado ao francês Gilles O’Callaghan, mas esse plano não foi

implementado e deu lugar à elaboração do “*Plano Urbanístico de Telheiras*”, coordenado pelo Arquitecto Pedro Vieira de Almeida.

- A urbanização de Telheiras vem na linha estranha, dominante desde os finais do séc. XIX, de convidar urbanistas estrangeiros, gesto normal se motivado pela troca de experiências e de cooperação entre profissionais e foi, porventura, essa a intensão de trazer para Portugal conhecimento sobre como planear e projectar cidade. Mas convenhamos que àquelas datas havia em Portugal excelentes urbanistas.

Quando Barry Parker é convidado para planear o centro da cidade do Porto, na década de 1920, foi saudavelmente confrontado com as ideias de Marques da Silva que, em boa-hora, com sensibilidade e mestria desenhou o que é hoje a majestosa “Praça da Liberdade e Praça do Município”.

É pertinente a apreciação histórica dos modelos subjacentes ao Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa (1938), do urbanista De Groer; ao Plano de Expansão Região Oeste de Lisboa (1934-1936), elaborado por Agache; ao Plano Regional do Algarve (1963 – 1974) de Luigi Dodi; o Plano Geral de Urbanização de Lisboa de Meyer-Heine – (1967) , entre tantos outros. Mas foram centenas os planos elaborados por dezenas de urbanistas portugueses, de que dá conta o livro “Planos de Urbanização A Época de Duarte Pacheco” da autoria de Margarida Souza Lobo – ed. DGOTDU * FAUP – 1993 e que devem ser revisitados observando os métodos e os conteúdos da arte, com espírito crítico para se avaliarem os resultados e tirar conclusões. Sem os trabalhos de O’Callaghan e de Vieira de Almeida essa zona de Telheiras planeada não teria os predicados que hoje lhe podemos reconhecer e que contrasta com a manta de retalhos que caracteriza o conjunto que designamos de “Coroa Norte de Lisboa”

O Risco Sísmico

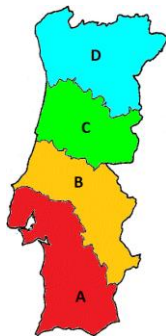
Qualquer abordagem urbanística à cidade de Lisboa obriga-se a ter em conta o grau de perigosidade sísmica.

1. O risco sísmico é um factor de 1ª ordem na concepção e gestão urbanística tendo como referência:
 - O **sismo de 1356** foi muito violento e durou um quarto de hora;
 - O **sismo de 1531** e o posterior maremoto estima-se ter matado 30 000 pessoas;

