

29 de março de 2014

Sociedade de Geografia de Lisboa

Debate Cívico: Colina de Santana – Existem Alternativas

Nesta intervenção vou abordar algumas das questões de enquadramento face ao Plano Diretor Municipal de Lisboa que este processo da Colina de Santana suscita.

Como é sabido, o processo (em termos públicos) iniciou-se com a apresentação pela ESTAMO, S.A. (empresa de capitais exclusivamente públicos), de quatro pedidos de informação prévia relativos ao mesmo número de operações de loteamento, nos imóveis de que é proprietária, ou promitente compradora, na Colina de Santana.

Dada a contestação surgida no âmbito da discussão pública das operações de loteamento (que teve lugar em julho de 2013), surge, em dezembro de 2013, um documento produzido pelo Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana da Câmara Municipal de Lisboa, intitulado “Colina de Santana Documento Estratégico de Intervenção”.

Sobre o processo, importa também referir que tem sido dado, publicamente, como adquirido, que o Estado vai desativar os equipamentos de saúde existentes na Colina de Santana, cujos imóveis já vendeu, ou prometeu vender, à ESTAMO, S.A.

O documento da Câmara Municipal de Lisboa (“Colina de Santana Documento Estratégico de Intervenção”) afirma, logo no início, que a revisão do PDM de Lisboa (concluída em 2012)¹ *«foi elaborada no pressuposto da desativação do conjunto dos Hospitais situados nesta zona da Cidade, assinalando essa possibilidade como oportunidade de regeneração urbana da área»*.

Dos equipamentos de saúde existentes há dois que efetivamente estão desativados (os antigos Hospitais do Desterro e de Miguel Bombarda), mantendo-se os restantes

¹ O Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa, revisto, foi publicado em 30 de agosto de 2012(Diário da República n.º168, 2ª série). Esta é a versão presentemente eficaz e substituiu a versão de 1994.

(Hospital de São José. Hospital de Santa Marta e Hospital dos Capuchos), até à data, em funcionamento.

Se a desativação destes hospitais é, efetivamente, um dado adquirido, não vou discutir, nem me parece relevante nesta sede, uma vez que ainda se encontram (os três últimos mencionados) em funcionamento.

Parece-me pertinente, no entanto, fazer algumas observações sobre este ponto:

É possível, ou até provável, que sem a contestação pública que os projetos de loteamento sofreram, já se tivessem constituído direitos edificatórios a favor da ESTAMO, S.A., pela decisão favorável dos seus pedidos de informação prévia, o que, sem dúvida, fortaleceria o “dado adquirido”.

Por outro lado, a experiência mostra que a atuação do Estado por vezes é bastante errática, no que se refere à gestão do seu património imobiliário, e que aquilo que hoje é um dado adquirido, amanhã pode não o ser. O caso do antigo Tribunal da Boa Hora, será provavelmente o exemplo recente mais elucidativo, mas não é o único.

O “mercado”, por sua vez, também tem surpresas, nem sempre aderindo, ou mostrando capacidade de concretizar os projetos imobiliários da forma anunciada, veja-se o caso do antigo Hospital de Arroios.

Este apesar de ser há 11 anos², propriedade privada, continua a degradar-se, devoluto. Ou seja, para citar o título de um artigo do Jornal de Notícias de 6 de agosto de 2010, continua a ser um «*embaraço sem solução*»³.

Claro que do ponto de vista exclusivo da gestão dos ativos imobiliários, isso já não é problema do Estado. Mas do ponto de vista desse mesmo Estado, ao qual incumbe a «*tarefa fundamental*» de «*através da salvaguarda e valorização do património cultural assegurar a transmissão de uma herança nacional cuja continuidade e enriquecimento unirá as gerações num percurso civilizacional singular*» (e estou a citar a Lei de Bases de Bases do Património Cultural⁴), o problema⁵ continua a existir.

² Foi vendido pela ESTAMO, S.A., em 2003 (cf. www.parpublicasqps.com/files/EsclarecimentoEstamo.pdf [consultado em 29 de março de 2014]).

³ http://www.jn.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Lisboa&Concelho=Lisboa&Option=Interior&content_id=1634849 [consultado em 29 de março de 2014].

⁴ Lei n.º107/2001, de 8 de setembro.

