



**Miguel Belo de Moraes Aleixo**

Licenciado em Arquitetura

**Fragmentação territorial em conurbações  
metropolitanas – resolução de incongruências  
urbanas em áreas de fronteira do concelho de Oeiras**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Orientador: Margarida Pereira, Professora Associada,  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da  
Universidade Nova de Lisboa

Presidente: Prof. Doutor João António Muralha Ribeiro Farinha

Arguente: Doutor Vítor Manuel Marques Campos

Vogal: Prof. Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves







“Copyright” Miguel Belo de Moraes Aleixo, FCT/UNL e UNL: A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, sob a orientação científica da Professora Margarida Pereira da FCSH/UNL.



Agradecimentos:

à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Margarida Pereira pela disponibilidade, paciência e profissionalismo;

à minha família, pelo apoio, motivação e compreensão;

aos colegas entrevistados neste processo pela sua abertura e sinceridade;

a todos os demais.



## RESUMO

O rápido e intenso crescimento urbano que ocorreu em Portugal nas últimas cinco décadas originou múltiplos problemas de ordenamento no território. A competição entre concelhos adjacentes e as debilidades administrativas que se constata na gestão das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, têm sido elementos catalisadores de políticas urbanas pouco estruturantes ao nível intermunicipal e metropolitano. Esta situação observa-se de uma forma acentuada em processos espaciais de conurbação, na ligação de espaços residuais interconcelhios concebidos isoladamente.

Tendencialmente, os aglomerados urbanos registaram uma expansão fragmentada, desarticulada e casuística, e este fenómeno tem alastrado com o crescimento das cidades e das regiões urbanas localizadas ao longo do litoral Português. Revela-se, no entanto, que o desenvolvimento assimétrico e incongruente do território apresenta maior intensidade em núcleos de fronteira com administrações municipais distintas. O crescimento incoerente de áreas intersticiais, que resultam na fragmentação e descontinuidade do tecido urbano, tem criado problemas de ordenamento com consequências diretas para a mobilidade, permeabilidade do espaço público, ambiente, economia e gestão de recursos públicos e privados.

Desta forma, são necessárias estratégias que promovam o equilíbrio e a coerência dos espaços intersticiais entre áreas administrativas diferenciadas num contexto da cidade metropolitana.

Nesta dissertação são estudados processos de conurbação da Área Metropolitana de Lisboa através de um enfoque nas questões de coesão territorial em áreas de transição e de fronteiras interconcelhias. O caso de estudo está centrado em espaços de ligação na fronteira do concelho de Oeiras com os concelhos adjacentes de Cascais, Sintra, Amadora e Lisboa. Após a análise e o diagnóstico das disfunções que afetam cada uma das áreas identificadas, são apresentados contributos para a sua requalificação urbana e para uma melhor articulação e valorização do espaço urbano intermunicipal / metropolitano.

Termos chave: Fragmentação urbana, conurbações metropolitanas, governança intermunicipal, colmatação urbana, Município de Oeiras.



## **ABSTRACT**

The fast and deep urban growth that occurred in Portugal in the last five decades caused multiple problems regarding the land management and land-use planning. The administrative frailties that exists in the management of the metropolitan areas of Lisbon and Porto, as well as the competition between neighboring municipalities, has stimulated poorly structured policies at a metropolitan and interurban level. This situation is exacerbated in conurbation processes, in the connection of intermunicipal residual spaces that were developed apart.

The urban agglomerations spread, mainly, through a fragmented expansion and this phenomenon has been increasing with the growth of the cities and regions located along the Portuguese littoral areas. The uneven and irrational territorial development reveals itself extremely in certain border counties with detached municipalities' administrations. The inconsistent development of the interstitial areas, that result in fragmentation and discontinuance of the urban tissue, has created problems in terms with the planning and land management with direct consequences towards mobility, public space permeability, environment, economics and public and private resources.

Thus, strategies that promote both the balance and consistency of spaces between administrative differentiated metropolitan areas in the city context are needed.

In this dissertation processes of conurbation of the Lisbon Metropolitan Area are studied through a focus on problems in transition areas and inter-county boundaries. The case study is centered on connecting spaces on the border of the Municipality of Oeiras with the adjacent counties of Cascais, Sintra, Amadora and Lisbon. After the analysis and diagnoses of each of the identified areas, proposals are presented for its requalification and for the promotion of better juncture of the intermunicipal / metropolitan urban space.

**Keywords:** Urban Fragmentation; Metropolitan Conurbation, Intermunicipal Governance, urban infill, Oeiras Municipality.



## ÍNDICE DE MATÉRIAS

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>V</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>VII</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>IX</b>
<b>.....</b>	<b>XV</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>XV</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS .....</b>	<b>XVII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SIMBOLOS .....</b>	<b>XIX</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 FUNDAMENTAÇÃO E PERTINÊNCIA DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO. ....	6
1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA .....	6
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	8
<b>2. QUADRO CONCEPTUAL.....</b>	<b>11</b>
2.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DE CONURBAÇÕES .....	11
2.1.1 <i>Caracterização do conceito de conurbação</i> .....	11
2.1.2 <i>Causas e efeitos do desenvolvimento de conurbações</i> .....	15
2.1.3 <i>Colmatação urbana estratégica</i> .....	17
2.2 RECOMENDAÇÕES EUROPEIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES EM PROCESSOS DE CONURBAÇÃO .....	23
2.2.1 <i>Carta de Aalborg</i> .....	23
2.2.2 <i>Carta de Leipzig</i> .....	24
2.2.3 <i>Cities of Tomorrow</i> .....	24
<b>3. FENÓMENOS DE CONURBAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA .....</b>	<b>27</b>
3.1 PROCESSO DE CONURBAÇÃO.....	27
3.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL .....	28
3.2.1 <i>Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo</i> .....	28
3.2.2 <i>Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (2007)</i> .....	31
3.2.3 <i>Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (2002)</i> .....	33
3.2.4 <i>Planos Intermunicipais</i> .....	36
3.2.5 <i>Planos Diretores Municipais</i> .....	36
3.3 GOVERNANÇA METROPOLITANA .....	38

3.3.1 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo ....	39
3.3.2 Área Metropolitana de Lisboa .....	40
3.3.3 Autarquias Locais.....	42
3.3.4 Entidades com tutelas sobre territórios específicos .....	43
3.3.5 Empresas concessionárias de serviços na AML.....	44
<b>4. PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO DE CONURBAÇÕES EM ÁREAS FRAGMENTADAS .....</b>	<b>49</b>
4.1 METODOLOGIA DE ABORDAGEM AOS CASOS DE ESTUDO.....	49
4.2 CASOS DE ESTUDO DAS ÁREAS DE FRONTEIRA DO CONCELHO DE OEIRAS.....	50
4.2.1 Com o concelho de Lisboa.....	51
4.2.2 Com os concelhos de Amadora e de Lisboa .....	55
4.2.3 Com os concelhos de Sintra e de Amadora .....	57
4.2.4 Com os concelhos de Sintra e de Cascais .....	58
4.2.5 Com o concelho de Cascais.....	62
4.3 PROPOSTAS ESPECÍFICAS DE REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS .....	65
4.3.1 Estruturação do espaço urbano na área da ex-Fundição de Oeiras com os Lombos Sul - Carcavelos.....	65
4.3.1.1 Enquadramento e evolução do território .....	65
4.3.1.2 Espaços programados e potencialidades para reconversão da ex-Fundição de Oeiras e espaço envolvente .....	73
4.3.1.3 Influência das acessibilidades e o cerzimento da malha urbana.....	81
4.3.1.4 Síntese .....	81
4.3.2 Ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Belém/Pedrouços .....	82
4.3.2.1 Enquadramento e evolução do território .....	83
4.3.2.2 Espaços programados para a zona ribeirinha.....	87
4.3.2.3 Influência das acessibilidades no desenvolvimento sustentável do espaço ribeirinho entre Algés e Belém .....	97
4.3.2.4 Síntese.....	100
4.3.3 Ligação intermunicipal da Serra de Carnaxide.....	101
4.3.3.1 Enquadramento e evolução do território .....	103
4.3.3.2 Espaços programados para a Serra de Carnaxide .....	103
4.3.3.3 Síntese .....	118
4.4 COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL COM OS CONCELHOS LIMÍTROFES DE OEIRAS .....	119
4.4.1 Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras .....	120
4.4.2 Oeiras nas Comissões de Acompanhamento de revisão dos PDM dos concelhos adjacentes.....	123
4.4.3 Coordenação Vertical.....	123
4.4.4 Síntese.....	125
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>127</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>131</b>





## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da ocupação do solo em termos de compactação urbana na Área Metropolitana de Lisboa norte .....	3
Figura 2 - Área Metropolitana de Lisboa .....	50
Figura 3 - Áreas de estudo em espaços de fronteira do concelho de Oeiras com Lisboa, Amadora, Sintra e Cascais - Área Metropolitana de Lisboa .....	50
Figura 4 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Belém/Pedrouços.....	51
Figura 5 - Área de estudo do espaço de fronteira de Miraflores com Monsanto/CRIL.....	52
Figura 6 - Extrato da planta de ordenamento da estrutura ecológica fundamental – Algés - Miraflores .....	53
Figura 7 - Extrato da planta de ordenamento da estrutura ecológica municipal – Monsanto / Belém.....	53
Figura 8 - Atravessamento de via em continuidade da estrutura verde .....	54
Figura 9 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação norte/nascente nó de Carnaxide / Alfragide....	55
Figura 10 - Proposta de estrutura de atravessamento pedonal / ciclável de vias (CRIL, N117) com comércio e serviços.....	57
Figura 11 - Área de estudo do espaço de fronteira na serra de Carnaxide / Amadora / Queluz (área envolvente ao Hospital da Amadora/ IC19 / Academia Militar / Palácio de Queluz) .....	57
Figura 12 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação do Tagus Parque com a urbanização de S. Marcos e Talaíde .....	59
Figura 13 - Excerto da carta de Recursos Naturais-Hídricos Agrícolas Florestais – Oeiras Noroeste.....	61
Figura 14 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação área da ex-Fundição de Oeiras com os Lombos Sul .....	62
Figura 15 - Área de estudo do espaço de fronteira o Forte S. Julião da Barra e novo Pólo Universitário da Nova .....	63
Figura 16 - Proposta de demolição das instalações da Fundição de Oeiras (1955).....	66
Figura 17 - Excertos do Plano de Urbanização da Costa do Sol – situação inicial e solução proposta para a envolvente da Fundição de Oeiras (Medrosa e Nova Oeiras) .....	68
Figura 18 - Praia de Santo Amaro de Oeiras em meados do século XX .....	69
Figura 19 - Projeto do edifício da Fundição de Oeiras em 1921 .....	70
Figura 20 - Ampliação das instalações da Fundição de Oeiras .....	71
Figura 21 - Extratos das plantas de ordenamento dos PDM de Cascais e de Oeiras - Envolvente à ex-Fundição de Oeiras.....	74
Figura 22 - Loteamento do Invesfundo (GES) para o espaço da ex-Fundição de Oeiras.....	76
Figura 23 - Espaço Darwin – Bordéus e Lx Factory – Lisboa .....	77
Figura 24 - Extrato da planta de cadastro do projeto “Fundição de Oeiras Village” .....	78
Figura 25 - Modelação tridimensional do projeto “Fundição de Oeiras Village” .....	80
Figura 26 - Extrato da planta de usos do projeto “Fundição de Oeiras Village” .....	80
Figura 27 - Limite administrativo entre concelhos (Lisboa – Oeiras) .....	83
Figura 28 - Excerto do Plano de Urbanização da Costa do Sol – Algés .....	85
Figura 29 - Praia de Algés na década de 1950.....	86

Figura 30 - Excerto da planta de Ordenamento do PDM de Lisboa - Área sob jurisdição da APL – Pedrouços - Belém.....	88
Figura 31 - Modelação tridimensional do plano de reestruturação da Doca de Pedrouços – America’s Cup ..	90
Figura 32 - Estudo preliminar para o projeto da “Marina Tejo” .....	92
Figura 33 - Projeto “Marina Tejo” (2014).....	94
Figura 34 - Excerto do Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa - Doca de Pedrouços e área envolvente.....	94
Figura 35 - Planta de delimitação de áreas de cedência de espaços da APL à C.M. Oeiras - Contrato - 131/2011 .....	95
Figura 36 - Excerto da Planta de Condicionantes do PDM de Oeiras – Algés – Dafundo .....	96
Figura 37 - Excerto da Planta de riscos naturais I e antrópicos do PDM de Lisboa – Pedrouços – Belém....	96
Figura 38 - Extrato do PDM Amadora (1994) – Serra de Carnaxide e área envolvente .....	105
Figura 39 - Excerto da planta de ordenamento do PDM da Amadora sobre a rede ecológica metropolitana PROTAML (2002) .....	105
Figura 40 - Excerto da planta do modelo estratégico de arborização para o município da Amadora – horizonte - 2020 .....	106
Figura 41 – REOT - Excerto da planta da evolução da rede de espaços verdes no município da Amadora 1995-2014.....	107
Figura 42 – REOT - Excerto da planta de ordenamento do PDM da Amadora sobre os loteamentos posteriores a 1994 .....	108
Figura 43 - Excerto da planta de reserva prevista de planos e loteamentos em 2012.....	109
Figura 44 - Planos de urbanização e de pormenor eficazes e previstos pelo PDM da Amadora.....	109
Figura 45 - Extrato da planta de ordenamento - PDM Oeiras – classificação e qualificação do Solo – Serra de Carnaxide.....	110
Figura 46 - Extrato da planta de condicionantes – PDM Oeiras - Estrutura Ecológica Fundamental – Serra de Carnaxide.....	111
Figura 47 - Extrato da carta de compromissos urbanísticos – PDM Oeiras – Serra de Carnaxide .....	111
Figura 48 - Extrato da carta de tipologia de ocupação do solo – PDM Oeiras – Serra de Carnaxide .....	112
Figura 51 - Planta de enquadramento do plano de pormenor da encosta norte da Serra de Carnaxide – 1996 – Amadora .....	114
Figura 52 - Plano parcial do parque suburbano da Serra de Carnaxide (Oeiras, 1994) .....	116
Figura 53 - Integração dos planos “Eixo Verde e Azul” e “Plano Estratégico de Restauo e Requalificação das Principais Linhas de Água do Concelho de Oeiras” (2016).....	118

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Excerto da Carta de Aalborg (1994) .....	23
Tabela 2 - Excerto da Carta de Leipzig (2007) .....	24
Tabela 3 – Excerto da publicação “Cities of Tomorrow” .....	24
Tabela 4 – Excerto do âmbito de intervenção da lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo .....	29
Tabela 5 - Excerto de princípios de intervenção da lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo .....	29
Tabela 6 - Excerto dos direitos enunciados na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo .....	30
Tabela 7 - Excerto dos deveres enunciados na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo .....	30
Tabela 8 - Excerto do Quadro de medidas prioritárias por tipo de intervenção pública do Programa de Ação do PNPOP 2006.....	32
Tabela 9 - Excerto da Análise SWOT – pontos fortes e pontos fracos PROTAML .....	33
Tabela 10 - Excerto da Análise SWOT – oportunidades e ameaças PROTAML .....	34
Tabela 11 - Excerto da Análise SWOT – tendências positivas e negativas PROTAML – Proposta técnica final .....	34
Tabela 12 – Parâmetros parciais do projeto - “Fundição de Oeiras Village” .....	78
Tabela 13 - Tipologia de usos para o projeto “Marina Tejo” .....	93
Tabela 14 - Excerto do quadro de grau de concretização do PDM Amadora .....	115
Tabela 15 – Incidência dos pareceres e comentários no âmbito da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras.....	121
Tabela 16 - Conteúdo de observação dos pareceres e comentários dos técnicos representantes dos municípios envolventes no âmbito da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras .....	122



## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SIMBOLOS

AML - Área Metropolitana de Lisboa  
AMP – Área Metropolitana do Porto  
APL - Administração do Porto de Lisboa  
CA - Comissões de Acompanhamento de revisão dos PDM  
CCDRLVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
CMA – Câmara Municipal de Amadora  
CMC - Câmara Municipal de Cascais  
CML - Câmara Municipal de Lisboa  
CMO – Câmara Municipal de Oeiras  
CMS – Câmara Municipal de Sintra  
CREL - Circular Regional Exterior de Lisboa  
CRIL - Circular Regional Interior de Lisboa  
CRIPS - Circular Regional Interior da Península de Setúbal  
DGOTDU - Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano  
DGSU - Direção Geral dos Serviços de Urbanização  
ENDS - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável  
IGT- Instrumento de Gestão Territorial  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
IPE - Instituto das Participações do Estado  
IUBM – Índice de Utilização Bruta Média  
LBGPSOTU - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo  
NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
PAR Lisboa - Plano de Ação Regional Lisboa  
PEAASAR - Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais  
PERSU - Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos  
PDM - Plano Diretor Municipal  
PMOT - Plano Municipal de Ordenamento do Território  
PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
POZOR - Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha  
PROTAML - Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa  
PUCS - Plano de Urbanização da Costa do Sol  
PDRL - Plano Diretor da Região de Lisboa  
REOT - Relatório do Estado do Ordenamento do Território  
RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais  
RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial  
SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats  
TI - Transporte Individual  
TC - Transportes Coletivos  
UOPG - Unidade Operativa de Planeamento e Gestão  
VLN - Via Longitudinal Norte



## 1. INTRODUÇÃO

A evolução demográfica foi o elemento catalisador da expansão urbana que conforma atualmente a AML. O aumento populacional na periferia de Lisboa deu origem a uma relevante pressão urbanística. Conforme refere Barata-Salgueiro (1997: 180) “A área metropolitana tal como hoje existe estruturou-se essencialmente nas décadas de 50 a 70 em resultado de importantes movimentos migratórios” com o exponencial aumento da população e das áreas urbanas como consequência do êxodo rural e da migração resultante da independência das ex-colónias.

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) gera-se a partir da expansão radial da cidade de Lisboa para a periferia e assenta, inicialmente, na estrutura ferroviária de Cascais, Sintra e Azambuja: “A forma urbana é estrelada, mais desenvolvida na margem norte e ao longo das linhas de comboio suburbano” (Barata-Salgueiro 1997:181).

Numa segunda fase, e de uma forma mais preponderante a partir do final da década de 1950, inicia-se um processo de industrialização pós-Guerra que promove um incremento deste desenvolvimento radial de Lisboa para a periferia. O crescimento a norte do Tejo acentua-se junto a estes três corredores de transportes coletivos, principalmente na envolvente às linhas de Sintra e da Azambuja, “segundo um modelo monocêntrico, radial, funcionalmente dependente de Lisboa” (Pereira, 2004: 134). Nesta altura, a margem sul do Tejo apresentava ainda um crescimento assente nas acessibilidades ribeirinhas em pontos específicos como: Almada, Seixal e Barreiro, não sendo ainda estes aglomerados determinantes para o desenvolvimento da AML.

Lisboa sobrepuja-se aos seus limites administrativos e começava a delinear-se o espaço metropolitano. No sentido de se encontrar formas para estruturação deste território em crescimento, foram iniciados estudos que propunham uma organização mais abrangente da AML. Equacionaram-se soluções para a conceção de novas infraestruturas e equipamentos que viabilizassem o desenvolvimento e a consolidação das áreas periféricas de Lisboa. Destes estudos surgiu o Plano Diretor da Região de Lisboa (PDRL, 1964) que organizava a cidade para fora dos seus limites administrativos prevendo “(...) novas vias com condições para estruturar uma região urbana muito para além da cidade de Lisboa (...)” (Soares, 2003: 247).

O Plano apresentava soluções de expansão urbana em cinco núcleos da coroa periférica de Lisboa (Moscavide, Odivelas, Amadora, Algés e Almada) que, com a cidade, constituíam a aglomeração de Lisboa. Conforme refere Soares, embora se constate que ao «nível das grandes infraestruturas o plano é “antecipador” e inovador» (2003: 247), a estruturação das áreas de crescimento periurbana, em consequência da expansão radial dos principais eixos de transporte foi descurada, resultando mais tarde, casos de ocupação massiva e incoerente de áreas rurais para usos urbanos em espaços não previstos, como é observável em grande parte de uma segunda periferia da AML.

Até 1965, a produção de solo urbano estava ainda atribuída exclusivamente ao Estado, através da Direção Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU). Este organismo promovia isoladamente a

expansão urbana através da conceção de anteplos adequados a áreas específicas e com perímetros contidos. As Câmaras Municipais não tinham autonomia para tomada de decisão no âmbito do ordenamento do território sem a autorização direta da DGSU. Excecionavam-se os municípios abrangidos pelo Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) que, embora tivessem alguma independência, necessitavam de se reportar ao Gabinete do PUCS, integrado nesta Direção.

A pressão urbana impulsionada durante a década de 1955-1965 impôs uma alteração significativa na atuação do Estado face à regulação da construção. Concretamente, verificou-se um intenso desenvolvimento urbanístico informal, que resultava do aproveitamento especulativo e indiscriminado de terrenos com loteamentos “clandestinos”, assim como a existência de múltiplas pretensões para a construção de empreendimentos formais (propostos por promotores imobiliários), que não tinham o devido seguimento por incapacidade do Estado. Estas situações contrariavam, por um lado, os planos oficiais (contribuindo para o desordenamento do espaço urbano, a carência de infraestruturas e de equipamentos) e, por outro, criavam inércia no desenvolvimento de empreendimentos particulares que poderiam colmatar a insuficiência de habitação corrente.

A necessidade de se encontrar novas formas de atuação no ordenamento do território - mais adaptadas ao crescimento urbano e às dinâmicas do mercado, impunha a criação de alternativas ao modelo de ordenamento centralizador do Estado. Nesse sentido, assumindo-se insuficientes os meios da Administração Central na fiscalização e no desenvolvimento racional do espaço urbano, em 1965 foram criadas novas orientações que permitiam aos particulares a produção de solo urbano (Decreto-Lei n.º 46673/1965). A partir desta data foi admitida a conceção de loteamentos urbanos a particulares, dependentes de licenciamento da câmara municipal, mas ainda vinculados ao parecer da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

A abertura do Estado a novas formas de conceção do espaço urbano veio determinar a alteração significativa dos princípios da construção de cidade, impulsionando o processo de expansão da AML. O crescimento intensifica-se em espaços mais afastados do centro, ainda assente no desenvolvimento das linhas férreas referidas, mas também agora associado ao alargamento das infraestruturas rodoviárias. Deste modo, “surge um novo produto imobiliário - urbanizações isoladas de grandes dimensões, articuladas com a rede rodoviária de ligação a Lisboa (p.e. Carnaxide, Miraflores, Santo António dos Cavaleiros, Reboleira)” (Pereira, 2004: 134).

Porém, havendo ainda uma insuficiência expressiva na oferta de habitação a custos controlados para famílias carenciadas, manteve-se o crescimento de loteamentos clandestinos principalmente em áreas periféricas com solos menos adaptáveis à construção e com custos mais reduzidos. Esta situação manifestou-se por toda a AML, mas com uma expressão mais relevante na margem sul do Tejo, principalmente devido à construção da Ponte Alcântara-Almada, que abriu uma nova frente de expansão urbana, e à conseqüente oferta indiscriminada de solo não infraestruturado de baixo valor que este território disponibilizava.

O alargamento da mancha urbana persistia através de múltiplos loteamentos formais e informais, ligados às infraestruturas de transportes ferroviário e rodoviário gerando uma “malha urbana” alargada, fragmentada e não estruturada.

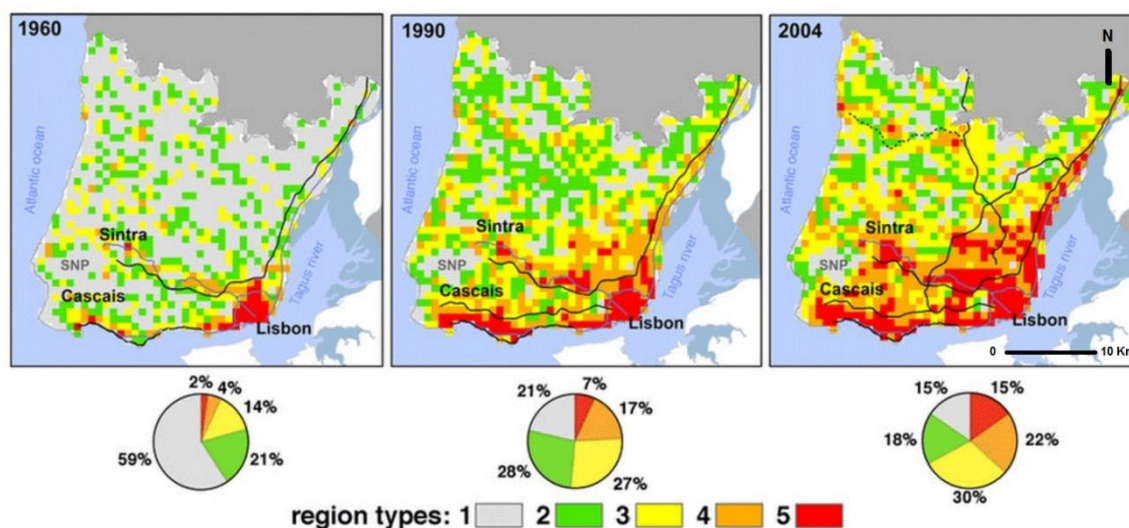


Figura 1 - Evolução da ocupação do solo em termos de compactação urbana na Área Metropolitana de Lisboa norte

Fonte: nature.com - Scientific Reports - Fractal cartography of urban areas

No decorrer dos anos 1970, após a revolução do 25 de abril, foram criadas novas condições políticas que promoveram a descentralização parcial da gestão do território para as Autarquias Locais. Contudo, com as alterações realizadas (através da transferência de competências para o ordenamento do território municipal), manteve-se o “modelo de crescimento metropolitano, mas intensificou-se a ocupação da matriz territorial desenhada” (Pereira, 2004: 134), concretamente com a dispersão de empreendimentos habitacionais formais e a construção de urbanizações clandestinas nos concelhos periféricos.

Decorrente da terciarização do centro da cidade de Lisboa, assistiu-se também a uma deslocação da população para as novas periferias dormitório que eram servidas por “infra-estruturas incipientes, equipamentos básicos escassos e um espaço urbano pouco qualificado” (Idem). A rápida expansão urbana que se verificou nesta altura agudizava os problemas de gestão das Autarquias e do Estado Central na dotação de infraestruturas e de equipamentos locais de utilização coletiva.

A centralidade económica de Lisboa, assente na terciarização dos espaços nucleares, desenvolveu a polarização territorial entre a cidade centro e as áreas suburbanas que dependiam exclusivamente da primeira na oferta de emprego, de serviços e de comércio qualificado.

No entanto, esta mudança na gestão territorial deu início a um processo gradual de transformação da cidade monocêntrica para cidade policêntrica. Primeiramente assente na coroa urbana de Lisboa e, de seguida, com a expansão em novas centralidades na envolvente periférica suburbana. Constituíram-se assim núcleos suburbanos assentes num sistema hierárquico informal e orgânico,

onde a “Cidade-Território” (Portas et al., 2007: 16) cresce na sua extensão e através de relações intrínsecas decorrentes de várias explosões nas áreas urbanas, produzindo descontinuidades e fragmentações no território.

Na década de 1990-2000, com a realização dos Planos Diretores Municipais, o modelo de expansão urbana é mantido, surgindo os perímetros de forma alargada e em adaptação à ocupação urbana dispersa. Assim, a estrutura fragmentada que vinha a ser implementada desde os anos 1960 é incentivada pelos PDM com a ampliação das áreas urbanas, sobredimensionando e validando os espaços urbanizados.

Aliada a esta situação, a dificuldade de arrendamento urbano e a facilidade de acesso ao crédito para famílias com recursos mais baixos, vem incentivar a conceção de soluções de habitação mais acessíveis em expansão de diversos núcleos rurais. Este fenómeno criou problemas de ordenamento do território que se expressam principalmente nos fatores da mobilidade (devido ao afastamento às áreas centrais), à escassez de equipamentos e de infraestruturas que, em grande parte, não estavam construídos e nem sequer previstos.

O crescimento da população da AML abranda, mas mantêm-se os níveis de construção de habitação. Este fenómeno justifica-se principalmente pelo “(...) aumento do rendimento das famílias e das facilidades de crédito (na sequência da privatização da banca), com reflexos na expansão do consumo de bens duráveis (entre eles a habitação, de 1ª ou 2ª residência)” (Pereira et al. I, 2008: 110).

Revelam-se também alterações profundas nas dinâmicas funcionais em termos do comércio e dos serviços que resultam em “(...) movimentos de desconcentração e realocização de actividades para a periferia (...) designadamente pela construção de grandes centros comerciais, centros de escritórios e parques tecnológicos” (Pereira et al. I, 2008: 111).

Apesar da grande fragmentação que nesta altura se verifica na Área Metropolitana, os resultados da conceção de novas centralidades começam a esboçar uma estrutura policêntrica, alterando o modelo monocêntrico dominante até então.

Todos os concelhos da AML estavam sob gestão dos Planos Diretores Municipais, no entanto assistia-se a uma lacuna relevante na gestão e integração intermunicipal. Os planos estavam limitados às áreas administrativas concelhias, sendo que a inexistência de orientações gerais ao “(...) nível supramunicipal, representaram visões fragmentadas do espaço metropolitano e abordagens localistas dos problemas urbanos e territoriais” (Soares, 2003: 251).

Nesta assimetria territorial são assumidas fraturas vincadas em áreas de transição dos espaços urbanos com os espaços rurais que aumentam a “(...) dificuldade em planear e gerir as áreas de expansão e/ou reestruturação urbana, bem como áreas periurbanas onde a divisão entre solo

urbano e solo rural, imposta pela Lei, não funciona como conceito de ordenamento metropolitano” (idem).

A acrescer às situações mencionadas, salienta-se que o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) só foi aprovado no ano de 2002, mas “(...) durante os anos 90, todo o território metropolitano fica coberto com orientações de ordenamento a partir da escala municipal” (Pereira et al. 2008, 112). Estes planos refletem “(...) a inexistência de políticas e de estratégias de ordenamento a nível regional que o desfasamento temporal dos PROT comprova” (Soares, 2003: 251). O PROTAML, confrontando-se com a desarticulação evidente que os diversos PMOT estabeleciam entre si e a voracidade no consumo dos vários recursos do território que estes tinham proposto como estratégia, vem defender a estruturação do espaço metropolitano e a proteção dos recursos naturais. Desta forma são indicados caminhos na estruturação do território capazes de viabilizar novas soluções de ordenamento como: “(...) a revitalização do meio rural como elemento do equilíbrio metropolitano; (...) a contenção de expansão urbana (...), a coesão sócio-territorial; (...) a organização do sistema metropolitano de transportes e da logística (...)” (Pereira et al. I, 2008: 116).

Porém, apesar do PROTAML dar indicações específicas que contrariavam as premissas defendidas nos Planos Diretores Municipais, os municípios optaram por proceder às alterações apenas em sede de revisão dos seus PDM, ao contrário do que seria desejável.

Considerando que os diversos planos só agora se encontram em fase de revisão, será de referir que durante vinte anos as questões de ordenamento do território a um nível supramunicipal foram proteladas, assumindo-se o PROTAML como um instrumento que, na sua essência, não teve efeitos sobre o modelo expansionista preconizado pelos diversos PMOT.

A gestão desconexa entre os diferentes Planos Diretores Municipais da AML evidencia também as situações de incongruência na gestão do território intermunicipal como consequência de processos de conurbação pouco estruturantes. A intervenção à escala municipal, assente numa filosofia expansionista nuclear, gerou fracas políticas urbanas ao nível intermunicipal e metropolitano.

O crescimento assimétrico e incongruente destas “Cidades Satélite”, revelou-se com particular intensidade nos territórios de fronteira de espaços administrativos distintos. As áreas intersticiais, que resultaram na fragmentação e descontinuidade do tecido urbano, promoveram incoerências ao nível da mobilidade, da permeabilidade do espaço público, ambiente, economia e gestão de recursos públicos e privados.

Ainda que haja tendência para a inversão do modelo atual para uma gestão intermunicipal e metropolitana mais interveniente, principalmente naquilo que Nuno Portas (2012: 48) definiu como as “tubagens metropolitanas” - transportes de “fluidos ou lixos, pessoas, bens e informação” - as situações de desordenamento físico do território permanecem.

Assim, em consonância com as soluções defendidas pelo PROTAML, são desta forma necessárias estratégias que propiciem a articulação e a coerência dos espaços intersticiais entre áreas administrativas diferenciadas, que integrem soluções estruturantes para os territórios urbanizados intermunicipais da AML.

### **1.1 FUNDAMENTAÇÃO E PERTINÊNCIA DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO.**

A reestruturação de territórios fragmentados impõe, para além do (re)desenho urbano, a administração de processos integrados em soluções políticas, financeiras, jurídicas, económicas e sociais. O desenvolvimento de estratégias de ordenamento sustentáveis deverá assentar em diversas áreas de intervenção para garantir respostas adequadas face a cada uma das situações.

Constata-se, porém, que as soluções de planeamento que têm vindo a ser adotadas para a Área Metropolitana de Lisboa, nomeadamente em áreas intersticiais interconcelhias, revelam respostas desarticuladas que produzem assimetrias ao nível do ordenamento do território. Os problemas que resultam destas situações decorrem quer da fraca intervenção proposta para espaços periféricos, quer de dificuldades de gestão intermunicipal.

As questões enunciadas, associadas ao deficiente planeamento e gestão das áreas localizadas nos limites administrativos dos concelhos da AML, poderão também constituir uma oportunidade para o desenvolvimento de ações de reurbanização ao nível intermunicipal, tendo em conta a sua diversidade e a situação chave que estes espaços ocupam no contexto metropolitano.

O estudo de soluções de requalificação de processos de conurbação na AML é importante para o cerzimento dos tecidos urbanos e dos espaços de continuidade natural que há muito passaram do âmbito municipal para o metropolitano.

O tema desta dissertação é relevante para o ordenamento do território uma vez que proporciona o entendimento de processos de conurbação na AML, analisa a relação interconcelhia de diversos territórios de fronteira e apresenta soluções promotoras de sustentabilidade urbana que possam revitalizar e dinamizar os espaços intersticiais resultantes.

A fundamentação e a pertinência deste trabalho de investigação estão diretamente associadas ao estudo dos problemas de gestão e interligação dos espaços intersticiais interconcelhios da Área Metropolitana de Lisboa, cuja resolução afeta diretamente diversos fatores da sociedade em termos do ordenamento do território - desde acessibilidades, transportes e mobilidade, à sustentabilidade ecológica e económica - e são fundamentais para a qualidade de vida da população e para a competitividade e coesão do espaço metropolitano.

### **1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA**

Em termos de objetivos e metodologia, a abordagem ao tema é estabelecida através do desenvolvimento de duas fases concretas: (i) a investigação teórica do tema e a sua relação com

as componentes de sustentabilidade; (ii) a avaliação geral e abordagem crítica de casos de estudo específicos.

Os casos de estudo centram-se em situações concretas de ligação do concelho de Oeiras com os concelhos adjacentes de Cascais, Sintra, Amadora e Lisboa. Nesta dissertação são desenvolvidos estudos que visam a integração de espaços intersticiais que possam melhorar a articulação e valorização do espaço urbano Intermunicipal e Metropolitano.

São propostas soluções de colmatação, consolidação e interligação intermunicipal da malha urbana e de espaços naturais periurbanos da Área Metropolitana de Lisboa.

O desenvolvimento do trabalho assenta numa metodologia de análise e de investigação bibliográfica sobre o tema da fragmentação territorial em conurbações metropolitanas. O estudo é centrado na relação destes processos em articulação com os respetivos instrumentos de gestão territorial e nas orientações internacionais sobre a requalificação urbana sustentável.

Após identificação da problemática do objeto de estudo, são propostas soluções de reestruturação dos vários casos apontados. A dissertação é desenvolvida através de uma abordagem integrada sobre os conceitos de ordenamento sustentável do território e de uma análise crítica da evolução e do estado atual dos espaços em questão.

Assim, pretende-se responder às seguintes questões sobre os problemas que decorrem da fragmentação urbana em processos de conurbação na AML:

- Qual é a contextualização da evolução dos processos de conurbação nesta área?
- Quais são as causas para fragmentação e desarticulação do espaço urbano em territórios interconcelhios?
- Quais são os principais problemas de articulação urbana em áreas de transição?
- Quais são as áreas mais afetadas por este fenómeno?
- Como fazer face a este problema e que possíveis soluções para requalificação de áreas cujo desenvolvimento assentou em processos de conurbação?
- Quais os benefícios inerentes ao desenvolvimento de ações para requalificação destes espaços?

Partindo das questões expostas, os objetivos gerais e específicos da dissertação são:

- Discutir os processos de conurbação metropolitana, caracterizando o seu conceito e a sua evolução no contexto da Área Metropolitana de Lisboa;
- Estudar os modelos de governança atuais e os seus contributos para a resolução ou o agravamento das incompatibilidades na gestão dos territórios intermunicipais;
- Contribuir para a construção de soluções na resolução dos problemas enunciados, com base em experiências desenvolvidas sobre situações similares e de acordo com as

indicações preconizadas nas recomendações europeias e legislação nacional para o desenvolvimento sustentável de áreas urbanas.

### **1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

Tendo em consideração a metodologia e os elementos referidos, estabeleceu-se a organização do tema centrado em cinco capítulos: introdução; quadro conceptual; fenómenos de conurbação da Área Metropolitana de Lisboa; projeto de estruturação de conurbações em áreas fragmentadas (O caso de estudo de áreas de fronteira do concelho de Oeiras) e por fim as considerações finais.

No primeiro capítulo é apresentado o tema e justificada a sua relevância, sendo expostos os objetivos da investigação, a metodologia e a organização da dissertação.

No capítulo seguinte, respeitante ao quadro conceptual, é feita referência à origem e ao desenvolvimento de conurbações e às recomendações Europeias para o desenvolvimento sustentável das cidades em processos de conurbação. Pretende-se caracterizar as formas e a evolução dos processos de conurbação e circunscrever o tema dentro daquilo que é preconizado para o desenvolvimento sustentável no contexto Europeu. São interligados os conceitos e teorias internacionais de urbanismo sustentável na intervenção de áreas urbanas interconcelhias com a requalificação destes espaços intersticiais da cidade.

No capítulo terceiro, titulado: “Fenómenos de conurbação da Área Metropolitana de Lisboa”, são desenvolvidos os temas respeitantes ao processo de conurbação, os instrumentos de gestão territorial (IGT) e a governança metropolitana. É exposto primeiramente um enquadramento histórico sobre a evolução da AML, seguido da sua contextualização nos IGT e na governança, caracterizando as formas e os processos de conurbação no quadro da legislação nacional. Em concreto, é realizada uma análise crítica sobre o que é defendido pelos vários diplomas e a sua articulação relativamente à requalificação de áreas periféricas que resultam em espaços incongruentes nas fronteiras intermunicipais.

Nessa sequência, no capítulo quarto, são realizadas análises específicas a determinadas áreas fragmentadas de fronteira do concelho de Oeiras com os concelhos de Lisboa, Amadora, Sintra e Cascais. Posteriormente são definidas três áreas de maior relevância, em termos de ordenamento do território, onde se desenvolve um estudo mais aprofundado com propostas de intervenção dentro dos moldes referidos. Também é dada relevância à evolução do território e ao seu enquadramento intermunicipal no que respeita às orientações de ordenamento consagradas nos respetivos PDM, traçando-se possíveis directrizes para a requalificação, valorização e ordenamento das áreas em estudo.

Por último, são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho desenvolvido, apontando-se caminhos para a requalificação de incongruências urbanas e inversão da fragmentação territorial em conurbações metropolitanas.



## 2. QUADRO CONCEPTUAL

### 2.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DE CONURBAÇÕES

#### 2.1.1 Caracterização do conceito de conurbação

Patrick Geddes, nos estudos sobre a evolução das formas urbanas, estabelece uma relação entre a evolução das cidades e o crescimento de um organismo na sua interação com o meio ambiente:

“(...) a beginning, perhaps the first clear and definite beginning, of the comparative study of cities in their life; each shown as arising like a living being, in constant relation to its environment; ... Like the living being it is, a City also reacts upon its environment, and in ever-widening circles” (Batty, 2009: 556).

No seu livro “Cities in Evolution” surge inicialmente o termo “Conurbação”:

*(...) To focus these developments, indeed transformations, of the geographic tradition of town and country in which we were brought up, and express them more sharply, we need some extension of our vocabulary: for each new idea for which we have not yet a word deserves one: some then, for these city-regions, these town aggregates, is wanted. Constellations we cannot call them; conglomerations is, alas! Nearer the mark of the present, but it may sound unappreciative; what of conurbations? “that perhaps may serve as the necessary word (...)” (Geddes, 1915: 34)*

O conceito de conurbação foi assim associado ao fenómeno de crescimento orgânico, nomeadamente ao processo de coalescência de diversos aglomerados em virtude do seu alastramento. Este processo de expansão é o principal responsável pela estruturação das regiões metropolitanas.

Os aglomerados periféricos que, através da sua expansão, formam as novas centralidades são por vezes designados como “cidades satélite”. A sua formação produz novas funções urbanas, contribuindo para uma maior complexidade territorial.

O conceito de “Metapolis” (Ascher, 2010: 177) insere-se no desenvolvimento dos processos de conurbação e caracteriza o território como uma cidade sem limites, assente na evolução dos sistemas de transportes, da tecnologia de informação e de comunicação, onde a diversidade dos aglomerados urbanos é pautada pela fragmentação e pela polarização. Segundo o Autor, estas alterações reduziram o tempo e os custos das transações humanas e ampliaram a área de ação das metrópoles através da complexificação dos processos e dos fluxos de interação.

Conforme refere Rivera (2009:13), o espaço Metropolitano já não contém de uma forma clara os espaços “urbanos, suburbanos, periurbanos y rururbanos” sendo que estes coexistem no território de uma forma incoerente, constituindo uma malha de delimitação inexistente na cidade.

Salienta-se também que a urbanização extensiva associada aos processos de conurbação tem, na generalidade, uma carga negativa decorrente das soluções urbanísticas desfuncionais, fragmentadas e ambientalmente desconexas.

Portas et al. (2007: 29) tipifica os processos de conurbação em três situações distintas: as “conurbações de génese metropolitana,(...) conurbações não metropolitanas (...) e as cidades médias”. Considerando a importância que as duas primeiras apresentam para o tema desta dissertação, foi adiante desenvolvido o seu estudo.

### ***Conurbações de génese metropolitana***

Em Portugal as conurbações de génese metropolitana, associadas à Área Metropolitana de Lisboa (AML) e à Área Metropolitana do Porto (AMP), relacionam-se com processos de expansão distintos entre si: “gravitacional” e “difuso” respetivamente.

Em Lisboa, dada a sua importância centralizadora, o processo de expansão assenta num sistema gravitacional radiocêntrico. Esta expansão suporta-se na relação da cidade centro (de função predominantemente terciária), com as periferias circundantes (com predomínio da função habitacional). O modelo de conurbação associado condiciona a evolução do processo de expansão natural devido ao seu desenho radiocêntrico e à sua forte terciarização central.

Por sua vez, as migrações pendulares, associadas ao deficit estrutural de transportes coletivos e à utilização do transporte individual, relacionam-se com a crescente valorização dos solos nas áreas centrais, com a hierarquização da qualificação profissional e com a especialização do centro para a periferia, reforçando os processos de conurbação gravitacional. Esta situação suporta a centralização da cidade nuclear e condiciona a formação de estruturas polinucleadas como seria vantajoso para a evolução sustentável do território.

No Porto, devido à industrialização dispersa, os processos de expansão acompanham formas de conurbação associadas a um processo de urbanização esparso, “onde o centro nunca aglomerou funções terciárias (em quantidade, diversidade ou poder de polarização), capazes de produzir uma periferia com a mesma dimensão e grau de dependência funcional da AML” (Portas et al., 2007: 29).

No entanto, em ambas as situações é referido que a resolução “das várias crises da condição central: O acesso automóvel, o envelhecimento do parque edificado, a degradação do espaço público e da qualidade ambiental, a impossibilidade do centro integrar as fortes modificações registadas em algumas das funções que o caracterizavam (...)” (Portas et al., 2007: 39), assim como os valores por metro quadrado das áreas centrais, incentivaram a procura de novas zonas de expansão em espaços periféricos.

Relacionado com a afirmação de municípios localizados numa primeira coroa periférica e a oportunidade de negócio por parte dos agentes privados, são constituídas novas áreas de expansão “artificialmente retalhadas por unidades municipais e por tipos de intervenção,

estratégias e instrumentos de política (...)” (Portas et al., 2007: 39), que impulsionaram uma oferta especializada sobretudo nas áreas do terciário superior e complexificam as estruturas de conurbação dos territórios intermunicipais.

Por sua vez, a concepção destas novas centralidades, maioritariamente assentes na estrutura viária de grandes fluxos, produzem espaços monofuncionais de emprego e comércio que, pela sua lógica de mobilidade assente no transporte individual, impõem formas de deslocação pouco sustentáveis do ponto de vista ecológico.

Para além das questões de mobilidade, a concepção destas novas centralidades provocam fraturas acentuadas nos processos de conurbação que são determinadas à revelia de uma ligação macro territorial e geram, desta forma, incongruências e problemas de permeabilidade na vivência dos espaços urbanos.

A consolidação das políticas e das estratégias para a articulação de conurbações metropolitanas são delineadas por Portas et al. (2007: 41) em seis áreas específicas: “A construção de um sistema de polaridades (...), a estruturação de eixos preferenciais (...), a implementação de um sistema de intermodalidade ao nível macro-urbano (...), novas lógicas de localização das atividades e equipamentos – tipologias e padrões (...), As transformações do (ex)subúrbio (...); os projetos de qualificação extensiva (...)”.

