

*Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território – Planeamento e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica da Prof<sup>a</sup> Doutora Margarida Pereira*

*Dedico esta tese à minha irmã Cristiana e a um amigo muito especial pelo apoio facultado nos momentos mais difíceis e por sempre terem acreditado no meu trabalho.*

*A eles devo o superar desta etapa!*

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Doutora Margarida Pereira, orientadora desta dissertação, pelo constante apoio e dedicação e por todos os seus comentários e sugestões transmitidos ao longo deste trabalho.

Ao Sr. José Alexandrino, assessor do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Sesimbra e coordenador da equipa de projeto das AUGI, pela enorme ajuda e pelos conhecimentos partilhados durante todo este trabalho, assim como por todas as sugestões e material facultado.

Aos meus colegas de trabalho arquiteta Sofia Lucas, arquiteta Isabel Marquês, arquiteto Paulo Silva, arquiteto Pedro Pintão e engenheiro Carlos Robalo, por todo o apoio e sugestões que me deram.

Aos meus amigos pelo apoio constante, motivação e disponibilidade ao longo de todos estes meses.

Às minhas amigas Sandra Santos e Cláudia Fernandes pela amizade demonstrada e apoio facultado ao longo deste mestrado.

E finalmente aos meus pais, Isabel e José e às minhas irmãs Madalena e Cristiana, por tudo, pois sem eles nada disto seria possível.

Muito obrigada a todos!

## **ARTICULAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE PLANEAMENTO: AS ORIENTAÇÕES DO PROT PARA A ESCALA MUNICIPAL**

**SUSANA RODRIGUES**

### **RESUMO**

**PALAVRAS-CHAVE:** Ordenamento do Território; Planeamento Urbanístico; PROTAML, PDM, Sesimbra

O planeamento municipal ocupa um papel primordial na política de ordenamento do território. Os instrumentos de planeamento municipal são diversos, no entanto o PDM destaca-se dada a sua abrangência territorial.

A compatibilização dos três níveis de planeamento nacional, regional e municipal é fundamental. No entanto, nem sempre se verificou dada a ausência de articulação e coordenação entre as orientações que emanam dos vários níveis. Como decorre do articulado da lei, a função de ordenamento e gestão do território não é exclusiva de nenhum nível territorial da administração pública, contudo as funções incumbidas a cada nível da administração são diferentes, não se podendo considerar cada um deles isoladamente, pois são interdependentes.

O PDM de Sesimbra em vigor, datado de 1998 e em processo de revisão a decorrer no momento, não adotou as primeiras orientações do PROTAML (2002) visto que aquando da sua elaboração ainda não existia plano regional, aguardando a sua inclusão na revisão.

Estes dois instrumentos pautam-se por filosofias diferentes: o PROT defendia um modelo de sustentabilidade, contenção da construção e dos perímetros urbanos,

enquanto que, os PDM ditos de 1ª geração tinham uma filosofia completamente diferente permitindo a dispersão da construção e a existência de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI).

A ausência de fixação de prazos para a articulação entre o nível regional e o municipal permite que a mesma seja realizada cada vez mais tarde. Assim, não se realizando esta articulação, os problemas de ordenamento persistem no município, destacando-se a dispersão da construção e as AUGI que mereceram a atenção deste estudo, nomeadamente a Lagoa de Albufeira e a dispersão em espaço urbano na unidade operativa de Alfarim.

A própria legislação deveria definir uma penalização para os municípios que não realizassem essa articulação atempadamente, tendo em conta que os planos regionais são instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelecem diretrizes e normas orientadoras para a sua materialização nos PDM.

Em virtude do facto das normas orientadoras do PROT ainda não terem sido consideradas no PDM, o problema da dispersão da construção em espaço urbano e as AUGI, continuam a ser uma realidade no concelho de Sesimbra.

## **PLANNING LEVELS RELATIONSHIP: THE PROT GUIDELINES FOR THE MUNICIPAL SCALE**

**SUSANA RODRIGUES**

### **ABSTRACT**

**KEYWORDS:** Spatial Planning, Urban Planning; PROTAML, PDM, Sesimbra

The municipal planning plays a major role in spatial planning policy. The municipal planning instruments are several, however the PDM stands out given its territorial scope.

The compatibility of the three levels of national, regional and local planning is essential. However, this has not always been the case, due to the lack of coordination among the guidelines originated from multiple levels. As the law specifies, the function of planning and land management is not exclusive to any level of territorial public administration, however the functions entrusted to each level of government are different, cannot consider each one separately, as they are interdependent.