⁵ A Igreja do antigo Convento está classificada como Monumento de Interesse Público desde 2012 (Cf. <http://www.igespar.pt/pt/patrimonio/pesquisa/geral/patrimonioimovel/detail/8094193/> [consultado em 29 de março de 2014]) e o convento, não é objeto de qualquer proteção legal, para além Inventariação na Carta Municipal do Património do PDM de Lisboa.

Voltando à Colina de Santana.

Não pretendo fazer uma análise exaustiva do assunto à luz do PDM de Lisboa, vou cingir-me a três pontos que são, a meu ver, as questões mais imediatas.

O **primeiro ponto** é o da violação do PDM por estes projetos de loteamento.

Como o ICOMOS-PT oportunamente apontou em sede de discussão pública dos pedidos de informação prévia destes projetos, uma vez que nos termos do disposto na alínea a) do n.º1 do artigo 29º Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDM), a demolição de imóveis identificados da Carta Municipal do Património só é possível *«quando as obras de demolição forem consideradas de relevante interesse urbanístico em plano de urbanização ou de pormenor ou em unidade de execução»*, não é possível, sob pena de violação do PDM (e conseqüente nulidade do acto), considerarem-se viáveis operações de loteamento em que se preveja essa demolição, como é aqui o caso.

O **segundo ponto** é a confusão frequente ao longo de todo este processo, entre instrumentos de gestão territorial e de planeamento, e operações de loteamento.

No documento da CML “Colina de Santana Documento Estratégico de Intervenção” é, várias vezes, feita referência ao “Projeto Urbano da Colina de Santana” promovido pela ESTAMO, S.A. Ora, tanto quanto é do conhecimento público, os projetos apresentados são para operações de loteamento.

As operações de loteamento são operações urbanísticas que têm um conteúdo muito concreto, definido no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. São acções que têm *«por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento»* (alínea i) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação em vigor). São, portanto, operações urbanísticas cujo objetivo é a recomposição predial do solo urbano (pela criação de novos prédios) com vista à construção.

Para o PDM de Lisboa (alínea e) do artigo 4º) projetos urbanos são projetos que *«enquadram, para efeitos de execução do plano, numa mesma área territorial, ações com responsabilidades e âmbitos setoriais distintos, que, em conjunto, apresentam sinergias para a concretização da estratégia territorial. Os projetos urbanos compreendem os projetos transversais, cujo impacto ultrapassa a respetiva UOPG*

[Unidade Operativa de Planeamento e Gestão] e os projetos específicos, com impacto na UOPG a que dizem respeito».

Na Unidade Operativa de Planeamento e Gestão em que se insere a maior parte da área em causa (e três dos imóveis afetados — Hospital Miguel Bombarda, Hospital dos Capuchos e Hospital de São José), a UOPG 7 – Centro Histórico, são elencados vários programas e projetos urbanos transversais e programas e projetos urbanos específicos, nenhum deles direta ou indiretamente conexo com a reconversão dos hospitais e das respetivas unidades cadastrais ou prediais, ou com a “regeneração urbana” da Colina de Santana. Pelo contrário, um dos objetivos expressos para esta UOPG é a valorização do «*valorização do conjunto urbano singular do Campo Mártires da Pátria*»⁶.

Por outro lado, quatro operações de loteamento ainda que promovidas pela mesma entidade não são nem projetos urbanos para os efeitos do PDM, nem instrumentos de gestão territorial. São, como já referido, operações de transformação fundiária, cuja finalidade é reorganizar o solo urbano, em termos prediais ou cadastrais, por forma a torná-lo apto à construção, e que necessariamente devem ser enquadradas por instrumentos de planeamento, que as disciplinem.

O **terceiro ponto** refere-se à própria opção do PDM relativamente à qualificação dos imóveis objeto desta intervenção.

Consultada a planta de ordenamento referente à qualificação do espaço urbano, do PDM de Lisboa, verifica-se que estes imóveis são assinalados como “espaços centrais e residenciais a consolidar”.

Nos termos do disposto no n.º1 do artigo 58º do RPDM, os espaços a consolidar correspondem a «*malhas urbanas a reconverter urbanística e funcionalmente, bem como a espaços intersticiais onde se pretende estruturar uma ocupação urbana edificada ou destinados à estrutura ecológica municipal*».