“A construção de um sistema de polaridades” está associada à implementação e oferta diversificada de serviços complementares em relação à cidade centro, através da coordenação dos transportes e das redes existentes, promovendo a polinucleação e a diluição da importância do centro.

No que se refere à “estruturação de eixos preferenciais de desenvolvimento”, é proposta a rentabilização dos traçados existentes “radiais” e “tangenciais” na concepção de estratégias para integração de “centralidades periféricas” e das infraestruturas relevantes do ponto de vista metropolitano.

Relativamente à “implementação de um sistema de intermodalidade ao nível macro-urbano”, é proposta uma maior articulação entre os vários atores na gestão dos diferentes meios de transporte que servem a estrutura metropolitana e a adaptação das políticas de mobilidade com as políticas urbanísticas.

Com “novas lógicas de localização das atividades e equipamentos – tipologias e padrões”, sugere o Autor a formação de consensos intermunicipais na localização de equipamentos de maior relevância, no sentido de promover o equilíbrio territorial e a multifuncionalidade das áreas de expansão.

“As transformações do (ex)subúrbio” definem formas de intervenção em áreas urbanas “críticas”, rentabilizando as infraestruturas existentes para a implementação de soluções urbanas que fomentem a construção de equipamentos e áreas de usos diferenciados.

Por fim, é feita uma alusão à conceção de “projetos de qualificação extensiva”, onde Portas et al. (2007: 41) indica a necessidade de se dar continuidade às infraestruturas verdes em articulação com as áreas naturais, assim como o cerzimento das redes urbanas com a resolução de ruturas e impasses decorrentes da incompatibilidade dos territórios.

### ***Conurbações não metropolitanas***

As conurbações não metropolitanas estão associadas a “(...) territórios com processos de urbanização difusa e sem ordem hierárquica claramente definida” (Portas et al., 2007: 30). No caso português poderão ser relacionados com a grande conurbação litoral entre Lisboa e a Galiza (excluindo as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto).

Estes processos de conurbação, ligados principalmente à “industrialização rural difusa” (Portas et al., 2007: 46) e à “densificação linear ao longo das estradas nacionais e municipais” (idem), apresentam uma grande diversidade de ocupação do solo.

Com a exclusão dos grandes centros urbanos, o território é marcado pela descontinuidade e pela fragmentação esparsa das urbanizações e da paisagem. Devido à sua complexidade, apresenta assim uma situação diferenciada mas também de importante resolução em termos do ordenamento do território em espaços de fronteira interconcelhia.

Nos casos referidos, são identificados problemas que decorrem do ordenamento florestal, da carência de áreas infraestruturadas e da “extensão da urbanização difusa em vastos territórios e diferentes unidades biofísicas (...)” (Portas et al., 2007: 47).

Considerando os problemas mencionados, o Autor definiu linhas gerais de política para a sua resolução que se relacionam com:

- A hierarquização dos aglomerados principais em termos de distribuição funcional de equipamentos, reforçando o policentrismo e a organização de um sistema em rede para complementaridade de gestão e rentabilidade dos recursos, infraestruturas e equipamentos;
- A requalificação do sistema viário “(...) estrada/rua, acompanhando um processo de passagem de tutela da rede nacional para municipal ou intermunicipal (...)” (Portas et al., 2007: 53), que possa estabelecer uma articulação coerente entre vias nacionais e locais (estruturantes e residenciais), onde seriam definidas novas soluções para mobilidades suaves, assim como o uso potencial do transporte coletivo entre aglomerações;
- O “reordenamento das actividades” em áreas estratégicas, contrariando a dispersão e o uso indiscriminado do solo através da concentração de áreas urbanas de ligação e da preservação de áreas naturais como forma de valorização da estrutura ecológica;
- A conceção de habitação na “urbanização difusa” em adaptação aos modelos existentes com base na “(...) complementaridade entre a habitação e outros usos (hortas, pequenas

explorações agrícolas, mistura de funções no edificado de dominante residencial – bloco ou resideresidêncial unifamiliar)”( idem).

Em forma de conclusão, e tendo em conta o tema em estudo, importa reter que o conceito de conurbação está associado a um fenómeno de crescimento orgânico que se processa através da coalescência de diversos aglomerados e que tem multiplas implicações no ordenamento do território. A formação de áreas de expansão - metropolitanas ou não metropolitanas - integra áreas com características e tipologias diferentes, constituindo tecidos urbanos extensivos, por vezes incoerentes e fragmentados. Nos casos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, apresentam-se tipologias de expansão diferenciadas: gravitacional e difusa, respetivamente, criando ligações e formas de crescimento distintas.

### **2.1.2 Causas e efeitos do desenvolvimento de conurbações**

As áreas metropolitanas são constituídas pelo crescimento expansivo de diferentes aglomerados urbanos que se vão interligando, diluindo fronteiras mas, por diversas vezes, de uma forma destruturada e pouco coesa. As incongruências visíveis nestes espaços de transição são, em parte, consequência da incompatibilização das políticas de alteração do uso do solo para cada um dos territórios administrativos e/ou carência de políticas específicas para estas áreas “sobrantes” localizadas em periferias e espaços residuais.

Como refere Portas et al., “A realidade urbana (...)” poderá ser definida como “o que é iminentemente complexo na organização, expandido e descontínuo no espaço, indefinível ou mutável no tempo: a cidade território”. (2011: 29).

A diversidade de entidades reguladoras e territórios com administrações diversas e com diferentes perspectivas relativamente à construção de cidade, geram processos de conurbação que dificultam a coesão territorial dos espaços metropolitanos.

A ausência de planeamento urbano Intermunicipal e Metropolitano, tem imposto soluções de difícil resolução em espaços de fronteira interconcelhia, sendo a complexa conciliação dos PMOT e a gestão isolada entre as várias áreas administrativas as principais causas para o desenvolvimento incongruente das conurbações.

No que respeita à qualidade ambiental dos espaços de conurbação, constituindo-se áreas de expansão em grande parte sobre territórios rurais, ocorrem diversos conflitos e interrupções entre espaços urbanizados e áreas naturais, originando territórios fragmentados e residuais.

Relativamente aos equipamentos, a dificuldade de interligação de tutelas com admininstrações de diferentes territórios cria dificuldades na localização de equipamentos e de infraestruturas de interesse intermunicipal. A falta de comunicação entre municípios adjacentes constituiu um fator

para a desarticulação da oferta em áreas de fronteira, produzindo efeitos pouco sustentáveis do ponto de vista do ordenamento do território.

A monofuncionalização dos territórios e a fraca integração das políticas de transportes com as políticas de urbanização, são problemas também decorrentes dos processos de conurbação que catalizam as dificuldades de mobilidade no interior das cidades. O efeito dos movimentos pendulares, associado à relação da cidade centro com a periferia, produz disfunções graves no quotidiano da população, com o dispêndio não só económico, mas também de tempo e de energia nas deslocações de casa para o trabalho, escola, lazer, acesso a serviços e a equipamentos centrais.

Por sua vez, a ineficiência de alguns transportes coletivos e a utilização predominante do transporte individual na ligação entre territórios de expansão monofuncionais (cidade nuclear vs. cidades dormitório), criam iniquidades no que respeita ao direito à mobilidade. Refere-se que de acordo com o artigo 10.º da Global Charter Agenda for Human Right In the City, “todos os habitantes têm o direito ao desenvolvimento urbano de qualidade (...) e a “cidade” deverá garantir transportes públicos eficientes que alcancem todas as áreas urbanas de forma equilibrada.

As alterações dos estilos de vida das sociedades contemporâneas também ampliam os problemas derivados dos processos de urbanização, principalmente no que Portas et al. (2007: 79) se referiu como “o crescimento da hiper mobilidade” em que aumenta exponencialmente a distância da habitação para com os espaços necessários à vivência, situação que será inversa com a “hipomobilitade” (idem), onde são criadas áreas críticas de carência económica, afastamento e exclusão por via da dificuldade de mobilidade e localização residencial em territórios periféricos difusos.

Para além das consequências que os processos destrutturados de conurbações poderão provocar na organização do território, confirmam-se outros problemas que estão diretamente ligados com a gestão destas áreas coalescentes: são identificáveis como efeitos dos processos de conurbação que resultam em situações de excessivo consumo de recursos naturais (solo, água, energia): dificuldades na promoção da eficiência energética (resultante das deslocações pendulares, do aumento de infraestruturas e da sua manutenção) e da sustentabilidade ecológica (ciclos da água e manutenção de espaços naturais) e o consumo desarticulado de recursos financeiros, devido à gestão isolada dos territórios (que se identificam através da conceção de infraestruturas de abastecimento isoladas; duplicação ou ausência de equipamentos e de espaços de utilização coletiva). Conforme refere Portas et al. (2007: 74 e 75) “(...) muita da expansão urbana recente, de baixa densidade, fortemente consumidora de solo e perturbadora de equilíbrios ecológicos (...) agudizou a tensão entre os processos de urbanização e a gestão equilibrada dos recursos naturais”.

Existem assim problemas de governança complexos que influenciam a administração do território, nomeadamente com “(...) a diversidade enorme de tutelas e competências (locais, regionais, centrais) que dificultam a operacionalidade, a articulação das políticas e a viabilização de consensos” (idem) em diferentes áreas, estando os espaços de fronteira também inseridos nas dificuldades de articulação das diferentes competências do estado nos múltiplos setores do ordenamento.

Por outro lado, apesar do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT (D.L. n.º 80/2015), enquadrar formas de interação de municípios através de Planos Intermunicipais, não tem sido usual a sua utilização para resolução dos problemas referidos. Sendo instrumentos de elaboração facultativa que visam a criação de estratégias de desenvolvimento do território interconcelhio em diferentes áreas como: o ambiente; a economia (indústria, serviços e comércio); equipamentos e infraestruturas, é interessante observar que, na generalidade, se mantêm as formas “tradicionais” e isoladas de gestão destes territórios de fronteira.

Em conclusão, será de reter que o crescimento expansivo de diferentes aglomerados urbanos produz incongruências derivadas, principalmente, da incompatibilização das políticas de planeamento e de gestão do uso do solo para cada um dos territórios. A diversidade de entidades reguladoras e administrativas, com diferentes perspetivas, dificulta a coesão territorial dos espaços metropolitanos, principalmente por ausência de planeamento urbano intermunicipal e metropolitano em espaços de fronteira interconcelhia. São identificados múltiplos problemas que decorrem do ordenamento do território e resultam principalmente de conflitos na articulação dos espaços construídos com os espaços naturais, de dificuldades na localização de equipamentos de interesse intermunicipal e na gestão das acessibilidades, dos transportes coletivos e das restantes formas de mobilidade.

### **2.1.3 Colmatação urbana estratégica**

No âmbito da colmatação urbana estratégica de áreas de fronteira administrativa interconcelhia, salientam-se múltiplas soluções teóricas que, pela sua pertinência, são enquadráveis no tema desta dissertação.

As características de dispersão e fragmentação urbana, que têm origem nos processos de conurbação, são de tal modo diversas que será pouco objetiva a identificação de uma solução tipo para a resolução dos vários problemas decorrentes desta realidade. Conforme refere Ascher (1998: 156), “não pode existir uma só maneira de fazer ou modificar uma grande cidade, nem um só princípio formal para a organizar. A metrópole, que já resulta de lógicas diversificadas, antigas e contemporâneas, não pode evoluir de forma unitária, não se podem utilizar em todo o lado os mesmos instrumentos para gerir as transformações”.

Neste contexto, em confronto com a cidade tradicional (anteriormente contida, continua, compacta e estática), Carvalho (2011: 36) define tipologias genéricas que conformam a cidade que se nos apresenta atualmente: “Cidade Móvel” suportada pela mobilidade, “Cidade-Território”, alargada e em expansão, “Cidade-Natureza” descontínua e em ligação com o espaço natural, “Cidade Policêntrica” decorrente do surgimento de novas centralidades, “Cidade das Escolhas Pessoais” assente na diversidade de oferta e a “Cidade Vazia”, fragmentada e dispersa.

Considerando as transformações sucessivas que se verificam nos territórios metropolitanos e o resultado incoerente e fragmentado que é patente nas áreas de expansão, torna-se importante encontrar soluções que possam complementar as áreas intersticiais em adaptação às novas formas de viver e aos novos princípios de sustentabilidade e de ordenamento do território.

### ***Evolução dos territórios metropolitanos***

Em enquadramento da evolução dos territórios metropolitanos, refere-se que a quebra acentuada do crescimento da população no centro das cidades Europeias mais evoluídas (que se verificou a partir da década de 1970), originou a alteração do pensamento teórico sobre a gestão do território e das cidades nomeadamente nos processos de expansão urbana. Considerando que o fenómeno de alargamento da cidade às periferias representava uma forma pouco sustentável de organização do território, surgiram novas vozes que propunham a ocupação dos vazios urbanos centrais e a recuperação de áreas devolutas no interior das cidades.

Apesar da existência de alguma oposição à abertura de novas frentes urbanas em cidades compactas, desde essa altura até aos dias de hoje, proliferaram formas de expansão massivas dos perímetros urbanos por diversas cidades Europeias. Conforme refere Portas et al. (2007: 96), a origem desta questão estava associada a múltiplos fatores para além do crescimento demográfico como: a mudança de “estilos de vida”; alterações do poder de compra da população; crescente densificação de espaços nos centros para o setor terciário; crescimento do turismo; construção de infraestruturas rodoviárias que permitiam maior mobilidade e assim construir novas periferias.

A dilatação dos perímetros urbanos decorrente destas dinâmicas teve um impacto significativo em termos de investimento na construção, observando-se que os processos de renovação e de colmatação de vazios urbanos tiveram pouca expressão até ao final do século passado e em diversos casos, como o Português, até aos dias de hoje.

Evoluiu-se assim para “aglomerações extensivas, fragmentadas ou dispersas e com grande importância quantitativa em área e actividades” (Portas et al., 2007: 96), de onde surgiram, na sua maioria, ocupações do território pouco qualificadas.

### ***Cerzimento e colmatação estratégica***

De acordo com Portas et al. (2007: 96) a situação atual dos territórios metropolitanos tem uma dimensão demasiadamente grande para se pensar numa outra solução que não seja a sua

incorporação nas cidades como “parte da solução global”. Tendo em conta a dimensão do problema, é necessário equacionar soluções híbridas que possam adaptar as áreas resultantes através do cerzimento de espaços residuais e de áreas urbanas desarticuladas.

Nesta sequência, tem vindo a ser defendida a alteração do paradigma de expansão para um processo de “colmatação urbana estratégica” (Carvalho et al. I, 2013: 1) de vazios urbanos decorrentes do desordenamento e das intervenções pontuais que se verificam pelas áreas periféricas de extensão e, como no caso em estudo, em situações de conurbações de espaços de fronteira.

Assim impõe “contrariar o espalhar de novas urbanizações e edificações pelo território, apostar na reabilitação e colmatação urbanas” (Carvalho, 2013: ii) como forma de ordenamento das cidades e de rentabilização de recursos. Considerando a existência de extensas áreas urbanas fragmentadas e dispersas que se articulam com espaços vazios (agrícolas, florestais, expectantes ou devolutos), torna-se difícil a atribuição de uma classificação polarizada entre solo urbano e rural na “cidade alargada”. Nesse sentido, tendo em conta as características diferenciadas destes territórios ambíguos - que não serão enquadrados nesta dicotomia (urbano- rural) - será importante “(...) assumir tais áreas como parte integrante da cidade e de encontrar para elas um modelo específico de ordenamento” (Carvalho, 2013: 201) de modo a promover a estabilização, o ordenamento e a colmatação do tecido urbano.

De acordo com o modelo de “Ordenar a Cidade Alargada”, preconizado por Carvalho, deverão ser determinadas formas de “aproveitar e qualificar o existente” (Carvalho et al. II, 2011: 7), através da: limitação à expansão da edificação e das infraestruturas; regeneração urbana generalizada e estratégica; rentabilização e potencialização dos espaços intersticiais; infraestruturas, equipamentos e áreas rurais / florestais existentes.

São definidas como formas de atuação para ordenamento da cidade alargada, entre outros, o aproveitamento e a requalificação do existente, a suspensão do processo de expansão urbana, a estabilização e o ordenamento dos espaços de interligação entre o urbano e o rural, através da construção de estruturas ecológicas, da conceção de redes de mobilidade e de “novas centralidades” (Carvalho 2013: 206).

Também Portas et al. (2007: 106) apresenta soluções de integração das urbanizações descontínuas através do que foi denominado por “Sistema de Espaço Coletivo” considerando que “(...) os espaços paisagísticos devem ser chamados a ter um papel formador e regenerador da aglomeração no seu todo, para além da requalificação local em cada uma das suas partes”. Nesse sentido é defendido que os vazios permeáveis e as estruturas naturais da cidade alargada ou “urbanização descontínua” deverão ser utilizados para equilibrar, proteger e acrescentar “património à cidade”, corrigindo e complementando a vida urbana das áreas suburbanizadas que apresentem desequilíbrios ambientais.

Ressalta-se a prioridade de definição de estratégias de reurbanização e renaturalização através da integração de novas unidades territoriais com características diferenciadas da distinção convencional entre espaços rurais e urbanos.

Por sua vez, para além da conceção de espaços naturais de integração, são propostas soluções de reforço de centralidades, assumidos como “focos de referência qualificada” (Portas, 2007: 107) como equipamentos “âncora” que estruturam os espaços e fortaleçam os valores simbólicos e a identidade destes territórios.

Considerando que os espaços intersticiais, que constituem as áreas fragmentadas de expansão, são na sua maioria de propriedade privada e que “os proprietários e os intermediários visam, naturalmente, a máxima renda fundiária” (Carvalho, 2013: 19), são imprescindíveis soluções e políticas públicas integradas que possam propiciar a utilização dos solos de uma forma eficaz e dinâmica. O Autor considera que deverão ser definidas políticas fiscais adequadas aos usos pretendidos, integradas em operações urbanísticas de colmatção e de cerzimento do espaço urbano com parcerias entre o Estado e os Agentes Privados.

Na generalidade, as situações de fragmentação territorial são evidentes em territórios administrativos contínuos. No entanto, situações de relevante complexidade salientam-se em estruturas urbanas resultantes de processos de conurbação, principalmente em casos de fragmentação territorial entre espaços territoriais distintos.

Apesar das estratégias referidas se enquadrarem nas diversas orientações dos Instrumentos de Gestão Territorial a escalas superiores, considera-se que a gestão destes territórios conurbados em áreas interconcelhias é mais complexa do que em territórios contínuos. Em termos de intervenção salienta-se que áreas fragmentadas que são administradas por concelhos diferentes apresentam maiores dificuldades de regeneração e interligação uma vez que a resolução dos problemas periféricos intermunicipais é recorrentemente adiada. As estratégias assentes em conceções isoladas expressas nos seus Planos Municipais e nas políticas orientadas para a resolução de questões centrais dos Municípios, geram a segregação espacial dos espaços limítrofes.

Conforme refere Carvalho (2013: 167), no sentido de se encontrar um “modelo para o ordenamento destes territórios urbanos, é indispensável encará-lo nas suas diversas escalas: a da conurbação e áreas metropolitanas; a de cada cidade alargada, incluindo as suas periferias mais próximas; a de cada parte de cidade, os seus diversos bairros, os seus subúrbios, as suas áreas de povoamento disperso”. A identificação e qualificação dos elementos estruturantes da cidade a diferentes escalas é um meio para a resolução dos problemas funcionais da cidade alargada / dispersa. Através da sua análise, é possível encontrar soluções para valorização e criação de espaços com identidade, estruturados e adaptados à escala humana, através de uma abordagem de intervenção enquadrada no estudo dos seguintes elementos urbanos: “densidades; distribuição funcional; novas centralidades e grandes superfícies comerciais; áreas verdes da cidade;

importância da rua; (...)” (Carvalho; 2013: 206) e as “fronteiras, topográficas ou construídas, constituindo barreira ou correspondendo simplesmente ao limite de uma parte de cidade” (Carvalho; 2013: 514).

No que respeita ao conceito de densidade, o Autor refere-se ao dimensionamento dos equipamentos e infraestruturas face à construção de habitação (residentes/ha) (2013: 206). Esta solução tem sido desvirtuada em diversos territórios de fronteira, devido à implementação de soluções que propiciam a densificação da construção, negligenciando a conceção do desenho urbano para cerzimento de fronteiras e valorização/conceção de espaços de vivência.

A distribuição funcional é defendida na implementação de uma mistura de usos e na consolidação dos espaços urbanos, em confronto com o território monofuncional, por vezes, característico de diversas áreas de conurbações. Nesse sentido, Carvalho (2013: 211) aponta soluções como a alteração de usos que possam: inverter a “(...) excessiva terciarização dos espaços centrais (...), contrariar a monofuncionalidade das áreas residenciais (...)”.

Em relação à conceção de novas centralidades é referido que estas poderão ser elementos de consolidação e de equilíbrio de áreas urbanas monofuncionais residenciais, por exemplo, com a oferta planeada de serviços e comércio que possam contrabalançar o equilíbrio de usos, invertendo a concentração de novas centralidades isoladas, como é usual, junto a áreas de grande circulação rodoviária.

Outra solução de consolidação da cidade alargada está ligada com a articulação do território através do que foi denominado por uma “estrutura verde (...) principal e secundária” (Carvalho, 2011: 218). A estrutura verde principal desempenhará um papel de estabilização e preservação do ambiente natural numa escala macro e na envolvente aos perímetros urbanos; constituindo a estrutura verde secundária a articulação dos espaços naturais com os espaços construídos.

Existem diversas vantagens na consolidação do território através da implementação de infraestruturas verdes principais, nomeadamente: o aumento da permeabilidade de solos urbanos e a manutenção dos ciclos da água, a regulação do conforto térmico e da poluição, a conceção de espaços naturais de lazer, a circulação pedonal e ciclável (em atravessamento e enquadramento de áreas urbanas).

As estruturas verdes secundárias representam os vários espaços verdes intersticiais da cidade que vão desde as coberturas ajardinadas ao parque urbano ou quinta de produção agrícola e são de importância relevante para a diversidade, consolidação e naturalização dos espaços urbanos. Considerando a dispersão urbana, em parte originada pelos vazios que surgem da proliferação destas áreas residuais, deverão ser implementadas soluções que possam reforçar a estrutura verde de “(...) alguns percursos e alguns espaços, eventualmente privatizando outros, procurando dar coerência e legibilidade ao conjunto” (Carvalho, 2011: 221).

Relativamente à importância da rua para a resolução de problemas de colmatção urbana, Carvalho defende que a sua utilização como espaço social é vital para fomentar a vivência dos espaços urbanos, sendo que esta solução está diretamente condicionada à resolução das “(...) questões de circulação e de estacionamento automóvel” (2011: 225). Separa, no entanto, o Autor os espaços urbanos consolidados dos territórios em expansão, devido às diferentes abordagens em termos de intervenção que cada uma das soluções impõe: a primeira, relacionada com a elevada densidade e a falta de espaço, necessita de soluções de compromisso entre o peão e o automóvel, ao contrário da segunda que, sendo “de raiz”, permite a implementação de soluções mais adaptadas às necessidades atuais de circulação, estadia e lazer.

É defendido que “a rua e a praça, marginadas por fachadas contínuas, são uma boa solução para estimular as relações sociais, o encontro, a troca e o lazer (...)” (Carvalho, 2011: 228), sendo importante definir soluções de compromisso que possam restringir a circulação automóvel em áreas consolidadas e prever formas sustentáveis de circulação em áreas de expansão urbana. Esta solução proporciona uma relação adequada entre os vários modos de mobilidade e, por sua vez, promove a vivência do espaço urbano em termos de áreas de estadia e de lazer.

No que se refere às questões de resolução dos espaços de fronteira, deverão ser identificadas as ruturas territoriais em termos de morfologia, infraestruturas, construção vs. espaços naturais, para possível integração e consolidação do espaço urbano.

No contexto geral é de reter que as múltiplas áreas de conurbação de um espaço metropolitano apresentam características distintas que, pelas suas especificidades, envolvem diferentes abordagens de intervenção: “Nalguns casos, são necessárias intervenções de recuperação e revitalização. Noutros, justificam-se demolições significativas e processos de renovação urbana. Noutros, ainda, é necessária a sua consolidação, construindo em espaços vazios e abandonados ou até promovendo pequenas áreas de expansão (...)” (Carvalho, 2011: 238). Nesse sentido, é importante proceder a uma análise dos elementos estruturantes da cidade, para se garantir soluções adaptadas e coerentes com a sua morfologia urbana, resolvendo os problemas funcionais, de continuidade e de vivência dos espaços públicos.

Por outro lado, “(...) os vazios urbanos (ou alguns deles) podem constituir a base fundiária e a localização de projetos urbanos estratégicos úteis para a regeneração de cidades ou periferias (...)” (Portas, 2000: 3). Através da negociação entre os vários atores poderão ser constituídas soluções de colmatção urbana com equipamentos e infraestruturas de continuidade que possam consolidar as estruturas urbanas, gerando assim territórios mais coesos.

Em confronto com documentos orientadores para a colmatção urbana utilizados em países anglo-saxónicos como: o “Smart Infill” (2002) ou “Quality Infill – Recommendation Tools” (2010); refere-se que são adotadas soluções similares na definição de estratégias face aos documentos atrás enunciados. No entanto, as questões de governança ganham aqui maior protagonismo com a

divulgação e a interação entre os diversos atores: “Educate about Infill – include all stakeholders, utilize innovative technologies, such as logies, such as visualizations, (...) Require Collaborative Methods – ensure participation that includes all stakeholders” (Clegg et al., 2010: 3). A iniciativa na implementação destas ações tem por vezes origem na sociedade civil, situação que é salientada no documento “Smart Infill: “(...) The active involvement of citizens, business groups, neighborhood associations, nonprofit organizations, elected officials, and the media is also crucial to building political support for infill (Wheeler, 2002: 3), ao contrário do que é usual no território nacional onde a iniciativa é maioritariamente Estatal.

## 2.2 RECOMENDAÇÕES EUROPEIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES EM PROCESSOS DE CONURBAÇÃO

As recomendações europeias para o desenvolvimento sustentável das cidades apresentam diretrizes importantes para o planeamento territorial e urbano contemporâneo. No que respeita ao tema em estudo, são identificáveis nestes documentos contributos fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável das áreas interconcelhias em modelos de governança, gestão e planeamento.

Nesse sentido são destacados três dos mais importantes documentos produzidos na União Europeia (EU) que sintetizam as questões de maior relevância para as áreas em estudo: Carta de Aalborg, Carta de Leipzig e Cidades do Amanhã.

### 2.2.1 Carta de Aalborg

Tabela 1 - Excerto da Carta de Aalborg (1994)

Desafios / Responsabilidades/ Compromissos	Propostas / Objetivos / Metas
<p>“(…) assegurar a proteção efetiva do nosso ambiente, reduzir a pegada ecológica, responder às alterações demográficas (...)”;</p> <p>“(…) Abordagem mais energética e integrada nas políticas locais, compatibilizando os objetivos ambientais, sociais, culturais e económicos (...)”</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Governança</b> – “(...) desenvolver uma perspectiva comum de longo prazo para a cidade sustentável (...)” Cooperar efetivamente e em parcerias com municípios vizinhos, outras cidades e vilas, e outros níveis de administração”;</li> <li>2. <b>Gestão local para a Sustentabilidade</b> – Assegurar a importância das questões de sustentabilidade nos processos de decisão ao nível urbano, bem como a atribuição de recursos baseada em critérios de sustentabilidade sólidos e abrangentes.</li> <li>3. <b>Bens comuns naturais</b> – “(...) promover e aumentar a biodiversidade, e alargar e cuidar de áreas naturais especiais e de espaços verdes (...)”;</li> <li>4. <b>Planeamento e desenho urbano</b> – “Reutilizar e regenerar áreas abandonadas ou socialmente degradadas”; “evitar a expansão urbana, dando prioridade ao desenvolvimento</li> </ol>

	<p>urbano através da recuperação de espaços urbanos degradados e assegurando as densidades urbanas apropriadas; (...) adoptar critérios de desenho urbano e de construção sustentáveis e promover a arquitectura e as tecnologias de construção de alta qualidade (...);</p> <p><b>6. Melhor mobilidade, menos tráfego</b> – “(...) Reduzir a necessidade de utilização do transporte individual motorizado e promover modos de transporte alternativos, viáveis e acessíveis a todos (...) Desenvolver um plano de mobilidade urbana integrado e sustentável”</p>
--	--

Fonte: Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis – Aalborg, Dinamarca (27 de maio de 1994)

## 2.2.2 Carta de Leipzig

Tabela 2 - Excerto da Carta de Leipzig (2007)

<b>Desafios / Responsabilidades/ Compromissos</b>	<b>Propostas / Objetivos / Metas</b>
<p>“(...) promover uma organização territorial equilibrada baseada numa estrutura urbana policêntrica europeia”.</p>	<p><b>1. Maior recurso a abordagens de política de desenvolvimento urbano integrado –</b></p> <p>“(...) definir objectivos de desenvolvimento concretos para a zona urbana e desenvolver uma visão para a cidade (...);</p> <p>“(...) coordenar os diferentes planos e políticas territoriais, sectoriais e técnicos e velar por que os investimentos programados contribuam para promover um desenvolvimento equilibrado do espaço urbano (...);</p> <p>“(...) As questões e as decisões em matéria de desenvolvimento urbano devem deixar de ser tratadas isoladamente. As nossas cidades deverão ser os pilares do desenvolvimento das áreas metropolitanas, cabendo-lhes também responsabilidades em matéria de coesão territorial.”</p>

Fonte: Fórum das Cidades: Carta sobre Cidades Europeias Sustentáveis, adotada na reunião informal dos ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e coesão territorial da União Europeia em 2007

## 2.2.3 Cities of Tomorrow

Tabela 3 – Excerto da publicação “Cities of Tomorrow”

<b>Desafios / Responsabilidades/ Compromissos</b>	<b>Propostas / Objetivos / Metas</b>
<p>Cidade verde e saudável</p>	<p>“(...) As cidades têm de gerir um conjunto de questões ambientais, como a qualidade do ar e da água, a energia, os resíduos e os recursos naturais (...).”</p> <p>“(...) O crescimento ecológico urbano exige estratégias de inovação tecnológica e social, que têm de ser concebidas em função do desenvolvimento global do espaço urbano (...).”</p> <p>“(...) A cidade verde e compacta oferece uma paisagem urbana interessante, uma diversidade funcional saudável e uma boa qualidade de arquitetura e design das suas áreas edificadas (espaços públicos, edifícios e habitações).”</p>

<p>Uma Europa urbana policêntrica com um desenvolvimento territorial equilibrado</p>	<p>“Para reduzir a expansão urbana, as cidades de amanhã melhoram a densidade e a atratividade dos centros das cidades em termos de qualidade de vida, habitação a preços acessíveis e abertura às famílias, encorajando as famílias com crianças a estabelecerem-se nas cidades. Fornecem serviços e infraestruturas de transportes públicos, o que reforça a densificação de áreas já densas”.</p> <p>“As cidades de amanhã desenvolvem modelos territoriais policêntricos para aliviar a pressão sobre as maiores aglomerações centrais. Projetam cinturas verdes e corredores ecológicos no interior das cidades e na sua periferia como elementos estruturantes para a mobilidade ecológica”.</p> <p>“Um desenvolvimento harmonioso da cidade com a sua região periférica - A interação entre os centros urbanos e o espaço rural regional vizinho constitui um importante desafio, juntamente com a resiliência e a vulnerabilidade dos recursos naturais nesse espaço periurbano”.</p> <p>“A expansão urbana é difícil de inverter. No entanto, pode ser controlada, orientada, coordenada e minimizada. Tal é especialmente importante nos países em transição que não têm sido capazes de coordenar suficientemente o crescimento metropolitano”.</p> <p>“As cidades de amanhã deixarão de crescer para o exterior e passarão a crescer interiormente de acordo com diversas formas de redensificação. Existirão cidades agrupadas com vários centros e diferentes formas de bairros. A sustentabilidade baseia-se na redensificação, a densificação baseia-se em acordos sociais e os acordos sociais baseiam-se na inovação social. As diferentes classes sociais e gerações devem estar dispostas a viver juntas novamente, num território ainda mais denso”.</p>
--	---

Fonte: União Europeia – Política Regional – Cidades de Amanhã – Desafios, Visões e Perspetivas, 2011



### 3. FENÓMENOS DE CONURBAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

#### 3.1 PROCESSO DE CONURBAÇÃO

A AML é constituída por 18 municípios que estão agrupados em duas sub regiões: a Grande Lisboa e a Península de Setúbal. De acordo com o Censos de 2011, esta área metropolitana é a maior em termos de população, com 2.821.876 habitantes à data do inquérito. Assim, quase um terço da população nacional é administrada em termos locais por 18 municípios.

Numa forma sintética e conforme refere Pereira, o processo evolutivo da AML decorre da “(...) *sobreposição de três tipos morfológicos de crescimento: a peri-urbanização (dilatação progressiva das coroas externas e ramificação tradicional dos sistemas urbanos, com redução tendencial dos núcleos centrais), a difusão reticular (tecidos mistos residenciais e produtivos - industriais, terciários, agro-industriais, turísticos por força de uma descentralização metropolitana de raio alargado) e a rurbanização (crescimento a partir de estruturas rurais pré-existent)*” (2004: 131).

No que respeita à sua distribuição funcional, a AML pode ser descrita, de uma forma generalista, como uma concentração significativa do setor terciário numa área central (Lisboa) e como dormitório em áreas periféricas, assumindo este setor uma influência significativa no contexto metropolitano e na expansão territorial. Excluem-se deste conceito algumas áreas urbanas que, na sequência da construção de sistemas viários eficientes, criaram novas centralidades aliadas a atividades económicas e de investigação.

Segundo Portas et al. (2007: 29), o caso radiocêntrico da Área Metropolitana de Lisboa associa-se a diversos fatores que se relacionam com: a construção de importantes infraestruturas radiais de transportes, a centralização em Lisboa de outras infraestruturas e equipamentos relevantes no contexto metropolitano; a terciarização e especialização do centro da cidade e a valorização do mercado de solos (crescente da periferia para o centro).

A saturação da área central e alguma disponibilidade de expansão em áreas periféricas adjacentes, quer em termos de áreas urbanizáveis, quer em termos das novas acessibilidades (assente principalmente, na estrutura radiocêntrica definida pelas infraestruturas de circulação e transportes), conceberam novos centros de concentração de atividades humanas.

A alteração da escala urbana determinada pelo uso do automóvel permitiu a expansão periférica de uma forma exponencial. No caso da AML, os sistemas de circulação estão fortemente ligados ao transporte individual e, como consequência da expansão suburbana de habitação, a deslocações pendulares massivas.

Em termos políticos, a setorialização dos PMOT dos vários municípios que constituem a AML e a ineficácia na regulação abrangente do território metropolitano por parte do poder central e das suas instituições, complexificam os processos de conurbação na Área Metropolitana de Lisboa.

As formas de estruturação de conurbações na AML estão ligadas aos novos pólos terciários concretamente com a oferta de emprego, novos centros comerciais e áreas de lazer, áreas de

escritórios, centros de tecnologia e principalmente habitação. Estes processos suportam-se na estrutura viária e, na generalidade, estão associados a um fraco planeamento estratégico. Como consequência surgem “ilhas” e áreas descontínuas no território que, apesar do seu efeito positivo para a economia, promovem a fragmentação urbana e assentam num desenvolvimento consumidor de recursos.

O problema que resulta dos processos de conurbação atravessarem diversos territórios administrativos está ligado com a dificuldade de se definirem políticas “macro territoriais” (Portas et al., 2007:44) que possam fazer face à descontinuidade e à desconexão provocada pela expansão urbana. No entanto, a passagem da gestão municipal para supramunicipal, nomeadamente em situações que acarretam a perda de autonomia como a gestão do uso do solo, tende a ser de difícil aceitação por parte dos municípios envolvidos.

As áreas que maior consenso têm reunido para uma eventual gestão metropolitana estão relacionadas com os transportes (de resíduos, da população, de bens de primeira necessidade e de informação). Todavia, conforme refere Portas (2012: 48), verifica-se que a eventual delegação desta competência a uma entidade supramunicipal levará certamente à exigência, por parte deste organismo, da gestão do planeamento e ordenamento do território “(...) O planeamento dos transportes e dos fluídos não se pode fazer sem ter na outra mão o controlo dos usos do solo”, o que para os municípios, isoladamente, é considerado como demasiado restritivo e, assim, um esvaziar de competências.

Será assim essencial que haja consensos na gestão das áreas metropolitanas, nomeadamente em áreas transversais que ultrapassam a simples rede de transportes como: o ambiente, a gestão hidrográfica, as interligações territoriais entre municípios, a gestão social, o emprego e a economia.

## **3.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL**

### **3.2.1 Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo**

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPSOTU) estabelece os princípios e as estratégias que sustentam a gestão e o ordenamento do território nacional. Interessa salientar a sua importância para esta dissertação uma vez que este diploma abrange diversas áreas associadas ao estudo dos fenómenos de conurbação e de coesão / cerzimento de espaços interconcelhios (Tabelas 4, 5, 6 e 7).

Tabela 4 – Excerto do âmbito de intervenção da lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

<b>LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio</b>	
<b>Âmbito de intervenção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, (...);</li> <li>• Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;</li> <li>• Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, (...)</li> <li>• Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;</li> <li>• Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;</li> <li>• Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;</li> <li>• Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;</li> <li>• Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;</li> <li>• Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade (...);</li> <li>• Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras”;</li> </ul>

Fonte: LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Tabela 5 - Excerto de princípios de intervenção da lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

<b>LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio</b>	
<b>Princípios gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “responsabilidade - garantindo a prévia avaliação das intervenções com impacte relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou de compensação de danos que ponham em causa o património natural, cultural e paisagístico;</li> <li>• economia e eficiência, assegurando a utilização racional e eficiente dos recursos naturais e culturais, bem como a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adotadas pelos programas e planos territoriais;</li> <li>• coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença;</li> <li>• equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos.”</li> </ul>

<b>Princípios ambientais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “desenvolvimento sustentável, que obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem a preservação de recursos naturais e a herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente; (...)”</li> <li>• Da transversalidade e da integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente mediante a realização de avaliação ambiental que identifique e monitorize efeitos significativos no ambiente que resultem de um programa ou plano territorial (...)”</li> </ul>
------------------------------	---

Fonte: LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Tabela 6 - Excerto dos direitos enunciados na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

<b>LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio</b>	
<b>Direitos</b>	<p>“Todos têm o direito a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• usar e fruir o solo, no respeito pelos usos e utilizações previstos na lei e nos programas e planos territoriais;</li> <li>• beneficiar, nos termos da lei, dos bens do domínio público e usar as infraestruturas de utilização coletiva;</li> <li>• aceder, em condições de igualdade, a espaços coletivos e de uso público, designadamente equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva. (...)”</li> </ul>

Fonte: LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Tabela 7 - Excerto dos deveres enunciados na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

<b>LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio</b>	
<b>Deveres gerais</b>	<p>“Todos têm o dever de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizar de forma sustentável e racional o território e os recursos naturais;</li> <li>• respeitar o ambiente, o património cultural e a paisagem;</li> <li>• utilizar de forma correta os bens do domínio público, as infraestruturas, os serviços urbanos, os equipamentos, os espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva(...)”.</li> </ul>
<b>Deveres do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “planear e programar o uso do solo e promover a respetiva concretização; (...)”</li> <li>• garantir o uso do solo, de acordo com o desenvolvimento sustentável e de modo a prevenir a sua degradação;</li> <li>• garantir a existência de espaços públicos destinados a infraestruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, acautelando que todos tenham acesso aos mesmos em condições de igualdade;</li> <li>• garantir a sustentabilidade económica das obras indispensáveis à instalação e à manutenção de infraestruturas e equipamentos; assegurar a fiscalização do</li> </ul>

	cumprimento das regras relativas ao uso, ocupação e transformação do solo e aplicar medidas de tutela da legalidade.”
--	---

Fonte: LBGPSOTU - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

A estrutura do sistema de gestão territorial assenta na política solos, de ordenamento do território e de urbanismo, através dos diversos instrumentos de gestão territorial (Programas e Planos) que definem a estratégia de desenvolvimento territorial nacional, regional e local.

Será de salientar que de acordo com a LBGPSOTU “(...) as entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e planos territoriais devem assegurar, nos respetivos âmbitos de intervenção, a necessária coordenação entre as diversas políticas com incidência territorial e a política de ordenamento do território e urbanismo, mantendo uma estrutura orgânica e funcional apta a prosseguir uma efetiva articulação, cooperação e concertação no exercício das várias competências.”

A um nível intermunicipal, são também integradas neste diploma soluções que vão ao encontro dos problemas de fragmentação de espaços de fronteira intermunicipal estudados nesta dissertação através do desenvolvimento de planos intermunicipais de cariz urbano (Urbanização ou Pormenor).

### **3.2.2 Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (2007)**

Conforme é definido pela LBGPSOTU, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), é um “instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional (...)”. Para além disso, introduz diretivas na conceção dos vários IGT e estabelece a cooperação com os outros Estados da União Europeia no sentido de promover o ordenamento do território transnacional. O PNPOT foi aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro, e n.º 103-A/2007, de 23 de Novembro, e é constituído por um Relatório e por um Programa de Ação.

Ambos os documentos já foram alvo de propostas de adaptação, nomeadamente através de um balanço que resultou nas recomendações que sustentam as novas opções políticas (Quadro Comunitário de Apoio Portugal 2020) com a avaliação do programa de ação 2007-2013. Por sua vez a Administração Central, através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 44/2016, indica a necessidade de se dar cumprimento às adaptações necessárias numa perspetiva mais alargada com a proposta de alteração do programa de ação 2014 - 2020, visando três eixos fundamentais para o desenvolvimento sustentável do País que se traduzem: na descarbonização da sociedade; na economia circular e na valorização do território.

Sendo um instrumento não vinculativo para os privados, apresenta uma linha de intervenção mais abstrata naquilo que respeita à resolução da fragmentação territorial de conurbações

metropolitanas. No entanto, os seus objetivos gerais têm relevância para problemas apontados na gestão direta destes espaços em temas como: conservação da biodiversidade, dos recursos e do “património natural, paisagístico e cultural” (DGT, 2017); estruturação policêntrica e coesão dos territórios. Em termos regionais, estabelece “medidas prioritárias e instrumentos de gestão territorial” (PNPOT, 2007) que vertem para os Planos Regionais de Ordenamento do Território com propostas de correção de assimetrias no âmbito das políticas nacionais. Na sua relação com a fragmentação territorial em conurbações metropolitanas, encontram-se definidas algumas medidas diretamente relacionadas com os casos de estudo e que, de uma forma sintética, se apresentam no seguinte quadro:

Tabela 8 - Excerto do Quadro de medidas prioritárias por tipo de intervenção pública do Programa de Ação do PNPOT 2006

<b>Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território</b>	
<b>Proposta estratégica</b>	<b>Ação</b>
Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.	Definir nos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território as estruturas ecológicas, respetivamente, regionais e municipais, assegurando a sua coerência e compatibilidade.
Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.	Promover a elaboração de planos de mobilidade intermunicipais que contribuam para reforçar a complementaridade entre centros urbanos vizinhos e para uma maior integração das cidades com o espaço envolvente e que contemplem o transporte acessível para todos.
Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intra-urbanas.	Reforçar a componente estratégica dos Planos Diretores Municipais, integrando no seu conteúdo a definição de opções sobre a dimensão e as formas de desenvolvimento urbano mais adequadas aos respetivos territórios.
	Definir nos PROT (...) o quadro estratégico de organização dos sistemas regionais de ordenamento do território, designadamente nos domínios ecológico, urbano e das acessibilidades e mobilidade, tendo em conta os objetivos do reforço de centralidades, de um desenvolvimento urbano mais compacto e do controlo e disciplina da dispersão da construção.
Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial	Reforçar as competências municipais em matéria de ordenamento do território, responsabilizando as Autarquias pela qualidade dos planos, pela sua conformidade com os instrumentos territoriais de ordem superior e pela sua execução em tempo útil

Fonte: Direção Geral do Território

Apesar da sua componente estratégica nacional, salienta-se o facto deste instrumento apresentar soluções que poderão influenciar a resolução de problemas de ordenamento do território

encontrados nas áreas de fronteira interconcelhia, como se pode aferir na tabela acima apresentada.

Sendo temas abstratos como: a proteção e valorização ambiental, a consolidação, estruturação e reforço de novas centralidades urbanas e o fortalecimento das capacidades de gestão territorial; da sua tradução em linhas de ação específicas resultam orientações objetivas naquilo que são os problemas enunciados nesta dissertação, nomeadamente na conceção de planos da uma escala mais reduzida.

### 3.2.3 Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (2002)

O Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), define orientações e estratégias, em consonância com os temas aqui em apreciação, que visam “promover o reforço e a consolidação dos sistemas urbanos, e o desenvolvimento sustentável desta área metropolitana” (CCDRLVT, 2002: 8).

De acordo com o diagnóstico estratégico (análise SWOT) apresentado no estudo de alteração ao PROTAML de 2010, é possível estabelecer uma relação direta dos diversos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, tendências positivas e negativas, relacionadas com esta dissertação. Os quadros síntese condensam aquilo que é mais relevante para a resolução dos problemas de fronteira interconcelhia:

Tabela 9 - Excerto da Análise SWOT – pontos fortes e pontos fracos PROTAML

SWOT	Relação de situações identificadas na SWOT do PROTAML em termos de pontos fortes e fracos das áreas em estudo da dissertação
<b>Pontos fortes</b>	“Beleza singular de Lisboa, cidade capital, e de um conjunto de núcleos urbanos com enorme riqueza e diversidade, grandes âncoras referenciadoras dos estuários e “frentes ribeirinhas”, as costas atlânticas, e um conjunto vasto, único e muito rico de áreas classificadas.”
	“Áreas de especial valor ecológico e de elevada qualidade paisagística e ambiental proporcionando uma oferta rica e diversificada, património e recursos paisagísticos, história e modernidade.”
	“Elevados níveis de biodiversidade.”
<b>Pontos fracos</b>	“Desordenamento urbanístico e territorial, ocupação fragmentada do território, existência de zonas desqualificadas e de bairros clandestinos (...)”
	“Insuficiente clarificação das centralidades do sistema urbano, da sua hierarquização, bem como das articulações físicas e funcionais entre os vários polos.”
	“Desvalorização, abandono e degradação dos espaços rurais e desqualificação e desestruturação dos espaços urbanos.”
	“Reduzido aproveitamento dos vastos recursos paisagísticos e ambientais para atração de novos fluxos de turismo (...)”
	“Deficit de instrumentos que reforcem a liderança e visão política à escala metropolitana, bem como escassa participação dos agentes sociais e económicos.”