The Sesimbra PDM in effect, from 1998 and currently in review process, has not adopted the first guidelines of PROTAML (2002) since in its creation there was still no regional plan, currently awaiting their inclusion in the review.

These two instruments are driven by different philosophies: the PROT holds a sustainability model, construction and urban perimeters containment, while the so-called 1st generation PDM had a completely different philosophy, allowing the dispersion of the construction and existence of Urban Areas of Illegal Genesis (AUGI).

The absence of setting deadlines for the articulation between the regional and municipal level allows it to be carried out later and later. Therefore, by not performing this articulation, the planning problems persist in the municipality, especially the dispersion of construction and the AUGI that deserved the attention of this study, like the Lagoa de Albufeira and the dispersion in urban space in Alfarim operating unit.

The legislation itself should set a penalty for municipalities that did not perform this articulation timely, given that regional plans are instruments of territorial development of a strategic nature that establish guidelines and standards for its materialization in the PDM.

Due to the fact of the PROT guidelines have not yet been considered in the PDM, the dispersion problem in urban space construction and the AUGI, remain a reality in the municipality of Sesimbra.

## ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO .....	11
I.1.	Justificação do Tema e Objetivos.....	11
I.2.	Metodologia e Estrutura da Dissertação .....	13
II.	ENQUADRAMENTO TEÓRICO / ESTADO DA ARTE .....	16
II.1.	Ordenamento do Território e Processo de Planeamento.....	16
II.2.	Sistema de Planeamento em Portugal.....	23
II.3.	Planeamento Municipal: enquadramento legal e práticas.....	30
III.	O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DE SESIMBRA.....	32
III.1.	Sesimbra, um município peculiar na AML.....	32
III.1.1.	Enquadramento Regional .....	32
III.1.2.	Caraterização do Município .....	36
III.1.3.	Problemas de Ordenamento do Território: a visão dos atores .....	50
III.2.	Plano Diretor Municipal de Sesimbra .....	56
III.2.1.	Objetivos Orientadores.....	56
III.2.2.	Modelo Territorial.....	57
III.2.3.	Grau de Concretização em termos de ocupação .....	61
III.3.	Orientações do PROTAML para o território de Sesimbra: Unidade Territorial Arrábida-Espichel/Matas de Sesimbra .....	65
III.3.1.	Orientações gerais .....	65
III.3.2.	Orientações para a unidade Arrábida-Espichel/Matas de Sesimbra .....	67
III.4.	Orientações de outros Instrumentos de Ordenamento .....	70
IV.	PROBLEMAS DE ORDENAMENTO NO MUNICÍPIO: EXEMPLIFICAÇÃO.....	73
IV.1.	Áreas Urbanas de Génese Ilegal: Lagoa de Albufeira .....	74
IV.1.1.	Processo evolutivo e situação atual.....	74
IV.1.2.	Orientações de Gestão em vigor.....	81
IV.2.	Dispersão em espaço urbano: A unidade operativa de Alfarim .....	88
IV.2.1.	Processo evolutivo e situação atual.....	88
IV.2.2.	Orientações de gestão em vigor .....	93
V.	CONCLUSÕES E REFLEXÕES FINAIS .....	98
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO CONSULTADA .....	101
	ÍNDICE DE QUADROS.....	105
	ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	106
	ÍNDICE DE FIGURAS .....	106
	ANEXOS .....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS

**AML**- Área Metropolitana de Lisboa

**ATL** – Atividades de Tempos Livres

**AUGI** – Áreas Urbanas de Génese Ilegal

**CCDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

**DGOTDU** – Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

**DL** – Decreto-lei

**DR** – Decreto Regulamentar

**EM** – Estrada Municipal

**EN** – Estrada Nacional

**ETAR** – Estação de Tratamento de Águas Residuais

**ha** – hectare

**ICNB** – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade

**IGT** – Instrumento de Gestão Territorial

**INCM** – Imprensa Nacional da Casa da Moeda

**LBPOTU** – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

**NUT** – Nomenclatura de Unidade Territorial

**PDM** – Plano Diretor Municipal

**PEDEPES** – Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal

**PIMOT** – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território

**PMOT** – Planos Municipais de Ordenamento do Território

**PNA** – Parque Natural da Arrábida

**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

**POOC** – Plano de Ordenamento da Orla Costeira

**POPNA** – Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida

**POPPAFCC** – Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica

**PP** – Plano de Pormenor

**PPUADRLA** – Plano Parcial de Urbanização da Área Degradada a Recuperar da Lagoa de Albufeira

**PROFAML** – Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana de Lisboa

**PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território

**PROTAML** – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

**PU** – Plano de Urbanização

**PULA** – Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira

**RAN** – Reserva Agrícola Nacional

**REN** – Reserva Ecológica Nacional

**RJIGT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RPULA** – Revisão do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira

**SNIT** – Sistema Nacional de Informação Territorial

**STP** – Superfície Total de Pavimento

**SSAIGT** – Sistema de Submissão Automática para publicação e depósito dos Instrumentos de Gestão Territorial

**UOPG** – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

**ZEC** – Zona Especial de Conservação

**ZPE** – Zona de Proteção Especial

## I. INTRODUÇÃO

### I.1. Justificação do Tema e Objetivos

Em Portugal, o planeamento municipal tem um papel fundamental na política de ordenamento do território. Os instrumentos de planeamento municipal são diversos, mas o Plano Diretor Municipal (PDM) sobressai, pela sua obrigatoriedade e abrangência territorial.

No presente está em curso a revisão da maior parte dos PDM, que ocorre num contexto económico-social e de enquadramento legal muito diferente ao existente no período em que aconteceu a elaboração dos PDM ditos de 1ª geração. Estes planos, enquadrados por um diploma de 1990 (DL n.º 69/90, de 2 de Março), foram desenvolvidos na(s) respetiva(s) realidade(s) municipal(is), quase sempre sem orientações de outros níveis de planeamento. O contexto atual é balizado pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º54/2007, de 31 de Agosto) e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º380/99, de 22 de Setembro, na redação dada pelo DL n.º46/2009, de 20 de Fevereiro), e pela experiência do ciclo anterior, que deve ser um referencial de aprendizagem a não descurar.

Desde as publicações dos diplomas atrás referidos até ao presente, a administração elaborou e aprovou vários instrumentos, destacando-se aqui o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), alguns Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e vários Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

As orientações de enquadramento supra-municipal constituem uma mais-valia para o nível municipal, mas exigem coordenação e articulação, indispensáveis para o enriquecimento do processo. A presente dissertação tem como objetivo central compreender quais as consequências decorrentes do facto das orientações emanadas do PROTAML 2002 não terem sido adoptadas pelo Plano Diretor Municipal até ao presente momento, tendo em conta que à data da sua elaboração ainda não existia este instrumento de nível regional. A abordagem está centrada num dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa - Sesimbra.

Pretende-se assim conhecer dois dos problemas de ordenamento no município, nomeadamente o problema das áreas urbanas de génese ilegal (o caso da Lagoa de Albufeira) e a dispersão em espaço urbano (a unidade operativa de Alfarim), analisando o seu processo evolutivo e as orientações de gestão para cada uma das respetivas áreas e, por fim as orientações preconizadas pelo PROTAML para estes dois problemas.

A dissertação tem como objetivos específicos:

- Caraterizar o município de Sesimbra e as suas dinâmicas recentes;
- Conhecer os objetivos orientadores do PDM e o seu modelo territorial;
- Analisar as normas orientadoras do PROTAML para o município de Sesimbra;
- Conhecer o processo evolutivo das áreas urbanas de génese ilegal e os instrumentos de gestão territorial que a gerem, o caso da Lagoa de Albufeira;
- Compreender como é gerido o problema da dispersão da construção na unidade operativa de Alfarim;
- Avaliar as consequências da não adaptação do PDM às orientações do PROTAML, processo remetido para a revisão do PDM.

A escolha do tema e do caso de estudo foram influenciados pela inserção profissional da mestranda (técnica de planeamento) numa autarquia da Área Metropolitana de Lisboa (Sesimbra). A par desta situação, que permite um conhecimento aprofundado do território em causa e um acesso privilegiado a parte da informação necessária, acrescem duas outras coincidências relevantes: o PROT da Área Metropolitana de Lisboa é, quanto a nós, de particular interesse, aprovado em 2002, mas então sem qualquer efeito sobre os PDM em vigor, apesar das múltiplas desconformidades reconhecidas; o município de Sesimbra, pela diversidade de dinâmicas na ocupação do território, e problemas de ordenamento associados, representa um caso de estudo que merece ser conhecido com maior detalhe.