Na Colina de Santana os espaços assinalados na planta do PDM como “a consolidar” correspondem, no essencial, não a malhas urbanas, ou espaços intersticiais, mas aos

⁶ Os programas e projetos definidos para a UOPG 7 estão elencados no n.º3 do artigo 81º do RPDM, na parte referente a esta UOPG, onde também se identifica como objetivos / termos de referência para a mesma, a valorização de diversos conjuntos urbanos singulares, entre eles o Campo Mártires da Pátria.

imóveis propriamente ditos. Ao edifício (ou edifícios) dos antigos conventos e dos hospitais e àquilo que resta das antigas Cercas dos primeiros. Ou seja, às grandes parcelas relativamente às quais foram apresentados os Pedidos de Informação Prévia (PIP) sobre a viabilidade das operações de loteamento. Àquilo que no Documento Estratégico da Câmara Municipal de Lisboa, se designa por “unidades cadastrais” ou “Unidades Estamo” (cf. peça desenhada 9.1, identificada «*Colina de Santana – Estudo de Enquadramento Unidades Estamo*»).

A perplexidade que a qualificação destes imóveis como espaços “a consolidar” provoca compreende-se melhor tendo presente a definição de espaços consolidados no mesmo PDM (artigo 39º).

Espaços consolidados são aqueles que «*integram o tecido urbano infraestruturado e predominantemente ocupado que se pretende preservar e valorizar, no que respeita às morfologias e tipologias urbanas, ao património edificado e aos elementos de caracterização e valorização da paisagem*».

E ainda mais quando, como no caso destes imóveis, a envolvente é toda ela qualificada pelo PDM como espaço consolidado, cujo traçado é identificado como correspondendo às ocupações urbanas mais antigas da cidade (traçados urbanos A e B - artigo 40º do RPDM).

Para além deste aspeto, também suscitam grandes dúvidas as normas que o PDM estabelece para a intervenção em espaços a consolidar.

A regra é que a execução do PDM, nestes espaços, se realiza «*no âmbito de unidades de execução, disciplinadas ou não por planos de urbanização ou de pormenor*».

Mas esta regra é excecionada pelo n.º5 do artigo 58º do RPDM. Este n.º5 permite, nos casos que elenca, e quando a Câmara Municipal considere «*que as soluções propostas asseguram uma correta articulação formal e funcional com o espaço consolidado e não prejudicam o ordenamento urbanístico do espaço a consolidar*», que a execução do plano não seja feita através da delimitação de unidades de execução.

E se as duas primeiras situações previstas (obras de conservação e alteração; e colmatação entre edifícios preexistentes a manter) podem não suscitar grandes questões quanto à dispensa da delimitação da unidade de execução, já no caso das «*situações de uma única operação urbanística, da iniciativa de um proprietário ou de*

vários, que abranja a totalidade do polígono qualificado como espaço a consolidar» ou das intervenções em «parcelas situadas em contiguidade com o espaço consolidado (...))», sem qualquer outro critério, já será mais difícil admitir a dispensa casuística, pela Câmara Municipal, da prévia delimitação de unidades de execução, pelo menos.

Voltando atrás: tendo em conta que as operações de loteamento são essencialmente operações de transformação fundiária visando a construção urbana, é aceitável que a reconversão urbanística e funcional de uma área urbana do centro histórico da cidade, desta magnitude e importância, se faça exclusivamente pela via de operações de loteamento, por mera decisão casuística da Câmara Municipal?

Parece que o entendimento da própria Assembleia Municipal de Lisboa não é esse, tendo em conta que, no culminar dos debates públicos que promoveu sobre o tema, deliberou, no passado dia 25 de março, recomendar à Câmara Municipal de Lisboa, no que às questões urbanísticas diz respeito, a elaboração de um Plano de Ação Territorial⁷ e a execução de uma ou várias operações de reabilitação urbana sistemática⁸ (isto é, ativamente promovidas pelo Município ou por uma empresa do setor empresarial local definida por aquele), o que pressupõe o estabelecimento de um programa estratégico de reabilitação urbana.

Maria João Torres Silva

ICOMOS-PT

⁷ Artigo 121º do Decreto-Lei n.º 380/99 (RJIGT).

⁸ Artigo 31º e seguintes do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (alterado e republicado pela Lei n.º32/2012).