Fonte: CCDRLVT, 2010: 20

Tabela 10 - Excerto da Análise SWOT – oportunidades e ameaças PROTAML

<b>SWOT</b>	<b>Relação de situações identificadas na SWOT do PROTAML em termos de oportunidades e ameaças das áreas em estudo da dissertação</b>
<b>Oportunidades</b>	“Áreas industriais desativadas que desfrutam de localizações de excelência e que podem ser requalificadas e direcionadas para novas utilizações”
	“Progressiva multiplicação de atividades de serviços que se deslocalizam para regiões que possuam características culturais e disponibilidade de mão-de-obra qualificada”
	“Revitalização sócio urbanística de alguns espaços urbanos consolidados”;
	“Potencial da Região como destino turístico de excelência no turismo cultural, desportivo e náutico, que permite desfrutar em segurança e ao longo de todo o ano, numa área geograficamente concentrada e de fácil acesso, um conjunto único de património histórico, cultural, natural e humano”
<b>Ameaças</b>	“Crescente fragmentação urbana e social do tecido metropolitano, conducente a fraturas sócio urbanísticas, ao surgimento de novas clivagens sociais e à polarização das formas de apropriação e de vivência da cidade”
	“Assimetrias territoriais nas condições de acesso a determinados equipamentos coletivos, designadamente, ao nível dos equipamentos de saúde, e às redes de equipamentos desportivos e culturais de proximidade”
	“Pressão urbanística crescente sobre os solos com aptidões agrícolas e florestais ainda existentes”
	“(…) Aumento descontrolado da atividade turística, designadamente da procura da faixa litoral, das áreas rurais e florestais para atividades de lazer e recreio, promovendo o aumento da construção urbana e de infraestruturas em áreas sensíveis”;
	“Dificuldades de articulação de políticas sectoriais nacionais com implicações espaciais na Região e insuficiente flexibilidade de gestão na administração pública”.

Fonte: CCDRLVT, 2010: 21

Tabela 11 - Excerto da Análise SWOT – tendências positivas e negativas PROTAML – Proposta técnica final

<b>SWOT</b>	<b>Tendências positivas e negativas identificadas na PROTAML com relação às áreas em estudo da dissertação</b>
<b>Tendências positivas</b>	“Instrumentos de ordenamento já em vigor e em elaboração promotores de uma proteção mais eficaz das zonas ecologicamente mais sensíveis”
	“crescente sensibilização da população para os impactes económicos, ambientais e geopolíticos da utilização de energia”
	“Sensibilização para as questões da governabilidade e governância dos territórios e do ambiente”
<b>Tendências Negativas</b>	“Expansão urbanística promovendo a ocupação de áreas intersticiais, interrompendo e alterando os corredores ecológicos”
	“Desenvolvimento urbano acelerado e essencialmente expansivo conduzindo a uma grande dispersão das implantações residenciais e das atividades, à rápida transformação da envolvente rural e à intensificação e alargamento da amplitude dos movimentos pendulares diários”
	“Alteração expressiva da maior parte dos habitats por ação humana, pressão que se mantém e tem tendência crescente, sobretudo devido à edificação e a determinadas práticas agrícolas e florestais, bem como aumento da atividade humana em áreas sensíveis”

Fonte: CCDRLVT, 2010: 21

Decorrentes desta SWOT, os estudos de alteração ao PROTAML apontam como possíveis cenários para a Área Metropolitana de Lisboa: o aumento do crescimento e da densidade urbana

na margem norte, principalmente junto à fronteira dos concelhos contíguos à cidade de Lisboa. A instalação destas novas centralidades de oferta de emprego favorece a “redução de deslocações pendulares e uma maior concentração de população nestas áreas limítrofes (...)” (CCDRLVT, 2010: 23).

Num contexto negativo é também previsto que o cumprimento de políticas internacionais de sustentabilidade ambiental e a redução de riscos decorrentes das alterações climáticas, deverá impor alterações significativas no ordenamento do território no sentido de se garantirem maiores concentrações de população em áreas de maior resiliência e sustentabilidade ecológica.

No que respeita ao “Domínio da Implementação da Visão” do PROTAML e a sua relação com o estudo em causa são salientadas as seguintes áreas: “Conectividade, Competitividade e Cosmopolitismo; Polinucleação e Compactação; Sustentabilidade e Sintonia com a Natureza; Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social; e Governabilidade e Governação” (CCDRLVT, 2010: 23). Todas estas áreas de desenvolvimento apontam caminhos importantes para a conceção de soluções de resolução da fragmentação urbana em processos de conurbação da AML.

Com base nesse pressuposto, relativamente à “polinucleação e compactação”, são propostas intervenções no território que estão ligadas à inversão da expansão urbana, nomeadamente naquilo que respeita à construção de edificação dispersa e fragmentada. Assim, o PROTAML pretende promover a reconversão urbana de áreas destruturadas, o desenvolvimento urbano em áreas urbanizadas através da “regeneração dos núcleos existentes e a colmatção e densificação dos espaços bem servidos por transporte público” (...) “e a preservação dos espaços naturais, agrícolas e florestais” (CCDRLVT, 2010: 31).

No que respeita à “Sustentabilidade e Sintonia com a Natureza” é referido que “A Rede Ecológica Metropolitana deverá ser concretizada e consolidada, através da implementação da Estrutura Ecológica Municipal em todos os concelhos da AML, suportada em soluções adequadas aos valores e objetivos em presença e aceites pelos vários atores (...)”.

Relativamente ao tema da “Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social”, salienta-se a sua relevância, uma vez que este relaciona-se diretamente com o assunto proposto com a “diversidade das funções urbanas” (CCDRLVT, 2010: 35) nomeadamente com a multiplicidade de atividades laborais, de ócio, de habitação, de comércio e de serviços.

Em relação à “Governabilidade e Governação” destacam-se as situações que se prendem com a necessidade de implementação de estratégias para a definição de políticas de governação metropolitana e intermunicipal. As questões relacionadas com a governança vertical e horizontal são relevantes para se garantir soluções de compromisso coerentes e complementares no espaço metropolitano.

Apesar das propostas enunciadas no PROTAML inserirem-se numa escala supramunicipal, são apontadas soluções adaptáveis ao contexto das áreas de fronteira interconcelhia.

#### **3.2.4 Planos Intermunicipais**

Os planos intermunicipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza física, de conceção facultativa, que visam a articulação e a cooperação entre dois ou mais municípios contíguos. O âmbito de atuação destes planos está definido no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, nomeadamente no que respeita às “(...) opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização pública locais e as relações de interdependência (...)”, no “(...) desenvolvimento das intervenções setoriais da administração, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial (...)”.

Os planos intermunicipais definem, em concreto, ações respeitantes: à estratégia intermunicipal de proteção da natureza e do ambiente; à coordenação de projetos de redes, infraestruturas, equipamentos, e ao uso dos solos em consonância com os restantes IGT. Estes instrumentos estabelecem objetivos e definem o modelo de gestão intermunicipal nas diferentes áreas do ordenamento do território.

Nesse sentido, importa referir que no âmbito intermunicipal são defendidas, neste diploma, soluções de articulação em áreas administrativas diferentes como as comunidades intermunicipais. De acordo com a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo é previsto que “(...) no caso de áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogéneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planeamento”, sejam possíveis “(...) opções estratégicas de organização do território intermunicipal”, através de um plano diretor intermunicipal, plano de urbanização intermunicipal ou plano de pormenor intermunicipal.

Apesar da flexibilidade que os planos intermunicipais vêm trazer para a gestão dos territórios de fronteira administrativa, constata-se que os mesmos não têm sido utilizados para resolução dos problemas enunciados. No entanto, considera-se que estes planos (plano de urbanização intermunicipal ou plano de pormenor intermunicipal) poderão ser instrumentos adequados para articulação e cooperação eficiente nos espaços interconcelhios.

#### **3.2.5 Planos Diretores Municipais**

As alterações e o crescimento das ocupações urbanas que decorreram no território nacional desde a segunda metade do século passado criaram transformações relevantes na sociedade portuguesa: “No lapso de seis décadas, Portugal passou de uma sociedade essencialmente rural a uma sociedade predominantemente urbana” (Carvalho et al. II, 2011: 7).

Aliado a este processo de transformação social, verificaram-se alterações físicas no território que resultaram no espaço urbanizado que hoje constitui as cidades e os espaços urbanos de Portugal, principalmente a partir da década de 1960. Havendo necessidade premente de colmatar as carências de habitação que o crescimento da população urbana impunha, constatou a Administração Central a sua incapacidade para assumir a produção de solo urbano correspondente. Nesse sentido, a partir de 1965 a Administração Central promulgou o Decreto-Lei n.º 46673/1965 que permitia a produção de solo urbano a particulares. Esta viragem na gestão do território, criou novos modelos de crescimento que, para além da expansão natural dos aglomerados existentes, deu origem a soluções urbanas fragmentadas, desagregadas dos núcleos consolidados.

Os Planos Diretores Municipais de primeira geração (maioritariamente concebidos durante a década de 1990), integravam extensas áreas urbanizáveis e por vezes legitimaram este paradigma de expansão urbana através da delimitação de perímetros alargados que circunscreviam loteamentos isolados e construções dispersas.

Em contraciclo com as propostas generalizadas de expansão urbana indicadas pelos PDM, vieram os Planos Regionais de Ordenamento do Território impor soluções mais sustentáveis para o ordenamento do território. De uma forma geral, a contenção e a consolidação de áreas urbanas seriam tomadas como imprescindíveis para definição de estratégias coerentes de reorganização de áreas urbanas.

Na AML, o Plano Regional de Ordenamento do Território foi aprovado em 2002, quando já se encontravam em franca implementação a generalidade dos PDM dos municípios aí integrados. As orientações de contenção da expansão urbana previstas no PROTAML não deram origem à revisão dos planos municipais, tendo sido protelada esta situação até à revisão formal, mais de dez anos depois da aprovação deste Plano Regional. Refere-se assim que o crescimento urbano preconizado pelos diferentes PDM da AML não teve como base um instrumento global integrador de nível superior (PROTAML).

Como consequência principal desta circunstância foram preconizadas soluções de expansão urbana que resultaram no território que tem vindo a ser descrito como fragmentado e disperso, observando-se de uma forma acentuada nas áreas de fronteiras administrativas intermunicipais. As consequências da expansão urbana promovida pelos diversos PDM nestes espaços interconcelhios, criaram múltiplas soluções incongruentes. Os problemas de integração entre os diversos PMOT surgiram de fatores como:

- a “Existência de Plano Diretor Municipal (PDM) que, na sua maioria, se resume a um plano de zonamento, com perímetros urbanos muito alargados, estabelecendo usos dominantes e regras edificatórias quantitativas” (Carvalho et al. II, 2011: ii);
- a preocupação dos municípios na gestão unilateral e centralizada do território, através de Unidades Operacionais de Planeamento e Gestão estanques, produzindo a setorização

dos espaços administrativos e a conceção de zonamentos parciais e assimétricos ou pouco concordantes com os PDM adjacentes, sendo o “Licenciamento urbanístico casuístico, fechado nos limites de cada propriedade, dependendo da vontade (ou da falta dela) de cada proprietário, aceite ou recusado em função do PDM” (idem).

- O desenvolvimento de “(...) operações urbanísticas de iniciativa pública, quase sempre subordinadas às oportunidades decorrentes de fundos estruturais europeus” (idem);
- A “Tendência para viabilizar qualquer proposta de investimento de grande dimensão, mesmo quando exija alteração do plano, já que é assumida como oportunidade de desenvolvimento”. (idem)
- a dificuldade de comunicação vertical e horizontal em matérias de cerzimento, continuidade e ligação de redes e estruturas intermunicipais / regionais (com a Administração Central e entre as administrações dos concelhos limítrofes);
- a carência de estratégias políticas para reforço da coesão territorial e social entre municípios e a dificuldade de negociação na conceção, localização e distribuição de equipamentos e infraestruturas de âmbito regional/nacional;
- a contração demográfica do país que contraria os modelos expansionistas dos PDM de primeira geração e que impõem um novo modelo de planeamento assente num conceito de “planear para regenerar, requalificar e reutilizar ao invés de expandir” (Pereira, 2016: 83).

Esta nova dimensão, que a constituição do espaço metropolitano vem ampliar, impõe soluções de articulação intermunicipal que vão para além da gestão estanque e unilateral dos territórios concelhios. São necessárias alterações nos métodos de planeamento que possam incentivar o “desenvolvimento de parcerias e a criação de instrumentos de planeamento e gestão mais pró-activos” (Portas et al., 2007: 196), ao contrário da condição de clara concorrência entre municípios que é patente ao nível das Áreas Metropolitanas e com especial relevo em múltiplas áreas de fronteira administrativa intermunicipal.

Considerando que ainda estão em curso processos de revisão dos PDM e que, para além do processo de reversão da evolução demográfica, é necessário desenvolver novas formas de interligação dos territórios e das redes metropolitanas, será assim oportuno dar andamento a soluções de colmatação e planeamento em espaços de fronteira, operacionalizando desta forma as indicações preconizadas nos PROT e PNPTOT respeitantes às questões de: “Conectividade e Competitividade; Polinucleação e Compactação; Sustentabilidade e Sintonia com a Natureza; Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social; e Governabilidade e Governação”.

### **3.3 GOVERNANÇA METROPOLITANA**

A governança metropolitana é partilhada por múltiplas entidades a diferentes níveis, nomeadamente na gestão das funções atribuídas como públicas e de interesse para a população

em geral. A articulação dos diversos organismos que gerem cada área específica de atuação é complexa e, por vezes, cria entropias na gestão conjunta do espaço metropolitano. A influência que as várias estruturas de coordenação têm no ordenamento do território metropolitano é ampla e deverá ser devidamente estruturada no sentido de se evitar a sobreposição ou ausência de atribuições específicas entre os diversos atores institucionais.

### **3.3.1 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo**

A Região de Lisboa e Vale do Tejo ocupa um espaço de 12 216 Km<sup>2</sup> e integra a Área Metropolitana de Lisboa, a Lezíria do Tejo, o Médio Tejo e o Oeste. (CCDRLVT:2017).

A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT), é um serviço periférico da administração direta do Estado, e tem funções de administração desconcentrada e autonomia financeira.

O seu âmbito de atuação está diretamente ligado ao desenvolvimento e coordenação de políticas setoriais de âmbito regional (no ordenamento do território, ambiente e cidades na Região de Lisboa e Vale do Tejo), “articulando ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais e às suas associações, num quadro potenciador de maior eficiência na gestão dos recursos públicos” (DL 228/2012).

A sua tutela é repartida por três Ministros: Ministro-Adjunto, em relação às autarquias locais, Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, e Ministro do Ambiente, no que respeita ao ambiente e ordenamento do território.

Em termos de objetivos estratégicos este organismo assume seis linhas orientadoras que se traduzem na Visão, Participação, Governança, Políticas Estruturais, Cooperação em Rede e Eficiência. No que respeita ao tema da dissertação salientam-se as linhas respeitantes à:

**Visão** – “(...)Contribuir para o desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo, para a competitividade, a qualidade de vida e a dinâmica territorial e social na governabilidade da Região de Lisboa e Vale do Tejo e no enquadramento dos Planos Regionais do Ordenamento do Território, do Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020”; (CCDRLVT, 2017).

A CCDRLVT tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento regional nomeadamente com a conceção dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, através da conceção de soluções para o desenvolvimento sustentável dos territórios e para diluição de assimetrias regionais e intermunicipais.

**Participação** – *“Capacitar estrategicamente os atores no quadro de uma participação ativa, com articulação intersectorial, intra e inter-regional, multi-prazos e multi-escalas, para o desenvolvimento regional, o ordenamento do território, o ambiente e a aplicação estratégica e eficaz dos fundos comunitários e a competitividade”* (idem).

Através do incentivo à participação, este organismo define formas de articulação entre os diversos atores na elaboração dos planos para uma melhor e mais adaptada gestão do território. Em concreto são estabelecidos critérios e estratégias para a localização e gestão de equipamentos e infraestruturas regionais na sua relação de vizinhança com municípios adjacentes. Este acompanhamento é realizado através de uma comissão consultiva à qual a CCDR preside no âmbito da revisão dos PDM.

**Governança** – *“Contribuir para a articulação, promovendo a cooperação entre: os níveis locais, regional e nacional; as políticas públicas e a iniciativa privada; os sectores; a estratégia de curto, médio e longo prazo”* e *“(…) estabelece ligações multinível, nomeadamente na definição e apoio em matérias do ordenamento do território, ambiente, finanças, candidaturas a programas comunitários (...)”* (idem);

**E Cooperação em Rede** – *“Dinamizar a organização e a participação em rede, no contexto da competitividade e cooperação local, regional, nacional e internacional”* (idem).

### **3.3.2 Área Metropolitana de Lisboa**

As Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto foram criadas em 1991, através da Lei 44/91, com o intuito de estabelecer a coordenação intermunicipal e a articulação da ação do Estado Central com as grandes aglomerações em torno das cidades de Lisboa e do Porto. A conceção deste novo órgão serviria inicialmente para apoio ao financiamento comunitário e desenvolvimento de intervenções supramunicipais ao nível do ambiente, infraestruturas de saneamento básico, abastecimento de água, transportes e circulação viária, assim como *“(…) funções de planeamento: acompanhar a preparação e implementação dos Planos Diretores Municipais e do Plano Metropolitano”* (Pereira et al. I, 2001: 78).

As Áreas Metropolitanas seriam então constituídas pelas Assembleias Metropolitanas, como órgãos deliberativos; Juntas Metropolitanas como órgãos executivos e os Conselhos Metropolitanos como órgãos consultivos. Verificando-se problemas de operacionalidade, decorrentes da falta de legitimação política, de incongruências no funcionamento das estruturas de governação e de problemas na atribuição de competências, o seu estatuto sofreu importantes alterações. No sentido de dar resolução, entre outros, aos problemas de funcionamento das Áreas Metropolitanas foi promulgada a Lei 46/2008 que retifica a constituição das suas estruturas. Esta retificação introduz diversas alterações, salientando-se como mais relevante a substituição da Junta Metropolitana (que seria representada pelos Presidentes dos Municípios eleitos) por uma

Comissão Executiva Metropolitana (representada por elementos eleitos pelas diversas Assembleias Municipais dos Municípios envolvidos).

A alteração referida permitiu a constituição de uma estrutura executiva independente, ao contrário da situação anterior que seria dominada por interesses parciais dos municípios envolvidos e que estaria refém da disponibilidade e das agendas políticas dos seus diferentes representantes.

No âmbito da gestão integrada destes territórios, estabeleceu a legislação [agora com a última versão - Lei n.º 75/2013 - Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)] que as Áreas Metropolitanas seriam assim constituídas pelas seguintes estruturas:

**Conselho Metropolitano** - órgão deliberativo da área metropolitana, é composto pelos presidentes das câmaras dos municípios que integram a área metropolitana (um presidente e dois vice-presidentes);

**Comissão Executiva Metropolitana** – órgão executivo, é composto por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos, eleitos pelas Assembleias Municipais dos Municípios envolvidos, após aprovação da lista de candidatos pelo Conselho Metropolitano;

**Conselho Estratégico para o desenvolvimento metropolitano** – órgão de natureza consultiva, destina-se ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana e é composto por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos.

Numa análise sobre as competências da Área Metropolitana de Lisboa, em confronto com o tema da fragmentação territorial em processos de conurbação, será de salientar que estas instituições visam, entre outros, “(...) “Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido (...)” e “Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano” (AML, 2017: 1).

Ressalta-se também a intenção deste organismo em “assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração Central (...)” no “(...) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; (...) Promoção do desenvolvimento económico e social; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer” (idem).

A Comissão Executiva Metropolitana da AML tem como atribuições diretas, entre outros: “Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Metropolitano os planos necessários à realização das atribuições metropolitanas; propor ao Governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano; (...) pronunciar-se sobre os planos e programas da Administração Central com interesse metropolitano (...)”(Lei n.º 75/2013).

Apesar do âmbito de intervenção deste organismo estar a uma escala inferior em relação às competências da CCDRLVT, constata-se que em determinadas áreas existem sobreposições das mesmas. Para além disso, os estatutos que lhe são conferidos não permitem a descentralização de competências quer a partir das autarquias locais, quer a partir do poder central. Por isso a AML constitui-se como um órgão esvaziado ou simbólico devido à falta de consenso na reorganização do modelo de distribuição e de transferência de competências da Administração Central e do poder local para sua gestão. Nesse sentido e na continuidade de que é referido por Pereira et al. I (2001: 85), considera-se que é imprescindível que sejam criadas condições para a Autoridade Metropolitana tenha um "(...) estatuto reforçado que em simultâneo vincule as Autarquias e a Administração Central, elimine os conflitos entre políticas setoriais, (...) formalize estratégias à escala Metropolitana"

São conhecidas algumas propostas de descentralização que preveem a passagem de competências para a AML nos setores da: educação, saúde, apoio social, transportes, cultura, habitação, proteção civil, segurança pública, áreas portuárias e marítimas e gestão florestal. Porém esta instituição, não sendo um órgão eleito e não tendo meios nem legitimidade para assumir essas competências, tem vindo a pautar-se por uma intervenção ténue nas matérias do ordenamento do território, assumindo um papel secundário na gestão do território da Área Metropolitana de Lisboa.

Considerando as diversas condicionantes na gestão dos territórios interconcelhios, existirá a tentação de se determinar a intervenção de um organismo supramunicipal que possa estabelecer a coordenação vinculativa e efetiva do planeamento intermunicipal. Porém, considerando que a competência respeitante à gestão do uso do solo é atribuída aos municípios, deverão estes encontrar soluções conjuntas de colmatação nesta escala do território, assumindo assim as suas funções de uma forma integral e para toda a sua área administrativa.

### **3.3.3 Autarquias Locais**

A diluição do poder do Estado e a crescente necessidade de participação pública por parte das comunidades tem vindo a estabelecer novas formas de gestão do território. Os municípios, pela sua proximidade com a população, têm assumido um papel relevante nestas novas estruturas de administração do coletivo local. Nesta base, desenvolvem-se processos de partilha de poder em iniciativas como orçamentos participativos e sessões públicas de esclarecimento e debate.

Este novo modelo de gestão, para além de promover a qualidade e a implementação das políticas adotadas, garante uma maior legitimidade das mesmas, considerando que são definidas soluções com base em pressupostos diretamente escrutinados pela população local.

Em complemento a esta abertura aos processos de decisão com a participação pública, são desenvolvidas formas de gestão em vários níveis com base na articulação de políticas setoriais que vertem nos planos municipais e na relação intermunicipal dos concelhos.

No âmbito das questões de governança das Autarquias Locais e em adequação ao tema desta dissertação, é importante salientar o artigo 43.º da lei de bases gerais da política pública de solos (Lei n.º 31/2014) onde é referido que o plano diretor municipal estabelece, entre outros, "(...) a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos".

Por outro lado, o artigo 22.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 80/2015), define que "a articulação das estratégias de ordenamento territorial, determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial, impõe ao Estado, às entidades intermunicipais e às autarquias locais, o dever de coordenação das respetivas intervenções em matéria territorial", sendo que "a elaboração, a aprovação, a alteração, a revisão, a execução e a avaliação dos programas e dos planos territoriais obriga a identificar e a ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, os programas e os projetos, (...) por forma a assegurar as necessárias compatibilizações."

Nessa base, nos processos de revisão dos PDM são constituídas as comissões de acompanhamento para sua compatibilização com os programas, planos e restrições que se sobrepõem e que lhes são adjacentes.

Sendo da competência dos municípios a classificação do uso do solo, esta atribuição é também influenciada pela administração dos seus territórios confinantes. Importa ressaltar que a gestão territorial dos espaços concelhios ultrapassa os seus limites administrativos. Por isso, soluções de cooperação e integração na diluição dos espaços de fronteira no contexto metropolitano são imprescindíveis para a coesão, fluidez e ordenamento do território. Através da Governança das Autarquias Locais, nomeadamente na relação direta entre os diversos concelhos, é importante cerzir estas malhas destruturadas e desconexas que constituem os espaços intermunicipais da AML.

### **3.3.4 Entidades com tutelas sobre territórios específicos**

#### ***Administração do Porto de Lisboa***

A situação estratégica do Porto de Lisboa tem sido relevante para o desenvolvimento das atividades portuárias e para o crescimento da Área Metropolitana de Lisboa. Atualmente a área de jurisdição da APL abrange 11 concelhos da AML e estende-se por 110 km ribeirinhos. Conforme é definida pelo Artº 7º do Decreto-Lei 336/98 de 3 de Novembro, são incorporadas áreas ribeirinhas dos concelhos de: "Oeiras, Lisboa, Loures, Vila Franca de Xira, Benavente, Alcochete, Montijo, Moita, Barreiro, Seixal e Almada (...) tendo como limites, a jusante, o alinhamento das Torres de São Julião e Bugio e a montante, Vila Franca de Xira".

É ainda definido que estes espaços compreendem "(...) os cais, docas, acostadouros, terraplenos e todas as obras de abrigo ou protecção existentes ou que venham a construir-se, quer do Estado

quer de particulares, dentro do limite de largura máxima legal, se outro limite não vier a ser estabelecido, em parte ou em toda a extensão da referida margem, no plano de ordenamento e expansão do porto (...) excluem-se os mouchões do Tejo, as áreas molhadas e terrestres afectas à defesa nacional, e bem assim as indispensáveis à execução de outros serviços públicos definidos na legislação em vigor”.

De acordo com os estatutos deste organismo – Art.º 3.º - Objeto - do Decreto-Lei n.º 336/98 de 3 de Novembro - “A APL, S. A., tem por objeto a Administração do Porto de Lisboa, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento e abrangendo o exercício das competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe estejam ou venham a estar cometidas”. Sendo tutelada pelo Ministério do Mar em coordenação com o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas (XXI Governo), as suas principais incumbências são: assegurar o regular funcionamento do Porto de Lisboa e garantir o controlo das actividades ribeirinhas e concessionar os terrenos de quase todo o estuário do Rio Tejo para diversas empresas ligadas ao ramo portuário, comercial, industrial e piscatório.

Considerando que a área de jurisdição do Porto de Lisboa sobrepõe-se a espaços com características urbanas, também vocacionados para outras utilizações, a população tem vindo a reclamar a cedência dos territórios que estão devolutos ou que, devido à sua localização, serão mais importantes para renaturalização e para uma utilização lúdica por parte da população.

Apesar de haver alguma abertura por parte deste organismo na cedência de espaços pontuais para o usos urbanos, constata-se que são mantidas reservas significativas para futuros usos portuários. Por outro lado, sendo o Estuário do Tejo um espaço de relevante importância para o usufruto por parte da população da Área Metropolitana de Lisboa, a manutenção da jurisdição destas áreas de reserva sob tutela da APL é pouco sustentável do ponto de vista da gestão dos recursos e do ordenamento do território. O cenário atual acentua, em diversos casos, a fronteira entre a Cidade e o Rio, impondo soluções de estagnação em espaços residuais portuários que, pela sua localização, deveriam ser integrados em áreas urbanas ou renaturalizados.

### **3.3.5 Empresas concessionárias de serviços na AML**

#### ***Transportes***

A importância das políticas de transporte salienta-se pela sua relevância nas diversas atividades sociais e económicas de um país, região ou cidade. A liberalização e consequente privatização deste setor nas últimas décadas, tem produzido múltiplos problemas ao nível da justiça social, nomeadamente na garantia do direito à mobilidade das pessoas e, sobretudo, em áreas periféricas de exclusão social. Esta circunstância decorre principalmente de políticas destruídas de redução da intervenção do Estado num setor que é indispensável para a vida das populações.

Conforme refere Silva et al. (2001: 316) “a ausência de planeamento integrado entre o urbanismo e os transportes, bem como a inexistência de um planeamento intermodal das redes de transportes, tem gerado, tanto à escala local como regional, uma organização ineficiente e irracional dos diversos modos de transporte que operaram nas áreas metropolitanas e nas grandes áreas urbanas”. Derivado do aumento gradual da taxa de motorização verificado nas últimas décadas em Portugal e suportado por políticas públicas de transportes que têm “privilegiado a utilização do transporte individual” (idem) em detrimento dos transportes coletivos, assiste-se a uma geral “(...) deficiência do sistema de transportes coletivos e a desadequação da gestão das suas infraestruturas em relação à necessidade de mobilidade (...)” (idem). Por sua vez, na sequência do processo de assistência financeira de 2011, esta situação tem vindo a degradar-se particularmente. o setor dos transportes tem evoluído para uma estrutura setorial e desfasada, nomeadamente no que respeita ao aumento do custo do tarifário, à frequência e organização de transportes coletivos nas regiões metropolitanas.

Na AML ocorrem diversos problemas de gestão dos sistemas de transportes coletivos que causam a ineficiência, prejudicando as populações metropolitanas. São disso exemplo as seguintes situações: “(...) desadequação das redes face às transformações na organização do território e às necessidades da procura; a descoordenação física e horária entre serviços e modos de transporte; a inexistência de uma lógica de articulação/funcionamento em rede nos serviços disponibilizados pelos diferentes operadores; a dificuldade em desenvolver ofertas adequadas às especificidades das áreas periurbanas e rurais de baixa densidade e em períodos do dia com fraca procura” (Sousa II, 2016: 34).

Numa tentativa de inverter o quadro atual, o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015) extingue as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, e as suas competências são incorporadas nas Áreas Metropolitanas correspondentes. Estas entidades passaram assim a dispor, no domínio dos transportes coletivos de passageiros, competências específicas, bens e direitos, que alteram o quadro administrativo vigente e propiciam a descentralização de poderes na matéria da mobilidade e de acessibilidade Metropolitana.

Conforme refere Silva (2001: 330) “ (...) o sistema de transportes existente em Portugal deve ser entendido segundo várias vertentes, nomeadamente a empresarial, a municipal e a social”. A resolução das questões de organização e gestão das diferentes modalidades de transportes deverão ser integradas numa lógica que incentive a articulação e a qualidade de prestação de um serviço social de interesse direto para a população.

No âmbito das competências definidas no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015) será de salientar as mais relevantes para o tema desta dissertação e que se prendem com a “organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados; (...) a determinação de obrigações de serviço público; (...) promoção da adoção de instrumentos de planeamento de transportes na respetiva área

geográfica”. Considera-se que as premissas enunciadas serão essenciais para o desenvolvimento de políticas de coesão social e territorial, concretamente na diluição de fronteiras administrativas intermunicipais e incorporação de estratégias metropolitanas de mobilidade equitativa.

Para a sua implementação deverão ser desenvolvidas soluções conjuntas de transportes coletivos que permitam resolver problemas de mobilidade ao nível metropolitano, principalmente em áreas carenciadas, transpondo fronteiras administrativas. Para além das questões de equidade social ao nível da mobilidade, seria assim incentivada a redução da utilização do transporte individual que é determinante para o ordenamento do território, assim como para a gestão de recursos energéticos, da qualidade do ar e do ambiente.

### **Água / Saneamento**

No âmbito da organização de uma área metropolitana, as questões respeitantes ao abastecimento de água e ao tratamento de águas residuais são de relevante importância para o ordenamento do território. O desenvolvimento de soluções ecologicamente sustentáveis para a preservação dos recursos hídricos deverão providenciar simultaneamente o abastecimento de água nas quantidades e com a qualidade adequada e, por sua vez, a gerir o tratamento das águas residuais, que atingem proporções significativas, considerando a densidade populacional e as exigências definidas pelos normativos nacionais e comunitários.

O Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR) define os procedimentos de intervenção para o sector da água em Portugal, nomeadamente com a definição de três principais objectivos estratégicos: “(...) qualidade do serviço (...), a sustentabilidade do sector e a protecção dos valores ambientais (...)” (PROTAML, 2002: 6). Nesse sentido são definidas orientações específicas para “protecção de valores ambientais (...), gestão integrada de recursos hídricos; o uso eficiente da água; a gestão de águas pluviais, numa perspectiva ambiental; a gestão de lamas produzidas nas ETA e nas ETAR; a problemática do tratamento de efluentes industriais, com particular destaque para os efluentes agro-industriais; a eco-eficiência energética; (...)” (idem).

Com o processo de reestruturação do setor de abastecimento de água e de saneamento da AML, foi criado o agrupamento de empresas Águas de Lisboa e Vale do Tejo que visa desenvolver uma gestão mais eficiente das diversas redes de saneamento e de distribuição/tratamento de águas num território que agrupa municípios localizados para além do território Metropolitano. Esta estrutura incorpora diversos sistemas multimunicipais, nomeadamente: a Sanest, Sistema de Saneamento da Costa do Estoril; a Simtejo, Sistema Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão e a SIMARSUL, Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais de Setúbal; Águas do Zezere e Côa, S.A.; Águas do Centro, S.A.; Águas do Oeste, S.A.; Águas do Norte Alentejano, S.A.; e Águas do Centro Alentejo, S.A.

De acordo com o Plano de Ação Regional Lisboa [PAR Lisboa 2014-2020 (2013: 108)] “Apesar da forte dimensão demográfica e habitacional (2,8 milhões de habitantes; 1.427 mil alojamentos), subsistem situações que carecem de resolução, sobretudo associadas ao saneamento de águas”. Constata-se que cerca de 19% dos fogos ainda não é servido por estações de tratamento de águas residuais, sendo que é de relevante interesse para a população desenvolver soluções integradas para proteção dos recursos hídricos metropolitanos. No sentido de criar melhores condições para uma gestão metropolitana do tratamento e abastecimento de água será importante racionalizar e otimizar os sistemas de uma forma conjunta e coerente. A melhoria da qualidade da água e requalificação dos sistemas hídricos naturais da AML deverá ser integrada num conceito global metropolitano, numa perspetiva alargada intermunicipal principalmente no que respeita às questões de gestão dos ciclos da água.

### **Resíduos Sólidos**

O tratamento e gestão de resíduos urbanos (RU) na AML tem merecido especial atenção por parte das entidades públicas. Esta situação reflete-se, por exemplo, com o aumento em cerca de 5% da taxa de reciclagem da AML (16,6%), face ao restante país (11,5%), mesmo com o “(...) aumento de produção de RU que se verificou no período 2002-2010 (18%) sofreu uma inversão nos anos mais recentes” (PAR, 2013: 26).

O incremento dos valores anunciados surge em resultado da implementação do Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), que tem vindo a promover políticas de tratamento sustentável de resíduos para cumprimento das metas definidas ao nível da Comunidade Europeia. De uma forma sintética, este plano prevê a implementação de estratégias de valorização, gestão e reciclagem, de forma a minimizar a deposição em aterros, situação que é problemática face aos valores de produção que foram indicados por cidadão na AML em 2011 - 542 kg/hab/ano (idem). Apesar de se observar uma redução significativa do depósito de resíduos em aterros face aos últimos anos, derivado sobretudo de recolhas seletivas, constata-se que a recolha indiferenciada ainda apresenta valores demasiado altos que impõem a utilização de aterros com as devidas consequências ambientais de consumo de solo e respetivos impactes “sobre a qualidade da água e do ar, a biodiversidade, a saúde das populações” (idem).

Esta questão tem implicações diretas sobre o ordenamento do território e cria diversas pressões em áreas de grande densidade populacional como a AML. No sentido de se implementar soluções que possam combater este problema, têm vindo a ser constituídas diversas associações de Municípios na Área Metropolitana de Lisboa para gestão dos resíduos produzidos através de empresas intermunicipais como a: Tratolixo; Valorsul e Amarsul.

De acordo com o PAR 2014-2020 (2013: 107) “embora se continue a verificar uma percentagem significativa de RU a ser encaminhada para aterro, de ano para ano denota-se uma diminuição na quantidade de resíduos depositados em aterro e o aumento na quantidade de resíduos alvo de

recolha seletiva”, principalmente, devido à implementação do PERSU. Apesar de haver indicadores positivos sobre a implementação de diversas ações comunitárias, foram estabelecidas novas metas para redução / valorização de resíduos até 2020 que impõem a realização de ações mais ambiciosas na concretização das estratégias definidas. Esta determinação implicará diretamente mais investimento no reforço das parcerias metropolitanas de gestão, tratamento e valorização dos resíduos urbanos nos próximos anos.

Interessa ressaltar, como síntese, o exemplo para outras áreas em como é possível no espaço metropolitano integrar com eficiência soluções intermunicipais para as questões complexas da gestão de resíduos, do tratamento e distribuição de água.

## **4. PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO DE CONURBAÇÕES EM ÁREAS FRAGMENTADAS**

### **4.1 METODOLOGIA DE ABORDAGEM AOS CASOS DE ESTUDO**

Apesar do âmbito desta investigação estar relacionado com o estudo particular de casos de fragmentação urbana decorrentes de processos de conurbação, pretende-se também lançar caminhos que possam contribuir para a resolução das questões estudadas. Nesse sentido, em termos de metodologia de abordagem ao tema, são realizadas descrições particulares e interpretações críticas para os aspetos e contextos urbanos observáveis e generalizáveis para os vários casos de estudo.

Os dados recolhidos são descritivos e assentam numa investigação relacionada com a análise dos diferentes cenários em função do seu zonamento, fraturas existentes no território, tipos de uso, características de densificação, tipologia e estrutura do tecido urbano (estradas, ruas, praças, edifícios), propriedade (privada ou estatal), espaços naturais vs. espaços artificializados, nós urbanos e vazios urbanos (escala urbana e acessibilidade).

Em termos de validação da avaliação proposta são aplicadas formas de investigação baseadas em processos de quantificação de dados que possam ser confirmados pela medição e aferição geral dos resultados.

O estudo assenta na recolha de dados, na observação e análise dos mesmos (em termos do processo de desenvolvimento urbano), sendo consubstanciadas com entrevistas pontuais a entidades visadas em determinados casos estudados.

A metodologia aplicada assenta no desenvolvimento e identificação dos casos de estudo; o tratamento e a interpretação de dados (de acordo com a coerência do seu conjunto; com a apresentação gráfica dos estudos desenvolvidos) e também com uma reflexão teórica; considerando os critérios definidos para a análise e exposição de resultados. Com esta ação, pretende-se descrever os dados e evidenciar as características e diferenças dos vários casos de estudo apontados.

A partir da análise efetuada, procura-se dar resposta aos problemas encontrados com propostas concretas de desenvolvimento do espaço urbano em termos de “adição e subtração” de elementos urbanos (acrescentando complexidade ou simplificando os espaços em termos hierárquicos e estruturais), dando continuidade a discontinuidades em remate de áreas urbanas com novos usos, em consonância com as soluções defendidas por Piroddi (1991:372) para consolidação de espaços urbanos fragmentados. Nomeadamente são definidas ligações intermunicipais através da estruturação de eixos pedonais/cicláveis e corredores verdes, previligiando a colmatação estratégica dos espaços intersticiais através da construção de estruturas ecológicas e da conceção de redes de mobilidade suave.

## 4.2 CASOS DE ESTUDO DAS ÁREAS DE FRONTEIRA DO CONCELHO DE OEIRAS

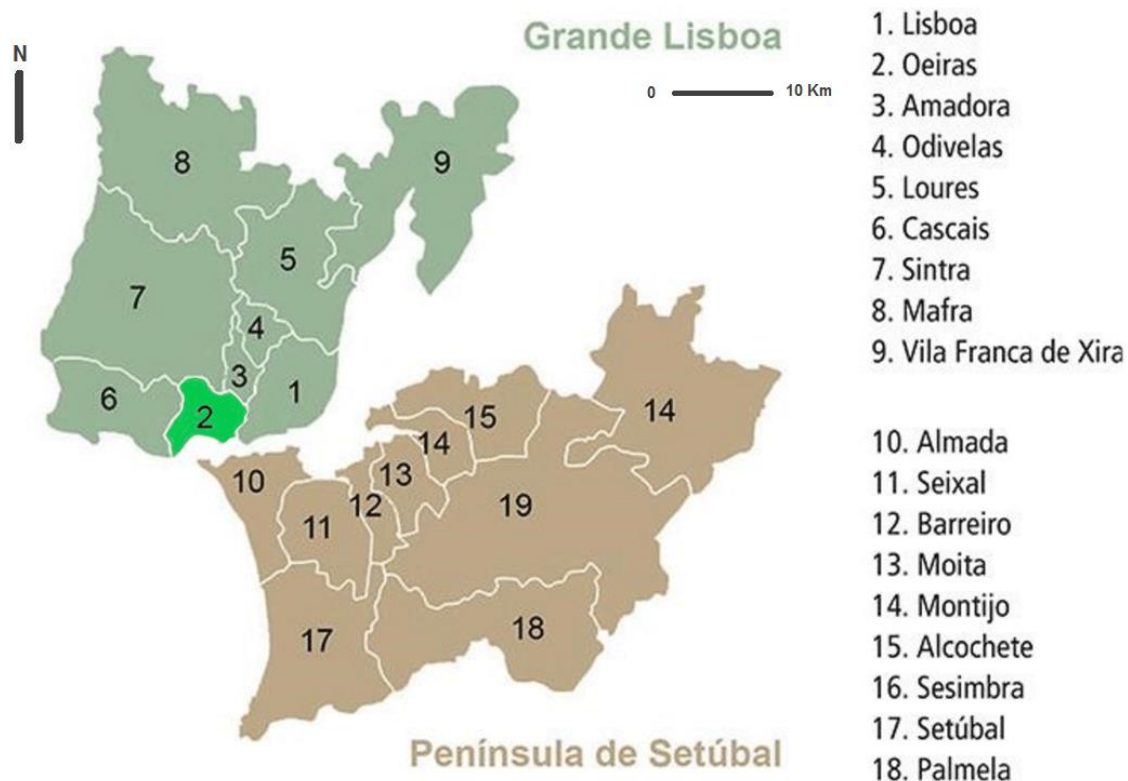


Figura 2 - Área Metropolitana de Lisboa

Fonte: Scielo - Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade

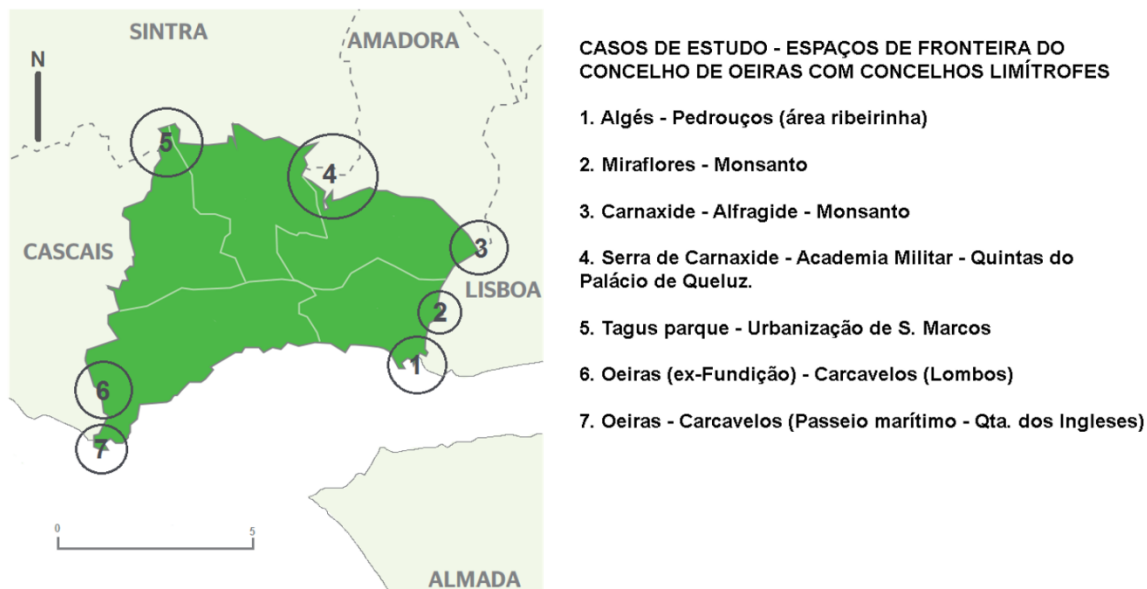


Figura 3 - Áreas de estudo em espaços de fronteira do concelho de Oeiras com Lisboa, Amadora, Sintra e Cascais - Área Metropolitana de Lisboa

Fonte: CMO – Oeiras Factos e Números (2013)

#### 4.2.1 Com o concelho de Lisboa

##### *Ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Belém/Pedrouços (n.º1 da figura 3)*



Figura 4 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Belém/Pedrouços

Fonte: Google Earth Pro (2017)

A coabitação de Belém - área de excelência patrimonial e elevada atração turística - com as estruturas desativadas da Docapesca e os espaços residuais da área ribeirinha de Algés, revela uma acentuada incoerência do ponto de vista do ordenamento do território. Sendo uma situação pouco dignificante para esta área com tão elevada notoriedade, defende-se a concepção de soluções de continuidade do espaço público que possam enquadrá-la numa perspectiva de valorização metropolitana sustentável, assunto que será desenvolvido em pormenor numa fase subsequente.