## **I.2. Metodologia e Estrutura da Dissertação**

A metodologia adotada para a concretização da dissertação, apoiou-se na:

- leitura crítica de bibliografia de referência sobre a temática, com particular incidência em políticas de ordenamento do território, níveis de planeamento e instrumentos de gestão territorial;
- interpretação das orientações de planeamento à escala regional, onde se pretende perceber a articulação entre objetivos, modelo territorial e normas nos domínios mais importantes para a sua viabilização;
- avaliação do grau de concretização em termos de ocupação do PDM de Sesimbra, tendo por base o estudo da Câmara Municipal;
- identificação das consequências territoriais da não adaptação do modelo de ordenamento do PDM de Sesimbra às orientações do PROTAML.

Para identificar os principais problemas de ordenamento no município, recorreu-se ao lançamento de um inquérito a eleitos municipais, técnicos da autarquia e atores sociais, económicos e culturais.

O recurso ao inquérito é um processo moroso, que passa por diversas etapas: conceção do questionário, pré-teste, lançamento, recolha e tratamento da informação. “...um processo que, à partida, parece linear e simples depende, de facto, da verificação de uma série de pressupostos que não podem deixar de ser examinados (Moreira, 2004:123)”.

A primeira versão foi submetida à apreciação da orientadora, tendo sofrido vários ajustamentos. Seguidamente realizou-se um pré-teste a seis pessoas. Os resultados obtidos permitiram proceder a alterações consideradas necessárias. A versão final do questionário foi entregue a 40 pessoas conhecedoras do concelho de Sesimbra.

Para um melhor conhecimento dos casos de estudo, realizaram-se também duas entrevistas: uma ao responsável pela equipa de projeto das áreas urbanas de génese ilegal, outra à arquiteta responsável pela gestão urbanística da unidade operativa de Alfarim. As entrevistas, adaptadas à especificidade de cada caso, foram

estruturadas no sentido de conhecer: os instrumentos de gestão territorial que atualmente suportam a sua gestão, a evolução da dinâmica construtiva, as características da ocupação urbana e os problemas de ordenamento que persistem. Para a Lagoa de Albufeira, procurou-se detalhar o processo de reconversão da AUGI e a repartição dos custos de infraestruturização.

Assim, a dissertação estrutura-se em cinco capítulos, a saber:

Capítulo I – Introdução

Capítulo II – Enquadramento teórico / Estado da arte

Capítulo III – O Ordenamento do Território no município de Sesimbra

Capítulo IV – Problemas de Ordenamento no município: exemplificação

Capítulo V – Conclusões e reflexões finais

O capítulo I contempla a justificação do tema, os objetivos, a metodologia e a estrutura da dissertação.

O capítulo II, relativo ao Enquadramento Teórico / Estado da Arte aborda os princípios e objetivos atuais do ordenamento do território, a evolução do processo de planeamento (da perspetiva racionalista à perspetiva colaborativa), uma referência sumária ao sistema de planeamento em Portugal, com enfoque na articulação entre os níveis regional e municipal e por fim uma breve caracterização do quadro legal do planeamento municipal, focando os benefícios e dificuldades que se colocam à sua operacionalização.

O capítulo III – O Ordenamento do Território no município de Sesimbra, contempla o enquadramento regional, a caracterização do município e a perspetiva de vários atores sobre os problemas de ordenamento do território em estudo.

A par, foi efetuada uma análise do PDM em vigor, com ênfase nos objetivos, no modelo territorial e na avaliação sintética desse exercício de planeamento, com enfoque no grau de concretização em termos de ocupação.

Também foram analisadas as orientações do PROTAML para o território em estudo, mais concretamente para a unidade territorial Arrábida-Espichel/Matas de

Sesimbra, realizando um breve enquadramento e mencionando as opções estratégicas, diretrizes medidas preconizadas pelo plano.

O capítulo IV, denominado Problemas de Ordenamento no Município: exemplificação aborda com maior profundidade dois problemas de ordenamento do município – áreas urbanas de génese ilegal e dispersão da mancha urbana, a partir de dois casos de estudo, respetivamente Lagoa de Albufeira e unidade operativa de Alfarim. A matriz de análise comum incidiu na caracterização do seu processo evolutivo e da situação atual, assim como das orientações de gestão em vigor e os resultados da sua aplicação.

O último capítulo respeita às conclusões e reflexões finais, onde é feita uma análise crítica à investigação efectuada, enumerando os aspetos positivos e dificuldades sentidas durante a sua realização.