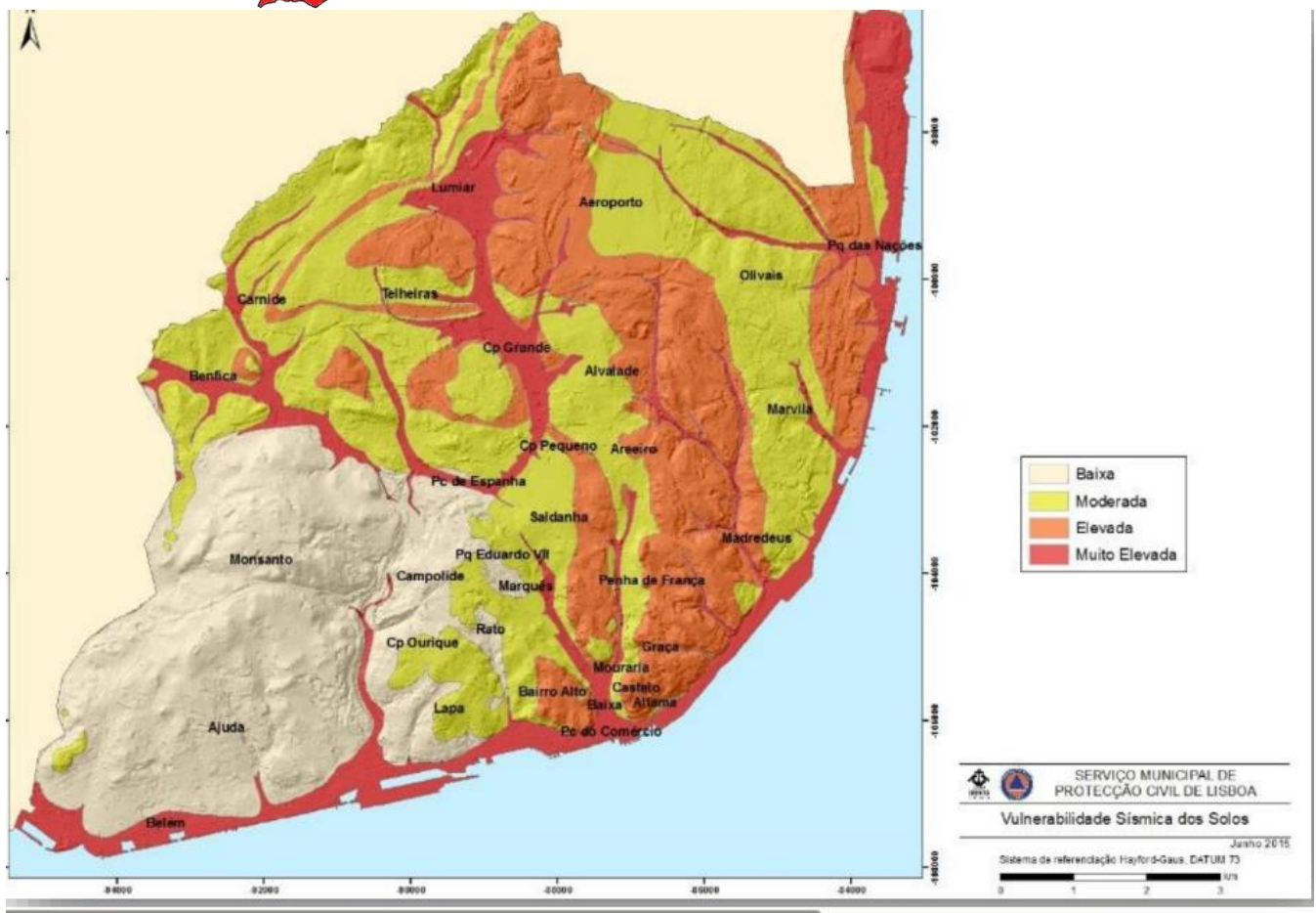
- O **Sismo de 1755** destruiu grande parte da cidade e causou mais de 10 mil mortos e cerca de 85% dos edifícios ruíram ou ficaram inutilizados.
2. A medida preventiva, face ao risco sísmico, tem sido quase limitada ao projecto estrutural dos edifícios e ignorada pelo planeamento urbanístico. As disfunções de desenho urbano conjugadas com as fragilidades do parque edificado, pedem uma renovação da tessitura da cidade, numa operação que tarda e que deverá decorrer no mais curto período de tempo (começar de imediato e terminar logo que possível) dada a elevada probabilidade de se estar no fim do intervalo de ocorrência do sismo.
 3. A gestão desta operação pode ser feita com uma elevada valorização social, urbanística e patrimonial dos espaços renovados e essa transformação é feita com a integração de novos espaços ainda não urbanizados.
 4. Se houver arte na imaginação urbanística, engenho operacional da gestão e seriedade competente na vertente financeira a renovação de Lisboa é uma oportunidade de a tornar segura e patrimonialmente mais valiosa. **Isto convoca uma política visionária à altura de enfrentar a fatalidade do próximo sismo, atuando preventivamente.**
 5. Enfrentar este desafio dá oportunidade para resolver um extenso conjunto de problemas em que a rotina administrativa está atolada. As instituições acomodadas à sua burocracia precisam de uma reformulação que lhes confira visão urbanística operacional, capacidade de decisão política e condições para atuar com uma destreza como a que aconteceu com a Expo 98, que pode ser melhorada com os ensinamentos dessa experiência.
 6. Dada a delicadeza do tema do risco sísmico e a complexidade do seu tratamento urbanístico, a solução passa por conceber cenários e modelos de intervenção eruditos elaborados por urbanistas competentes, ideias apresentadas de forma sucinta e assertiva para abrir horizontes, permitir escolhas aos decisores políticos e assim ultrapassar a paralisia urbanística e atuar a tempo de salvar a cidade da fatalidade sísmica protegendo dezenas de milhares de vidas.
 7. É necessária uma discreta clarividência para enfrentar a dimensão real deste problema e encontrar o caminho da solução, vencendo a indiferença e a resignação escondida, sem dar lugar ao pânico.