**Área de estudo de Miraflores com Monsanto/CRIL** (localizado na figura 3 como n.º 2)



Figura 5 - Área de estudo do espaço de fronteira de Miraflores com Monsanto/CRIL

Fonte: Google Earth Pro (2017)

No concelho de Lisboa está localizado a poente/sul o Parque de Monsanto, “recortado” na fronteira com o concelho de Oeiras pelo atravessamento da Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL), onde se localizam as áreas urbanas de Miraflores e Algés – multifuncionais e de elevada densidade de ocupação. Esta fronteira territorial, bastante marcada, impede a utilização franca de um parque com grande valor paisagístico por parte da população residente naqueles aglomerados. Apesar de localizado a 50 metros de distância do concelho de Oeiras, foram criadas condições para favorecer maioritariamente o acesso privilegiado a veículos motorizados. A desejável permeabilidade do espaço público está em parte comprometida pelas condicionantes referidas na relação entre Monsanto e os espaços urbanos existentes do outro lado da CRIL (Algés - Miraflores).

Esta situação é inadequada do ponto de vista do ordenamento do território, concretamente no que respeita à continuidade dos corredores verdes da Área Metropolitana de Lisboa e ao usufruto livre de espaços naturais por parte da população.

Em termos de proposta para a resolução deste problema, considera-se necessário definir uma estratégia para o desenvolvimento das infraestruturas urbanas em continuidade com o Parque de Monsanto. Julga-se que a conceção de ligações entre Monsanto e toda a estrutura verde de Miraflores-Algés poderá ser pertinente para promover uma articulação intermunicipal entre um aglomerado urbano de alta densidade e uma área verde consolidada, garantindo, também, a continuidade da estrutura verde metropolitana.

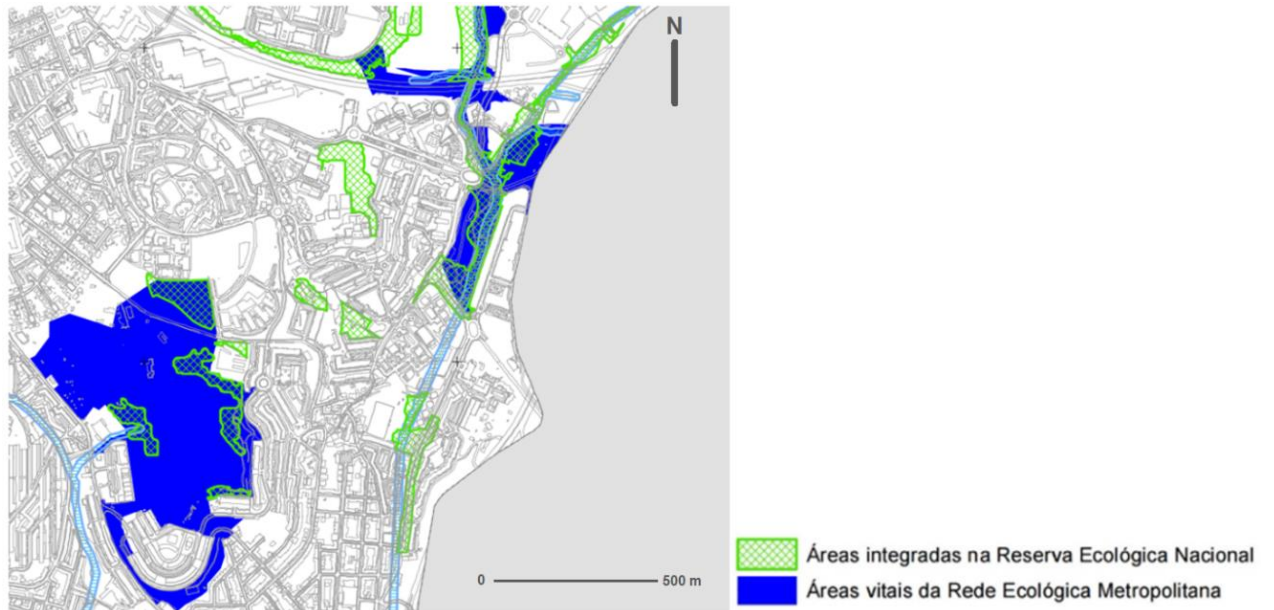


Figura 6 - Extrato da planta de ordenamento da estrutura ecológica fundamental – Algés - Miraflores

Fonte: CMO - PDM Oeiras 2015

É interessante verificar que, de acordo com os PDM de Lisboa e Oeiras, a fronteira territorial e a estrutura viária existente (CRIL) estabelecem uma segmentação relevante e diferenciada para os territórios que são adjacentes: em Oeiras estão definidos espaços canais de áreas integradas em REN e uma área vital da Rede Ecológica Metropolitana que deveria ligar com Monsanto; em Lisboa está definida uma área significativa do “sistema de corredores estruturantes”, “sistemas húmidos” e espaços verdes que são interrompidos na fronteira com Oeiras.

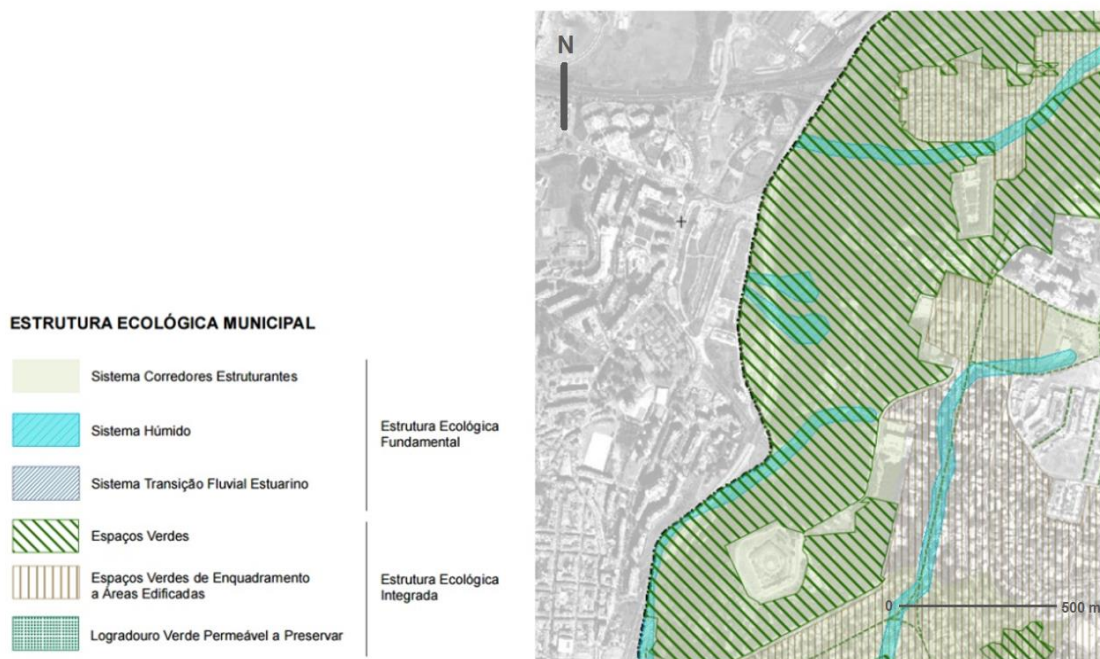


Figura 7 - Extrato da planta de ordenamento da estrutura ecológica municipal – Monsanto / Belém

Fonte: CML - PDM Lisboa 2016

Apesar da CRIL ser de difícil transposição, a grande valorização ecológica do Parque de Monsanto (que o Município de Lisboa assume), é importante para a Área Metropolitana. A rentabilização deste espaço e a diluição da densidade de Miraflores através da continuidade da estrutura ecológica, poderá propiciar a valorização global do território.

Pretende-se assim definir uma estratégia de intervenção que possa interligar estas duas áreas fisicamente separadas, através de viadutos ou túneis verdes (figura 8) e, por sua vez, ampliar as áreas vitais da Rede Ecológica Metropolitana em Miraflores e incrementar a consistência da estrutura verde interconcelhia, garantindo a continuidade dos sistemas húmidos indicados no PDM de Lisboa.

A comunicação dos espaços verdes de Lisboa com Miraflores, para além de promover a integração da estrutura verde Metropolitana, proporciona a utilização efetiva de Monsanto e a valorização desta área densificada como um todo.

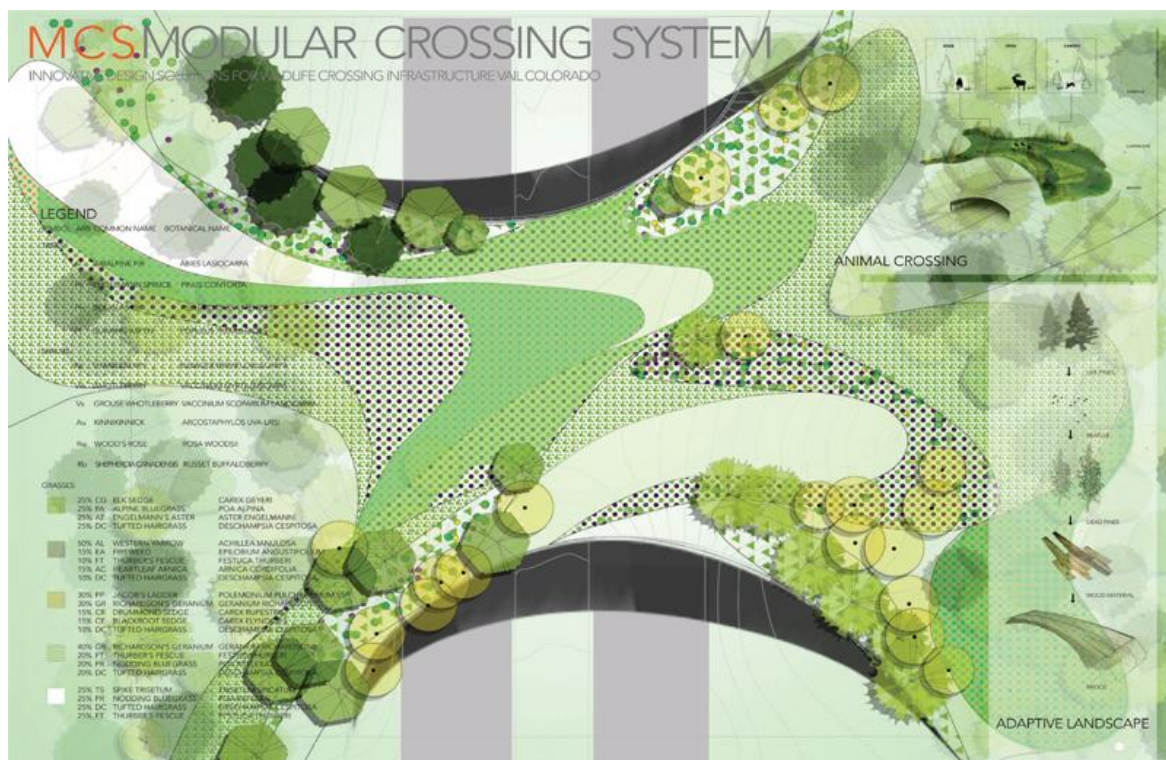


Figura 8 - Atravessamento de via em continuidade da estrutura verde

Fonte: MCS-modular-crossing-system

#### 4.2.2 Com os concelhos de Amadora e de Lisboa

**Ligação norte/nascente – Nó de Carnaxide / Alfragide** (localizado na figura 3 como n.º3)



Figura 9 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação norte/nascente nó de Carnaxide / Alfragide

Fonte: Google Earth Pro (2017)

O cruzamento de três vias distribuidoras principais [A5, CRIL, e N117 (Cabos de Ávila)] circunscreve uma área de relevante acessibilidade numa periferia próxima de Lisboa. Este “Nó” viário de Alfragide – Carnaxide, estando no primeiro anel exterior de Lisboa e na confluência de três concelhos (Lisboa, Amadora e Oeiras), consolidou um importante pólo de serviços no contexto da AML. A partir da valorização viária imposta a estes espaços pela sua acessibilidade, resulta a área de terciário dos concelhos da Amadora (Alfragide) e de Oeiras (Carnaxide), que integram uma estrutura comercial e de serviços relevante para a economia metropolitana.

Em contraste com a construção de grandes armazéns, escritórios e áreas comerciais, a sul da CRIL, no concelho de Lisboa, localiza-se o Parque de Monsanto. Este espaço, limitado pelas duas auto-estradas e as fronteiras dos concelhos adjacentes, constitui uma estrutura verde consistente e importante na Grande Lisboa. Inserido nesta estrutura verde, encontra-se um parque de campismo que, sendo um espaço vedado cria uma outra barreira física.

Sendo uma área de ligação de três concelhos (onde são propostos usos e qualificações diferenciadas entre si) e estando segmentada por vias distribuidoras de grande circulação, é notória a fragmentação do território.

Para além da existência de uma densidade significativa de terciário nos concelhos da Amadora e de Oeiras, existem também aglomerados de habitação a custos controlados e equipamentos sociais em ambos os concelhos que apresentam pontualmente uma utilização mista. Todavia, a preponderância das “Mega-estruturas” sobre estes núcleos habitacionais estabelece uma relação desarticulada em relação à vivência do espaço público: de um lado temos áreas destinadas a grandes fluxos de utilização de transportes rodoviários, ao grande comércio e aos serviços; e do outro, temos espaços de vivência humanizados mais orientados para a utilização pedonal e dentro de uma lógica de “Bairro”.

Esta diferenciação e zonamento estabelecidos na área em estudo são relevantes na articulação interna dos espaços públicos e na sua vivência ao longo do dia: os espaços destinados ao terciário têm uma utilização relevante durante o dia, prolongando-se até à noite nos casos do comércio; constituindo inversamente - as áreas habitacionais envolventes - espaços de vivência durante todo o período do dia e da noite. Esta situação cria desequilíbrios no espaço público com áreas de insegurança e fraca urbanidade nos espaços de terciário e a valência expressiva de dormitório, com comércio limitado, nas áreas habitacionais.

Em termos de acessibilidade, conforme foi referido, a deslocação rodoviária é predominante, principalmente através do transporte individual (TI), havendo também uma rede de transportes coletivos (TC) rodoviários utilizada pela população, principalmente no acesso às grandes superfícies.

A escassa circulação pedonal fora das áreas habitacionais gera espaços urbanos segregadores e sem urbanidade. A acrescer ao problema referido, existe a delimitação vincada dos três concelhos pela vias de circulação referidas que criam “ilhas” dentro do território e incentivam a circulação rodoviária.

Apesar destes novos centros económicos e comerciais trazerem grande vitalidade para a AML, na perspectiva do ordenamento do território e da qualidade do espaço urbano, a ocupação e os usos definidos criam diversos problemas para a população local e geram a desurbanidade dos espaços públicos. O desenvolvimento de soluções de requalificação urbana para as fronteiras referidas poderá trazer vantagens para todos os concelhos e integrar novas formas de vivência do espaço urbano neste território fragmentado pela predominante circulação automóvel.

Sendo uma área bastante infraestruturada e com um peso significativo do uso terciário, considera-se que poderão ser criadas melhores condições para vivência dos espaços públicos, promovendo modos suaves de circulação, melhores ligações pedonais entre as áreas de habitação, espaços de terciário e áreas verdes, em sobreposição a vias e a zonamentos existentes (figura 10).

Por sua vez, aproveitando o potencial natural envolvente ao Parque de Monsanto, poderão ser criados corredores verdes que estabeleçam ligações francas dos concelhos da Amadora e de Oeiras com este parque, melhorando as condições de vida das populações e criando áreas de transição entre as infraestruturas rodoviárias e os espaços destinados ao terciário e à habitação.



Figura 10 - Proposta de estrutura de atravessamento pedonal / ciclável de vias (CRIL, N117) com comércio e serviços

Fonte: Urban Agency – MCH Herning

A conceção de áreas de transição verde, entre vias e espaços de circulação pedonal e ciclável poderá constituir uma melhoria significativa na qualidade do espaço urbano, assim como a criação de sumidouros de carbono, a diminuição do ruído e, principalmente, a continuidade de uma estrutura verde intermunicipal / metropolitana.

#### 4.2.3 Com os concelhos de Sintra e de Amadora

***Estrutura ecológica da serra de Carnaxide – Carnaxide / Amadora / Queluz (área envolvente ao Hospital da Amadora / IC19 / Academia Militar / Palácio de Queluz)***  
(localizado na figura 3 como n.º 4)



Figura 11 - Área de estudo do espaço de fronteira na serra de Carnaxide / Amadora / Queluz (área envolvente ao Hospital da Amadora/ IC19 / Academia Militar / Palácio de Queluz)

Fonte: Google Earth Pro (2017)

Numa breve análise sobre a área de fronteira da serra de Carnaxide, nomeadamente no que se refere aos usos e qualificação dos espaços de interligação dos concelhos de Sintra, Amadora e Oeiras, constata-se a existência de diversos espaços vazios na transição entre municípios. A situação periférica destes territórios conformam uma área de interligação dos três concelhos com cerca de 500 Ha.

Em Oeiras, a encosta sul da Serra de Carnaxide ainda constitui uma área verde importante para os aglomerados envolventes. Neste espaço localiza-se uma infraestrutura de interesse patrimonial que é o aqueduto de Carnaxide e as respetivas mães-de-água.

No concelho de Sintra, a área adjacente ao Palácio de Queluz (para sul, nascente e poente) integra um espaço de proteção natural. Apesar deste estar seccionado pelo Itineário Complementar n.º 19 (IC19), é assim mantida uma área importante para a proteção e conservação da natureza e do património histórico nacional.

O território mais complexo localiza-se no Município da Amadora. A encosta norte da Serra de Carnaxide tem vindo a ser ocupada por loteamentos pontuais de dimensões significativas que se estendem desde o limite administrativo do concelho até ao IC19. De uma forma positiva, do outro lado desta via, existe ainda uma área naturalizada que pertence ao Exército (Comandos da Amadora) e que tem servido de tamponamento à expansão urbana da Cidade da Amadora.

Confrontando as situações descritas com os respetivos PDM dos concelhos da Amadora e de Oeiras, observa-se que apesar da existência de problemas de interligação de usos e de qualificação destes espaços, a sua revisão poderá constituir uma oportunidade para a implementação de melhores soluções em termos intermunicipais / metropolitanos.

Tendo em conta tratar-se de uma área relevante para a AML, nomeadamente no que respeita à importância de manutenção de um espaço de continuidade paisagística e ecológica entre estes três municípios, considerou-se que este território deveria ser objeto de um estudo mais pormenorizado, optando-se por desenvolver o tema numa fase posterior do estudo.

#### **4.2.4 Com os concelhos de Sintra e de Cascais**

***Permeabilidade territorial na ligação do Tagus Parque com a urbanização de S. Marcos e Talaíde*** (localizado na figura 3 como n.º 5)



Figura 12 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação do Tagus Parque com a urbanização de S. Marcos e Talaíde

Fonte: Google Earth Pro (2017)

A conurbação da área norte/poente do concelho de Oeiras (Porto Salvo – Taguspark) com as áreas sul/nascente do concelho de Sintra (Cacém-S. Marcos) e nascente/centro do concelho de Cascais (Talaíde – Abóbada), representa um dos exemplos mais relevantes de processos desconexos de conurbação da AML.

Este espaço é constituído por áreas urbanas segmentadas com utilizações marcadamente distintas. Num círculo com um raio de 1.500m, com centro na praça central do Taguspark, encontram-se usos diferenciados que estabelecem entre si conflitos e tensões expressivas na organização do território. Nesta área repartida por três concelhos encontram-se, entre outras, as seguintes utilizações: parque tecnológico com uso predominante no setor terciário com escritórios, universidades e outros serviços; espaços industriais e de logística; equipamentos relevantes ligados ao setor da educação e do desporto e habitação [de luxo em condomínio privado (inserido num campo de Golf); habitação corrente plurifamiliar de média densidade (inserida em loteamentos ordenados de quatro a cinco pisos); habitação corrente plurifamiliar de alta densidade (até nove pisos no Casal de S. Marcos), a custos controlados (Bairro Municipal dos Navegadores), clandestina unifamiliar (inserida em áreas urbanas de génese ilegal em processos de reconversão nos concelhos de Oeiras e de Cascais) e áreas expectantes destinadas à habitação (loteamentos infraestruturados sem edificações).

As situações referidas pontuam o espaço em áreas segmentadas por estruturas viárias e limites administrativos. Este é um dos casos de fragmentação territorial que mais se destaca na fronteira

concelhia de Oeiras. A assimetria funcional, notória neste exíguo território, expressa não só contrastes de usos sectoriais entre concelhos mas também dentro das próprias áreas administrativas, contrariando o conceito de diversidade de usos de ocupação do território que tem vindo a ser preconizado na promoção da vitalidade dos espaços urbanos sustentáveis.

Para além das fronteiras físicas e do zonamento estanque que foi estabelecido pelos usos diferenciados dos respetivos PDM, este território é marcado pelas vias rodoviárias que segmentam o espaço urbano e isolam os diferentes usos.

Em termos viários é de salientar a existência de uma estrutura ramificada com múltiplas soluções de arruamentos em impasse que impedem a fluidez natural do tráfego rodoviário. Os problemas que decorrem da segmentação deste território são visíveis e carecem de uma intervenção em termos de continuidade e estruturação urbana.

Uma possível solução para minimização dos efeitos colaterais que a desconexão referida impõe neste território poderá passar por uma intervenção em termos da infraestrutura verde e viária (IVV), com a ligação interconcelhia de redes de circulação e estruturas verdes metropolitanas.

No entanto, apesar do concelho de Oeiras apresentar diversas vantagens na sua localização no primeiro anel periférico de Lisboa, existem situações menos favoráveis que se prendem com os problemas rodoviários que decorrem do atravessamento diário de viaturas em migrações pendulares dos concelhos adjacentes. A dificuldade diariamente sentida no acesso a Lisboa com o congestionamento das vias de grande circulação (variante N-249-3, A5 e IC19), incentiva a procura de alternativas que, neste caso, passam pela utilização de vias residenciais e locais para encurtar caminho num destino alheio ao concelho de Oeiras.

Uma solução usada para minimizar este problema tem sido o encerramento deliberado de áreas de fronteira intermunicipal em impasses de ambos os lados. Estão patentes diversas situações desta natureza em todo o sistema viário da fronteira interconcelhia. Apesar da eficácia desta solução em termos do ordenamento do trânsito dentro de cada município, as situações de entorpia entre áreas residenciais de diferentes concelhos comprometem a fluidez de tráfego e a interligação dos territórios.

No sentido de se dar uma resposta pontual para situações desta natureza está prevista a continuidade de construção da Via Longitudinal Norte (VLN) que proporcionará um melhor escoamento do trânsito nesta área interior do concelho de Oeiras. Sendo uma alternativa viável para a melhor fluidez do tráfego, poderá reduzir as situações de atravessamento das áreas residenciais nas fronteiras dos concelhos de Cascais Sintra, Oeiras e Amadora.

Ainda assim, defende-se a definição de soluções que possam ligar os vários espaços intermunicipais a uma escala mais humanizada que poderá passar pela conceção de uma estrutura verde intermunicipal. Estando este território delimitado pelas ribeiras da Laje e de Barcarena, a

sua valorização paisagística e ambiental, num contexto interconcelhio, constituirá uma solução ecológica do ponto de vista do ordenamento do território.

À semelhança do protocolo estabelecido entre os concelhos de Amadora, Sintra e Oeiras para o Rio Jamor, será interessante desenvolver outros protocolos para a reabilitação conjunta das ribeiras da Laje e de Barcarena de forma a assegurar a continuidade ecológica destas estruturas em termos intermunicipais e metropolitanos.

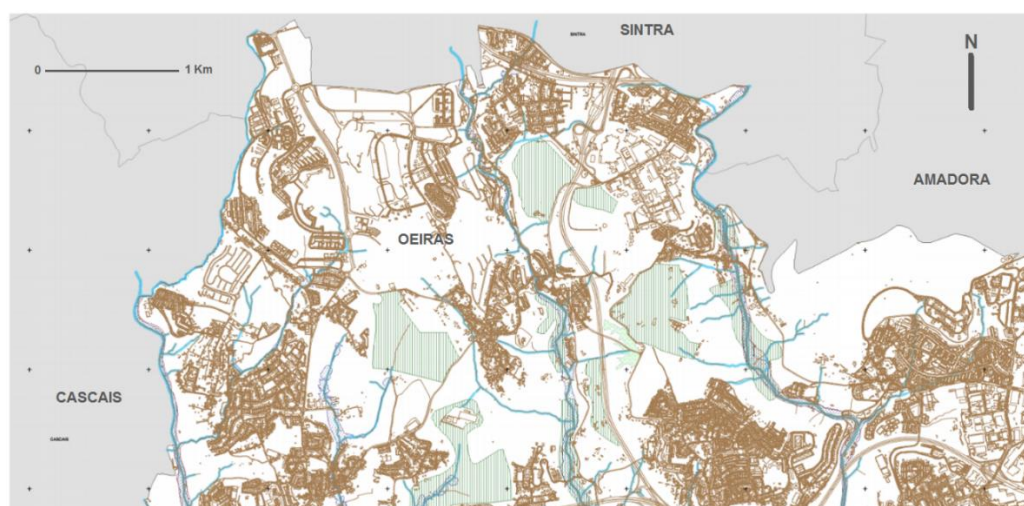


Figura 13 - Excerto da carta de Recursos Naturais-Hídricos Agrícolas Florestais – Oeiras Noroeste

Fonte: CMO - PDM Oeiras 2015

No que respeita à ribeira da Laje, o Município de Oeiras já prevê a sua requalificação desde a foz até ao limite norte em Talaíde. O Município de Sintra prevê também a requalificação desta ribeira entre Rio de Mouro e Mem Martins com a conceção de áreas de estadia, percursos pedonais e cicláveis e medidas de mitigação de riscos de cheias. Ficarà a faltar o troço de ligação entre Talaíde e Rio de Mouro, que pertence a Cascais, para se garantir a fluidez desta intervenção em termos intermunicipais.

Da mesma forma será de integrar e dar continuidade à estrutura ecológica intermunicipal a nascente através da requalificação da ribeira de Barcarena (designada ribeira das Jardas no concelho de Sintra).

Aliada a esta proposta será importante incorporar ainda nesta estrutura outros corredores verdes que, através de ribeiras ou linhas de água afluentes das ribeiras da Laje e de Barcarena, possam renaturalizar estes espaços de fronteira, construindo-se uma rede de corredores verdes interconcelhia que ligue os territórios de uma forma natural e coesa.

Sendo estruturas naturais, transversais e alheias a fronteiras administrativas, considera-se que poderão ter um papel importante na reestruturação da estrutura ecológica metropolitana e assim concorrer para a interligação do território, unindo usos diferenciados e naturalizando espaços intersticiais dos diferentes concelhos.

A conceção de corredores verdes que estruturam o território através dos seus espaços residuais e em atravessamento de vias que segmentam o espaço, poderão ser soluções viáveis para a vivência urbana e para a ligação de núcleos diferenciados com a conceção de pontes entre usos e territórios que agora se encontram separados.

#### 4.2.5 Com o concelho de Cascais

##### ***Estruturação do espaço urbano na área da ex-Fundição de Oeiras com os Lombos Sul*** (localizado na figura 3 como n.º 6)



Figura 14 - Área de estudo do espaço de fronteira na ligação área da ex-Fundição de Oeiras com os Lombos Sul

Fonte: Google Earth Pro (2017)

Na fronteira poente/sul do concelho de Oeiras encontra-se a antiga Fundição de Oeiras. Trata-se de um complexo industrial desativado com uma dimensão significativa que ocupa uma área estratégica do concelho. A ex-Fundição de Oeiras tem uma localização adjacente à estação de Caminho de Ferro da CP em Oeiras, ocupa um espaço na fronteira com o concelho de Cascais, sendo garantidas acessibilidades quer para a Marginal, quer para a A5.

À data da sua construção inicial, as instalações da Fundição de Oeiras estavam isoladas do espaço urbano por intermédio de campos de cultivo. Com a expansão da vila de Oeiras e de Carcavelos, este complexo fabril ficou “integrado” na malha urbana, tendo sido o seu desenvolvimento orientado no sentido de Oeiras. A extinção dos serviços da Fundição de Oeiras e o crescimento urbano de ambos os lados desta estrutura originou um território segregado num relevante enclave territorial entre Oeiras e Cascais. Tendo em conta que existem diversas infraestruturas e equipamentos que poderão servir os dois concelhos e que haverá múltiplas vantagens na integração formal destes territórios, será pertinente garantir ligações e atravessamentos através da ex-Fundição, situação que será desenvolvida mais pormenorizadamente numa fase posterior deste estudo.

**Ligação sul/poente do concelho de Oeiras com o de Cascais: Forte de S. Julião da Barra e novo Pólo Universitário da Nova** (localizado na figura 3 como n.º 7)



Figura 15 - Área de estudo do espaço de fronteira o Forte S. Julião da Barra e novo Pólo Universitário da Nova

Fonte: Google Earth Pro (2017)

A ligação sul / poente do concelho de Oeiras com o de Cascais está segmentada pelos terrenos de reserva do Forte de S. Julião da Barra (que tem a tutela do Ministério da Defesa / Exército), a sul da Marginal e agora também pelo novo Pólo de Carcavelos da Universidade Nova de Lisboa (UNL) - "School of Business and Economics" a norte da Marginal. Estas mega-estruturas criam espaços de fronteira entre os dois concelhos menos permeáveis que "afunilam" a relação litoral entre Oeiras e Carcavelos.

Por um lado, a continuidade do passeio marítimo de Oeiras para o passeio marítimo de Carcavelos encontra-se truncada pela existência de uma reserva de terreno adjacente ao Forte de S. Julião da Barra. A ligação entre estes dois percursos pedonais é feita regularmente pela via de circulação automóvel a norte dos terrenos do Forte e a sul da Marginal. A utilização deste acesso e a condição semi-devoluta dos terrenos do Forte criam incongruências em termos do ordenamento do território: o uso intensivo deste arruamento como percurso pedonal e a existência de terrenos estatais (do Exército), sobrantes numa área adjacente é pouco sustentável naquilo que se entende como gestão eficiente das infraestruturas do Estado e de uma estratégia de ligação intermunicipal dos espaços litorais.

Por outro lado, apesar da construção do Campus da UNL potenciar uma nova centralidade, a sua configuração vai constituir uma fronteira neste espaço que estaria anteriormente aberto e garantia a transição natural entre a orla costeira e o aglomerado de Carcavelos.

A manutenção desta área de transição como um recurso natural é importante na interligação dos espaços naturais com as áreas urbanas envolventes, considerando-se necessária para garantir condições de equilíbrio entre o natural e o urbano.

Ambas as situações (construção do Campus Universitário e a interrupção do Passeio Marítimo), para além de restringirem a permeabilidade do espaço público, criam alguma eniquidade espacial ao disponibilizarem áreas afetas a usos específicos que poderiam estar localizadas em zonas mais urbanas e mais acessíveis em termos de transportes coletivos (como é o caso do Campus), ou que não estão a ser utilizadas efetivamente (como é o caso da área de reserva militar do Forte de S. Julião da Barra).

Uma vez que o Campus está em construção e a reversibilidade desta ocupação é inviável, considera-se que devem ser adotadas medidas que minimizem a solução de tampão que esta estrutura assume em conjunto com a Estrada Marginal e o Forte de S. Julião da Barra.

De acordo com a imprensa foi anunciada a construção de comunicações pedonais ao Campus prevendo assim o projeto “desenvolver ligações à praia de Carcavelos através de túnel, e a um parque urbano - uma faixa verde que se estenderá desde a estação ferroviária até à estrada marginal - por passadiços pedonais (...)” (Filipe, 2012).

Apesar do projeto integrar algumas soluções potencialmente minimizadoras de impactes, considera-se que a intervenção proposta assenta, em grande parte, na mobilidade apoiada no transporte individual. Estando previstos cerca de 1000 lugares de estacionamento no seu interior e sendo este equipamento localizado a cerca de 1,5 quilómetros das interfaces de Carcavelos e de Oeiras, são ultrapassados os valores definidos em algumas cartas de orientação para a mobilidade sustentável (como por exemplo o Transit Oriented Development) que aponta uma distância de 500 metros como limite razoável para a deslocação pedonal diária entre transportes coletivos. Nesse sentido, será necessário criar condições que permitam estabelecer novas ligações de transportes entre as interfaces referidas e o Campus, sendo também importante criar condições para a conceção de ciclovias de forma a garantir soluções de mobilidade mais sustentáveis.

No que respeita à ligação intermunicipal litoral, considera-se que o largo espaço residual pertencente ao Forte S. Julião da Barra poderá ser estreitado para assegurar uma passagem pedonal / ciclável franca entre o passeio marítimo de Oeiras e o Passeio Marítimo de Carcavelos. Esta solução permitirá uma melhor articulação entre os dois concelhos aumentando, por sua vez a dimensão continua desta infraestrutura de lazer metropolitana de uma forma mais coerente e adaptada às necessidades da população.

### **4.3 PROPOSTAS ESPECÍFICAS DE REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS**

Para desenvolvimento específico de propostas de requalificação de áreas urbanas foram escolhidos os casos de estudo respeitantes aos processos de conurbação de: Algés/Dafundo com Belém/Pedroços – (área ribeirinha), Oeiras – Carcavelos (ex-Fundição de Oeiras) e Oeiras, Amadora e Sintra (serra de Carnaxide). Todos os espaços incorporam áreas de relevante interesse do ponto de vista do ordenamento do território: os dois primeiros são constituídos, parcialmente, por “Brownfields” subutilizados (Docapesca e ex-Fundição de Oeiras), localizados em áreas de elevado potencial para requalificação urbana; o terceiro caso está associado a uma importante área de transição interconcelhia ainda naturalizada, na sua maioria, com potencial para constituir uma área verde estruturante metropolitana.

A seleção dos casos referidos está assim associada à relevância das áreas em termos de centralidade / infraestruturas e das barreiras urbanas que as mesmas constituem devido ao seu estado de abandono e à sua dimensão significativa.

Os projetos que têm vindo a ser apresentados para requalificação ou reconversão destes espaços têm assentado em processos parcelares suportados em soluções pouco sustentáveis do ponto de vista ambiental. Com base na análise realizada, são assim desenvolvidas propostas que possam viabilizar a estruturação de percursos pedonais e viários intermunicipais, a viabilização de espaços públicos de fruição, e a valorização sustentável das áreas urbanas interconcelhias através de reestruturação de “brownfields” e de áreas devolutas de relevante interesse para a AML.

Os casos de estudo escolhidos permitem, por sua vez, redefinir novas propostas para espaços que pela sua localização específica poderão contribuir significativamente para a melhoria das condições de vida da população e para a valorização da Área Metropolitana de Lisboa em espaços intermunicipais.

#### **4.3.1 Estruturação do espaço urbano na área da ex-Fundição de Oeiras com os Lombos Sul - Carcavelos**

##### ***4.3.1.1 Enquadramento e evolução do território***

##### ***Localização e espaço fronteira da ex-Fundição de Oeiras***

A ex-Fundição de Oeiras está localizada na vila de Oeiras, junto à fronteira com o concelho de Cascais, mais concretamente entre os Lombos e a Medrosa.

Em termos de acessibilidades para além das vias locais, este espaço é servido pela linha férrea de Cascais; e pela via N6-7, do lado de Cascais, que faz a ligação entre a autoestrada A5 e a Marginal.

Esta mega estrutura ocupa atualmente 8 hectares. Os pavilhões da unidade fabril desativada integram ainda um “brownfield” que, apesar de apresentarem alguma degradação, têm servido para albergar empresas e serviços.

Aquando da sua construção inicial, a unidade fabril encontrava-se isolada da área urbana e separada pela linha férrea de Cascais. Com a expansão urbana que ocorreu a partir da década de 1950, os núcleos das vilas de Oeiras e de Carcavelos foram-se expandindo e acomodando aos espaços residuais envolventes. Assim, as áreas urbanas adjacentes à ex-Fundição de Oeiras cresceram do lado de Oeiras para nascente-sul e do lado de Carcavelos (Lombos) para poente de uma forma desagregada, em parte devido à “barreira” que esta estrutura e a linha do caminho de ferro constituem no seu conjunto.



Figura 16 - Proposta de demolição das instalações da Fundição de Oeiras (1955)

Fonte: Foto existente no átrio do edifício principal da ex-Fundição de Oeiras

Esta situação de enclave territorial estabelece fronteiras marcadas que impedem uma articulação urbana fluida e integrada. De ambos os lados existem infraestruturas viárias, equipamentos de utilização coletiva, parques e jardins, que são importantes para todo o território e poderiam ser melhor rentabilizados se fossem garantidas condições de articulação urbana mais fluidas entre concelhos.

Por outro lado, tendo em conta a localização charneira deste espaço e a sua dimensão significativa, considera-se que o mesmo representa um ativo relevante para o ordenamento do território e

poderá contribuir para a reconversão urbana intermunicipal, nomeadamente no que respeita à circulação pedonal, viária e à reestruturação do desenho urbano.

### ***Plano de Urbanização da Costa do Sol***

O Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS), iniciado em 1933 pelo Arquiteto Donat-Alfred Agache, tinha como objetivo promover a exploração turística da Costa de Algés a Cascais. O plano assumia um caráter urbanístico regional para expansão urbana da capital e tinha inicialmente o intuito de desenvolver núcleos turísticos de luxo, ligados por duas grandes vias estruturantes (panorâmicas): a Autoestrada do Estoril e a Marginal (CMC, 2012).

Em 1936, a coordenação do PUCS foi entregue ao arquiteto Étienne de Groer que, posteriormente, também coordenou o Plano Diretor de Lisboa (Brito et al., 2016: 167). O PUCS foi concluído em 1946 e aprovado em 1948 “por decreto que também determinaria a extinção do Gabinete do Plano de Urbanização da Costa do Sol” (CMC, 2012).

Com a transição do PUCS, de Agache para de Groer, o plano libertou-se das suas características iniciais, mais ligadas à estruturação regional e à promoção do turismo e ganhou uma conceção mais urbanística, com a pormenorização para a resolução de problemas urbanos nos diversos aglomerados ao longo da costa.

Numa época de expansão, este plano foi determinante para a definição estrutural do urbanismo ordenado, tendo contribuído para o desenvolvimento do território a poente de Lisboa.

Apesar da construção inicial da Fundação ser anterior à aprovação do PUCS, o Plano impunha uma franca oposição ao investimento em unidades fabris destas dimensões. No seu relatório era referido que: “(...) devemos considerar a indústria na Costa do Sol como um mal (...)” (PUCS, 1946: 18), tendo em conta que a sua intenção principal seria a promoção do turismo na Linha do Estoril e a esta unidade em nada contribuía para isso.

Para além da resistência à construção em áreas perto da costa, o PUCS opunha-se à construção de áreas fabris pesadas também em zonas interiores devido aos ventos predominantes de norte que poderiam poluir a qualidade do ar e o ambiente em geral da área turística ribeirinha e atlântica. Nesse sentido, o Plano propunha a proibição de “qualquer ampliação das fábricas existentes, não se autorizando a construção de novas indústrias” (PUCS, 1946: 19).

Assim, como se pode ver nas “plantas de ordenamento” do PUCS, o espaço envolvente à Fundação de Oeiras era demarcado com uma zona de transição para, de alguma forma, ocultar esta estrutura fabril no contexto urbano a poente, sul e nascente.

É evidente que houve alguma preocupação em isolar ou mesmo contornar esta unidade fabril “incómoda”, como se poderá ver na imagem respeitante ao plano, onde a estrutura viária proposta apresenta um desenho que se julga incentivar o distanciamento dos percursos em relação àquele Pólo. Excetua-se a proposta de atravessamento da linha férrea a poente que, de certa forma, proporcionaria melhores condições de acessibilidade a esta zona.

O PUCS recomendava ainda que, em relação às indústrias locais, fosse equacionada “(...) a sua distribuição em redor da Fundação de Oeiras e nas pequenas zonas industriais situadas a nordeste(...)” (PUCS, 1946:163), numa tentativa clara de concentrar estas unidades em locais específicos afastados de áreas com potencial turístico.



Figura 17 - Excertos do Plano de Urbanização da Costa do Sol – situação inicial e solução proposta para a envolvente da Fundação de Oeiras (Medrosa e Nova Oeiras)

Fonte: C.M. Cascais – Arquivo Histórico Digital

Mesmo assim, apesar da manifesta oposição do plano à construção e à expansão de unidades fabris, esta norma foi desobedecida: o grande desenvolvimento da Fundação de Oeiras nos anos subsequentes implicou diversas ampliações de espaços de laboração principalmente entre 1956 e 1966, em claro incumprimento do PUCS.

De acordo com a pesquisa efetuada aos registos da C.M. Oeiras sobre o processo de ampliação das instalações proposto em 1957, pretendia assim a Fundação de Oeiras “ampliar-se para ocupar uma área de, pelo menos, 3 a 4 vezes superior (...)” (Roquette, 1957) à que estaria a ser utilizada à data. Refere-se que devido ao impacto que esta solução determinava, foram solicitados pela CM Oeiras pareceres à Direção Geral dos Serviços Industriais, ao Ministério das Obras Públicas (Direção de Serviços de Melhoramento Urbano), e à Comissão de Revisão do PUCS. A Comissão levantou diversas questões respeitantes a consequências nefastas que a ampliação poderia acarretar, referindo principalmente: a alteração do traçado viário do Plano (e a sua relação com a urbanização de Nova Oeiras); a eventual ligação física dos aglomerados de Carcavelos e Oeiras a sul da linha do caminho-de-ferro (contrariando os princípios básicos do

Plano); o conseqüente incremento desta indústria (com as suas implicações em termos de tráfego) e a transformação do caráter exclusivamente residencial previsto através da ampliação de usos com indústria pesada. Apesar do parecer da comissão não ser conclusivo, considerando a dimensão da intervenção, foi proposto pela mesma que se aproveitasse a oportunidade com a transferência das instalações para um local mais adequado.

No entanto, de acordo com o parecer enviado pela Direção Geral dos Serviços de Urbanização, considerando que a “Fábrica da Fundição e Construções Mecânicas, SARL” era uma unidade de relevo na economia industrial nacional, e tendo em conta o prejuízo que a eventual deslocação implicaria, foi considerado que não haveria fundamento objetivo para impedir quer o funcionamento quer a ampliação das suas instalações.



Figura 18 - Praia de Santo Amaro de Oeiras em meados do século XX

Fonte: Oeiras Local

Para além das questões da ampliação da Fundição, é também interessante constatar que o Plano determinava inicialmente a evolução de Carcavelos e de Oeiras de uma forma circunscrita e autónoma, sendo propostas soluções estanques para Oeiras e para Carcavelos, sem uma interligação dos territórios.

Esta lógica de expansão urbana defendida pelo PUCS estava associada ao conceito de Cidade Jardim de Ebenezer Howard, que propunha a evolução contida dos aglomerados numa relação estreita com o espaço natural: com a delimitação através da exploração agrícola e da conceção de espaços verdes de fruição na envolvente dos territórios.

Nos vários aglomerados o PUCS pretendia conter a expansão e assim garantir o equilíbrio dos espaços naturais envolventes. Verificou-se, porém, que a pressão imobiliária e o desvirtuar das normas e do desenho urbano estabelecidos, originaram inicialmente a norte a ligação de Carcavelos a Nova Oeiras e, posteriormente (a partir dos anos 1960) a sul da linha do caminho de ferro, a ligação da Medrosa com os Lombos, adulterando o que estava delineado pelo Plano.

Apesar disso, sob a franca pressão urbanística que se verificou a partir desta data, o PUCS conseguiu estruturar o território litoral da linha Algés-Cascais, com a contida e articulada evolução dos aglomerados urbanos, mesmo em situações de clara expansão como foi o caso da Fundação de Oeiras e da área envolvente.

### ***Evolução das instalações da Fundação de Oeiras***

A construção da Fundação de Oeiras data de 1921, com o início da laboração no atual espaço e através da constituição da Sociedade Anónima das “Companhias reunidas de Gás e Electricidade”. As instalações eram constituídas por uma área total de 6.500m<sup>2</sup>. Nessa altura realizava-se a “fundição de metal ferroso para apoio às instalações elétricas e de um modo geral a toda a fundição industrial nacional” (Thedim, 2011: 1).

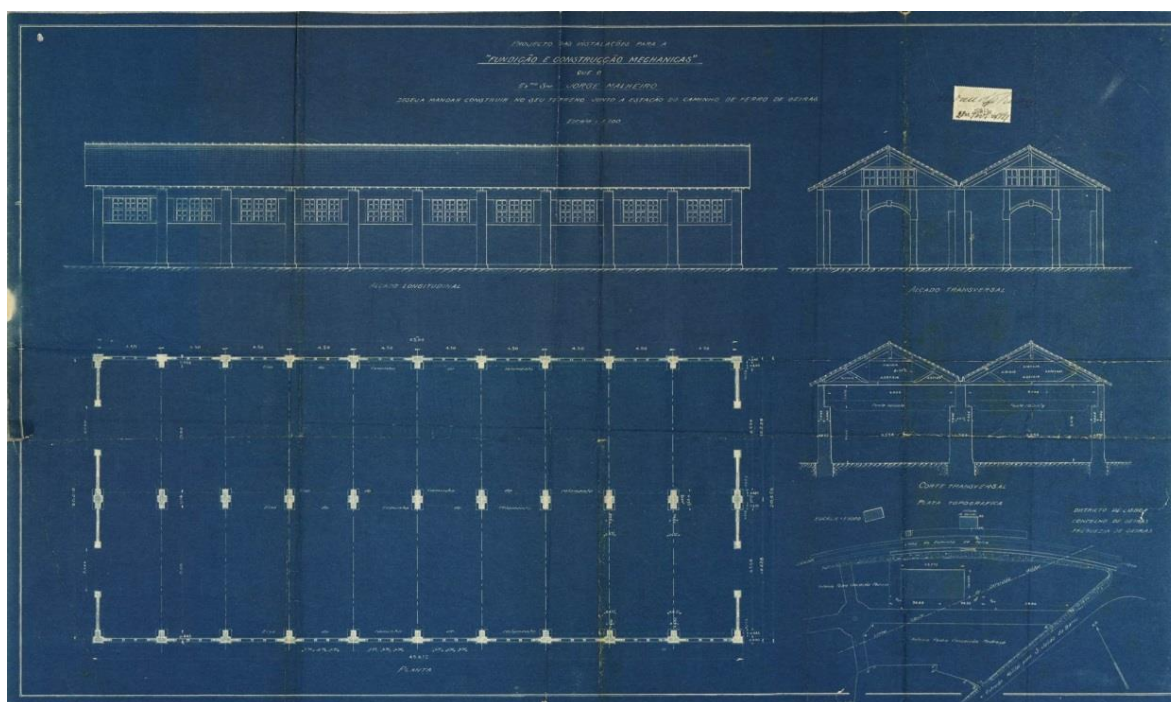


Figura 19 - Projeto do edifício da Fundação de Oeiras em 1921

Fonte: CM Oeiras – Arquivo Municipal de Oeiras (2017)

A primeira ampliação aconteceu logo em 1922 para uma área de 8.270 m<sup>2</sup>. Nesta fase foi centralizada a produção em Oeiras onde seriam empregadas 27 pessoas e realizavam-se “duas fundições por semana” (Leite, 2011:1) para o fabrico principal de banheiras em ferro fundido. O desenvolvimento desta unidade fabril originou outras ampliações em 1938, sendo empregados “203 funcionários e com fundições todos os dias, 8 horas por dia” (Leite, 2011:1). Em 1956, com

uma nova administração, verificou-se o aumento massivo das exportações. Esta situação impôs a ocupação de 11.000m<sup>2</sup> que, para além dos espaços de laboração, incluíam a construção de instalações de apoio social aos trabalhadores em áreas como a educação, cultura e saúde.