## II. ENQUADRAMENTO TEÓRICO / ESTADO DA ARTE

### II.1. Ordenamento do Território e Processo de Planeamento

De acordo com a Carta Europeia de Ordenamento do Território (CE, 1984 citado por Alves, 2007:49), o conceito é definido como “a expressão da política económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade, que visa o desenvolvimento sócioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do ambiente e a utilização racional do território”.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBOTU), publicada em 11 de Agosto de 1998, vai ao encontro da definição acima citada. Este diploma propõe uma nova agenda de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano, envolvendo todos os níveis territoriais da administração pública: o nacional, o regional e o municipal.

O conceito de ordenamento do território sofreu alterações desde o seu aparecimento até à atualidade, transitando de uma perspetiva mais economicista a uma perspetiva mais integrada, com a componente ambiental a ganhar relevância crescente. Passou a incluir os conceitos de sustentabilidade e de competitividade, de compatibilidade difícil, na medida em que a competitividade conduz muitas vezes à insustentabilidade.

Em sentido restrito, ordenamento do território aborda sobretudo a questão biofísica e a classificação de uso do solo, tendo em conta a transformação do território de acordo com as necessidades da população e das atividades económicas. No processo de planeamento do território, pretende-se o equilíbrio entre os aspectos biofísicos e os aspetos económicos, sociais, políticos e culturais.

No sentido mais lato, para além da questão biofísica aglutina outras temáticas, nomeadamente o equilíbrio na distribuição de atividades, competitividade, sistema urbano, sustentabilidade do território conjugada com a utilização racional dos recursos.

Por muito diversas que sejam as definições para o conceito de ordenamento do território referenciadas em bibliografia sobre o tema, todas têm em comum quatro

aspetos: carácter voluntarista, dimensão prospetiva, desenvolvimento em diferentes níveis de planeamento e promoção da população no desenvolvimento sustentável do território.

O ordenamento do território deve englobar uma componente estratégica, interação e cooperação entre diferentes atores com uma visão prospetiva, sendo encarado como uma forma de governança, “(...) considerada particularmente adequada à complexidade e pluralidade de atores, interesses e valores presentes nas sociedades ditas pós-modernas (Ferrão,2011:39).”

Em qualquer processo de ordenamento do território, é fundamental a ponderação dos interesses dos atores públicos, privados e coletivos, ou seja, “o homem e o seu bem-estar bem como a sua interação com o meio, com o objetivo de lhe oferecer um quadro e uma qualidade de vida que assegurem a realização humana num ambiente organizado à escala humana (CE, 1994 citado por Alves, 2007:51)”.

Neste contexto, o ordenamento do território tem como prioridade o interesse público e o bem estar da população em detrimento de interesses particulares. “O Ordenamento do Território assenta assim em processos de decisão apoiados numa racionalidade intrumental e objetiva de natureza jurídica e técnica e, por isso, desejavelmente neutros (value-free), isto é, isentos de qualquer valoração por parte do Estado, em geral e dos especialistas envolvidos em particular” (Ferrão, 2011:49).

Os estudos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (Lei 58/2007, de 4 de Setembro) colocaram em evidência a insuficiência de cultura de território, tanto ao nível dos cidadãos como das próprias instituições e mostraram a urgência da promoção de uma nova cultura de ordenamento do território.

O facto de não existir uma cultura de território e o peso da cultura tradicional de ordenamento do território dificultam a mudança de atitudes e o desenvolvimento de novas competências que realcem o ordenamento do território como elemento fulcral no desenvolvimento do país. “ O défice de cultura de território e o peso da cultura tradicional («moderna») de ordenamento do território constituem dois obstáculos relevantes ao desenvolvimento de atitudes, competências e práticas

capazes de colocar, com eficiência, responsabilidade e visão estratégica, o ordenamento do território no centro do modelo de desenvolvimento do país (Ferrão, 2011:117).”

Os princípios de ordenamento do território são múltiplos. Alves (2007) enumera os seguintes: justiça social, baseada na igualdade e equidade, isto é, todos os cidadãos devem ter a mesma facilidade de acesso a bens e serviços sendo estes tratados de igual modo, na medida que se propõe uma distribuição equilibrada dos recursos financeiros colmatando as disparidades entre diferentes níveis de desenvolvimento; interesse público, em que o Estado e os poderes públicos têm uma atitude intervencionista satisfazendo os interesses coletivos; liberdade e responsabilidade de todos os cidadãos no território; legalidade e direito, isto é, vinculação ao consagrado na lei; sustentabilidade, cujo objetivo é a preservação e salvaguarda dos recursos, de modo a proteger o território; equilíbrio reduzindo as assimetrias de desenvolvimento existentes nos vários territórios envolvendo recursos locais e regionais; solidariedade cuja preocupação incorpora os territórios com diferentes níveis de desenvolvimento e as gerações presentes e futuras; descentralização, autonomia administrativa e subsidiariedade, ou seja, promoção de níveis de poder, com competências próprias, que atuem o mais próximo dos cidadãos; participação e responsabilidade partilhada cuja participação da população e dos seus representantes é notória nas decisões relativas aos planos de organização do território; coordenação, concertação, contratualização e parceria pressupondo a articulação entre os diferentes níveis de poder e a iniciativa pública e privada.