8. Para enfrentar este desafio é necessário um informado e ajuizado consenso político apoiado por um corpo técnico com saber e talento e servido por uma estrutura administrativa lógica e flexível para ser eficiente. A urbanística não se compagina com a interpretação estereotipada que tem sido feita nos planos, à revelia da informação científica mostrada na carta sísmica.
9. Os instrumentos de planeamento do território têm de ser compaginados com a consciência do perigo e ousar intervir e pôr em prática as obras para evitar a perda de vidas, o sofrimento, a destruição do património e minorar prejuízos para a economia nacional perante um fenómeno natural anunciado.
10. Vem a propósito citar a Carta Encíclica - Laudato Si – Papa Francisco 2015: *“177 - «...são funções inadiáveis de cada Estado planificar, coordenar, vigiar e sancionar dentro do respectivo território ... Os limites que uma sociedade sã, madura e soberana deve impor têm a ver com previsão e precaução, ... ações de controle operacional sobre o aparecimento de efeitos não desejados dos processos de produção, e oportuna intervenção perante riscos incertos ou potenciais.”*
11. Interprete-se a sobreposição da tessitura urbana existente, da cidade e da região, com a carta de risco sísmico e somos levados a constatar que a cidade está do avesso. Onde o risco é mais elevado estão as zonas com maior densidade populacional em edifícios de fraca construção e com acessos problemáticos – Alfama é tudo o que não deve ser sob o ponto de vista de risco sísmico, mas não é caso único.
12. O urbanismo deve ser convocado para resolver o ajustamento gradual, mas célere, da ocupação urbana para criar uma cidade compaginada com a informação expressa na carta de risco sísmico.
13. Conjuguar a gestão corrente do município com um programa de reajustamento estrutural da cidade que a médio prazo consiga alcançar níveis de segurança racionais à luz de um urbanismo informado pela sismologia.
14. Este exercício, se tiver mérito, seria extrapolado para todo o país, com especial prioridade para as zonas de elevado risco sísmico, mas seria também, pertinente para resolver os problemas de desordenamento sistémico do território, devido à incapacidade de se elaborar planos territoriais com mérito urbanístico o que resulta da falta de urbanistas profissionalmente qualificados.

São abundantes os estudos sobre o risco sísmico elaborado no âmbito das competências das instituições da Proteção Civil com Planos de Emergência sobre como reagir perante uma ocorrência e recomendações para reduzir o risco e há mapas onde se demarcam as zonas da Cidade mais e menos susceptíveis. Para além dos cuidados à resistência sísmica atendidos em sede de projecto de estruturas, pela engenharia civil o foco centra-se na preparação de como actuar em emergência após a ocorrência do sismo. Embora sejam feitos relatórios com recomendações para serem consideradas no PDM não há exercícios de lógica e de ordem urbanística sobre a forma de configurar a cidade compaginando-a com a informação fornecida pela sismologia.



«No “Regulamento de Segurança e Acções para Estruturas de Edifícios e Pontes” RSA o território nacional está dividido em 4 zonas que, por ordem decrescente de sismicidade, são designadas por A, B, C e D»



Carta da Vulnerabilidade Sísmica do Concelho de Lisboa, onde é se demarcam como zonas de maior resiliência sísmica as da Ajuda; Monsanto e Campolide.

Os relatórios e programas sobre o risco sísmico a considerar na gestão da cidade de Lisboa são de caracterização e inventário do edificado devoluto, em ruína ou a necessitar de «obras de conservação/reabilitação» nos edifícios da cidade *«identificados no Censo de 2011 como em mau e muito mau estado de conservação, mas recuperáveis, sejam objeto de obras que lhes garantam um nível de conservação não inferior a Bom,»* e: - *«Assegurará que em todas as obras de reabilitação profunda de qualquer edifício serão introduzidas alterações estruturais para reduzir o risco sísmico.»* A exploração de ideias e de cenários de intervenções urbanísticas avançadas, compaginadas com a carta se risco sísmico, não têm expressão nos instrumentos de planeamento, o que é surpreendente e terá explicação no descomunal desafio a enfrentar com a disrupção que daí adviria quanto à forma de gerir a cidade nesse óbvio processo preventivo.

Ao programa municipal de promoção da resiliência sísmica do parque edificado, privado e municipal e infraestruturas urbanas municipais - ReSist – deverá ser acrescentada atenção que vá para além do edificado, considerando operações de renovação e de reconfiguração da estrutura urbana, onde isso seja incontornável por motivos de elementar segurança.

Um dos maiores obstáculos está na terminologia utilizada no domínio dos planos territoriais que se ilude e perde no significado de senso comum das palavras. Assim a linguagem empobrece e as ideias degeneram em pregnâncias com forte poder de propagação. Veja-se o caso de palavras como “ecológico”; “sustentável”; “verde”; “ambiental”, entre tantas outras que estão reduzidas a interjeições «palavras que expressam sentimentos ou emoções de forma espontânea» e assim se prestam a ser instrumentalizadas em doutrinações ideológicas alimentando apreensões e opiniões convictas que enjeitam o pensamento crítico.

Lisboa 15 de Setembro de 2025