A evolução do perímetro da Fundação de Oeiras próximo do atual teve origem na ampliação de 1966. Procedeu-se assim à demolição integral das instalações existentes (11 hectares) para a construção de uma unidade fabril nova com 15 hectares. Estima-se que trabalhavam então na Fundação de Oeiras perto de 1600 pessoas.



Figura 20 - Ampliação das instalações da Fundação de Oeiras

Fonte: Foto existente no átrio do edifício principal da ex-Fundação de Oeiras

De acordo com a entrevista realizada através da revista “30 dias” a um dos funcionários da Fundação (Mestre Carlos Alberto), em 1968 trabalhavam nestas instalações cerca de 2000 pessoas.

Em 1972/73, com o aparecimento da crise derivada do choque petrolífero, a produção ressentiu-se, tendo sido despedidas cerca de 400 pessoas (Rocha, 2016:12). Segundo relatos do funcionário atrás referido, apesar da crise, a produção da fábrica foi mantida até à revolução de 1974. Nesta altura a Fundação de Oeiras foi objeto de um processo de intervenção Estatal através do “Instituto das Participações do Estado” (IPE).

Para além da produção de banheiras, teriam sido produzidos até agora: componentes diversos para eletrodomésticos, caixilharias, postes de iluminação e estruturas metálicas. No âmbito de divulgações da Wikileaks, foi recentemente publicado um relato polémico referindo que a “(...) Fundação de Oeiras, entre 1987 - 89, vendia munições ao Irão (...) que nessa altura estava sob sanções das Nações Unidas e em plena guerra com o Iraque (...)” (Gomes, 2011) a quem também vendiam material bélico.

Posteriormente o IPE decide vender as instalações ao empresário da construção civil José Guilherme. Apesar da extinção da atividade laboral da Fundação, durante anos foram arrendados diversos pavilhões a micro-empresas que, em conjunto com as instalações da EMEF (Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A.), garantiam alguma vitalidade a estes espaços (Nazaré, 2004).

Com a venda das instalações por parte deste empresário a um fundo gerido pelo Grupo Espírito Santo (Invesfundo), foi realizado um “Mega-Projeto” que não teve continuidade e cujos contornos adiante se descrevem. Na sequência da falência do GES, o Invesfundo foi adquirido pelo Grupo Montepio, estando sob gestão desta instituição desde 2015.

Atualmente funcionam ainda nas ex-instalações da Fundação de Oeiras a empresa EMEF, alguns serviços Camarários e um estúdio de gravação. Também têm aí ocorrido alguns eventos culturais (FIDO - Festival de danças do mundo; Festival OFFF – performances, conferências e exposições; Feira Esotérica e Bio Alternativa; MITO-Mostra Internacional de Teatro de Oeiras; Stockmarket – feira de escoamento de Stocks, e outras), que pontualmente rentabilizam os espaços devolutos, aproveitando os pavilhões em estado razoável de conservação.

### ***Desenvolvimento do espaço envolvente (Lombos e Medrosa)***

Durante a primeira metade do século XX, em Oeiras e Carcavelos, a sul da Linha férrea, existia apenas a Fundação, o Quartel da Medrosa (agora Quartel de Regimento de Artilharia de Oeiras) e campos de cultivo. A norte estava localizada a quinta de recreio dos Marquês de Pombal e, ainda um pouco afastada, a vila de Oeiras.

Em conformidade com o PUCS, foi construído nos anos 1950 o Liceu de Oeiras e as infraestruturas de ligação correspondentes, assim como, do lado norte da linha férrea, a urbanização da Quinta do Marquês (do Arqt.º Cristino da Silva), iniciando assim um processo de expansão urbana de toda a envolvente.

A partir desta data ocorreu (a sul da Linha Férrea), o aparecimento de diversos bairros em múltiplas modalidades e com tipologias diferentes: desde construção do Alto da Barra, do Bairro do Fundo de Fomento de Habitação da Medrosa, Bairro dos Lombos, mais tarde o Plano Especial de Realojamento (PER) da Medrosa (44 fogos) e as moradias que foram ocupando loteamentos privados de ambos os lados (Oeiras e Cascais), preenchendo os espaços intersticiais entre empreendimentos de maiores dimensões.

A ponte da ex-Fundação de Oeiras (em Carcavelos-Lombos), surgiram diversos loteamentos para habitação unifamiliar e plurifamiliar de uma forma destruturada no território e ocupando de modo avulso os espaços existentes. Atualmente, na área de fronteira da ex-Fundação com Carcavelos estão construídas as infraestruturas de um empreendimento destinado a habitação plurifamiliar

que, por se encontrar totalmente devoluto, reforça a condição de vazio urbano periférico que o processo de conurbação determinou na junção destes dois concelhos.

No que respeita a equipamentos, foram construídas diversas estruturas de apoio à população, destacando-se: o COSFA – Complexo Social das Forças Armadas – que constitui as instalações para apoio aos ex-combatentes (localizado a nascente da ex-Função, junto ao Liceu de Oeiras - agora Escola Secundária Sebastião e Silva); e outros equipamentos que foram construídos do lado de Oeiras como: o Tribunal, o Registo Predial, a Igreja da Medrosa (Igreja de São Julião e Santa Bárbara), a Escola de S. Julião da Barra (EB2), que consolidam o território.

Do lado de Carcavelos aparecem como principais investimentos públicos na proximidade: o Pavilhão Multiusos dos Lombos e o Mercado. Para além destes equipamentos é importante referir a existência da infraestrutura viária (N6-7) que atravessa Carcavelos e proporciona a ligação entre a autoestrada A5 e a Marginal.

Apesar da existência de diversas infraestruturas e equipamentos que poderiam servir de uma forma mais fluída as populações de ambos os lados, o desenvolvimento segregado destes dois territórios tem promovido incongruências urbanas, inviabilizado a sua partilha. Considera-se que a conceção de ligações que estruturam o território através do cerzimento urbano e o aproveitamento das valências existentes reforçarão a qualidade de vida de toda a população.

#### **4.3.1.2 Espaços programados e potencialidades para reconversão da ex-Função de Oeiras e espaço envolvente**

##### ***Interligação dos PDM de Cascais e de Oeiras na área envolvente à ex-Função de Oeiras***

Segundo a Carta de Ordenamento do PDM de Oeiras (2015), são delimitadas duas áreas agrupadas em solo urbano/urbanizado no território da ex-Função e nos espaços envolventes: sendo qualificado como áreas consolidadas (para os espaços residenciais adjacentes), áreas industriais a reverter (para o espaço concreto da unidade fabril) e equipamentos de defesa nacional (para o Quartel da Medrosa). A área de fronteira de Cascais com a ex-Função de Oeiras está classificada no PDM correspondente também como espaço urbano. Em termos de qualificação foi a mesma designada como residencial de uso especial (para equipamento respeitante ao Pavilhão Multiusos dos Lombos) (figura 21).

No que respeita a Carcavelos é definido no PDM para o espaço adjacente à ex-Função a Unidade Operativa de Planeamento e Gestão 10 (UOPG10) sendo o espaço envolvente residencial e de equipamentos (na área do Pavilhão Multiusos); existem espaços pontuais de estrutura ecológica urbana que não interferem com uma eventual interligação funcional dos territórios.

Relativamente à estrutura viária o PDM de Cascais (2015) define para esta área de fronteira vias de distribuição local e de proximidade e duas ciclovias que ligam Carcavelos a Oeiras uma a norte da linha férrea e a outra a sul, afastada da ex-Fundição de Oeiras. Esta situação não ocorre no território de Oeiras onde, segundo a planta de ordenamento do PDM, não estão previstas ligações cicláveis com o concelho vizinho.

Cascais



Oeiras



QUALIFICAÇÃO DO SOLO URBANO

**SOLO URBANIZADO**

ESPAÇO RESIDENCIAL



ESPAÇO DE USO ESPECIAL

Espaço de Equipamento



**Solo Urbano - Urbanizado**

Espaços centrais

Áreas consolidadas

Áreas industriais a reconverter

Espaços de uso especial - equipamentos

Equipamentos de defesa nacional

Figura 21 - Extratos das plantas de ordenamento dos PDM de Cascais e de Oeiras - Envoltente à ex-Fundição de Oeiras

Fonte: CMO – PDM de Oeiras (2015) e CMC – PDM de Cascais (2015)

Será de salientar que na escala das plantas de ordenamento (1:10.000), o detalhe é demasiado reduzido para proporcionar a articulação eficaz destes territórios de conurbação. Considera-se que deverão ser criadas soluções de integração/diluição de fronteiras intermunicipais a uma escala mais pormenorizada que possibilite uma melhor articulação dos espaços urbanos de fronteira.

### ***Loteamento do Invesfundo proposto para a ex-Fundição de Oeiras***

Na sequência da venda das instalações da ex-Fundição de Oeiras (do empresário José Guilherme) a um fundo de Investimento gerido pelo Grupo Espírito Santo (Invesfundo), foi realizado o projeto de loteamento, que propunha a reconversão deste espaço numa área de habitação (466 fogos), comércio e serviços.

O projeto previa uma intervenção em 8,2 hectares e a edificação de 155.000 m<sup>2</sup> de construção, sendo 71.990m<sup>2</sup> para habitação, 46.385m<sup>2</sup> para equipamentos e serviços, 30.375m<sup>2</sup> para comércio, 6.250 m<sup>2</sup> para a construção de um hotel e a ampliação do terminal rodo-ferroviário existente, resultando no índice de construção de 1,84.

Atualmente estão construídos neste espaço dez edifícios com cêrcea variável entre um e quatro pisos e áreas de implantação e construção de 51.000,00 m<sup>2</sup> e 60.000,00m<sup>2</sup> respetivamente, o que confere índices correspondentes a 0,75 e 0,90.

A área da ex-Fundição de Oeiras estava classificada no PDM (1994) como terciário programado e a sua envolvente a poente, norte e sul, como espaço urbano, com a exceção de uma área circunscrita adjacente classificada como espaço de restrição para utilidade pública (servidão militar).

De acordo com o regulamento do PDM de 1994, a Unidade Operativa de Planeamento e Gestão de Oeiras previa um índice de utilização bruta máximo (IUBM) de 0,48. Este índice representava “o quociente entre a superfície máxima de construção acima do solo possível no aglomerado e o somatório do espaço urbano e urbanizável(…)” (PDM, 1994). A transposição do IUBM para índices de utilização líquida seria atribuível para a zona. Isto significa que na zona de Oeiras é estabelecida uma gestão do valor do índice de utilização face ao existente e o que se pretende implementar na gestão do território. No que concerne ao aumento do índice para o loteamento da ex-Fundição de Oeiras de 0,48 para 1,84, refere-se que esta opção estava ligada a uma gestão do valor para a UOPG de Oeiras, que previa o possível aumento do índice líquido de construção em determinadas áreas e a redução ou mesmo ausência de construção em outras.

Esta solução de flexibilização do valor do índice, evita soluções de zonamento estanque do território com a conceção de espaços de reduzida edificação (como espaços residuais e espaços verdes ou mesmo de baixa densidade) e o uso de espaços mais adequados a uma utilização com maior densidade de uma forma mais rentável e eficaz.

Neste caso, considerando tratar-se de um IUBM, o valor de 0,48 quando traduzido em índice líquido permite o aumento significativo em áreas determinadas para uma melhor gestão da ocupação do solo consoante o seu valor e a existência de infraestruturas relevantes.

Assim, a existência de um índice de construção acima do que seria o índice (médio ou líquido) para esta UOPG é justificável, tendo sido assim dispensada qualquer alteração ou suspensão do plano para a realização desta operação.

A construção deveria ter início em 2008 e terminar em 2013 e previa na primeira fase a construção de 15 edifícios (dois com 25 pisos e os restantes com 10 pisos) destinados a habitação, comércio e serviços. Numa segunda fase, a iniciar-se a partir de 2013, estava prevista a construção de um edifício de 25 pisos destinado a comércio e serviços. O espaço urbano resultava na conceção de uma alameda de 350m de comprimento com espaços e áreas comerciais nos pisos térreos dos edifícios de habitação.

O projeto propunha a construção de “4539 lugares de estacionamento” (Cerejo, 2008), condição que, aliada ao aumento significativo da população residente e ao incremento do comércio, determinava a reconfiguração total da estrutura viária envolvente.



Figura 22 - Loteamento do Invesfundo (GES) para o espaço da ex-Fundição de Oeiras

Fonte: Blogue Oeiras Local

As compensações urbanísticas que este fundo pretendia entregar à Autarquia rondavam os 4,5 M€ e estariam calculadas para metade do investimento em acessibilidades que deveriam ser custeadas pela autarquia.

Tendo em conta as consequências negativas que esta intervenção iria trazer para a qualidade de vida da população de Oeiras (excesso de trânsito local, preponderância do uso do veículo automóvel, aumento da densidade populacional, outros), no período de discussão pública houve diversos protestos contra a implementação do Loteamento. Mesmo assim, o Município manteve o interesse na continuidade do processo nos moldes iniciais, sendo o processo enviado para parecer das entidades externas.

Estando esta área abrangida por uma servidão militar, após análise do processo pelo Ministério da Defesa foi dado um parecer vinculativo que impedia a construção deste empreendimento nos moldes propostos. Assim, com a justificação da excessiva cércea dos edifícios, o Ministério da Defesa vinha propor a redução da altura dos edifícios para seis pisos no máximo. Após este parecer, o projeto de loteamento não teve evolução, ficando o espaço da ex-Fundição expectante desde essa altura.

### ***Proposta da Protocolozero***

Decorridos alguns anos após a tentativa de urbanização deste espaço, e tendo em conta as potencialidades que o mesmo oferece, quer pela sua localização, quer pela sua dimensão, surgiu uma nova proposta de reconversão, através da associação de solidariedade “Protocolozero”

(2013). Esta associação pretendia desenvolver um projeto de reconversão do Espaço da ex-Fundição de Oeiras numa "incubadora de ideias e projectos de empreendedorismo eco-sustentável" (Boaventura, 2013).

A proposta consistia na adaptação de espaços existentes para o desenvolvimento de empresas, e áreas dedicadas à cultura, ao desporto, ao turismo e à sustentabilidade. Esta iniciativa já tinha tido aceitação da C.M. Oeiras e dos investidores da "Invesfundo", prevendo criar 100 postos de trabalho diretos e 500 indiretos. O projeto seria similar ao "LX-Factory" que surgiu também na sequência do aproveitamento de áreas industriais devolutas. Apesar desta solução não ter sido implementada, será de referir que a fórmula proposta para espaços similares em diferentes cidades Europeias tem vindo a ter aceitação por parte da população, verificando-se diversos casos de sucesso que decorreram da reconversão de áreas industriais com este propósito.



Figura 23 - Espaço Darwin – Bordéus e Lx Factory – Lisboa

Fonte: Cities in transition e Big Cities Bright Lights

### ***Proposta retificada da Invesfundo***

Após a aprovação da revisão do PDM de Oeiras (2015), o fundo que gere o terreno da ex-Fundição de Oeiras apresentou um novo projeto para este espaço, denominado "Fundição de Oeiras Village" (2017). De acordo com a memória descritiva do projeto, prevê-se "*como principal âncora a criação de um HUB and Home para os estudantes da Universidade Nova, com cerca de 1.000 quartos, dotando igualmente o espaço com um conjunto de serviços que permitam reter esta população e atrair toda uma população externa para um espaço único de qualidade, (eg. Clínica Médica, Supermercado, Banco, Lavandaria, Incubadora de empresas, Foodcourt, Pavilhão Multiusos, etc)*" (Valsassina, 2017: 1).

Tabela 12 – Parâmetros parciais do projeto - “Fundição de Oeiras Village”

Bloco	Afectação	Área de Implantação abaixo do solo (m2)	Área de Implantação acima do solo (m2)	Área total de Construção (m2)	Nº de Pisos		Nº lugares estacionamento
					acima do solo	abaixo do solo	
B1.1	Residências estudantes	9.769,40	2.281,60	5.562,15	3	1	325
B1.2			2.318,95	5.674,20	3		
B1.3			2.281,60	5.562,15	3		
B1.4			579,10	3.339,25	3		
B1.5			383,35	2.303,35	4		
B1.6			1.300,05	5.200,20	4		
B2	Habitação		2.281,60	4.563,20	2		
B3	Serviços multifuncionais		2.281,60	4.563,20	2		
B4	Área comércio e lazer		2.328,05	4.656,10	2		
B5	Pavilhão multiusos		3.302,95	4.432,45	1 / 2		
B6	Incubadora de empresas		712,80	2.663,25	4		17
B7	Restauração		2.601,05	5.386,85	2		
B8	Habitação		450,20	1.800,80	4		
B9	Habitação		983,80	2.714,85	3		
B10	Serviços		1.498,80	4.363,70	3		
B11	Supermercado		6.488,10	12.896,20	2		286
<b>TOTAL</b>		<b>9.769,40</b>	<b>32.073,60</b>	<b>75.681,90</b>			<b>628</b>

Fonte:

CMO 2017 Arquivo Municipal - projeto Valsassina Arquitetos (2017)

Esta nova proposta prevê a utilização de uma parcela mais restrita, agora com 6,7 hectares, tendo sido suprimido do projeto o espaço respeitante às oficinas adjacentes que estão sob utilização da REFER. Conforme se verificou através do parecer da C.M. Oeiras, o promotor propõe os seguintes usos: espaços residenciais [36.720,15 m2 (27.641,30 dos quais destinados a residências para estudantes - 1000 quartos)], comércio (22.939,15 m2); serviços (11.590,15 m2) e um Equipamento (4432,45 m2)”. A captação de usos traduz-se em 49% de Habitação; 15% para Serviços; 30% para Comércio; 6% para equipamentos” (CMO, 2017: 7).

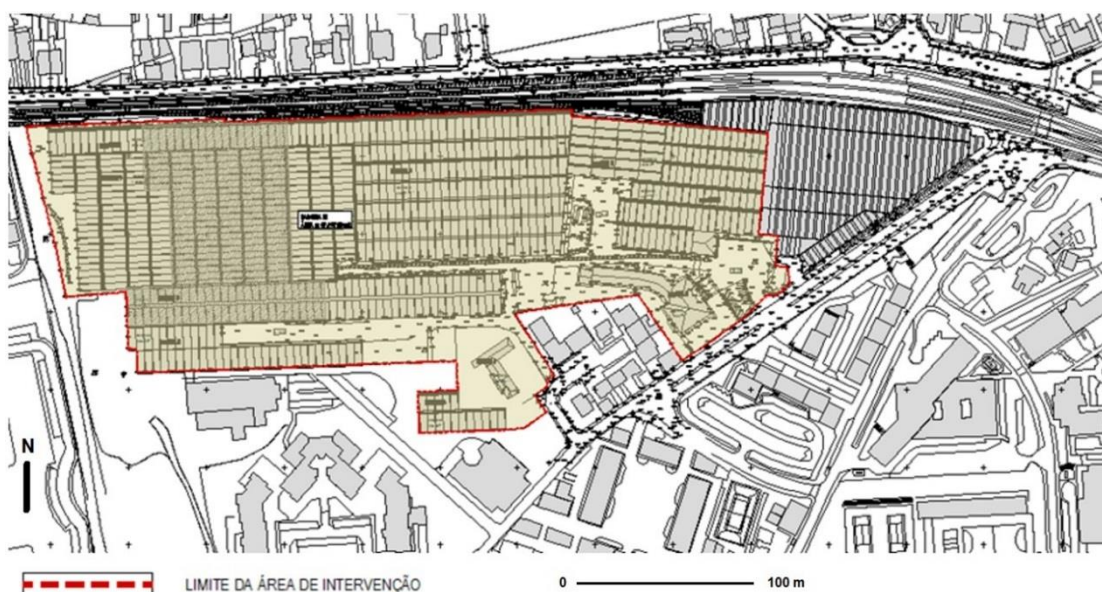


Figura 24 -Extrato da planta de cadastro do projeto “Fundição de Oeiras Village”

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Valsassina Arquitetos (2017)

O projeto prevê a demolição parcial das construções existentes em cerca de 20.000m<sup>2</sup>, sendo mantidos aproximadamente 40.000m<sup>2</sup> e construídos novos edifícios em acréscimo de 34.000,00m<sup>2</sup>. Conforme refere a C.M. Oeiras, considerando que atualmente os índices de construção e de implantação são 0,90 e 0,75 e que o resultado desta proposta se traduz nos índices de 1,12 e de 0,47, respetivamente, salienta-se o ligeiro aumento da construção e a redução significativa em termos de implantação.

Relativamente à volumetria é agora apresentada uma solução que não ultrapassa os quatro pisos, situação que vai ao encontro do parecer da Ministério da Defesa (que não permitia soluções que ultrapassem a altura de 20m), mantendo, por sua vez a altura dos edifícios similar à existente.

No que respeita à imagem e aos espaços exteriores, o projeto prevê a requalificação do edificado existente e a conceção de espaços através do "(...) princípio de perfuração e abertura intersticial do grande conjunto que permite promover um sistema de corredores verdes que promove a articulação dos novos programas propostos", referindo também o projetista que "o carácter industrial e a reciclagem de materiais existentes são a base da proposta material da intervenção" (Valsassina, 2017: 10).

Em relação ao estacionamento, é proposta a capacidade de 784 lugares, sendo 628 cobertos e 156 descobertos, solução que ainda deverá ser alvo de um estudo de impacto de tráfego, a fim de se aferir a sua influência em termos de mobilidade assente no transporte individual.

Em consonância com a informação técnica respeitante a este processo (CMO, 2017) e de acordo com o PDM 2015, esta área está agora integrada na Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG) ponte-sul de Oeiras, classificada em Planta de Ordenamento como «Solo Urbanizado na categoria de espaço central, subcategoria de espaço industrial a reverter» (CMO, 2017: 3). Segundo o regulamento do PDM, esta classificação propõe uma utilização multifuncional com a coexistência "de atividades terciárias, funções residenciais e outras", situação que se considera positiva uma vez que poderá reforçar a centralidade deste espaço através de um processo de reconversão de um brownfield atualmente expectante.

No que respeita às condicionantes existentes observa-se que são mantidas as servidões militares (construção máxima de 20m acima do solo e afastamento de 150m das áreas de defesa); ferroviárias (com o condicionamento da proteção da linha férrea de Cascais) e o Ruído [que de acordo com «(...) os mapas estratégicos de Ruído (...) as parcelas são classificadas como "zona mista", localizando-se parcialmente, na zona norte, em "zona de conflito", pela influência da via férrea» (CMO, 2017:6)].



Figura 25 - Modelação tridimensional do projeto “Fundição de Oeiras Village”

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Valsassina Arquitetos (2017)

Do ponto de vista da integração intermunicipal, o carácter de reabilitação/reconversão das instalações da ex-Fundição de Oeiras, parcialmente em adaptação a uma carência do Campus Universitário da Nova (localizado no concelho adjacente de Cascais), é saudável. No entanto, apesar de ainda se tratar de uma proposta de intenções, constata-se que a relação direta deste empreendimento com o espaço de fronteira de Cascais não é considerada. A solução apresentada circunscreve a área da ex-Fundição como uma “ilha” no território, ao contrário do que seria expectável face à sua premissa inicial de complemento e articulação com o Campus.



Figura 26 - Extrato da planta de usos do projeto “Fundição de Oeiras Village”

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Valsassina Arquitetos (2017)

### **4.3.1.3 Influência das acessibilidades e o cerzimento da malha urbana**

#### ***Interface de Oeiras***

A Interface de Oeiras é constituída pela estação da linha férrea de Cascais e pela estação rodoviária. A proximidade desta infraestrutura ao espaço da ex-Fundição de Oeiras proporciona vantagens para a constituição de uma nova centralidade que outros espaços, pelas suas dimensões reduzidas ou pela sua fragmentação, não permitem. A sua localização junto a esta infraestrutura multimodal revela condições de acessibilidade sobrevalorizadas para a utilização que hoje é feita para o espaço referido.

#### ***Cerzimento da malha urbana entre Cascais e Oeiras***

O cerzimento da malha urbana entre Cascais e Oeiras é fundamental para o desenvolvimento coeso deste território. Como atrás se descreveu, ambos os concelhos cresceram de “costas voltadas”. Considerando-se que a manutenção deste cenário no estado atual é contraproducente do ponto de vista do ordenamento do território, julga-se pertinente desenvolver estratégias que permitam estabelecer ligações e espaços de conexão entre os dois territórios. Em termos viários defende-se que devem ser abertas ligações já existentes entre concelhos, agora encerradas devido a lógicas de estruturação viária intra-concelhia. No sentido de assegurar a interligação coerente destes territórios, deve ser repensada a estrutura viária local entre concelhos, ao contrário do que tem vindo a ser definido.

Em termos de mobilidades suaves e percursos pedonais, verifica-se também a necessidade de se encontrar “pontes” de ligação que possam proporcionar a continuidade espacial do espaço urbano, evitando interrupções e incoerências no processo de junção das vias cicláveis e dos caminhos pedonais.

Por sua vez, o grande vazio urbano da ex-Fundição de Oeiras poderá servir de elemento catalisador desta intervenção quer seja com a promoção de construções de ligação (multiusos – habitação, comércio e serviços), quer como um espaço de transição que permita a conceção de áreas de descompressão urbana polivalentes para acolhimento de eventos culturais, sociais ou desportivos.

#### **4.3.1.4 Síntese**

Os espaços da ex-Fundição de Oeiras e da sua área envolvente têm um potencial relevante para o desenvolvimento do território em termos locais e metropolitanos. Atualmente esta área está subaproveitada face às infraestruturas que a servem e à massa crítica existente. A manutenção “dormente” de todo este espaço é incompreensível do ponto de vista da sustentabilidade urbana,

pelo que se defendem soluções de reconversão, renovação ou reestruturação que possam viabilizar a sua rentabilização, sem comprometer a vivência do espaço urbano. Porém, para valorização deste território e da sua envolvente, não se consideram adequadas soluções de densificação massiva de construção.

Apesar de existir alguma vontade da população na conceção de uma área de musealização do complexo fabril, as condições de acessibilidade e infraestruturas existentes são demasiadamente favoráveis para que se mantenha cristalizada uma área que é de importância relevante para a vida quotidiana da população e para a própria exploração dos recursos instalados. Por isso a rentabilização deste território será mais eficiente com intervenções que permitam a conceção de espaços de transição intermunicipal, capazes de assegurar a permeabilidade e a supressão das barreiras físicas existentes como a linha do caminho de ferro e a própria unidade da ex-Fundição de Oeiras.

A realização de eventos e a criação de espaços destinados à cultura são importantes para dinamizar esta área e a sua reconversão poderá servir como forma de conceção de uma nova centralidade no espaço metropolitano. Porém, será desejável definir estratégias para requalificar o território e criar melhores condições físicas no espaço da ex-Fundição.

Ambas as soluções propostas têm a sua valia: quer do ponto de vista da sustentabilidade económica e do aproveitamento de recursos/infraestruturas existentes com a implementação de usos mistos (no caso do loteamento da Invesfundo), quer no aproveitamento sustentável das instalações existentes para conceção de um espaço alternativo e cultural.

Assim foram apresentados ao Município duas soluções para reconversão do espaço da ex-Fundição de Oeiras e área envolvente que, no que respeitam aos usos, se julgam adequadas às questões da sustentabilidade urbana e ao ordenamento do território: uma ligada à construção de novos espaços de usos mistos (habitação, comércio, serviços e espaços públicos); e outra promovendo a reconversão dos espaços existentes para uma nova utilização aberta à população, à cultura e ao setor empresarial. É, no entanto, de salientar que ambas as soluções excluem o aproveitamento desta megaestrutura para promover a articulação interconcelhia, situação que se julga subaproveitada face ao potencial que o espaço compreende tendo em conta a sua dimensão e localização.

#### **4.3.2 Ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Belém/Pedrouços**

A área de estudo em análise está localizada na zona ribeirinha de fronteira a sul-poente do concelho de Lisboa (Pedrouços-Belém) e a sul-nascente do concelho de Oeiras (Algés-Dafundo). O seu estado atual e a sua importância para potenciar o turismo em termos metropolitanos, são fatores relevantes que poderão contribuir para o desenvolvimento sustentável da cidade e para o ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa.

Apesar desta ser uma das áreas urbanas que mais contribui para o turismo em Portugal, tem vindo a constituir vazios urbanos pouco dignificantes na sua envolvente, que em nada potenciam a valorização do território. Sendo uma situação incongruente, é fundamental que sejam estudadas e implementadas soluções de continuidade do espaço público que possam enquadrar esta área numa perspectiva de valorização metropolitana.

Neste ponto são analisados alguns problemas decorrentes desta questão e desenvolvidas soluções que possam ser dinamizadores da requalificação do espaço urbano na área de ligação ribeirinha de Algés/Dafundo com Pedrouços/Belém.

Assim, é realizada uma breve análise histórica da transformação da área de estudo, seguida de um enquadramento da evolução do território até aos dias de hoje e de uma síntese de possíveis soluções e caminhos para a melhor apropriação do território dentro de uma lógica de valorização da área ribeirinha da AML.

#### 4.3.2.1 Enquadramento e evolução do território

##### ***Localização e o espaço de fronteira entre Algés e Belém***

De acordo com o Projeto de Lei n.º 492/IX – “Alteração do limite territorial entre os concelhos de Lisboa e Oeiras, no Distrito de Lisboa” a fronteira entre ambos está definida desde o século XIX. Depois da extinção do concelho de Belém, o limite do sul – poente do concelho de Lisboa foi definido pela margem esquerda da ribeira de Algés, sendo alterada em 1886 para o limite da “nova” Estrada de Circunvalação. Em 1992, com a construção da Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL), a estrada da circunvalação foi sobreposta, ficando o traçado semelhante mas não coincidente com o original.

Posto isto, e comprovando-se algumas discrepâncias entre a localização de infraestruturas e a sua gestão municipal, foi novamente proposta a alteração do limite entre os dois concelhos.

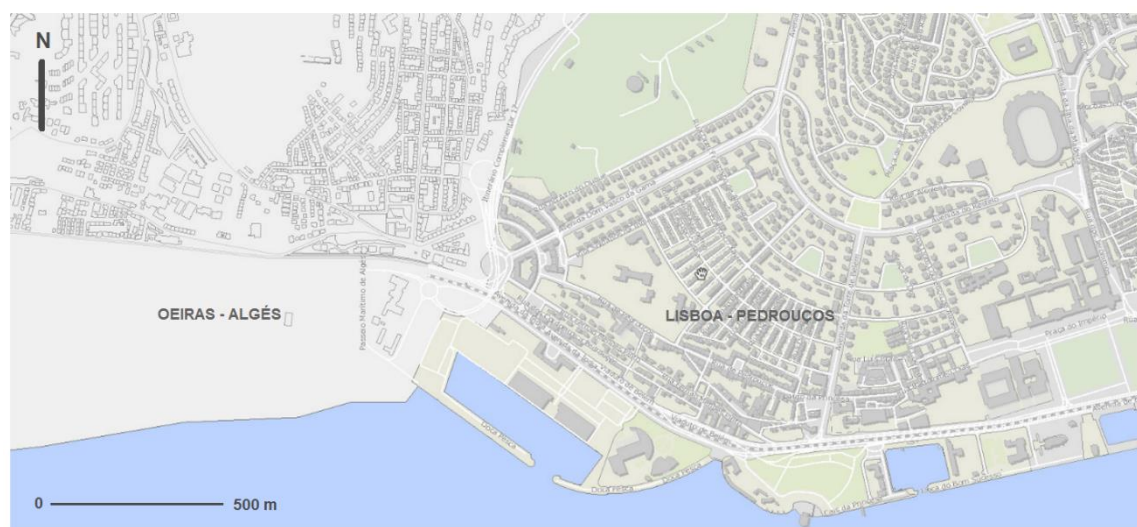


Figura 27 - Limite administrativo entre concelhos (Lisboa – Oeiras)

Fonte: C.M. Lisboa

Trata-se de uma área de fronteira que partilha um espaço importante em termos urbanos, que se considera indevidamente rentabilizado. Este território tem vindo a ser tratado como uma zona de periferia para ambos. Por sua vez a área em estudo, sob jurisdição do Porto de Lisboa e segmentada duplamente por uma linha férrea e duas vias de grande circulação estruturantes (Marginal e a CRIL), torna-se um espaço de conflito latente e de difícil intervenção.

A localização privilegiada numa relação direta com o Rio Tejo, assim como a proximidade à área mais turística de Lisboa (Belém), faz com que a atual situação de abandono seja uma incongruência urbana cada vez mais incompreensível.

### ***Construção da linha férrea de Cascais e expansão da linha de carros elétricos***

O nome “Linha de Cascais” vem da linha férrea que atravessa os concelhos de Lisboa, Oeiras e Cascais. Inicialmente construída entre Cascais e Pedrouços (em 1889), foi prolongada até ao Cais do Sodré passados seis anos. Esta linha foi a primeira a ser eletrificada em Portugal (1926) e desde a sua inauguração desempenhou um papel importante no desenvolvimento da área poente da grande Lisboa. A sua construção permitiu um significativo “desenvolvimento turístico da margem Norte-Foz do rio Tejo e da área atlântica de Lisboa” (CMC, 2005).

A existência de fundos baixos e o desaguar de diversas ribeiras nesta margem do rio Tejo, deram origem ao aparecimento de praias fluviais e marítimas. A evolução da infraestrutura ferroviária, nomeadamente com a construção de apeadeiros e estações nos pequenos aglomerados existentes, proporcionou o seu crescimento, como se verificou de uma forma significativa no caso de estudo (Cruz Quebrada - Algés, Pedrouços - Belém).

Por sua vez, a construção da linha de “carros-elétricos”, que ainda hoje chega até ao Dafundo, representou um fator importante no crescimento destas periferias: “ Em virtude da criação de meios de transporte rápidos e cómodos – os comboios e carros elétricos, grande número de pessoas veio a instalar-se em Algés” (PUCS, 1946:98).

Decorrente do persistente aumento de rendas de habitação de Lisboa, a existência de bons transportes para uma área periférica da grande cidade impulsionou pontualmente a sua expansão. No entanto, conforme é descrito posteriormente no Plano de Urbanização da Costa do Sol, tratava-se de uma expansão desordenada, onde a excessiva densidade de construção (4 pisos), gerou condições de habitação deficientes em termos de salubridade e insolação. (idem)

### ***Plano de Urbanização da Costa do Sol***

O Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS), que tinha como objetivo inicial promover a exploração turística da Costa de Algés a Cascais, foi determinante para a definição estrutural do urbanismo ordenado da zona a norte da linha férrea.

Apesar do PUCS incidir principalmente no espaço urbano, a proposta de intervenção proporcionava a valorização de toda a área envolvente que neste caso incluía a praia de Algés e os espaços adjacentes.

No âmbito deste Plano foi realizado um levantamento exaustivo dos aglomerados, propondo, para além do desenho urbano, ações específicas de requalificação urbana.

As propostas do PUCS estariam ligadas, entre outras: à demolição de edifícios pouco dignificantes; às restrições à construção; melhoramentos na rede viária existente; propostas de construção e requalificação de equipamentos (escolas, igrejas, parques e outros); valorização do comércio; à repressão da indústria de grandes dimensões e à expansão urbana assente na construção de edifícios em altura.

Na relação do Dafundo com a área ribeirinha o Plano previa a “(...) construção de uma ponte para peões sobre a linha do caminho de ferro (...) permitindo a ligação destes bairros com a praia” (PUCS,1946:116). Esta solução não teve concretização, sendo assim mantida a segmentação vincada do rio com Dafundo através da linha do caminho-de-ferro e da marginal.



Figura 28 - Excerto do Plano de Urbanização da Costa do Sol – Algés

Fonte: C.M. Cascais – Arquivo Histórico Digital

Em termos de ordenamento, a requalificação dos espaços a sul destas infraestruturas não foram objeto de estudo, nem a relação direta de Algés com Pedrouços. Esta situação deve-se por um lado ao facto do plano assentar no «(...) conceito howardiano de “Cidade Jardim”» (Costa, 2008:21), em que seria proposta a delimitação à expansão urbana com parques e áreas de

produção agrícola e florestal. Conforme se pode observar no excerto referenciado abaixo: a expansão de Algés - Dafundo estaria assim delimitada por áreas verdes [Parque de Monsanto (a nascente) Zona Rural e Florestal (a norte) e Parque do Estádio Nacional (a poente)].

Apesar do plano ter constituído um forte obstáculo à expansão desordenada, o mesmo foi desvirtuado em diversas situações, principalmente na sua intenção de manter as áreas de reserva em toda a zona Rural e Florestal, a norte, e, parcialmente a nascente na área do parque de Monsanto. A construção de Miraflores e a expansão de Linda-a-Velha, na sequência do consagrado no Plano Diretor da Região de Lisboa, vieram preencher esta área reservada a norte, assim como a expansão natural a nascente de Lisboa através do Bairro do Restelo que reduziu a faixa de Monsanto que estaria destinada a elemento de transição entre localidades.

### ***Praia de Algés***

A praia de Algés foi até meados dos anos 1960 uma das melhores e mais frequentadas da Grande Lisboa. Esta situação devia-se principalmente à sua franca acessibilidade através de carros-elétricos e do comboio.



Figura 29 - Praia de Algés na década de 1950

Fonte: Coleção de António Passaporte

A praia constituía-se por um vasto areal desde a Cruz Quebrada até Algés, inicialmente frequentada pelas famílias burguesas que aí construíram as suas residências de férias. Posteriormente a população local começou também a frequentar a praia como área turística. “Esta situação contribuiu para o desenvolvimento da localidade e para a consolidação urbana do espaço a norte da linha férrea”. (Santana, 1924)

No entanto, a construção da ponte sobre o Tejo (1964) veio inverter este quadro: a “abertura de novas acessibilidades favorecia a frequência de outras praias mais distantes a sul do Tejo, por parte da população de Lisboa” (Gomes, 2016).

Como consequência de diversas alterações no estuário, decorrentes de dragagens e aterros de fundos e outras artificializações das margens, a praia de Algés foi também desaparecendo, reduzindo-se a sua utilização significativamente ao longo dos anos.

Atualmente, com a construção do pontão da torre de controlo fluvial têm vindo a reaparecer pequenos troços de areal que estimulam a utilização por parte de banhistas, mas numa dimensão muito reduzida face àquilo que foi a sua utilização de outrora.

### ***Construção da Doca da Pedrouços e a Docapesca***

O projeto de construção da doca de Pedrouços, como a conhecemos atualmente, data de 1942 e foi realizado a pedido da Administração do Porto de Lisboa pelos engenheiros Henrique O'Donnell e Fernando Santos Silva. O intuito da construção desta estrutura seria ampliar e substituir as instalações de apoio à atividade piscatória existentes em Santos e na Ribeira Nova, e assim criar melhores condições para a descarga de peixe e abastecimento das embarcações de pesca. Outras ampliações foram realizadas em 1964, nomeadamente em “muros do cais e em instalações da concessionária como armazéns frigoríficos e outros edifícios de apoio ligados à distribuição do pescado” (Rodrigues, 2003).

Com o culminar do contrato de concessão que estaria estabelecido com a Docapesca até 2005, e na sequência de diversas intenções logradas de reconversão desta área, observa-se a degradação significativa do espaço interior e das suas edificações.

Algumas intervenções pontuais foram realizadas desde 2005, nomeadamente demolições de edifícios para albergar eventos esporádicos como a Volvo Ocean Race ou outras regatas de menor importância. A utilização deste espaço com outro intuito é praticamente nula, permanecendo a doca e parte da área envolvente vedadas e inutilizadas durante quase todo o ano.

#### **4.3.2.2 Espaços programados para a zona ribeirinha**

##### ***Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha - O Porto de Lisboa e a sua influência na dinâmica da gestão ribeirinha***

Como foi referido, a Administração do Porto de Lisboa, tem a tutela da maior parte do Estuário do Tejo e tem vindo a dispor deste território para gestão maioritária da sua actividade portuária. Desta ocupação resultam também espaços residuais de “reserva” que, por não terem utilização e

estarem, por vezes, localizados em áreas urbanas ribeirinhas, são reevindicados pelas populações e pelos municípios.

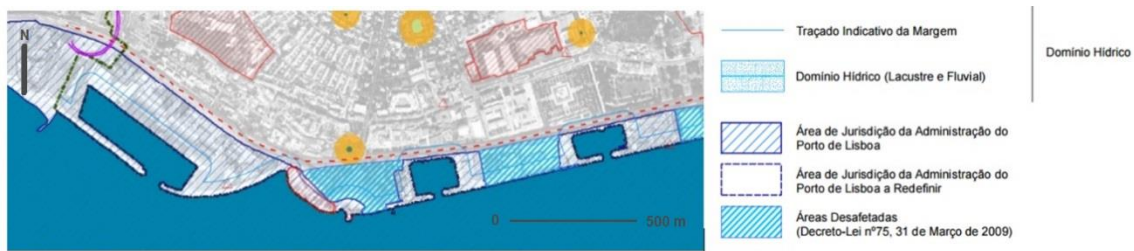


Figura 30 - Excerto da planta de Ordenamento do PDM de Lisboa - Área sob jurisdição da APL – Pedrouços - Belém

Fonte: CML – PDM de Lisboa (2012)

O Estuário do Tejo é uma área de importância significativa para a vivência urbana da AML. Considera-se que a gestão deste espaço em termos de ordenamento do território ultrapassa as competências definidas para a APL. A conceção deste enclave territorial estabelece uma fronteira entre a cidade e o Rio, em contradição com aquilo que são as pretensões da população e o desenvolvimento fluído dos espaços urbanos ribeirinhos.

Tendo em conta a questão da cidade estar de costas voltadas para o Rio, em 1994, a APL realizou o Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha (POZOR) que pretendia requalificar a margem direita do rio Tejo, desde Algés até ao Poço do Bispo, em cerca de 20 quilómetros e tinha como título “O Rio como destino privilegiado” (Keil do Amaral, 1994).

As ações a desenvolver incluíam, entre outras, a reconversão de diversos espaços devolutos, o aluguer de armazéns para fins comerciais, empresariais, culturais, desportivos e lúdicos com a conceção de novos espaços de fruição na frente ribeirinha. Assim, estavam previstas intervenções relevantes principalmente em Alcântara, Cais do Sodré, Santa Apolónia e Poço do Bispo. No que respeitava ao território que liga Algés a Alcântara haveria a intenção de realizar uma ação de requalificação para “recuperação de estruturas antigas e edificação de novas construções para usos ligados ao desporto náutico de forma a compatibilizar os interesses na rentabilização de espaços ribeirinhos subaproveitados” (Amaral, 2016). Porém, o Plano foi objeto de fortes críticas. Gonçalo Ribeiro Teles, juntamente com outras personalidades como: Francisco Keil do Amaral, Nuno Teotónio Pereira, Miguel Sousa Tavares, apontaram-lhe diversos problemas, principalmente no que se referia à densidade de construção junto ao rio e à necessidade de se conceber nesta área outros espaços com valências ligadas à fruição e à prática desportiva. Era referido que a APL, ao elaborar um plano unilateral com estas características, estaria a ultrapassar as suas competências, nomeadamente no que respeitava ao desenvolvimento de planos urbanísticos e à construção de cidade, funções que estariam longe das atribuições iniciais desta administração cuja função seria gerir o Porto e não promover o ordenamento do território e o urbanismo na Cidade.

Assim, o plano pretendia arrancar com as obras de requalificação do troço Algés-Belém – Junqueira em 1995, com a renovação da Docapesca “para se criar o início do passeio ribeirinho” (Martins, 1994: 39). Previam-se desta forma a demolição e a construção de diversos edifícios para requalificação da frente ribeirinha de Belém e da Junqueira.

Outras intervenções que foram anunciadas com este plano estavam relacionadas com: «a conceção de uma plataforma urbano-portuária entre Doca de Santo Amaro e Alcântara; a modernização do Cais da Rocha de Conde de Óbidos e da Gare Marítima de Alcântara; um “boulevard” de Alcântara até ao Cais do Sodré; o novo terminal de contentores em Sta. Apolónia e outras obras com alguma relevância» (Ribeiro, 1994: 55).

Apesar das críticas ao plano respeitantes à excessiva construção, a APL, na pessoa do administrador Brito Neto, veio referir que não haveria motivos para preocupações uma vez que “o índice de utilização do solo é de 0,4, a percentagem de solo edificado cifra-se nos 15 por cento e o número médio de pisos (acima do solo) proposto pelo POZOR é de 2,5” (Martins, 1994:39).