Muitas vezes os princípios enumerados e os objetivos de ordenamento do território não são compatíveis, resultando em conflitos.

Assim sendo, podemos apontar como objetivos gerais do ordenamento do território:

- Gestão racional dos recursos naturais e do ambiente;
- Melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social das populações (coesão económica e social);

- Distribuição harmoniosa e equilibrada das populações, das actividades económicas e das funções urbanas;
- Satisfação das necessidades de solo urbanizado;
- Defesa e valorização do património natural e cultural;
- Reabilitação e revitalização dos centros históricos;
- Revitalização do mundo rural e esbatimento das diferenças entre o urbano e o rural;
- Desenvolvimento de actividades económicas, sociais e culturais.

Para atingir os objetivos descritos recorre a instrumentos de planeamento, nomeadamente planos de ordenamento de nível nacional e regional e planos urbanísticos ao nível urbano.

A teoria do planeamento evoluiu ao longo dos tempos, passando-se de uma abordagem racionalista para uma abordagem estratégica. As alterações induzidas pela globalização e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação provocaram alterações acentuadas nas dinâmicas territoriais e na relação de forças entre atores públicos e privados. A incerteza e a imprevisibilidade das mudanças são agora dominantes. O planeamento racionalista tem demonstrado limitações para dar resposta aos problemas de ordenamento contemporâneos, e as abordagens colaborativas, apoiadas no planeamento estratégico, têm ganho protagonismo crescente. No primeiro, o Estado e os poderes públicos eram os principais agentes, mas este contexto alterou-se e a intervenção de vários atores com interesses diversificados é cada vez maior.

“Na década de 80, aprofundaram-se as preocupações relacionadas com a diversidade e a complexidade do ambiente em que o planeamento se desenvolve (multiobjetivos, multicritérios e multifatores), e a necessidade de participação das populações. Foi o advento das abordagens multicritério e das soluções consensuais ou de compromisso (Alves, 2007: 59).”

Na visão racionalista, o planeamento era desenvolvido sobretudo apoiado na visão pública, não havendo envolvimento dos vários atores que interagem no

território. Caracterizava-se pela racionalidade, cujo objetivo era a resolução de problemas concretos e a procura de soluções ótimas para atingir fins e objetivos. Era regulamentar e normativo.

Na década de 80, emergem as preocupações com a modalidade de planeamento em vigor considerando-se fulcral a participação / envolvimento dos vários atores que intervêm no território.

Não excluindo o planeamento racionalista, surgem nos anos 90 outras tipologias de planeamento, nomeadamente planeamento comunicativo, colaborativo e estratégico. “Os anos 90 não rejeitam o planeamento racional, pois este, enquanto atividade prescritiva, continua a ter a racionalidade como princípio central. Na teoria do planeamento, a discussão passou a centrar-se em torno de como poderão ser interpretados e articulados os conceitos de racionalidade instrumental, racionalidade substantiva, racionalidade limitada, no quadro dos novos modelos de planeamento: planeamento comunicativo (“communicative planning”), planeamento colaborativo (“collaborative planning”) e planeamento estratégico (“strategic planning”)” (Voogd e Woltjer, 1999 citado por Alves, 2007:59).

O planeamento estratégico atinge o seu auge nos anos 90, dando maior ênfase ao processo de decisão, ao contexto que o envolve e aos cenários de futuro.

O planeamento estratégico pressupõe um maior envolvimento dos agentes do território, novas dinâmicas e novas mudanças. O plano deverá ser mais flexível, adaptando-se às mudanças, na medida em que ao longo do tempo o território sofre transformações sociais e económicas. “...o planeamento territorial e o planeamento estratégico não se excluem. Eles são complementares. O planeamento estratégico, sendo embora de natureza diferente, carece do planeamento urbanístico para a concretização das ações de natureza espacial, que são sempre predominantes na qualificação e no reforço da competitividade das cidades e do território (Ferreira, 2005:125).”

Com o aparecimento do planeamento estratégico ocorre uma quebra no planeamento funcionalista, em paralelo com o surgir de novos conceitos, nomeadamente prospetiva, participação e liderança.