Em 1997, com a nova gestão da APL, o POZOR foi dado como “morto” para uma gestão multiusos do espaço do porto, com intervenções pontuais de requalificação do espaço ribeirinho, pondo assim de lado as pretensões de construção intensiva, sobretudo junto ao Cais do Sodré. Ficou também adiada a construção do passeio marítimo de Algés a Belém sobre a Docapesca.

Neste entremeio chegou a ser pensado o alargamento de uma área extensa de contentores para a zona da Cruz Quebrada – Algés, solução que foi abandonada pela nova administração da APL, sendo apenas construída a torre de controlo à navegação, o nó de ligação à CRIL e um troço da via de ligação à CREL.

### ***Regata America's Cup***

De acordo com o regulamento do campeonato de vela “America's Cup” o local onde se realizam as provas é determinado pela equipa vencedora, o que normalmente coincide com o seu local de origem. No caso da competição de 2003, com o triunfo da equipa da Suíça, que é um território continental, deveria a mesma encontrar um local à sua escolha para a realização da prova seguinte.

Houve uma disputa de candidaturas entre quatro cidades que estariam dispostas a acolher este evento, estando Valência e Lisboa na linha da frente para possível receção da Regata. O aproveitamento desta oportunidade estaria a ser diligenciado nas esferas mais altas do Governo, conforme se pôde aferir pelos comentários do antigo ministro adjunto – José Luis Arnault - “O compromisso de construir ali uma centralidade, só comparável à Expo, está desde hoje assumido. A prova de vela, que desejamos para Portugal, apenas alterará os prazos da obra a lançar,

tornando-os mais apertados. Há um grande volume de obra a fazer. Esta é uma opção estratégica, haja ou não haja regata" (Neves et al., 2003).

Nesse sentido, em 2006 foi realizado um projeto que previa a construção de diversos serviços (hotelaria), comércio e habitação (4500 fogos), espaços verdes, equipamento: dois estádios (um deles para albergar também o Estoril open), a recuperação do porto para construção de uma marina que teria o intuito de acolher a "Taça América" ou o circuito mundial de vela (World Sailing League).



Figura 31 - Modelação tridimensional do plano de reestruturação da Doca de Pedrouços – America's Cup

Fonte: Gazeta de Miraflores

Considerava-se que esta seria uma boa oportunidade de requalificar um espaço da cidade com elevado potencial, no entanto, após grande promoção da candidatura, a oportunidade foi perdida para Valência que foi escolhida para acolher a prova.

Mesmo assim teria sido mantida a intenção da APL levar o projeto avante, situação em manifesta oposição do Município de Oeiras, que alegava o facto dos usos previstos não se adequarem ao espaço ribeirinho, e que a intervenção violava o PDM e o plano estratégico de Oeiras conforme refere Teodósio (2012).

### ***Volvo Ocean Race e o Centro Náutico***

Extinta a possibilidade de se reconverter este espaço para receção da "Taça América", aparece uma nova oportunidade ligada também com a promoção do desporto náutico, que envolvia a reconversão da doca de Pedroços e da sua área circundante, para acolher a Regata "Volvo Ocean Race".

Seis milhões de euros investidos para receber em 2012 a mais importante regata de circum-navegação. Esta competição trazia um novo alento para uma possível requalificação desta área subaproveitada. Pretendia-se assim concessionar a doca de Pedroços para a realização anual de um evento de grandes dimensões ligado à prática desportiva de vela.

Previo-se a demolição de alguns espaços que tinham estado ligados à actividade da Docapesca e a reconversão de outros para conceção de áreas de restauração, comércio, atividades de apoio à

prática de vela e outros desportos náuticos para, posteriormente, se proceder à construção de um terminal de cruzeiros em apoio a Sta. Apolónia.

Esta ação vinha reconverter uma área devoluta da cidade de forma pouco interventiva, albergando eventos ao ar livre e abrindo a cidade como um polo de atração, ao contrário das propostas iniciais do POZOR, América's Cup e outros "planos megalómanos similares promovidos pela Administração do Porto de Lisboa" (Soares, 2010).

Em 2012, apesar de estar prevista a construção de um centro náutico e outras obras de alguma dimensão, apenas foram realizadas no âmbito da regata "Volvo ocean Race"(VOR) a recuperação de infraestruturas da doca e a demolição de edifícios devolutos.

Após realização desta prova em 2012, a edição de 2014-2015 também passou por Lisboa e prevê-se que a prova de 2017-2018 tenha como arranque oficial da regata a Doca de Pedrouços. O Presidente da CM de Lisboa, Fernando Medina, referiu que "existem negociações para se criar até 2020 a sede geral da Regata VOR em Lisboa, ficando como centro de testes e melhoramentos que poderão ter um impacto positivo na economia local" (Henriques, 2010).

Embora seja entendido que esta prova tem um impacte relevante na economia da AML, verifica-se que durante os vários anos subsequentes e após a realização das provas, esta zona mantém-se encerrada à população, não constituindo qualquer maisvalia para o ordenamento do território, ou rentabilização dos espaços para fruição, comércio ou serviços, como tem vindo a ser anunciado durante anos. As instalações permanecem encerradas e o espaço surge como um vazio urbano desqualificado no meio de uma área de excelência e com grande potencial.

### ***Centro Champalimaud***

Entre a Doca de Pedrouços e o Museu do Combatente (junto à Torre de Belém) foram construídas as instalações da Fundação Champalimaud que têm a função de desenvolvimento de "investigação em neurociências e na área do cancro, bem como de um hospital de dia" (Henriques, 2007).

No início do processo esta questão foi alvo de grande polémica devido à decisão de construção sem consulta à CM Lisboa. A área onde se insere atualmente este equipamento estava há muito tempo a ser reclamada para gestão da Autarquia, sendo que a mesma teria de ser consultada por ser um licenciamento de uma obra numa zona não portuária da cidade. Apesar de haver a posterior concordância por parte da CML, foi sempre referido que a sua construção deveria ser equacionada numa lógica planeada, inserida num estudo de ordenamento da frente ribeirinha de forma a evitar construções avulsas "à beira-rio em jeito de facto consumado" (idem).

Na altura foram levantadas diversas questões pela população nomeadamente sobre: a legalidade da passagem de titularidade dos terrenos de um organismo do Estado para uma Fundação privada; o cumprimento do PDM; a relação da solução proposta para o espaço com o sistema de vistas

existente; a sustentabilidade da solução proposta, tendo em consideração a componente ambiental e urbana que estaria a ser desenvolvida para esta área ribeirinha.

Apesar da qualidade arquitetónica do edifício ser pouco contestável, observa-se que a sua dimensão ultrapassa uma escala que se pretendia mais humanizada para a área em questão. A sua preponderancia na linha do rio é demasiado expressiva face àquilo que seria expectável numa zona sensível junto à torre de Belém. Por sua vez, sendo uma área ribeirinha de elevado potencial turístico é incompreensível que este Centro possa ter sido construído numa lógica avulsa desarticulado de um plano geral que podesse consubstanciar e integrar uma mega-estrutura como esta. Por fim, considerando que esta área está classificada em PDM como elevada vulnerabilidade a inundações, será importante perceber a intenção das entidades licenciadoras ao permitirem a construção de um edifício com estas características no espaço em questão.

### Projeto “Marina Tejo”



Figura 32 - Estudo preliminar para o projeto da “Marina Tejo”

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Falcão de Campos (2014)

Em 2014, a Administração do Porto de Lisboa realizou um novo projeto para esta área de transição designado “Marina Tejo”. O estudo abrange a área da Doca de Pedrouços desde as instalações

da Fundação Champalimaud até à atual doca seca, junto à torre VTS (Vessel Traffic Service) que alberga o Centro de Controlo de Tráfego Marítimo.

É proposta uma intervenção no território de fronteira entre os concelhos de Oeiras e de Lisboa, tendo sido o projeto desenvolvido pelo Arqt.º Falcão de Campos a pedido da APL. Conforme informação da C.M. Oeiras, apesar de ser um estudo global, a sua conceção teve um desenvolvimento e apreciação segmentado em duas parcelas, realizando a equipa técnica reuniões separadas para cada área com o município correspondente - Oeiras e Lisboa. Ambas as Câmaras emitiam os seus pareceres, nunca tendo sido realizadas reuniões conjuntas entre as três partes (APL, Oeiras e Lisboa). No sentido de se melhorar a integração deste projeto intermunicipal a C.M. Oeiras propôs a realização de reuniões entre as quatro entidades (APL, Projetista, C.M. Oeiras e C.M. Lisboa), situação que, de acordo com informação prestada pela dita Autarquia, não foi considerada até à data.

No que respeita à conceção do projeto foi inicialmente apresentado um estudo prévio que resultou no projeto base global para toda a frente e áreas envolventes à doca de Pedrouços (figura 33). A proposta apresentava um conjunto de intenções formais para este espaço: na área administrativa de Oeiras, o projeto prevê uma intervenção multifuncional com habitação, comércio e serviços, agrupada numa praça sobre o espaço onde atualmente se localizam as instalações do Instituto de Investigação das Pescas e do Mar (agora designado por Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas) e do SEDJ – Gabinete do Secretário de Estado do Desporto e Juventude); na área administrativa de Lisboa o projeto prevê a requalificação de alguns espaços devolutos para apoio a atividades náuticas, a construção de edifícios para albergar serviços administrativos, a poente da Doca, e a norte habitação, comércio e serviços - hotelaria.

Tabela 13 - Tipologia de usos para o projeto “Marina Tejo”

Área Bruta de Construção (a edificar)	
Total	171.722m <sup>2</sup>
Habitação	(a) (32,4%) 55.621m <sup>2</sup>
Comércio	(13,3%) 22.759m <sup>2</sup>
Serviços	(b) (54,3%) 93.342m <sup>2</sup>
<i>Município de Lisboa</i>	107.151m <sup>2</sup>
<i>Município de Oeiras</i>	64.571m <sup>2</sup>
Afetação de usos por dominialidade	
<b>Área a alienar</b>	
<i>Município de Lisboa</i>	Serviços + Espaços de utilização da nova marina
<i>Município de Oeiras</i>	Comércio + Habitação + Espaço público arborizado + Espaço privado c/ útil. Pública
<b>Área a concessionar</b>	
<i>Município de Lisboa</i>	Edif. recuperados + serviços administrativos + espaços p/ eventos náuticos + serviços associados + “apartamentos turísticos”
<i>Município de Oeiras</i>	Comércio + “apartamentos turísticos”
Índice de edificabilidade	
Total	0,92
<i>Município Oeiras</i>	1,04
<i>Município Lisboa</i>	0,87

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Falcão de Campos (2014)



Figura 33 - Projeto "Marina Tejo" (2014)

Fonte: CMO 2017 Arquivo Municipal - Projeto Falcão de Campos (2014)

Conforme informação prestada pela C.M. Oeiras, apesar de em 2014 haver o objetivo de se dar andamento a esta intervenção de requalificação da Docapesca, não se conhecem atualmente novos desenvolvimentos que mostrem uma efetiva evolução do processo.



Figura 34 - Excerto do Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa - Doca de Pedrouços e área envolvente

Fonte: CM Lisboa - Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha

Segundo informação desta Autarquia, o projeto de Campos tem como base o Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa (PGIFRL) de 2008 (Figura 34). Este plano, realizado pelo município de Lisboa em articulação com o Estado (APL), define critérios e propostas para as diferentes áreas de intervenção do espaço ribeirinho, cujas orientações estão plasmadas no PDM de Lisboa.

À semelhança do que tem vindo a suceder em Lisboa com a cedência de espaços ribeirinhos pontuais para gestão da CML, a APL realizou um protocolo de intenções (Contrato 131/2011) com o Município de Oeiras estipulando as zonas que ficariam sobre a gestão deste organismo e aquelas que seriam da sua gestão. Porém, não foi ratificado o documento, mantendo-se uma administração informal do território ribeirinho com base neste contrato (figura 35).

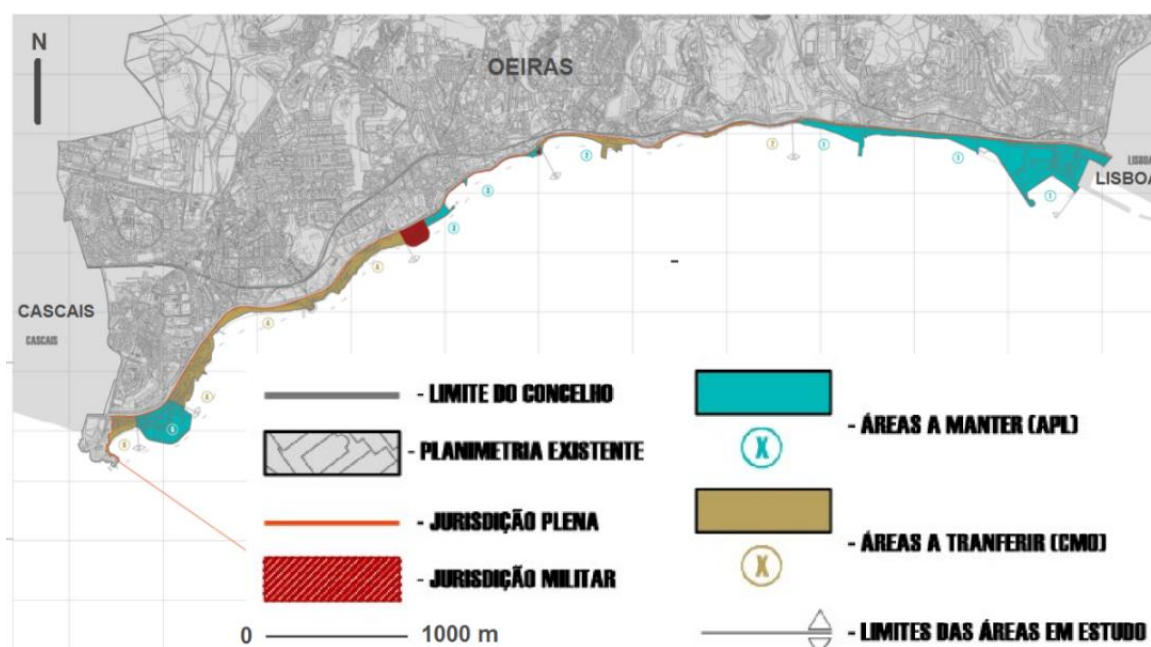


Figura 35 - Planta de delimitação de áreas de cedência de espaços da APL à C.M. Oeiras - Contrato - 131/2011

Fonte: CMO - Arquivo Municipal de Oeiras

### **Compatibilização do PDM de Lisboa e PDM de Oeiras**

Conforme se pode aferir pelos excertos das cartas dos PDM de Oeiras e de Lisboa (figuras 36 e 37) ambos os concelhos classificam o espaço entre Cruz-Quebrada e Belém como áreas de vulnerabilidade a inundações (e/ou zona ameaçada pelas cheias) e faixas de proteção ao estuário.



**Tipologias REN definidas pelo DL93/90, de 19.03**

**ZONAS COSTEIRAS**

Arribas e Falésias e Respetivas Faixas de Proteção

Arribas

Faixa de Proteção às Arribas

Estuário e Respetiva Faixa de Proteção

Estuário

Faixa de Proteção ao Estuário

Margens do Estuário

**ZONAS RIBEIRINHAS, ÁGUAS INTERIORES E**

**ÁREAS DE INF. MÁXIMA OU DE APANHAMENTO**

Leitos dos Cursos de Água

Zonas Ameaçadas pelas Cheias

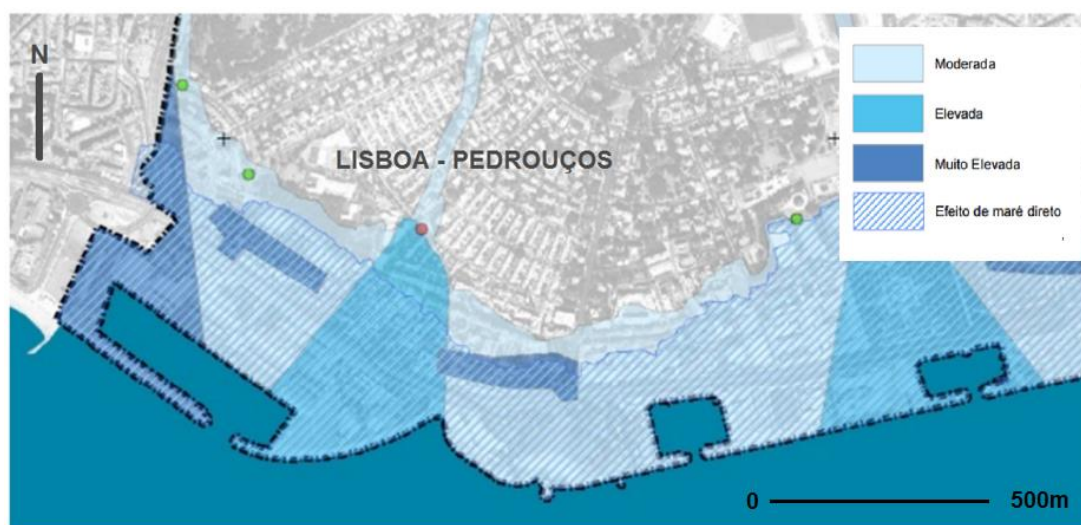
Zona Adjacente

Cabeceiras das Linhas de Água

Áreas de Infiltração Máxima

Figura 36 - Excerto da Planta de Condicionantes do PDM de Oeiras – Algés – Dafundo

Fonte: CMO – PDM Oeiras (2015)



**Vulnerabilidade às Inundações Suscetibilidade ao Efeito de Maré Direto**

Figura 37 - Excerto da Planta de riscos naturais I e antrópicos do PDM de Lisboa – Pedrouços – Belém

Fonte: CML – PDM de Lisboa (2012)

No Relatório do PDM de Oeiras (2015) é referido que: “(...) O ordenamento da frente ribeirinha e a execução do terraplano de Algés-Dafundo são também alterações estruturais e fundamentais para o fortalecimento da relação de Oeiras com o rio Tejo em toda a extensão ribeirinha do concelho, com vista à dinamização do turismo, em particular das atividades ligadas à náutica de recreio, para o recreio e lazer e para a valorização da paisagem e da sua fruição.(...) O Terraplano de Algés, no contexto da UOPG Litoral, representa em termos de ordenamento e a par das principais infraestruturas que o Porto de Lisboa ainda possui

*no concelho de Oeiras, o local que superiormente detém as melhores condições para a fruição pública e de desenvolvimento, entre outros equipamentos, de atividades de desporto e recreio náutico. Assume ainda pela sua espacialidade, centralidade e topografia, um lugar único para a realização de Grandes Eventos, com expressão internacional. De acordo com a programação e gestão partilhada APL/CMO, antevê-se que o reforço destas condições, com proveitos mútuos, se alcançará com a redefinição da linha de aterro e a conclusão da Variante à EN 6 (Av. Marginal) e que restabelece as importantes conexões entre a CRIL e a CREL.(...)”.*

No entanto, estando este território sob gestão da APL, as restrições definidas em ambos os PDM são meramente indicativas, podendo este organismo impor soluções em confronto com este Plano como tem vindo a ser usual.

#### **4.3.2.3 Influência das acessibilidades no desenvolvimento sustentável do espaço ribeirinho entre Algés e Belém**

##### ***Interface de Algés***

A partir de Algés têm sido reforçadas infraestruturas dos vários meios de transporte, constituindo-se assim uma Interface de importância significativa no contexto da Área Metropolitana de Lisboa. A Interface de Algés coloca ainda mais pressão sobre aquele território devoluto, uma vez que existem excelentes condições de acessibilidade a esta área a partir de qualquer ponto desde o centro da Cidade de Lisboa até às áreas suburbanas.

Ainda que estas infraestruturas proporcionem condições de acessibilidade favoráveis ao desenvolvimento do aglomerado é de assinalar que a área ocupada pelos vários serviços de transportes constitui em si uma limitação à fluidez do espaço público.

##### ***Linha Férrea e Marginal***

Conforme foi atrás referido, a linha férrea de Cascais foi imprescindível para o desenvolvimento da Costa do Estoril, inicialmente em termos turísticos e, mais tarde, como uma área de expansão relevante no contexto da Grande Lisboa.

Não obstante do valor inegável da linha férrea, a sua localização junto à zona ribeirinha estabelece uma barreira entre o Rio e os aglomerados urbanos envolventes. Acompanhada em quase todo o seu percurso pela av. Marginal, a Linha de Cascais fomentou ao longo dos anos um crescimento urbano voltado de costas para o rio.

No sentido de contrariar este quadro têm vindo a ser construídos viadutos, pontes, túneis que pontualmente constituem a comunicação entre estes dois territórios que cresceram desligados durante mais de um século.

O intenso tráfego automóvel e ferroviário que atravessa longitudinalmente todo este território permite um zonamento mais fácil por parte das autoridades portuárias, nomeadamente, no caso da área de estudo, e serve como catalizador para intervenções destruturadas fora do contexto urbano como tem vindo a ser proposto e de certa maneira se tem vindo a observar nos últimos anos (Centro Champalimaud, Altis Belém Hotel e spa, serviços do Estado avulsos,...outros).

Soluções como o rebaixamento de ambas as vias (férrea e rodoviária), ou a supressão dos apeadeiros de Lisboa com o prolongamento da linha de metro, têm vindo a ser propostas para a consolidação do espaço urbano ribeirinho da AML. No entanto, outras prioridades têm vindo a ser atendidas, sendo adiada a resolução desta questão ao longo dos anos.

Considera-se que a anulação destas barreiras físicas é imprescindível para a promoção de um desenvolvimento coerente da área ocidental da AML. A sobreposição da av. Marginal e da linha férrea de Cascais permitirá o acesso fluído da população à área ribeirinha e o cerzimento e permeabilidade do espaço público na sua ligação com o Tejo.

### ***Ligação Dafundo – CREL***

A proposta da APL para conceção do terminal de contentores na área do terraplano de Algés deu origem a diversas construções, sendo as mais relevantes a doca seca e a suposta via de ligação à Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL) que teria o intuito de facilitar as acessibilidades ao Porto de Lisboa. Nesse sentido, foi projetada uma ligação CRIL - CREL através da área ribeirinha do Dafundo, tendo sido ainda construído um troço da via para ligação e escoamento do trânsito de pesados ao Alto da Boa Viagem (CREL).

Segundo informação da C.M. Oeiras, esta situação foi posteriormente preterida devido à nova proposta de contentores para sul do Tejo e por haver uma alternativa viável de atravessamento de veículos pesados através do nó da CRIL. Atualmente está construída uma “autoestrada” de quase 1Km paralela à linha da CP que é utilizada como percurso pedonal ribeirinho entre Algés e Dafundo.

### ***Terceira travessia do Tejo (Algés–Trafaria)***

Considerando a utilização intensa da Ponte 25 de Abril, tem vindo a ser equacionada a construção de outro atravessamento entre as duas margens do Rio Tejo.

Para esta terceira travessia foram definidos diversos pontos possíveis, um dos quais a ligação de Algés-Trafaria. A forma de atravessamento que mais se defendia seria a construção de um túnel sob o Rio Tejo na continuidade da CRIL e do IC32 - Circular Regional Interior da Península de Setúbal (CRIPS), de forma a “diminuir o impacto visual desta infraestrutura sobre a zona histórica ribeirinha de Belém” (Barroso, 2008).

No entanto, esta proposta não foi acolhida politicamente, tendo sido também levantadas diversas questões técnicas que se prendiam com a sua construção física, nomeadamente no que diz

respeito: à exequibilidade técnica da construção; à profundidade do leito do rio; à segurança; ao impacto desta infraestrutura no ordenamento do território; à ampliação das acessibilidades em espaços estabilizados que poderia fomentar a pressão imobiliária, criando desequilíbrios em termos de especulação imobiliária, face a outras alternativas de atravessamentos propostas para áreas mais consolidadas e com brownfields que carecem de reconversão como Chelas-Barreiro (Suspiro, 2016).

### ***Ligação pedonal /ciclável intermunicipal***

Outras formas de acessibilidades têm sido implementadas para assegurar a continuidade do percurso ribeirinho da margem direita do Tejo. Nesta área foram desenvolvidas propostas de intervenção que, apesar de estarem até há pouco desenquadradas entre municípios, são agora assumidas como prioritárias para incentivo à mobilidade suave junto ao rio.

No concelho de Oeiras foi construída a pedo-ciclovia que permite a ligação desde Cruz-Quebrada até Algés (Dafundo), ficando a faltar o troço de Belém-Pedrouços para fechar esta ligação.

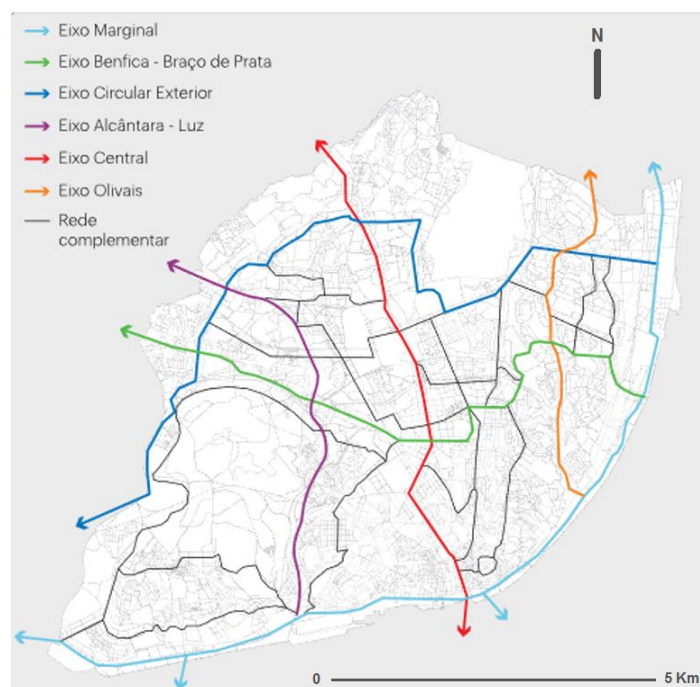


Figura 35 – Nova rede ciclável de Lisboa

Fonte: Jornal Público

De acordo com a CM Lisboa «(...) aos atuais 60 quilómetros dedicados às bicicletas vão juntar-se mais 150, que vão atravessar “transversalmente” a capital, em seis grandes eixos» (Francisco, 2016), para lazer e também para fomentar a utilização da bicicleta como forma alternativa de locomoção no interior da cidade. O eixo Marginal (Cascais-Oeiras-Belém-Loures-Vila Franca), que passará pela área de estudo, tem grande importância no contexto da vivência dos espaços à beira rio.

O plano para a mobilidade ciclável será implementado em dois anos e assenta numa nova estratégia para a cidade: incentivar a entrada de mais bicicletas na cidade, menos carros, mais estacionamento na periferia e interfaces (4.000 lugares).

#### **4.3.2.4 Síntese**

A área ribeirinha entre Algés e Belém é um território de relevante interesse para a AML, quer em termos de valorização turística quer em termos de fruição como área de lazer e estadia para a população. Porém, as condições que este espaço apresenta atualmente não são adequadas para a utilização por parte da população nem valorizam a envolvente do ponto de vista turístico.

A jurisdição desta área por parte da Administração do Porto de Lisboa é incompatível com a sua valorização efetiva. São assim necessárias soluções urbanas que impulsionem a sua rentabilização e que não comprometam a segurança e a sustentabilidade ecológica do local. Soluções de densificação de construção e de especulação imobiliária à beira rio não são adequadas para reabilitação deste espaço ribeirinho. A sua valorização poderá ser mais eficiente com intervenções de renaturalização, conceção de espaços de transição entre a área urbana e o estuário e a permeabilidade transversal com a supressão das barreiras físicas existentes.

A realização de eventos como Volvo Ocean Race ou NOS alive é positiva para o desenvolvimento da economia local, mas este espaço não pode ser tomado como “refém” dos megaeventos pontuais. O espaço ribeirinho deverá ser do uso público predominante e, excecionalmente, poderá ser utilizado para a realização de eventos.

As melhorias previstas em termos de mobilidades suaves poderão trazer mais-valias para valorização desta área. O Espaço Ribeirinho entre Algés e Pedrouços tem um grande potencial no contexto metropolitano e carece de uma intervenção que o valorize numa lógica global da frente ribeirinha de Lisboa.

Considera-se, no entanto, que a proposta referente à “Marina Tejo” [pela sua dimensão no contexto do espaço ribeirinho, e devido às condicionantes que as alterações climáticas poderão impor num futuro próximo (nomeadamente com a subida do nível dos oceanos)], poderá constituir uma solução pouco sustentável do ponto de vista do ordenamento do território. Nesse sentido, ganha relevância a intervenção intermunicipal nesta área, sendo de refletir a conceção de soluções que possam promover a articulação dos territórios, ponderando as questões de densidades e de usos adequados para este espaço ribeirinho.

### 4.3.3 Ligação intermunicipal da Serra de Carnaxide

Os processos requalificação e ordenamento do território são associados à proteção e implementação das estruturas ecológicas, nomeadamente através da conservação das suas componentes biofísicas e paisagísticas.

De facto “(...) o processo de planeamento ambiental deverá orientar as intervenções antrópicas no sentido de reconhecer, conservar e promover elementos naturais e culturais que, por terem características únicas, deverão ser sujeitos a um ordenamento e planeamento ambientalmente sustentáveis, contribuindo desta forma para a qualidade de vida dos habitantes” (Ferreira, 2010: 267).

A consolidação do território através da preservação e revitalização das suas características naturais é apontando pelos vários instrumentos de gestão territorial e cartas para o ordenamento sustentável, como uma boa prática a implementar nos processos de requalificação de espaços urbanos.

O caso de estudo da Serra de Carnaxide, é um cenário paradigmático de fragmentação territorial numa área de fronteira, ainda naturalizada, entre os Municípios de Oeiras, da Amadora e de Sintra.

A dimensão deste espaço, em conjunto com o seu valor ecológico e a densidade populacional dos aglomerados envolventes, geram oportunidades relevantes para a organização de um território com continuidade de sistemas ecológicos e de remate urbano para os três municípios.

Em termos gerais, estima-se que a população diretamente beneficiada com a conceção deste parque ronde os 150.000 habitantes, tendo em conta que este espaço de fronteira agrupa parte significativa do concelho da Amadora e os núcleos de Queluz e de Carnaxide. De acordo com os CENSOS de 2011 aferiu-se o seguinte: Amadora [Freguesias da Venteira (25.295 hab.), Águas Livres (37.340 hab.), e Alfragide (17.076 hab.) (Amadora, 2017)]; Queluz (26.268 hab), Queluz de Baixo (13.861 hab.), Carnaxide (25.911 hab.), totalizando 145.751 habitantes (Censos, 2011).

Porém, existem diversas condicionantes que põem em causa uma solução de enquadramento ecológico para este território partilhado, nomeadamente os compromissos parcelares que cada administração tem para as suas áreas de gestão, que serão determinantes para a resolução de soluções conjuntas na gestão global do território.

Por um lado, as revisões distanciadas em termos temporais dos diferentes PDM podem criar situações de desarticulação na gestão urbana destas áreas de fronteira. Os momentos para ponderação de soluções intermunicipais que ocorrem desfazadamente no tempo, tendem a apresentar formas parciais de intervenção para cada área administrativa. Esta questão induz complexidade na integração e incongruências na estruturação do território. Neste caso concreto, verifica-se que Oeiras e Sintra já concluíram a revisão dos seus PDM, estando a Amadora em fase de revisão. Esta conjuntura pode limitar a conceção de soluções para os espaços urbanos adjacentes, uma vez que já existem compromissos parciais nas diferentes áreas.

Por outro lado, os Municípios de Oeiras e da Amadora já propuseram soluções para este espaço limítrofe com planos de pormenor, que estão desligados em termos de continuidade urbana e territorial. O Plano Parcial do Parque Suburbano da Serra de Carnaxide (Oeiras, 1994) e o Plano Pormenor da Encosta Norte da Serra de Carnaxide (Amadora, 1998), praticamente contemporâneos e incidindo sobre áreas adjacentes, partilham filosofias de intervenção diferenciadas: na Amadora o plano prevê um território de expansão com loteamentos parcelares e uma estrutura verde na sua envolvente (figura 49); em Oeiras são apresentadas soluções mistas com um cariz de maior permeabilidade natural do território (figura 50).

Contrariando estas propostas, e em adaptação a um novo paradigma de interligação dos espaços naturais, temos, como exceção exemplar, os planos designados como “Eixo Verde e Azul” (CMS, 2017) e o “Plano Estratégico de Restauro e Requalificação das Principais Linhas de Água do Concelho de Oeiras” (2016). Estes planos foram desenvolvidos separadamente pelo município de Sintra (através da empresa Monte da Lua) e pelo município de Oeiras, sendo agora proposta uma intervenção interconcelhia que inclui o município da Amadora. Como objetivo principal o plano conjunto prevê a requalificação da bacia hidrográfica do Rio Jamor desde a Serra da Carregueira até à sua foz no Rio Tejo, com soluções de prevenção contra cheias através de estruturas de controlo de caudais e a implementação de percursos pedonais e cicláveis com a beneficiação de cerca de 100 hectares de espaços ribeirinhos.

A implementação destes planos poderá vir a constituir um caso de sucesso na gestão intermunicipal do território, ao contrário do que têm sido as metodologias adotadas nas últimas décadas. Tratando-se de uma estrutura hidrográfica que é comum a três concelhos, são desenhadas novas formas de interligação de espaços de fronteira à volta de um elemento comum que é o rio.

No que respeita à Serra de Carnaxide, estando a esta repartida pelos três concelhos, defende-se uma proposta conjunta que viabilize a conceção de uma megaestrutura verde que sirva toda a população residente na área envolvente. Esta proposta deverá assentar num modelo de governança que permita a integração de políticas e de propostas, ouvindo a população local na implementação de novos usos e soluções ecológicas que permitam articular o território através de um parque intermunicipal da AML. Pretende-se assim que sejam aproveitadas as valências dos diversos espaços expectantes para a conceção de corredores verdes e para implementação de estruturas ecológicas interconcelhias em áreas pouco rentabilizadas como, por exemplo: os loteamentos expectantes e as áreas vedadas do Estado (Academia Militar, envolvente ao Hospital Amadora Sintra, outros); o atravessamento de elementos seccionantes do território; vias de grande fluxo rodoviário (IC19 e EN 117 – Cabos d’Ávila) ou mesmo territórios de construção densificada como se observa nos aglomerados envolventes.

#### **4.3.3.1 Enquadramento e evolução do território**

##### ***Localização e espaço de fronteira entre Carnaxide, Amadora e Queluz***

Em termos geomorfológicos, a Serra de Carnaxide constitui um ponto de destaque na ligação entre Carnaxide, Amadora e Queluz. A delimitação das propriedades assenta numa segmentação que está associada a uma estrutura cadastral alargada, em parte decorrente das atividades agropecuárias de um passado próximo.

O seu abandono gradual propiciou, por um lado, a regeneração “natural de grandes manchas de matos esclerófitos essencialmente compostos por carrasco” (PDMO, 2015), principalmente nas encostas a sul e poente (concelhos de Sintra e de Oeiras), onde existe um território predominantemente naturalizado. Por outro lado, nas encostas a norte e nascente (concelho de Amadora), foram desenvolvidos loteamentos e construções com impactes significativos neste território, constituindo áreas loteadas expectantes com dimensões relevantes e espaços construídos (residenciais e de serviços) de uma forma mais acentuada nas áreas marginais (junto ao EN 117- Cabos D’Ávila). Ainda no concelho da Amadora persistem territórios naturalizados (como a Academia Militar e os espaços envolventes aos loteamentos), que integram áreas importantes para o enquadramento paisagístico e tamponamento da expansão urbanística.

Este território intermunicipal apresenta na sua globalidade cerca de 500 hectares de áreas expectantes que, em grande parte, poderão constituir espaços vocacionados para fruição e descompressão urbanística e ecológica em oposição à grande densificação da sua envolvente.

Para além do património natural que ainda é patente e que se pretende valorizar, encontra-se numa área adjacente um espaço de reserva importante do ponto de vista cultural e histórico - Palácio de Queluz e os seus jardins envolventes. A sua integração numa proposta global para a serra de Carnaxide – conforme já foi proposto por Sintra – constitui uma oportunidade única para a formação de uma estrutura ecológica associada a um elemento patrimonial de expressão considerável. Para além da conceção de uma nova centralidade em áreas periféricas de três concelhos, esta proposta consolida o território através da valorização patrimonial e ecológica de espaços expectantes.

#### **4.3.3.2 Espaços programados para a Serra de Carnaxide**

##### ***Interligação dos PDM de Amadora, Oeiras e Sintra***

Com exceção das condicionantes impostas pelo PROT (nomeadamente no que respeita às áreas vitais e à rede ecológica metropolitana), no caso da Serra de Carnaxide a articulação entre os vários PDM apresenta uma “tímida” intermunicipalidade.

Analisando a Carta de Ordenamento do PDM da Amadora (1994), verifica-se que as situações propostas para este território coincidem na generalidade com o executado no local em termos de infraestruturas. No entanto, tendo em conta que uma parte considerável dos loteamentos realizados permanecem expectantes, julga-se que esta situação poderá constituir uma oportunidade de reversão do ciclo de expansão urbana com a correção de situações pouco estruturantes ao nível do desenvolvimento dos espaços periféricos destes três concelhos.

A Câmara Municipal de Sintra delimitou uma Área de Reabilitação Urbana em Queluz que incorpora o território envolvente ao Palácio (Sintra, 2017), inclusive o espaço de proteção a sul do IC19 (Qta. da Matinha). De acordo com o portal do município, foi realizado um concurso de ideias para a integração paisagística desta área, tendo saído vencedora uma solução que propõe a construção de uma ponte “verde” entre os jardins do “Palácio” e a “Matinha” que interliga os espaços verdes adjacentes a esta via.

Para a Encosta sul da Serra de Carnaxide, a Planta de Ordenamento do PDM de Oeiras (2016) prevê uma utilização de “espaços de uso especial – Equipamentos – desporto, lazer, cultura e recreio”. Em termos de estrutura ecológica fundamental este espaço está parcialmente integrado na Reserva Ecológica Nacional e em Áreas Vitais da Rede Ecológica Metropolitana (desde o aglomerado de Carnaxide até à fronteira com os concelhos adjacentes), sendo porém de referir que todo este território se encontra condicionado à execução do plano de pormenor conforme foi atrás referido.

### ***Plano Diretor Municipal de Amadora***

Para a encosta Norte da Serra de Carnaxide constituiu o PDM da Amadora (1994) a Unidade Operativa 05 (UOP05) que abrange uma área de 285 hectares inserida em parte da freguesia da Venteira. No entanto, considerou-se que deveria ser estudada conjuntamente parte da UOP02, uma vez que esta unidade compreende também um território com dimensão relevante (Academia Militar), que tem vindo a servir de tampão à expansão urbana e que poderá agora constituir uma ligação ecológica importante com o centro da Amadora.

No que respeita à UOP05, o Plano Diretor Municipal da Amadora (PDMA) refere que esta “é uma área de grande sensibilidade paisagística, com potencialidades de instalação de equipamentos de nível municipal/regional” e que “(...) destina-se predominantemente a espaços verdes de protecção e enquadramento, espaços urbanos mistos e parque de escritórios (...) onde se pretende ver implementada uma zona verde municipal integrada na estrutura verde regional e proporcionar a instalação de unidades de emprego (parque de escritórios) que reforcem a estrutura económica do município” (PDMA, 1994).

De acordo com o Artigo 70.º (Uso do Solo), estavam preconizados os usos por classe de espaços: “verde de protecção e enquadramento urbano; urbanizável; urbanizável misto; equipamento e industrial/serviços existentes”.

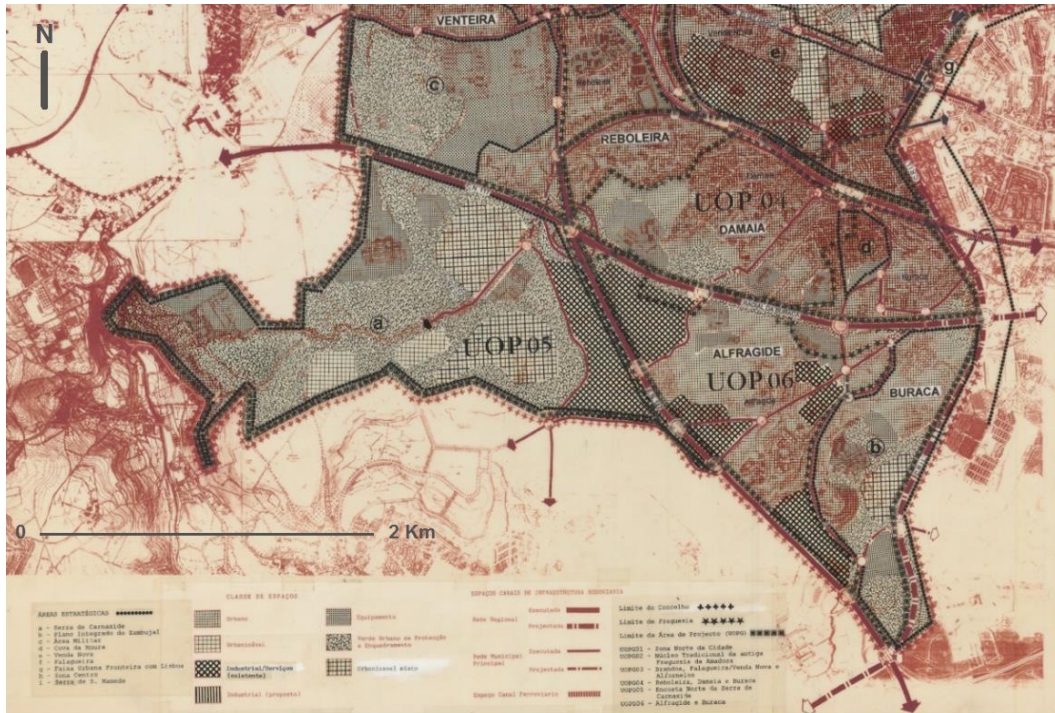


Figura 38 - Extrato do PDM Amadora (1994) – Serra de Carnaxide e área envolvente

Fonte: CMA – PDM Amadora (1994)

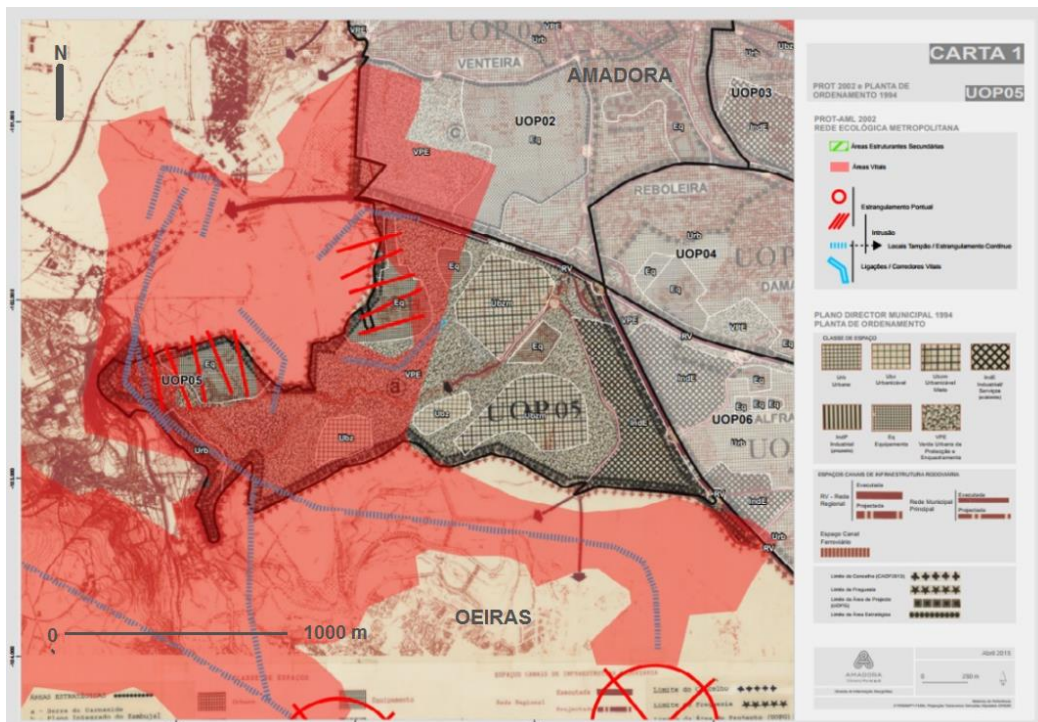


Figura 39 - Excerto da planta de ordenamento do PDM da Amadora sobre a rede ecológica metropolitana PROTAML (2002)

Fonte: CMA – REOT - Relatório da avaliação da execução do PDM por unidade operativa de planeamento - 2014

É interessante observar que a sobreposição do PDMA com a rede ecológica metropolitana do PROT (2002) apresenta dois estrangulamentos, concretamente no espaço do hospital Amadora-Sintra e no topo da Serra de Carnaxide (figura 39), mas viabiliza a continuidade de áreas verdes através dos espaços da Academia Militar em atravessamento do IC19.

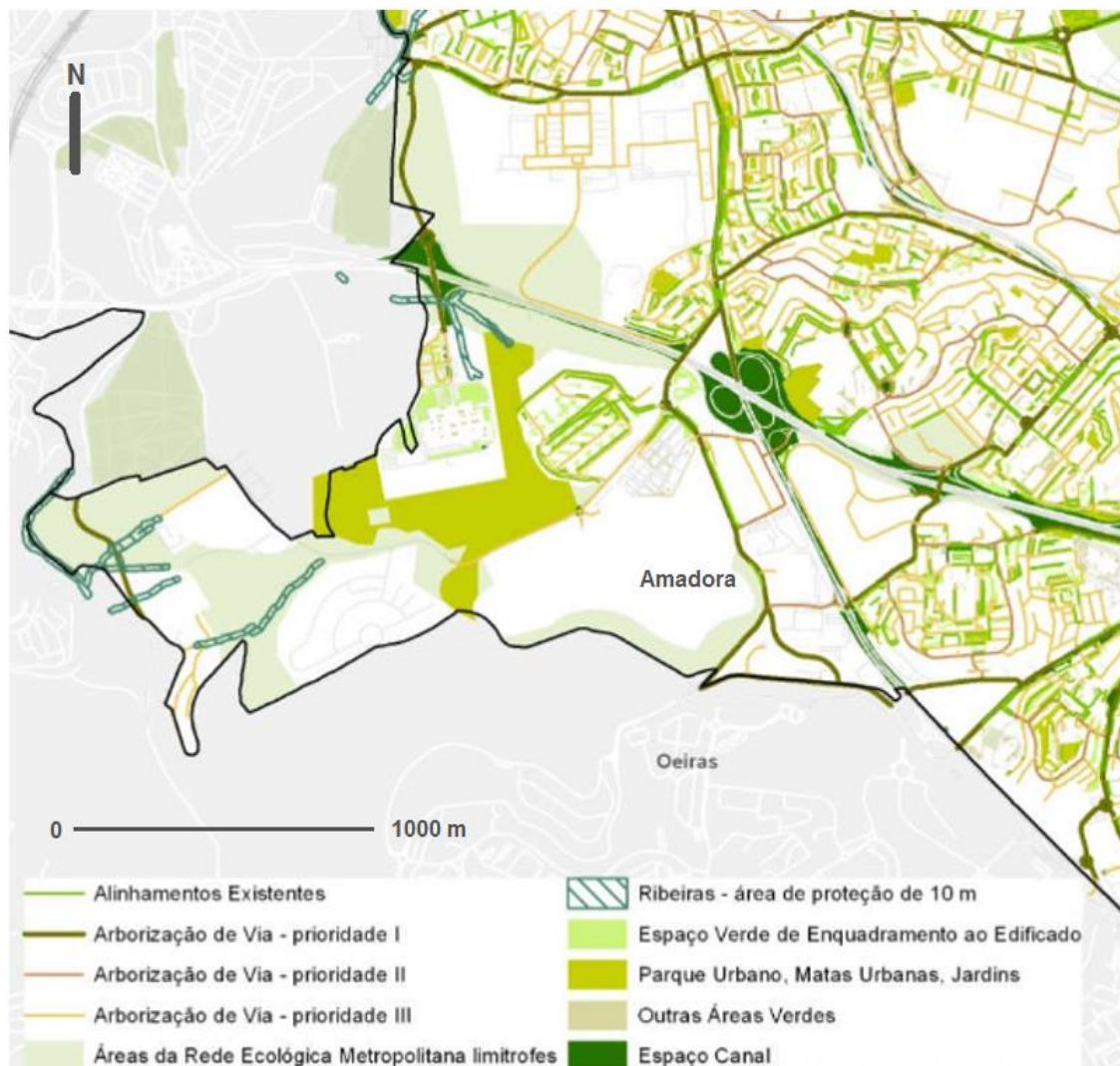


Figura 40 - Excerto da planta do modelo estratégico de arborização para o município da Amadora – horizonte - 2020

Fonte: CMA - REOT - 2014

Conforme se constata no modelo estratégico de arborização (figura 40) apresentado no Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) do PDMA existem na encosta norte da serra de Carnaxide soluções de interligação do território com espaços verdes de enquadramento, parques urbanos e áreas da Rede Ecológica Metropolitana que poderão constituir corredores de ligação intermunicipais. Apesar deste território se encontrar comprometido por diversos loteamentos, considera-se que o município da Amadora tem condições para viabilizar a conceção de corredores ecológicos com as diversas áreas administrativas.

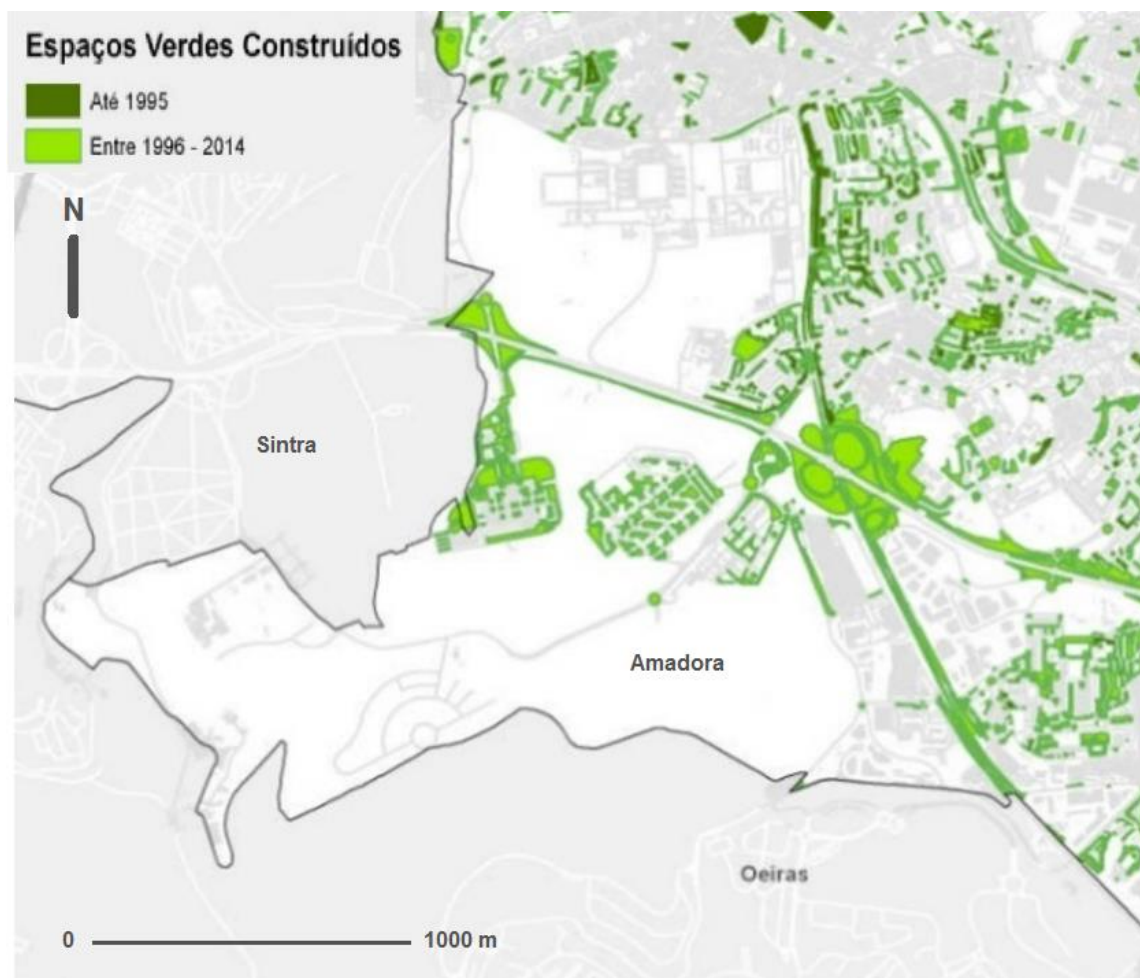


Figura 41 – REOT - Excerto da planta da evolução da rede de espaços verdes no município da Amadora 1995-2014

Fonte: CMA – REOT - 2014

No entanto, verifica-se que os espaços previstos para a Serra de Carnaxide (Amadora) estão ainda expectantes, não havendo até ao presente uma definição formal sobre a construção da estrutura verde delineada na figura 40.

Por sua vez, constata-se que zonas programadas para parque urbano (figura 42) que deveriam constituir uma reserva, estão assinaladas como Urbanizável e Urbanizável Misto no REOT PDMA. Este facto poderá entrar em dissonância com a pretensão da CM Amadora em termos daquilo que está previsto no Modelo Estratégico de Arborização e assim inviabilizar em parte a possível continuidade franca de um eixo verde.

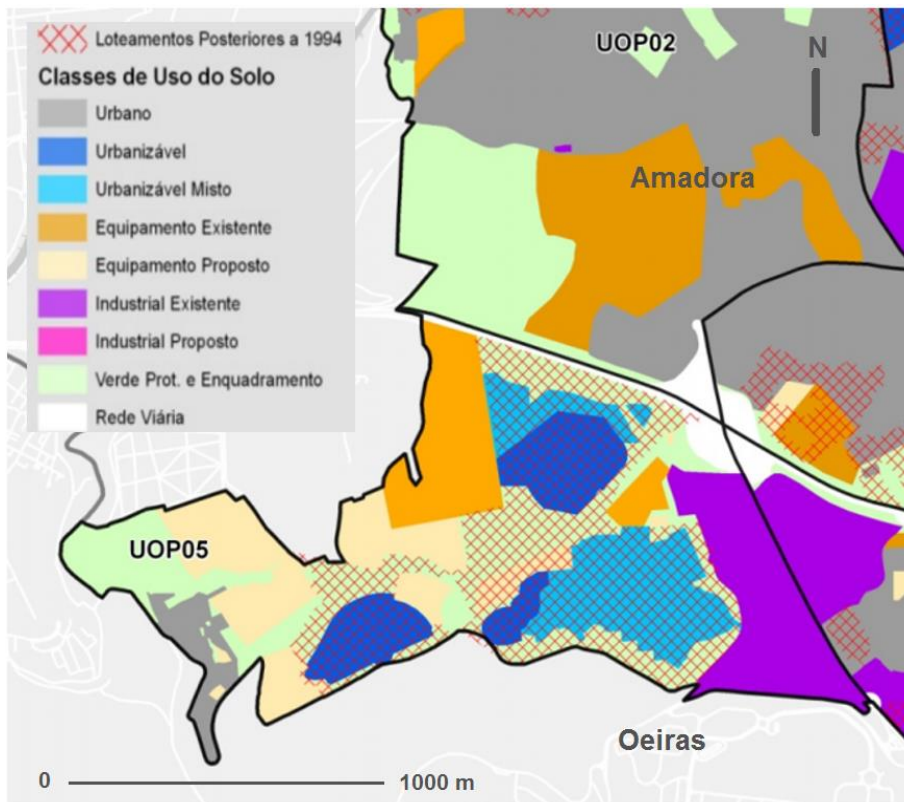


Figura 42 – REOT - Excerto da planta de ordenamento do PDM da Amadora sobre os loteamentos posteriores a 1994

Fonte: CMA – REOT - Relatório da avaliação da execução do PDM por unidade operativa de planeamento – 2014

A reserva apresentada para os espaços intersticiais dos loteamentos da encosta norte da Serra de Carnaxide, apesar da sua preponderância no território, permite ainda a constituição de uma estrutura verde de colmatação. A adaptação destes espaços na integração com as áreas de fronteira pode propiciar a conceção de novos caminhos na ligação intermunicipal, através de corredores verdes estruturantes.

O excerto da carta representada na figura 43 refere-se à reserva urbanística decorrente de Planos de Pormenor, Loteamentos. Conforme refere o REOT PDMA (2014) “(...) Representam 113 hectares de terreno não comprometido mas que são considerados para urbanização em PDM (...)”, num território que decresceu em termos populacionais 3,2% (na década de 90) e 0,4% (na década 2000-2010).

Posto isto, será de equacionar se é sustentável a manutenção das áreas de expansão comprometidas. De acordo com este documento, “(...) este valor de reserva urbanística, sem contabilizar os fogos devolutos, é um fator relevante para pensar o modelo de desenvolvimento futuro.”

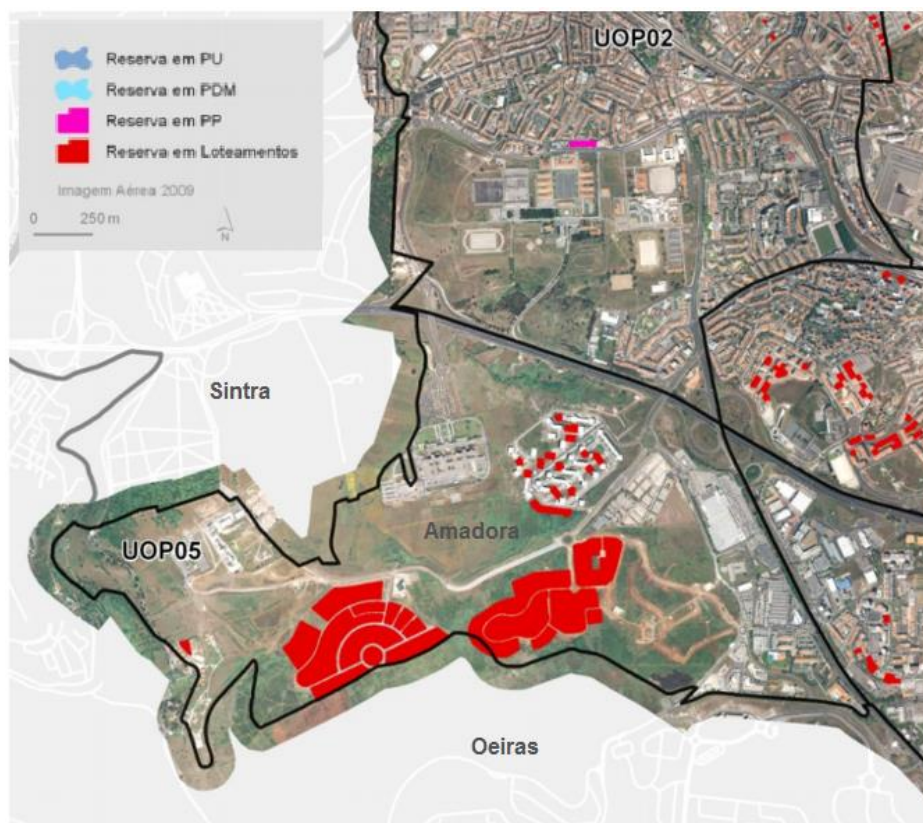


Figura 43 - Excerto da planta de reserva prevista de planos e loteamentos em 2012

Fonte: CMA – REOT - Relatório da avaliação da execução do PDM por unidade operativa de planeamento - 2014

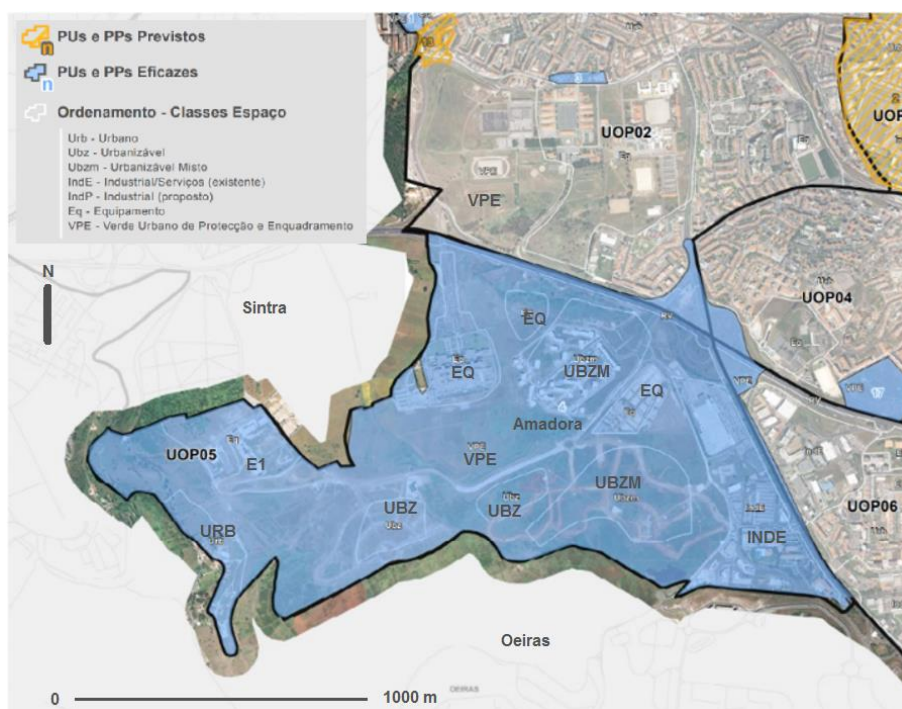


Figura 44 - Planos de urbanização e de pormenor eficazes e previstos pelo PDM da Amadora

Fonte: CMA – REOT - Relatório da avaliação da execução do PDM por unidade operativa de planeamento – 2014

### **Plano Diretor Municipal de Oeiras**

O PDM de Oeiras (2015) prevê para Serra de Carnaxide espaços de uso especial – equipamentos na área do desporto, lazer, cultura e recreio.

Conforme refere este instrumento, deverá ser considerado o “Ordenamento da Serra de Carnaxide como grande espaço de lazer com possibilidade de prática de desporto diversificado” (...) “Zonas como a Serra de Carnaxide e outros espaços singulares que se pretendem afirmar como valores paisagísticos e espaços de desafogo associados ao recreio e ao lazer” (...) “Estruturas de Equilíbrio Ambiental - Parque Urbano da Serra de Carnaxide” soluções que estão, em grande parte, espelhadas no Plano Parcial do Parque Suburbano da Serra de Carnaxide.

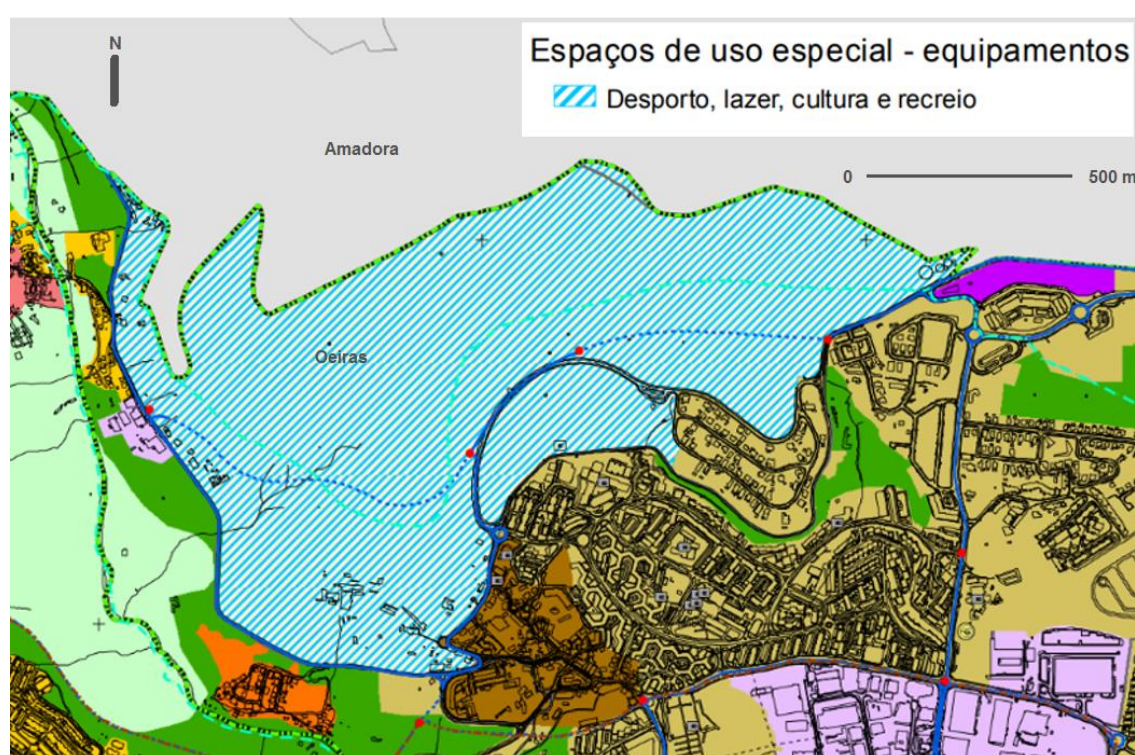


Figura 45 - Extrato da planta de ordenamento - PDM Oeiras – classificação e qualificação do Solo – Serra de Carnaxide

Fonte: CMO – PDM de Oeiras (2015)

O Parque Urbano da Serra de Carnaxide constitui parte da estrutura verde principal do concelho de Oeiras, integrado em quatro principais áreas de equilíbrio ambiental e tem como principal estratégia fomentar a conceção de corredores verdes e de áreas naturalizadas do concelho de Oeiras.

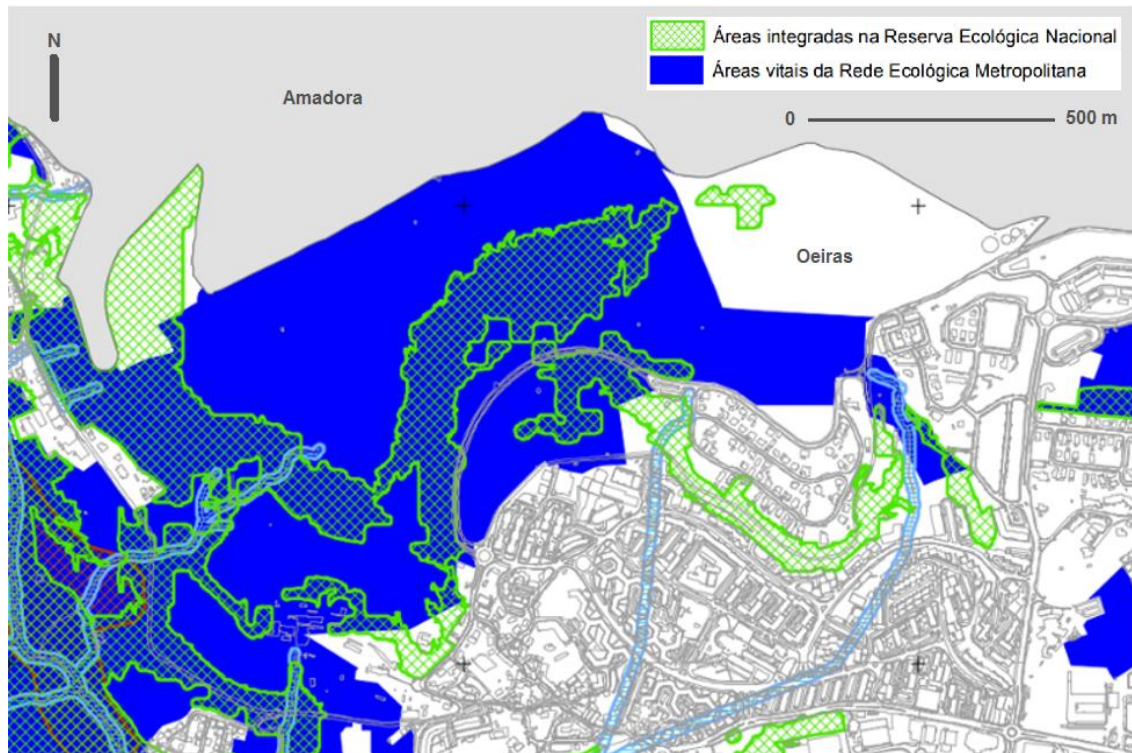


Figura 46 - Extrato da planta de condicionantes – PDM Oeiras - Estrutura Ecológica Fundamental – Serra de Carnaxide

Fonte: CMO – PDM Oeiras (2015)

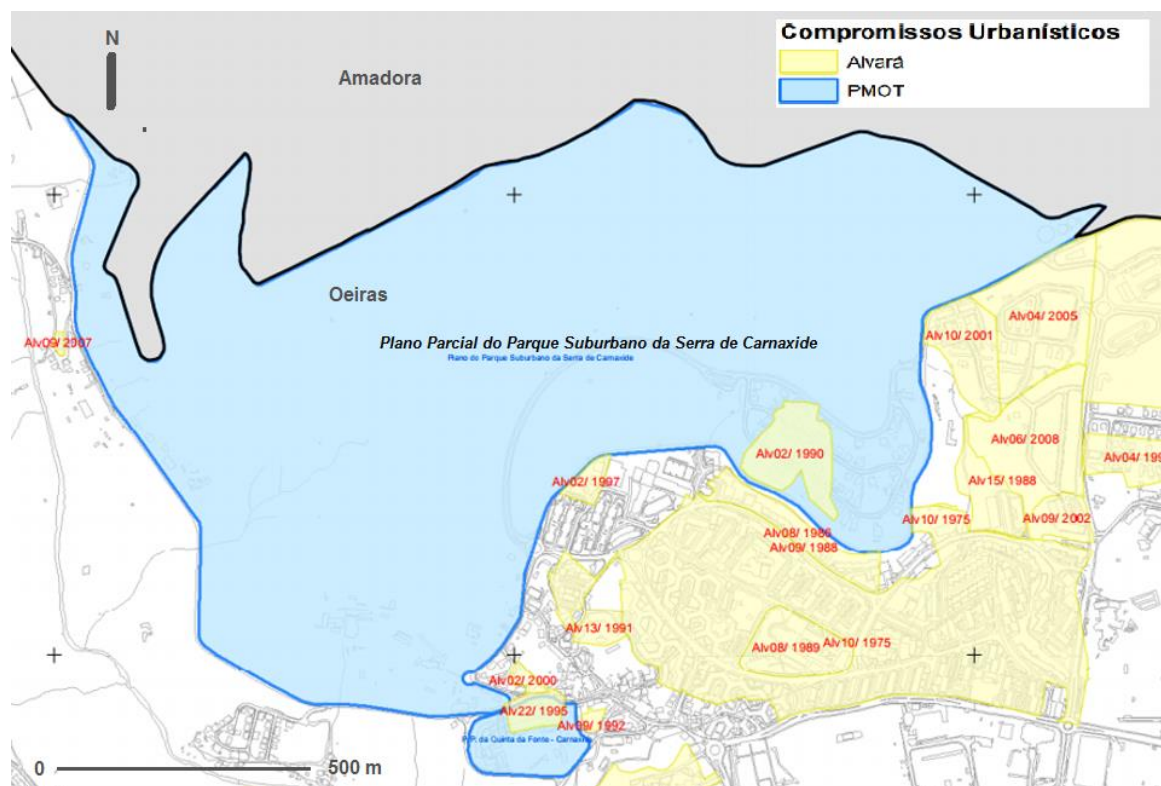


Figura 47 - Extrato da carta de compromissos urbanísticos – PDM Oeiras – Serra de Carnaxide

Fonte: CMO - PDM Oeiras (2015)

Em termos de tipologia de ocupação do solo, o PDM de Oeiras (2015), privilegia neste espaço uma ocupação de policulturas, florestas abertas, cortes e novas plantações, vegetação esclerófito, vegetação com herbáceas naturais e culturas temporárias de sequeiro (figura 48).

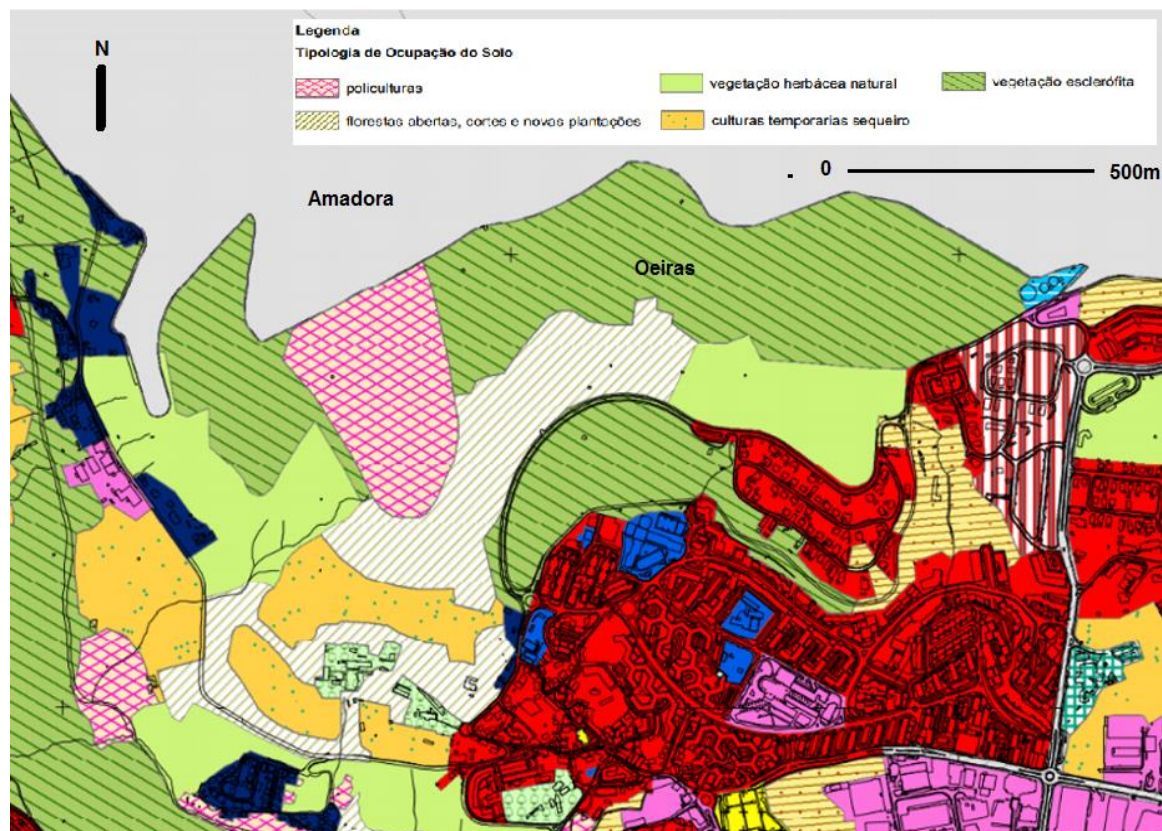


Figura 48 - Extrato da carta de tipologia de ocupação do solo – PDM Oeiras – Serra de Carnaxide

Fonte: CMO - PDM Oeiras (2015)

### ***Plano Diretor Municipal de Sintra***

Tendo em consideração o Modelo de Desenvolvimento Municipal definido para o município de Sintra no âmbito da Revisão do PDM, constata-se que são propostas soluções relevantes para a implementação de uma estrutura ecológica intermunicipal. Neste caso, são identificados os principais “corredores ambientais” e os “sistemas sensíveis” que devem ser “preservados e valorizados” (PDMS, 2016), em articulação com os concelhos limítrofes, situação que contraria as soluções que têm vindo a ser preconizadas para a AML e que será de assinalar como exemplar.

Entre outros, é apresentado um sistema integrado na Rede Ecológica Metropolitana (PROTAML) que, relacionado com o caso em estudo, promove a ligação formal entre a Serra da Carregueira e a Ribeira de Barcarena. Verifica-se que este instrumento define uma ligação ainda ténue entre a Serra da Carregueira e a Serra de Carnaxide (que constituem unidades próximas com valor patrimonial natural relevante). Esta situação poderá dever-se à grande preponderância que a via IC19 estabelece no atravessamento dos espaços interconcelhios a sul de Sintra, nomeadamente

no que se refere a uma intervenção fluida entre o palácio de Queluz e a Matinha através do rio Jamor e em ligação com a Serra de Carnaxide.

Para além da questão de requalificação das linhas de água e do controlo dos seus caudais, estas ligações estabelecem uma integração relevante dos diferentes sistemas com novos usos associados à fruição dos espaços naturais, à valorização dos sistemas ecológicos dependentes das linhas de água e à naturalização de espaços urbanos com a conceção de corredores verdes e com a redução dos riscos de cheias através da construção de bacias de retenção.

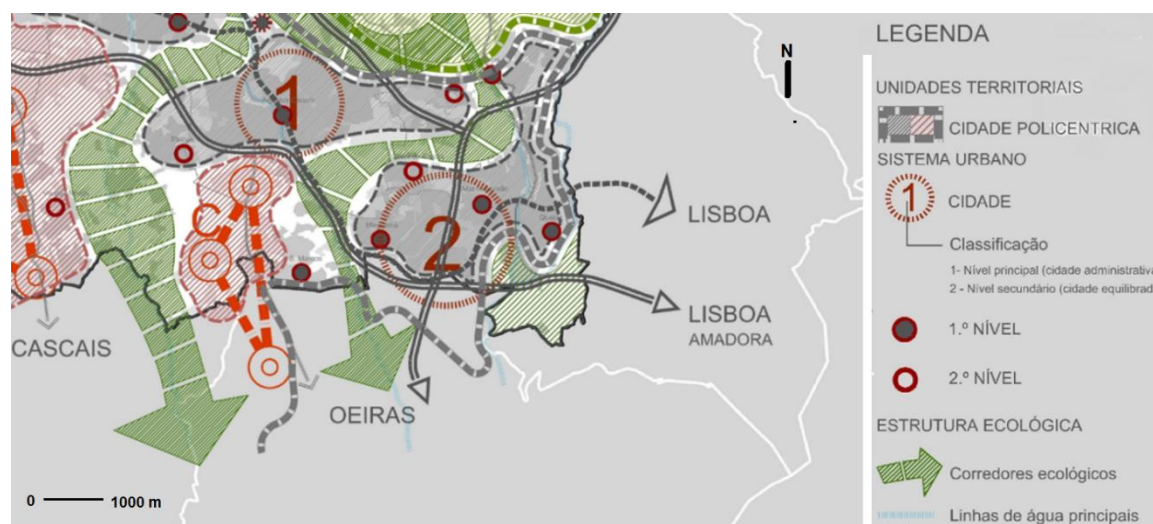


Figura 49 - Extrato do modelo de desenvolvimento territorial (2015) PDM Sintra – Queluz - Serra de Carnaxide

Fonte: CMS – PDM Sintra (2015)

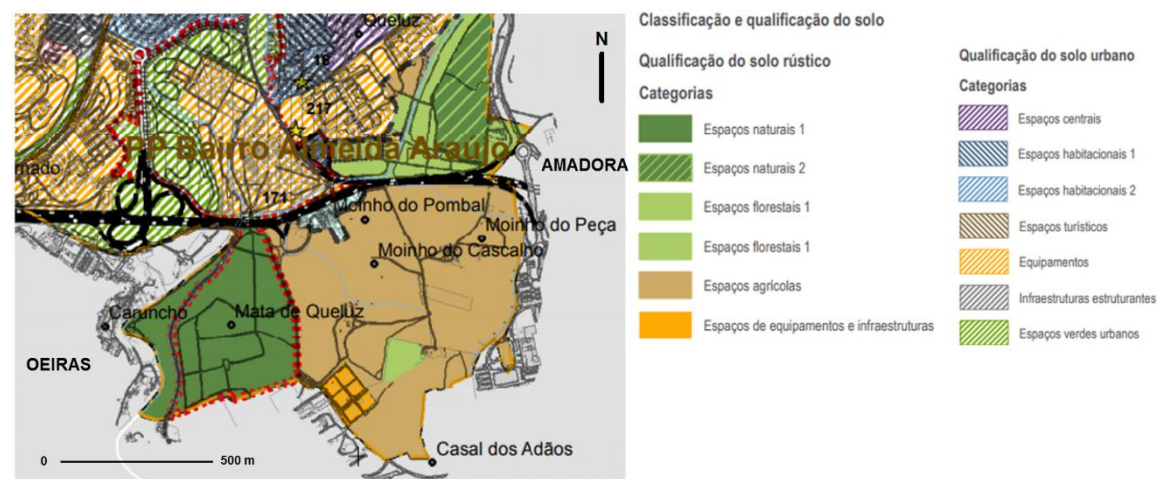


Figura 50 - Extrato da Planta de Ordenamento do PDM de Sintra (área de fronteira com os concelhos da Amadora e Oeiras)

Fonte: CMS – PDM Sintra (2015)

Numa fase posterior, e de acordo com o Regulamento do PDMS, foi previsto para a zona do Parque da Carregueira /Rio do Jamor a Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG) n.º 3 que deverá "(...) Garantir a conectividade ecológica norte/sul ao longo do Rio Jamor, desde a Serra da Carregueira até ao limite territorial a sul do Concelho de Sintra; Potenciar instrumentos

intermunicipais que assegurem o funcionamento hídrico do Rio Jamor, o desenvolvimento de espaços e percursos integrados e promoção do património metropolitano (...)” de modo a “(...) Integrar o sistema patrimonial do Palácio de Queluz e da Matinha de Queluz” (PDMS, 2016).

Esta Unidade define estratégias gerais para um possível entendimento integrado entre municípios para a valorização do território metropolitano através da estrutura hídrica interconcelhia.

Para além do caso de estudo será de salientar que Sintra terá definido uma estratégia que prevê a requalificação de áreas adjacentes a diversas ribeiras que atravessam núcleos urbanos (Laje, Jardas e Jamor) como forma de “descompressão urbana e potencial para desempenhar um papel na qualidade de vida das populações e revitalização das centralidades” (PDMS, 2106), mas estabelecendo compromissos a jusante, neste caso com Oeiras e Amadora, como se referiu atrás para o “Eixo Verde e Azul”.

### ***Plano de Pormenor da Encosta Norte da Serra de Carnaxide***

O Plano de Pormenor da Encosta Norte da Serra de Carnaxide (Amadora, 1998) abrange uma área aproximada de 300 hectares e foi aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 106/98.

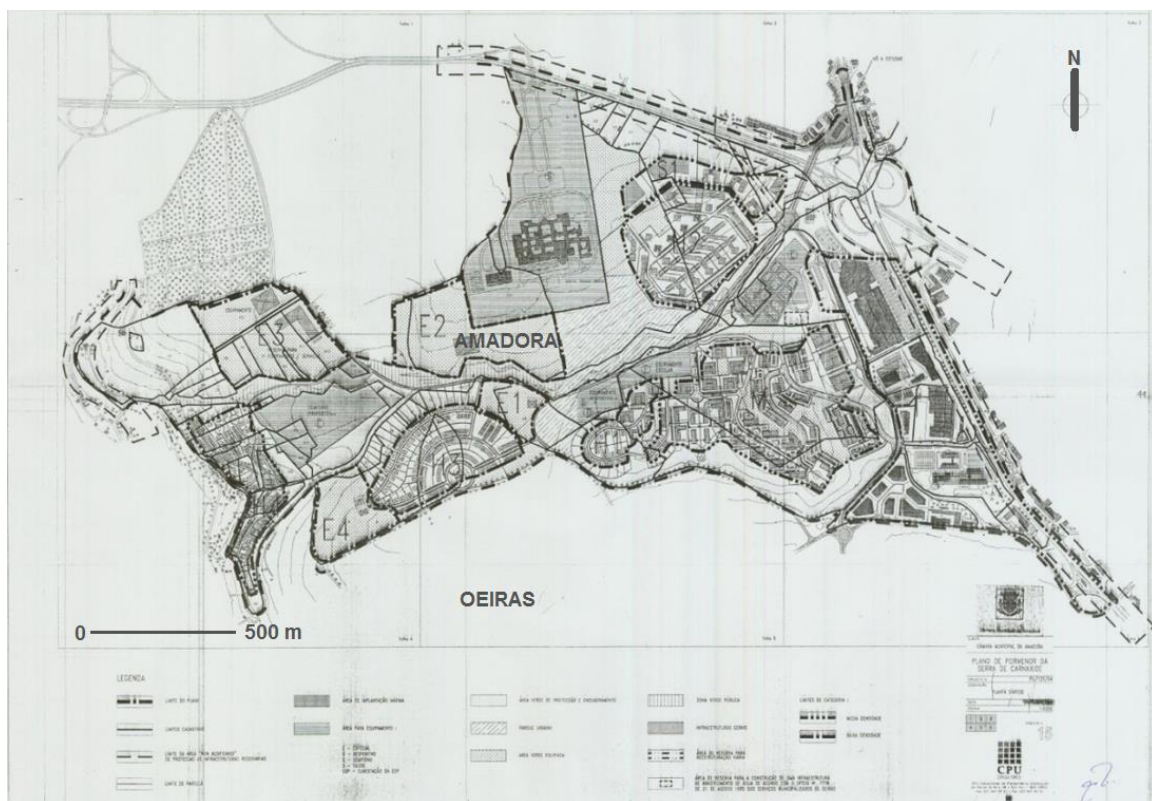


Figura 49 - Planta de enquadramento do plano de pormenor da encosta norte da Serra de Carnaxide – 1996 – Amadora

Fonte: Diário da República n.º 192/98 II série

Analisando a classificação dos usos previstos, observa-se que apesar da grande concentração de loteamentos aprovados (e executados), estão também definidas áreas verdes de enquadramento

que poderão salvaguardar a existência futura de percursos verdes para atravessamento de uma rede ecológica intermunicipal.

De acordo com o artigo 30.º deste diploma, é definido que “As áreas de terreno destinadas a parque urbano fazem parte integrante da estrutura verde do concelho e nelas apenas serão permitidas construções de apoio aos usos a prever” e que é da competência do município o desenvolvimento das ações “que considere necessárias para o estabelecimento do programa definitivo (...)” (PPENSC, 1998).

Uma vez que se trata de uma situação dependente do município, será importante defender que sejam programadas soluções que possam integrar formas de atuação mais consonantes com aquilo que é o interesse público. Neste caso deverão ser garantidas condições para a criação ou preservação de espaços canais que permitam atravessamentos (futuros de forma a viabilizar ligações intermunicipais), conforme é proposto através das Redes Ecológicas Metropolitanas do PROTAML (2002).

Tabela 14 - Excerto do quadro de grau de concretização do PDM Amadora

PU/PP	Área Concretizada	Área Não Concretizada	Edificado Concretizado	Edificado Não Concretizado	Edificação		Total
					Através Loteamento	Uso Não Definido	
PP Serra de Carnaxide	49%	31%	-	-	19%	1%	100%
Todos os Planos	46%	34%	0,5%	0,4%	15%	5%	100%

Fonte: CMA - REOT - PDMA (2014)

De acordo com o REOT - PDMA, constata-se que a percentagem de execução dos Loteamentos respeitantes ao Plano de Pormenor da Encosta Norte da Serra de Carnaxide é bastante reduzida (Tabela 14). Conforme referido, tendo em conta o crescimento escasso da população deste concelho, considera-se que a inversão da tendência de estagnação da execução dos loteamentos será pouco provável no futuro próximo.

A questão referida acarreta problemas de ordenamento do território e da sustentabilidade na gestão e manutenção destes empreendimentos expectantes que criam despesas avultadas para o município e ocupam áreas que poderiam ter usos mais adequados face às necessidades da população.

No entanto, conforme é defendido por técnicos deste município, apesar de haver mecanismos de reversão, trata-se de um cenário de impasse que carece de uma definição política conjunta assente numa “tomada de consciência da população e nos movimentos de opinião”, através da definição de “compromissos e contratualizações” entre o público e o privado.

## **Plano Parcial do Parque Suburbano da Serra de Carnaxide**

O Plano Parcial do Parque Suburbano da Serra de Carnaxide (Oeiras, 1994) que ainda se encontra em vigor, abrange uma área aproximada de 160 hectares.

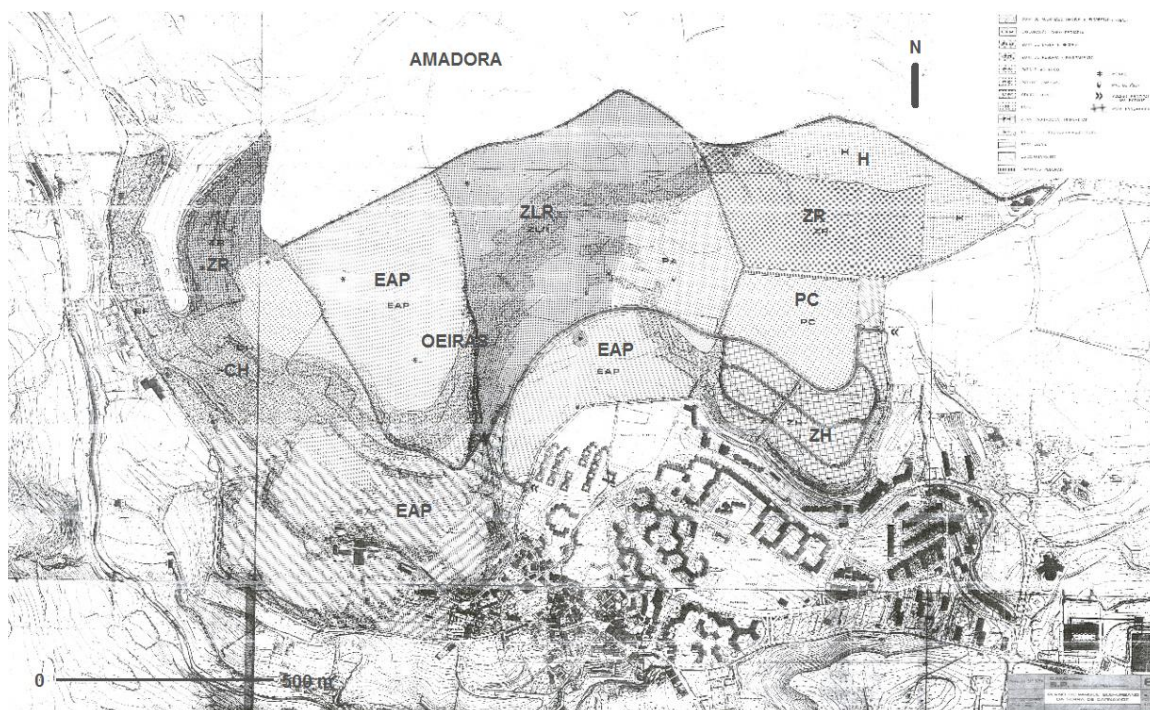


Figura 50 - Plano parcial do parque suburbano da Serra de Carnaxide (Oeiras, 1994)

Fonte: CMO – Arquivo Municipal da CM Oeiras

O seu regulamento prevê um zonamento com as seguintes valências: PC (Parque de Campismo); PA (Parque Aquático); ZR (Zona de Reserva); ZH (Zona de Habitação); UH (Unidade Hoteleira); EAP (Exploração Agro-Pecuária); ZLR (Zona de Lazer e Recreio); CH (Centro Hípico).

Com a exceção da zona ZH, o plano não prevê índices específicos: sendo um instrumento indicativo ou interpretativo, contraria os planos mais atuais que preveem parâmetros definidos para índices e geometrias de ocupação.