O Planeamento Estratégico atribui grande relevância ao processo de decisão, ao contexto envolvente e aos cenários futuros.

Atualmente a multiplicidade de ideias e opiniões permitidas no planeamento estratégico, induz os diferentes atores a múltiplas interpretações das políticas e práticas públicas.

Relativamente ao planeamento comunicativo (meramente orientador em todas as fases de planeamento) e ao planeamento colaborativo, podem ser sintetizados em 10 pontos os seus contributos teóricos:

- “- O planeamento é um processo interativo e interpretativo;
- O planeamento empreende-se no seio da comunidade e o discurso deve ser fluído e suscetível de ser por todos interpretado;
- Os métodos requerem total respeito pela discussão interpessoal e cultural;
- Os pontos focais estão na “arena de combate” onde as discussões públicas ocorrem, onde problemas, estratégias, táticas e valores são identificados, discutidos, avaliados e os conflitos mediados;
- As reclamações e os descontentamentos sobre as políticas de desenvolvimento são apresentadas em diferentes formas e tipos;
- A capacidade reflexiva dos participantes desenvolve-se e é facilitada se os participantes participarem na avaliação e reavaliação;
- O discurso estratégico deve ser aberto de forma a incluir todas as partes interessadas para que possam ser gerados novos discursos no seio do planeamento;
- Os participantes no discurso ganham conhecimento com os outros participantes, adicionalmente estabelecem com eles novas relações, valores e entendimentos;
- Os participantes são capazes de colaborar para modificar as condições existentes;
- Os participantes são encorajados a encontrar as vias para alcançar os seus próprios desejos e não simplesmente a acoplar e a definir os seus objetivos (ou seja, participam nas decisões)” (Healey (1992) citado por Alves, 2007:66, 67).

Para Alexander (1998), citado por Alves (2007), o maior problema do planeamento decorre da ausência de diálogo entre os seus intervenientes, conduzindo à inexistência de troca de ideias, não se realizando uma avaliação sob as decisões tomadas, no sentido de perceber se serão ou não as mais indicadas. Por isso, a teoria do planeamento deverá ser “vista como um processo de coordenação entre agentes de natureza pública e privada, entre organizações e indivíduos, com diferentes formas de pensar, sentir e agir, onde as funções de comunicação, colaboração e legitimação são a chave do processo”(Alves, 2007:69).

Segundo Ferrão (2011), em Portugal a política de Ordenamento do Território é duplamente fraca: “fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território (Ferrão, 2011:25)”.

O sistema de ordenamento do território é bastante jovem e está desacreditado, contribuindo para a fragilidade de uma política de ordenamento do território.

A instabilidade social, económica e política característica do nosso país e a abordagem persistente do planeamento racionalista constituem obstáculos à mudança que é preciso realizar nos instrumentos e procedimentos de planeamento.

Pereira (2009) defende a necessidade de se transitar de uma cultura de plano a uma cultura de planeamento, ou seja, a passagem do plano-produto ao plano-processo. Contudo, esta alteração pressupõe que todos os atores tenham uma cultura de território sendo este um elemento primordial que gerido e utilizado de modo racional satisfará as necessidades das gerações presentes não comprometendo as gerações futuras (princípio da sustentabilidade). Esta ausência de cultura do território é considerada no PNPOP como o Problema 21: “ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais diretamente envolvidos (MAOTDR, 2007:107).

Posto isto, importa salientar que, o estado é o elemento chave na mudança de visão do processo de planeamento, pois tem como função consciencializar os cidadãos de que é necessário efetuar essa mudança, assim como responsabilizar dirigentes políticos, técnicos ou membros das corporações profissionais associados ao ordenamento do território por um país mais organizado.

A perspetiva contemporânea de ordenamento do território está focada em quatro aspetos: coesão territorial que contempla a qualidade territorial, identidade e eficiência territorial; equidade, ou seja, igualdade de oportunidades; governança; que surge da incapacidade da gestão pública tradicional resolver os problemas e responder a novos desafios envolvendo a administração, atores económicos, sócio-culturais e cidadãos para responder às necessidades de um território; envolvimento de vários atores, isto é, maior participação pública.