Conforme entrevista prestada neste município, salienta-se que “a filosofia geral do plano tem objetivos globais que permitem que os limites a atribuir sejam determinados pela solução que se pretende construir numa perspetiva de manutenção da sustentabilidade e do equilíbrio do território”.

De acordo com o estabelecido no artigo 8.º do regulamento, são definidas diversas normas que apontam para essa premissa, nomeadamente no que respeita ao reforço no cumprimento do artigo 122.º do RGEU que impõe a conceção de soluções que “contribuam para a dignificação e valorização estética do conjunto” e a inviabilização de propostas que possam comprometer o “aspeto das povoações ou dos conjuntos arquitetónicos, edifícios e locais de reconhecido interesse histórico ou artístico ou de prejudicar a beleza das paisagens”.

Por sua vez, prevê o artigo 10.º que “Os terrenos não ocupados com edificações públicas ou privadas deverão ser objeto de um correto tratamento paisagístico, salvaguardando e valorizando-se a qualidade da paisagem e das próprias construções” (PPPSSC, 1994). O plano propõe soluções como: a “arborização de terrenos declivosos” e a implantação das construções salvaguardando “os solos classificados sobre o ponto de vista da qualidade agrícola” (idem) com projetos paisagísticos específicos para as diversas áreas de intervenção.

Por ser um plano com definições subjetivas e discricionárias (por parte do município), a sua concretização foi limitada à zona habitacional, com benefícios notórios na preservação de um território que se mantém naturalizado.

Diversos empreendimentos têm sido propostos para o local: Villa Cavalia, Parque de Símios, Parque das Descobertas, Centro Desportivo, escolas; no entanto, devido a constrangimentos orçamentais por parte dos promotores e tomadas de posição política, a situação deste território é expectante, sendo mantidas as suas características no decorrer dos anos.

Apesar do cadastro da encosta sul da Serra de Carnaxide ser fragmentado, a C.M. Oeiras foi adquirindo ao longo do tempo parte dos terrenos através da compra e de permutas, o que poderá ser vantajoso para uma possível intervenção municipal preponderante.

No caso de se proceder à revisão do plano, a renaturalização deste território deverá ser considerada numa perspetiva de valorização intermunicipal como continuidade de eixos e percursos verdes que possam contribuir para uma melhor integração das Redes Ecológicas Metropolitanas.

### ***Eixo Verde e Azul***

Conforme foi referido, no âmbito de um protocolo estabelecido entre os Municípios da Amadora, Oeiras e Sintra (através da empresa Parques de Sintra – Monte da Lua), estão a ser desenvolvidos os projetos parcelares para a conceção do “Eixo Verde e Azul”. Neste Plano são definidas estratégias para a requalificação da bacia hidrográfica do rio Jamor e espaços envolventes ao palácio de Queluz.

O objetivo deste projeto intermunicipal é desenvolver um conjunto de ações no âmbito da conceção de um percurso ribeirinho, integrando soluções de prevenção de riscos de cheias, a requalificação das margens com a adaptação a circuitos de mobilidades suaves, no sentido de melhorar a qualidade de vida e a segurança das populações locais assim como preservar os espaços naturais envolventes.

São previstas ações de requalificação em cerca de 50 hectares de percursos e “100 hectares de “novos” espaços verdes ao longo da ribeira de Carenque e do rio Jamor, desde a nascente na Serra de Carregueira, atravessando Belas e Queluz, até à foz, na Cruz Quebrada” (CMO, 2017).

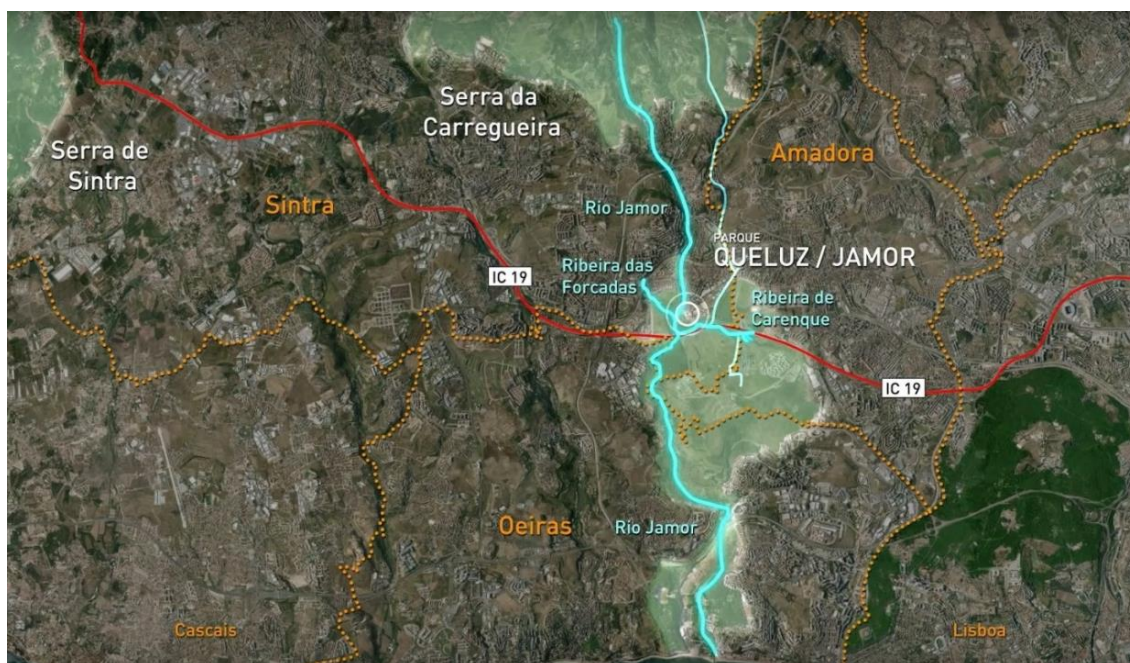


Figura 51 - Integração dos planos “Eixo Verde e Azul” e “Plano Estratégico de Restauro e Requalificação das Principais Linhas de Água do Concelho de Oeiras” (2016)

Fonte: Gazeta de Miraflores

Será interessante salientar a solução de vanguarda que resulta do entendimento de três áreas administrativas distintas no desenvolvimento conjunto de planos de valorização ecológica de um território intermunicipal.

Neste caso, a área de intervenção está localizada a poente do caso de estudo (serra de Carnaxide), o que terá influência para a eventual requalificação do território envolvente em termos ecológicos e paisagísticos.

#### 4.3.3.3 Síntese

A manutenção e valorização das estruturas ecológicas deste território de fronteira será uma forma eficaz para consolidação dos tecidos urbanos fragmentados, através da implementação de sistemas ecológicos que aumentem o potencial de biodiversidade e integrem o território no seu conjunto.

De facto, “a Estrutura Ecológica (EE) deverá constituir um instrumento de planeamento ambiental e de ordenamento do território que oriente a ocupação e transformação antrópica do território” (Ferreira, 2010: 1). A conceção de uma estrutura contínua de articulação do espaço da Serra de Carnaxide contribuirá para a sustentabilidade ecológica intermunicipal e promoverá o equilíbrio do

território em compatibilização com os efeitos negativos que a pressão urbana exerce na sua envolvente.

Apesar da evidência da situação proposta, refere-se que a implementação de uma solução integrada no contexto intermunicipal depende de diversos fatores que se sobrepõem à mera conceção formal do espaço. Em concordância com as declarações prestadas em entrevista aos técnicos da C.M. da Amadora (sobre uma eventual proposta de integração deste espaço nos moldes referidos), pareceu evidente que os problemas de implementação de uma solução desta natureza decorrem principalmente de questões de governança: “Como se contratualiza uma solução para este território, tendo em conta as tensões que existem? Quem são os proprietários? Quem paga a sua construção? Qual o modelo executar e como será a sua gestão? Quem implementa a solução e como se mantém o espaço?”

Será de reter ainda que a conceção de uma solução desta natureza, pela sua complexidade e pelo número de atores envolvidos, poderá necessitar da gestão intermunicipal, à semelhança do que tem sido preconizado no projeto conjunto do “Eixo Verde e Azul” e “Plano Estratégico de Restauro e Requalificação das Principais Linhas de Água do Concelho de Oeiras”.

#### **4.4 COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL COM OS CONCELHOS LIMÍTROFES DE OEIRAS**

A governança intermunicipal é uma forma de articulação conjunta baseada em processos de cooperação e organização – horizontal e vertical - entre os vários atores na conceção e implementação de políticas de ordenamento do território.

Esta forma de organização tem como grandes objetivos a constituição de modelos de gestão e de coordenação entre as várias formas de poder, que possam viabilizar políticas transversais coesas, do ponto de vista coletivo e garantir coerência na estruturação do território.

Neste caso concreto, no que concerne à gestão dos espaços de fronteira do concelho de Oeiras, são analisadas algumas questões respeitantes à governança horizontal, na relação direta com os municípios adjacentes e à governança vertical, relativamente à influência que determinados organismos da Administração Central exercem nos processos de gestão intermunicipal do território.

A complexidade urbana inerente à evolução dos processos de conurbação na AML tem criado desequilíbrios nos territórios de fronteira que necessitam de ser colmatados. Os casos estudados mostram que é imperativo encontrar formas de administração conjunta capazes de conceber soluções mais adaptadas às necessidades das populações e ao cerzimento dos tecidos interconcelhios.

No sentido de se fomentar a simplificação dos procedimentos associados à descentralização de competências para os municípios e com o intuito de responsabilização dos mesmos na condução dos processos de elaboração, revisão e acompanhamento dos seus PDM, foi determinada a constituição de comissões de acompanhamento (CA). Pretende-se que as diferentes entidades que intervêm direta ou indiretamente na gestão do território municipal possam contribuir para melhorar a articulação dos vários planos e programas de ordenamento. [Portaria n.º 1474/2007 de 16 de novembro (revogada pela Portaria 277/2015)].

Apesar das CA partirem de uma estruturação vertical com a monitorização principal associada às CCDR, estas comissões assentam num modelo de funcionamento também de Governança Horizontal. O objetivo de integrar as várias autoridades locais nestes processos está relacionado com a necessidade de simplificação dos procedimentos e a concertação dos diversos interesses conjuntos para a fase de elaboração e acompanhamento da proposta de plano ou da sua revisão.

São assim integradas entidades que possam interessar na revisão do PDM, cabendo às câmaras municipais a responsabilidade pela definição dos trabalhos e a metodologia a seguir no acompanhamento e gestão das orientações de políticas setoriais, planos e projetos na área de intervenção do seu Plano.

Os critérios definidos para a revisão dos PDM, estabelecem diretrizes para a coordenação das várias orientações de iniciativa da Administração Central e Local que possam resultar em conflitos, garantindo assim a eficácia e a articulação intermunicipal e regional. O RJIGT, no seu artigo 83.º define também que “o acompanhamento da elaboração do plano diretor municipal é assegurado por uma comissão consultiva de natureza colegial, coordenada e presidida pela comissão de coordenação”.

Esta Comissão, composta pelos “(...) representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas, da entidade Intermunicipal e de outras entidades públicas cuja participação seja legalmente exigível”, analisa o plano e propõe soluções de alteração que sejam adequadas com o desenvolvimento sustentável dos planos que interagem com o território em questão. Deste modo, pretende-se assegurar que na elaboração e revisão dos Planos Municipais sejam garantidas soluções de conformidade e compatibilização com os programas de âmbito nacional e regional e planos e projetos locais, que poderão condicionar as soluções propostas. Este diploma prevê o debate, a informação e a concertação de interesses ao nível dos processos de revisão dos PDM, de uma forma coordenada e consolidada com as várias entidades que gerem o território e os espaços envolventes.

Assim, foram analisadas as atas das reuniões realizadas com a Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras pelos representantes dos concelhos limítrofes e agentes da Administração Central e também o acompanhamento de Oeiras em relação aos planos de concelhos que já realizaram a revisão dos seus PDM.

#### **4.4.1 Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras**

Analisados os pareceres e comentários no âmbito da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras, observa-se que existe uma articulação preponderante por parte dos organismos setoriais da Administração Central (CCDRLVT; DRAPLVT; DGAIED; IMTT; Estradas de Portugal; InIR; DGPC; ARS-LVT e outros), nomeadamente no que respeita à compatibilização das políticas e planos preconizados por estas entidades e o fundamento técnico das soluções propostas por parte dos municípios (tabela 15).

Tabela 15 – Incidência dos pareceres e comentários no âmbito da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras

Entidades	Conteúdo da observação
	Cumprimento de normas legais aplicáveis e compatibilidade com Instrumentos de Gestão Territorial
CCDRLVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	Compatibilização com o PROTAML Compatibilização de planos com o RJGT Classificação de solo em REN Regime de acessibilidade a edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais EEM - Estrutura Ecológica Municipal
Estradas de Portugal, S.A.	Regulamento geral do Ruído
InIR – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias	PRN – Plano Rodoviário Nacional
DRAPLVT – Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo	Classificação de solo em RAN
DGAIED - Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa	Redefinição de Usos para os terrenos/edifícios militares
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil	Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndios Regime geral de resíduos
APL – Administração do Porto de Lisboa	Plano Nacional Marítimo Portuário Estatutos do Porto de Lisboa Plano Integrado da Rede de Infraestruturas de Apoio à Náutica de Recreio
DGT – Direção Geral do Território	-
DGPC – Direção Geral do Património Cultural	Compatibilização de Planos de Salvaguarda
Turismo de Portugal	Regulamentação no uso de equipamentos hoteleiros
IPDJ - Instituto Português do Desporto e Juventude	-
DRELVT - Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo	-
SANEST - Saneamento Costa Estoril S.A.	Serviços de utilidade pública
REFER - Rede Ferroviária Nacional - EPE	
EPAL - Empresa Portuguesa de Águas Livres SA	
INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil	

Fonte: PDM de Oeiras (2015)

A Comissão pronuncia-se entre outros temas sobre: o cumprimento e a compatibilidade do PDM face ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); a definição do modelo territorial de cada município em relação às orientações, condicionantes e planos dos vários organismos referidos.

Apesar dos pareceres das Comissões de Acompanhamento não serem vinculativos, a análise destas entidades externas é relevante para a consolidação das propostas dos planos. As observações prestadas pelos organismos da Administração Central sobre a compatibilidade ou conformidade da proposta do plano com os instrumentos de gestão territorial eficazes são analisadas pelos municípios, sendo as mesmas acolhidas ou preteridas no desenvolvimento do processo da revisão através de uma fundamentação técnica objetiva.

Para além das entidades Estatais, são também consultados os municípios adjacentes para exporem as suas expectativas em relação ao plano, tendo em consideração a gestão e a articulação com os seus territórios. Esta é uma boa prática para a resolução dos problemas de fronteira e para a consolidação dos territórios interconcelhios. Todavia, após análise das atas da comissão de acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras, constata-se que a intervenção dos representantes dos concelhos adjacentes é ténue face àquilo que seria expectável na gestão dos territórios de fronteira, nomeadamente em propostas de articulação dos outros municípios com Oeiras.

Analisadas as observações prestadas pelos representantes dos municípios adjacentes que integram esta Comissão de Acompanhamento, revela-se que é prestado, na generalidade, um papel pouco interventivo nas questões de fronteira do concelho de Oeiras.

As questões levantadas pelos representantes dos municípios em termos de compatibilidade ou conformidade das propostas com os instrumentos de gestão territorial eficazes estão associadas a situações pontuais de ligação viária e acessibilidades, assim como compromissos sobre a utilização de solos em áreas residuais específicas.

Tabela 16 - Conteúdo de observação dos pareceres e comentários dos técnicos representantes dos municípios envolventes no âmbito da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM de Oeiras

Municípios	Conteúdo da observação
	<b>Cumprimento de normas legais aplicáveis e compatibilidade com Instrumentos de Gestão Territorial</b>
Cascais	Proposta de redefinição pontual de usos de solo/índices na área de fronteira de Abóbada - Laje
Sintra	Proposta de continuidade de infraestrutura de transportes interconcelhia (SATU)
Amadora	Proposta pontual de reformulação de acessibilidade interconcelhia
Lisboa	Demarcação de limites administrativos

Fonte: PDM de Oeiras (2015)

#### **4.4.2 Oeiras nas Comissões de Acompanhamento de revisão dos PDM dos concelhos adjacentes**

Analisada a intervenção de Oeiras nas Comissões de Acompanhamento de revisão dos PDM de concelhos adjacentes, verifica-se que a atuação é similar face àquilo que foi aferido para o acompanhamento do PDM de Oeiras pelos outros municípios: os representantes de Oeiras nas CA abstêm-se de se pronunciar em relação às opções estratégicas definidas pelos seus “vizinhos”. Considera-se que do ponto de vista do ordenamento do território numa escala metropolitana, esta situação é prejudicial para a população e para o desenvolvimento sustentável dos próprios concelhos.

#### **4.4.3 Coordenação Vertical**

A Governança Vertical na gestão local do território refere-se à relação que as Autarquias estabelecem com a Administração Central e os seus organismos de gestão. A confrontação dos interesses locais em relação à organização das disposições regulamentares legais e às políticas promovidas pela Administração Central, criam limitações na gestão municipal do território.

Aspetos como a definição dos termos de conceção, localização e programação de equipamentos, e infraestruturas estruturantes (rodoviárias, portuárias, aeroportuárias), restrições de utilidade pública e servidões administrativas que são impostas ao poder local, caracterizam uma relação hierárquica, por vezes desequilibrada, entre a Administração Central e as Autarquias.

As escalas de interesse que derivam do contexto enunciado criam conflitos na organização do território. Soluções de planeamento e de gestão, que poderiam ser administradas a um nível intermunicipal ou mesmo metropolitano, são centralizadas em organismos da tutela do Governo que, pela sua gestão unilateral, desfasada das questões locais, cria entropias relevantes nos espaços urbanos.

Tendo em conta o impacto que a implantação de grandes infraestruturas e equipamentos (ou as respetivas servidões) têm na gestão local do território, considera-se que estes processos de decisão deveriam ter uma maior influência do poder local, ou metropolitano, permitindo assim harmonizar as políticas centrais com as locais numa escala intermédia.

Embora se observem casos de boas práticas [como a constituição de uma Comissão Mista de Coordenação na elaboração dos PROT - que integra além de representantes da Administração Central (e respetivos serviços desconcentrados), representantes das Autarquias Locais e suas estruturas associativas e da Sociedade Civil], persistem exceções que ultrapassam as discussões locais e sobrelevam-se aos planos na gestão do território. Como exemplos das situações descritas e em relação ao tema desta dissertação, destacam-se os organismos: Administração do Porto de Lisboa (APL); Estradas de Portugal (Infraestruturas de Portugal); o Ministério da Defesa Nacional [(Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED))].

O exemplo da servidão definida para uso portuário na área de intervenção da Administração do Porto de Lisboa é um dos casos que tem vindo a ser apresentado como controverso na relação pouco saudável da gestão dos interesses nacionais com os interesses locais: a ocupação de parte significativa da frente ribeirinha do Estuário do Tejo através da gestão de uma entidade portuária cria situações incongruências na organização local do território.

Ainda que se tenha vindo a assistir à libertação pontual de espaços para usos urbanos, observa-se que a autonomia de gestão das áreas administradas pela APL pende para a valorização dos interesses setoriais nacionais (portuários) a que está vinculada, em detrimento dos interesses locais (territoriais/urbanos).

A gestão dos conflitos existentes é parcial ficando os municípios à mercê daquilo que é definido para estes espaços pela administração portuária, considerando que os mesmos têm um valor relevante para a população em termos urbanos no seu usufruto e vivência espacial.

O Ministério da Defesa Nacional através da [(Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED)], estabelece uma relação direta com os municípios na gestão das suas áreas de intervenção. A presença deste organismo nas Comissões de Acompanhamento da revisão dos PDM vai ao encontro de soluções de compromisso na matéria da gestão das servidões militares no contexto local.

Tratando-se de questões de segurança militar, é priorizada a manutenção destas reservas e a limitação à construção nas suas áreas envolventes. Apesar da permanência do exército condicionar a gestão urbana nestes espaços, constata-se que a manutenção de áreas livres sem ocupação urbana – ou com ocupação reduzida – tem vindo a ser importante para uma gestão equilibrada do território, nomeadamente na constituição de espaços “non aedificandi” que servem de reserva, transição e blocos de resistência à expansão e densificação urbana.

Se por um lado, a gestão estanque destes territórios (que resulta do direito a veto que este organismo tem na gestão das suas áreas de servidão), poderá constituir um entrave à evolução das áreas urbanas, por outro, a manutenção das servidões militares tem, em diversos casos, um efeito de travão a soluções menos sustentáveis do ponto de vista ambiental (como aconteceu, por exemplo, no processo da ex-Fundição de Oeiras).

Relativamente à empresa Infraestruturas de Portugal, é de salientar que as vias rodoviárias nacionais têm assumido uma importância estratégica no ordenamento do território em termos da mobilidade e da acessibilidade, proporcionando vantagens competitivas para o país no âmbito da globalização.

Apesar da sua importância no contexto nacional, é de salientar que estas infraestruturas junto a aglomerados urbanos criam, por vezes, disfunções ambientais e de ordenamento do território,

principalmente associadas: ao excesso de ruído, à insegurança e a fragmentação das áreas urbanas e dos espaços naturais.

Num contexto de desenvolvimento sustentável é necessário criar soluções de compromisso na gestão das redes rodoviárias que são impostas nos territórios locais. Cada vez mais as estradas se expandem e alargam para permitir melhor fluidez de tráfego condicionando espaços de vivência urbana.

A gestão destas vias, a cargo das Infraestruturas de Portugal (agora numa fusão da REFER com as Estradas de Portugal), exerce uma grande pressão sobre o território, impondo soluções que, apesar de solucionarem problemas rodoviários nacionais e regionais, criam obstáculos ao ordenamento dos espaços urbanos e naturais.

#### **4.4.4 Síntese**

Será de salientar que as soluções de continuidade territorial de larga escala são principalmente introduzidas por organismos da Administração Central, em particular pela CCDRLVT, ficando os contributos prestados para a gestão intermunicipal predominantemente a cargo desta entidade.

Tendo em conta os interesses diretos e as implicações que os PDM têm na estruturação dos seus territórios, principalmente na gestão das áreas de fronteira administrativa, considera-se que a fraca intervenção dos concelhos adjacentes, em sede das reuniões das Comissões de Acompanhamento, são oportunidades desperdiçadas para o ordenamento do território e para coesão dos tecidos intermunicipais.

A desconsideração que se revela, por parte dos representantes dos municípios na construção de soluções integradas de gestão destes espaços intermunicipais é patente nos documentos estudados. Uma vez que a gestão e a qualificação do uso do solo são competências expressas das autarquias, julga-se que as questões decorrentes da separação voluntária ou da definição de formas de consolidação dos territórios intermunicipais deverão ser sanadas em sede de negociações intermunicipais.

Para além das questões de coordenação horizontal, defende-se que é necessário encontrar um equilíbrio entre os órgãos da Administração Central e os Municípios, tendo em conta que a atuação dos primeiros é por vezes demasiado “musculada”, resolvendo questões nacionais ou regionais, porém, pondo em causa a gestão eficaz dos espaços urbanos e o interesse da população local.

A gestão do território com uma coordenação vertical mais equilibrada permite que sejam garantidas servidões e soluções que vão ao encontro dos interesses nacionais e, por sua vez, propicia a continuidade e coesão das áreas urbanas.

Como é visível, a coordenação entre dois níveis diferentes (nacional/regional e local) gera incompatibilidades territoriais, por via da escala de abordagem, e tem implicações diretas na vida das populações, assim como no desenvolvimento das áreas urbanas. São assim necessárias

soluções de articulação a uma escala intermédia que possam garantir políticas adequadas para o desenvolvimento integrado em termos nacionais, regionais e locais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de expansão urbana que tem marcado a Área Metropolitana de Lisboa contribuiu para uma ocupação pouco sustentável em termos de ordenamento do território. Apesar de nas últimas duas décadas ter ocorrido uma alteração positiva na sua estruturação (o modelo monocêntrico, organizado radialmente a partir da cidade-centro tem evoluído para um modelo polinucleado), persistem múltiplas situações de fragmentação e de dispersão em conurbações “intermitentes” que produzem o fracionamento do território.

O crescimento assimétrico e disperso das cidades da periferia de Lisboa criou problemas em termos da sustentabilidade dos espaços urbanos: a articulação e a consolidação dos espaços intersticiais interconcelhios foi comprometida, situação que se agravou pela gestão autónoma dos espaços municipais. A implementação dos PMOT viabilizou políticas territoriais fechadas dentro das diferentes áreas municipais, que promoveram o crescimento de espaços de conurbação com características distintas em termos de usos, qualificação e interligações. A articulação dos territórios urbanos, quase sempre vista numa ótica intramunicipal, criou fragmentações e desequilíbrios como se constata nos casos de estudo apresentados para as áreas limítrofes do concelho de Oeiras com os seus concelhos adjacentes.

A coesão territorial dos espaços interconcelhios tem sido preterida em termos políticos e técnicos. Os espaços limítrofes dos concelhos são tratados como áreas periféricas pelas autarquias, quer ao nível do planeamento, quer ao nível da gestão. Apesar dos problemas de fragmentação urbana serem transversais na AML, agudizam-se em espaços de fronteiras administrativas.

Salienta-se também como promotor da inconsistência intermunicipal na AML a desarticulação dos usos e a qualificação dos espaços entre PDM de diferentes concelhos. Como se pôde constatar, as ações de cerzimento de espaços intermunicipais têm sido proteladas, mesmo em sede de revisão dos planos. Os municípios, na generalidade, participam pouco na articulação intermunicipal destes instrumentos de gestão territorial, potenciando múltiplas disfunções que se traduzem em barreiras e contradições que deveriam ser sanadas ao nível local.

Em consonância com as orientações dos diversos instrumentos de gestão territorial supramunicipais e considerando as múltiplas recomendações internacionais para o urbanismo sustentável, é imprescindível a definição de estratégias intermunicipais que promovam a articulação e a coerência dos espaços intersticiais entre áreas administrativas diferenciadas.

A colmatação urbana estratégica poderá assumir-se como uma forma sustentável para recuperação e revitalização destes espaços, garantindo soluções adaptadas e coerentes com a morfologia urbana esparsa, resolvendo os problemas funcionais, de continuidade e de vivência dos espaços intermunicipais.

Por outro lado, a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solo, de Ordenamento do Território e do Urbanismo introduziu instrumentos de cariz urbano ao nível intermunicipal (plano de urbanização intermunicipal e plano de pormenor intermunicipal), que permitem aos municípios contíguos adotar estratégias interconcelhias e formas de cooperação para superação dos problemas comuns. Considera-se que a resolução das questões de articulação de espaços urbanos e naturais em áreas de fronteira devem ser geridas ao nível local de acordo com as competências que são atribuídas aos municípios.

A questão da governança tem também uma expressão relevante nos processos de interligação destes espaços, assumindo a componente política maior protagonismo no desenvolvimento de sinergias e cooperação entre municípios para a conceção dos planos referidos. Para além disso, é de ressaltar a importância das diversas entidades reguladoras e administrativas que gerem estruturas e organismos ao nível metropolitano, que devem participar na criação de soluções para a resolução destes problemas, nomeadamente na conceção de infraestruturas e de equipamentos de interesse intermunicipal e na gestão das acessibilidades, dos transportes coletivos e das restantes formas de mobilidade.

Tendo em conta as situações descritas, importa refletir sobre o desenho de novos caminhos que possam contribuir para a interligação dos territórios de fronteira dos municípios da AML:

- Na perspetiva da coesão territorial, deverá ser assegurada uma maior integração horizontal dos Planos Diretores Municipais em termos de usos nas áreas residuais de fronteira interconcelhia. Excluindo-se algumas exceções, é importante que sejam determinadas políticas que imponham a coordenação intermunicipal destes espaços intersticiais em termos de usos, índices, cércelas, acessibilidades e equipamentos;
- Desenvolvimento de estudos à escala urbana e em áreas intermunicipais que possam estruturar os espaços de fronteira e diluir assimetrias na consolidação do território metropolitano;
- Será necessário implementar novos modelos de governança através do reforço do papel das diversas instituições na política de planeamento metropolitano e na concertação de estratégias a um nível intermunicipal;
- Através de um planeamento holístico intermunicipal deverão ser determinadas orientações objetivas que estimulem o desenvolvimento coerente destes espaços com processos de reurbanização e colmatação urbana;
- São necessárias alterações no planeamento e na gestão do território, que estruturam o espaço municipal como um todo, mesmo em áreas periféricas interconcelhias;
- A administração do espaço municipal deverá assegurar o cumprimento das recomendações internacionais para o ordenamento do território, nomeadamente no que respeita à: conectividade e competitividade; polinucleação e compactação; sustentabilidade e sintonia com a natureza; dinâmica de qualificação territorial e coesão social.

Em conclusão, através da associação de municípios que partilham problemas comuns nos seus territórios de fronteira poderão ser diluídas as incongruências territoriais que aí persistem pela construção conjunta de soluções. As incompatibilidades de ordenamento das áreas interconcelhias são o resultado de décadas de gestão e planeamento intramunicipais isolados que terão de ser invertidos numa lógica de cerzimento e harmonização das diferentes características de cada território municipal, num processo colaborativo e benéfico para todos.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ascher, François – Novos Princípios do Urbanismo, Livros Horizonte, Lisboa, 2010

Ascher, François - Metapolis, acerca do futuro da cidade - Celta Editora, Oeiras, 1998

Barata-Salgueiro, Teresa – “Lisboa, Metrópole policêntrica e fragmentada” – Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia – v. 32, n.63 (1997) pp. 179-190

Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade – Carta de Aalborg - Conferência Europeia sobre cidades sustentáveis – UE - 1994

Carvalho, Jorge; Pardelha, Paulo; Bernardo, Luís; Leitão, Sofia - “Referencial metodológico para o arranque de Unidade de Execução (ilustrado por UE do Monte da Caparica, Almada)” retirado em 1.08.2017 do site: [http://ordenaracidade.pt/site-jcarvalho/assets/files/2446/2013\\_uemet.pdf](http://ordenaracidade.pt/site-jcarvalho/assets/files/2446/2013_uemet.pdf)

Carvalho, Jorge - Ordenar a Cidade - 2ª Edição - Quarteto Editora - Coimbra, 2013

Carvalho, Jorge; Cancela d'Abreu, Alexandre - A ocupação dispersa no quadro dos PROT e dos PDM – Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – Universidade de Évora e Universidade de Aveiro – 2011

Cidades do Amanhã – desafios visões e perspetivas – EU – 2011 - ISBN 978-92-79-23158-2  
doi:10.2776/54301 Comissão Europeia, Direção Geral da Política Regional

Clegg, Elaine; Vogt, Kendelle – Quality Infill - recommendation tools - Idaho Smart Growth and Urban Land Institute, Idaho District Council, City of Boise, 2010

Costa, Sandra Vaz; Pereira, Margarida – “O plano de urbanização da costa do sol e a política urbana de Duarte Pacheco” – in O plano de Urbanização da Costa do Sol – uma visão inovadora para o território – Município de Oeiras, 2008, pp.10-23

European Union - LEIPZIG CHARTER on Sustainable European Cities - 2007 – retirado em 21.02.2017 do site [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

Ferreira, José Carlos – “Estrutura ecológica e corredores verdes – estratégias territoriais para um futuro urbano sustentável” – PLURIS - 4.º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável - Universidade do Algarve - Faro - 2010 pp. 69-90

Geddes, Patrick – Cities in Evolution – An Introduction to the town planning movement and to the study of civics – London – Williams & Norgate, 1915

Pereira, Margarida – “As metamorfoses da cidade dispersa” – Geoinova – Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional – FCSH/UNL, N.º 10, Lisboa, 2004, pp 129-142

Pereira, Margarida - AAVV (2016) Classificação do Solo e Urbanismo - Atas e Comunicações, Lisboa, CCDRLVT/Direção de Serviços de Ordenamento do Território Classificação do Solo e Urbanismo, 2016

Pereira, Margarida; Nunes da Silva, Fernando – “Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?” - Cadernos Metrópole – volume n.º 20, 2.º semestre, São Paulo – 2008 pp. 107-123

Pereira, Margarida; Nunes da Silva, Carlos – “As Grandes áreas urbanas – Contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente” – Actas do Seminário – Gestão de grandes áreas urbanas, Lisboa, 2001, pp. 73-89

Pereira, Margarida; Rosado, Ana Rita – “Política de ordenamento do território em grandes áreas urbanas: linhas de orientação estratégica” – Actas do Seminário – Gestão de grandes áreas urbanas, Lisboa, 2001, pp. 135-148

Piroddi, Elio; Colarossi, Paolo – The urban project: from fragmentation to recomposition – La Sapienza University – Arch. & comport./Arch. Behavior, -1991

Portas, Nuno; Domingues, Álvaro; Cabral, João – Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades - Fundação Calouste Gulbenkian – 4.º Edição – Lisboa – 2007

Portas, Nuno; Domingues, Álvaro; Cabral, João – Políticas Urbanas II – Transformações, Regulação e Projectos - Fundação Calouste Gulbenkian – Lisboa - 2011

Portas, Nuno – Os tempos das Formas – Vol II: A Cidade Imperfeita e a Fazer - Escola de Arquitetura da Universidade do Minho – 1.º Edição – 2012

Portas, Nuno (2000). Do Vazio ao Cheio. Obtido 24 de Setembro de 2017, de <http://www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc>

Santana, Dionísio - Guia de Portugal (vol. 1, Lisboa e Arredores, 1924) – Biblioteca Nacional de Lisboa – Fundação Calouste Gulbenkian, 1991

Silva, Fernando Nunes; Costa, Nuno Marques – “Transportes públicos urbanos – A situação em Portugal” – Actas do Seminário – Gestão de grandes áreas urbanas, Lisboa, 2001, pp 315-335

Soares, Luis – “Ordenamento e Planeamento do Território no contexto Metropolitano” – Atlas da AML, Área Metropolitana de Lisboa – 2003, pp. 246-291

United Cities and Local Governments - “Global Charter Agenda for Human Right In the City” - Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights United Cities and Local Governments (UCLG) – 2011

Wheeler, Stephen – Smart Infill – Creating a more livable communities in the bay area – a guide for bay area leaders - Greenbelt Alliance, San Francisco, 2002

### **Programas, Planos e Pareceres**

Câmara Municipal de Amadora – Plano Diretor Municipal de Amadora. Amadora: CMA, 1994. Disponível online no sítio institucional em 2017

Câmara Municipal de Amadora – O Plano Pormenor da Encosta Norte da Serra de Carnaxide 1998. Disponível online no sítio institucional em 2017

Câmara Municipal de Cascais - Plano Diretor Municipal de Cascais: CMC, 2015, disponível online no sítio institucional em 2017

Câmara Municipal de Lisboa – Plano Diretor Municipal de Lisboa. Lisboa: CML, 2012, disponível online em [pdm.cm-lisboa.pt](http://pdm.cm-lisboa.pt)

Câmara Municipal de Oeiras – Plano Diretor Municipal de Oeiras: CMO, 2016, disponível online em 2017

Câmara Municipal de Oeiras - Informação técnica n.º 14458/2017 DPGU/DP, referente ao projeto – “Fundição de Oeiras Village” C. M. Oeiras - 2017

Câmara Municipal de Oeiras – O Plano Parcial do Parque Suburbano da Serra de Carnaxide: CMO, 1994

Câmara Municipal de Sintra – Plano Diretor Municipal de Sintra. Sintra: CMS, 2016, disponível online em 2017

Câmara Municipal de Sintra – O Eixo Verde e Azul - Sintra: CMS, 2016, disponível online em 2017

CCDRLVT – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa e Vale do Tejo – 2002

CCDRLVT – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa e Vale do Tejo – Proposta técnica final – 2010 – CCDRLVT

CCDRLVT – Plano Regional de Ordenamento do Território – Área Metropolitana de Lisboa - relatório de estudos de fundamentação técnica – Vol. IV – PORLVT – Lisboa – 2001

DGT - Programa Nacional da Política de Ordenamento de Território – programa de ação e relatório anexos à lei n.º 57/2007 de 4 de setembro retificado pela declaração n.º 80-A de 7 de setembro de 2007

Valsassina Arquitetos, Federico, Projeto da “Fundição de Oeiras Village”, Lisboa - 2017

## **Webgrafia**

AML – Área metropolitana de Lisboa – Quem somos – consultado o site em 07.2017:  
[http://www.aml.pt/index.php?cp=COMPONENT\\_TEXT&sr=SUS57BC3C29F1C45&item=](http://www.aml.pt/index.php?cp=COMPONENT_TEXT&sr=SUS57BC3C29F1C45&item=)

Administração do Porto de Lisboa, Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha (POZOR) retirado em 12.04.2017 do site [http://oasrs.org/media/uploads/LIS\\_ZON\\_RIB\\_POZOR\\_NMqUtd2.pdf](http://oasrs.org/media/uploads/LIS_ZON_RIB_POZOR_NMqUtd2.pdf)

Amaral, Francisco Keil – “O rio como destino” – Revista Expresso 657 de 1994 - recortes sobre o POZOR - Ordem dos Arquitetos - retirado do site  
[http://oasrs.org/media/uploads/LIS\\_ZON\\_RIB\\_POZOR\\_NMqUtd2.pdf](http://oasrs.org/media/uploads/LIS_ZON_RIB_POZOR_NMqUtd2.pdf) em 08.11.2016

APL - Administração do Porto de Lisboa – Estatutos - retirado em 12.04.2017 do site  
[http://www.portodelisboa.pt/portal/page/portal/PORTAL\\_PORTO\\_LISBOA/AUTORIDADE\\_PORTUARIA/GOVERNO\\_SOCIEDADE/IDENTIFICACAO\\_SOCIEDADE/Estatutos%20da%20APL%20-%20alter%20DL15-2016.pdf](http://www.portodelisboa.pt/portal/page/portal/PORTAL_PORTO_LISBOA/AUTORIDADE_PORTUARIA/GOVERNO_SOCIEDADE/IDENTIFICACAO_SOCIEDADE/Estatutos%20da%20APL%20-%20alter%20DL15-2016.pdf)

Barroso, Ricardo Pais – “Túnel no Tejo permitirá poupança de 200 milhões” - Jornal de Notícias – 27.10.2008

Batty, Michael; Marshall, Stephen – “Centenary paper - The evolution of cities: Geddes, Abercrombie and the new physicalism” - 2009 – retirado em 17-06-2017 do sítio -  
<http://www.complexcity.info/files/2011/06/batty-tpr-2009.pdf>

Boaventura, Inês – “Fundição de Oeiras pode converter-se em casa de empreendedores e artistas” – 2013 – Jornal Público, retirado em 24.03.2017 do site: <https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/fundicao-de-oeiras-pode-converterse-em-casa-de-empreendedores-e-artistas-26337529>

Brito, Vasco; Camarinhas, Catarina - “Elementos para o estudo do Plano de Urbanização da Cidade de Lisboa (1938)”- consultado através do site <http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/97.pdf> em 5.11.2016

Câmara Municipal da Amadora – site consultado em 30.04.2017 - <http://www.cm-amadora.pt>

Câmara Municipal de Oeiras – Site institucional – 2017 consultado em 20.03-2017  
<http://www.cm-oeiras.pt/Banners/Paginas/OeirasrecebeaXLPARTYOeirasDigital09.aspx>

Câmara Municipal de Oeiras – Informação técnica n.º 13540/2016 DPGU/DPM – Proposta para as antigas instalações da Fundação de Oeiras – CMO – 2016

CCDRLVT – Sítio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, consultado em 27.11.2017 <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/>

Cerejo, António – “Fundição de Oeiras vai ter duas torres de 25 pisos e outros 20 edifícios” – Jornal Público – de 19.06.2008 – consultado em 28.03.2017 através do site:  
<https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/fundicao-de-oeiras-vai-ter-duas-torres--de-25-pisos-e-outros-20-edificios-265493>

CMC - «Breve História dos Comboios da Linha de Cascais» - 2005 - Câmara Municipal de Cascais. Consultado em 26.10. 2016 no site: <https://www.guiadacidade.pt/pt/art/exposicao-breve-historia-dos-comboios-da-linha-de-cascais-11140-11>

CMC – “Plano de Urbanização da Costa do Sol” – consultado em 5.11.2016 através do site:  
<http://cascais.pt/camara-residentes-visitantes/destaque/plano-de-urbanizacao-da-costa-do-sol-disponivel-no-arquivo> -

CMO - Mobilidade Urbana Sustentável - Conheça o projeto do Eixo Verde e Azul – Câmara Municipal de Oeiras - retirado em 22.07.2017 do site: <http://www.cm-oeiras.pt/pt/viver/mobilidade/mobilidade-urbana-sustentavel/paginas/eixoverdeeeazul.aspx>

CMS – Municípios de Sintra, Amadora e Oeiras e Parques de Sintra assinam protocolo para criação do “Eixo Verde e Azul” - Parques de Sintra – Monte da Lua retirado em 3.05.2017 do site:  
<https://www.parquesdesintra.pt>

Filipe, Carlos – “Cascais já tem terreno em Carcavelos para a Faculdade de Economia da Nova” – Jornal Publico de 25.04.2012 retirado em 05.05.2017 do site <https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/cascais-ja-tem-terreno-em-carcavelos-para-a-faculdade-de-economia-da-nova-24431732>

Francisco, Susete - “Lisboa vai ter 200 km para pedalar e quer ir de Oeiras a Vila Franca” - Diário de Notícias – 21.09.2016

Gomes, Ana - “Causa Nossa” – 2011- retirado em 25.03.2017 do site: <https://causa-nossa.blogspot.pt/2011/01/bdp-investiga-santos-ferreira.html>

Gomes, Carlos – “Blogue de Lisboa” - consultado através do site:  
<http://bloguedelisboa.blogs.sapo.pt/praiadealgesfoioutrooraapraia52177> em 5.11.2016 em 5.11.2016

Henriques, João, “Lisboa passa a base permanente da Volvo Ocean Race” – Público – 21.08.2010

Henriques, Ana – “CML pede contas à Fundação Champalimaud” – Público – 4.10.2007

Leite, José – “Restos de Coleção - Fundação de Oeiras” – 2011, consultado através do site:  
<http://restosdecoleccion.blogspot.pt/2011/06/fundacao-de-oeiras.html> em 18-03-2017

Martins, Maria – “Lisboa: discórdias à beira rio” – Semanário - 1994

Nazaré, Luis – “Causa Nossa” – 2004 - retirado em 25.03.2017 do site: <https://causa-nossa.blogspot.pt/2004/03/oeiras-beto-2-interesse-pblico-0.html>

Neves, Francisco e Ferreira da Costa, Joana – «Docapesca sai de Pedrouços para dar lugar a "zona comparável" ao Parque das Nações», Jornal Público de 03.10.2003

Projeto de Lei n.º 492/IX – “Alteração do limite territorial entre os concelhos de Lisboa e Oeiras, no Distrito de Lisboa”, Assembleia da Republica, 2009

Ribeiro, Fernanda – “Zona Ribeirinha já tem novo plano de ordenamento” – Jornal Público – 1994

Rivera, Juan Ojeda - Ciudades, metrópolis, postmetrópolis y el uso de la inteligencia compartida - La ciudad Viva como URBS (2009) – site consultado em 15.10.2016  
[http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/Familias\\_de\\_documentos/Revistas\\_La\\_Ciudad\\_Viva/Revista-La\\_Ciudad\\_Viva-numero\\_2-Noviembre\\_2009/Articulos/conferencias/Juan\\_Fco\\_Ojeda-Conferencia\\_Ciudades\\_metropolis\\_postmetropolis-Congreso\\_Quito\\_2009.pdf](http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/Familias_de_documentos/Revistas_La_Ciudad_Viva/Revista-La_Ciudad_Viva-numero_2-Noviembre_2009/Articulos/conferencias/Juan_Fco_Ojeda-Conferencia_Ciudades_metropolis_postmetropolis-Congreso_Quito_2009.pdf)

Rocha, Carla – Revista 30 dias – “Memórias de Luz – entrevista a Mestre Carlos Alberto” CM Oeiras, 2016

Rodrigues, Helena – 2003 – Fichas de Património Cultural – DGPC – consultado através do site:  
[http://www.monumentos.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=19892](http://www.monumentos.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=19892) em 07.11.2016

Roquette, Álvaro – Ofício enviado à Direção Geral dos Serviços Industriais – 1957 – Registo CM Oeiras;

Soares, Marisa – “Doca de Pedrouços vai entrar em obras para acolher regata de vela internacional” – Público – 21.08.2010

Sousa, João Figueira– “Lisboa no contexto da AML: a importância de uma visão sistémica e integrada para a Mobilidade Urbana” - Fórum “Mobilidade e Sistema Metropolitano de Transportes” Direito à Mobilidade com Transportes Públicos Sustentáveis, Universidade Nova de Lisboa, 2016 - Texto consultado em 31.08.2017 - através do site:

[http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentText/SUS57A1C4D85F573/JOO\\_FIGUEIRA\\_DE\\_SOUSA.COMPRESSED.PDF](http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57A1C4D85F573/JOO_FIGUEIRA_DE_SOUSA.COMPRESSED.PDF)

Suspiro, Ana – “O engenheiro sonha e as pontes aparecem... no papel” – O Observador – 06.08.2016

Teodósio, Rui - Zona Ribeirinha Algés/Cruz Quebrada cronologia da evolução do projecto de reconversão consultado no site: [http://gazedemiraflores.blogspot.pt/2012\\_03\\_01\\_archive.html](http://gazedemiraflores.blogspot.pt/2012_03_01_archive.html) em 8.11.2016

Thedim, Filipa – “Ciclo exercício de Memória Fundação de Oeiras” – 2011, consultado através do site: <http://www.oeirascomhistoria.pt/ciclo-exercicio-de-memoria-fundicao-de-oeiras/> em 18-03-2017