Neste contexto torna-se urgente uma gestão inteligente do território, (Pereira, 2009). Esta deve traduzir-se na gestão criteriosa de recursos e na sobrevalorização da gestão do plano, devendo este ser visto como um guião de mudanças que acolhe oportunidades não previstas. Importa ainda salientar a necessidade de administração pró-ativa e não reativa na abordagem dos problemas e das questões que vão surgindo, a participação dos vários atores constituindo estes elementos essenciais para a cooperação e responsabilização na construção de um futuro comum tornando os processos negociais mais transparentes e fortalecendo as estruturas de articulação.

Assim, o território deverá ser visto como um bem coletivo, fundamental na mudança de comportamentos e na influência da tomada de decisões, sendo fulcral a contribuição de todos, para a construção do designado “Projeto Territorial”.

## **II.2. Sistema de Planeamento em Portugal**

O sistema de planeamento e gestão do território tem refletido algumas imperfeições, impedindo o correto Ordenamento do Território.

A gestão urbanística é essencialmente fiscalizadora, impedindo a concretização de medidas de resolução para as lacunas relativas às dinâmicas urbanísticas e de edificação.

O processo de urbanização das últimas décadas caracteriza-se como fragmentado e disperso, com deficiente relação funcional dos novos espaços urbanos com as áreas consolidadas, inadequado dimensionamento das infra-estruturas públicas urbanas, espaços públicos insuficientes e de má qualidade.

A publicação da LBOTU, em Agosto de 1998<sup>1</sup> e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>2</sup>, alterou substancialmente a política pública de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal, propondo um sistema de gestão territorial que deverá ser assumido e implementado pelas várias entidades públicas nacionais, regionais e municipais. O país passa a dispôr de um “quadro conceptual muito completo, teoricamente articulado e abrangente, mas que, na prática se revela pouco eficiente e demasiado rígido” (Catita, 2009:9). A LBOTU “é hoje o documento agregador dos princípios que devem balizar as políticas para o território e explicita a articulação formal entre os instrumentos de diferente natureza e nível” (Pereira, 2003:189) mas, após mais de dez anos de publicação do documento, verifica-se que não houve cumprimento integral do conteúdo do mesmo, dada a instabilidade institucional sofrida na última década, que comprometeu o impedimento do desenvolvimento da implementação da LBOTU. Importa também referir que este diploma impunha uma forte estrutura nacional de ordenamento e gestão territorial, provocando uma grande resistência por parte das entidades competentes.

O aparecimento de instrumentos de gestão territorial (IGT) em Portugal, teve início nos anos 30 do século passado, com a criação de algumas figuras de planeamento, nomeadamente Plano Geral de Urbanização (1934), Planos Gerais de Urbanização e Expansão (1944), Planos Parciais de Urbanização (1944), Planos Gerais de Urbanização de Áreas Territoriais, Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor (1971) (Correia, 2001; Gonçalves, 1989 citado por Caldeira, 2010:35-36).

Posteriormente ao 25 de abril de 1974, surgiram instrumentos de planeamento de âmbito municipal, o Plano Diretor Municipal (PDM), de âmbito regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Especiais de Ordenamento

---

<sup>1</sup> Lei n.º48/98, de 11 de Agosto

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º380/99, de 22 de Setembro

do Território (PEOT), estes vocacionados para a conservação e proteção da natureza e dos recursos naturais (albufeiras de águas públicas, áreas protegidas e orla costeira).

Embora a Lei de Bases surja com elementos inovadores para superar constrangimentos anteriores, ainda aglutina elementos do sistema de planeamento anterior.

Anteriormente à LBOTU, o sistema de planeamento territorial mostrava-se ineficaz por um conjunto de razões, nomeadamente: ausência de instrumentos de gestão territorial regionais e nacionais que definissem orientações estratégicas para os planos municipais; conflitos entre os instrumentos de planeamento elaborados pela Administração Central (Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Regionais de Ordenamento do Território) e os instrumentos da responsabilidade dos municípios (PDM, PU e PP); inexistência de um planeamento estratégico e falta de articulação entre as opções do planeamento setorial com incidência territorial (por exemplo o Plano Rodoviário Nacional) e o planeamento municipal.

A lei de bases procurou superar estas limitações ao definir os fins, princípios gerais e objetivos do ordenamento do território e urbanismo, os níveis de planeamento, os instrumentos de gestão territorial, as entidades responsáveis.

A 1ª Grande Opção da LBOTU define e contempla um sistema de gestão territorial organizado no âmbito nacional, regional e municipal. De acordo com o aí estipulado, o Ordenamento e Gestão do Território não é exclusivo de nenhum dos níveis territoriais, mas sim da responsabilidade de todas as entidades quer sejam nacionais, regionais ou municipais. A dimensão nacional, regional e municipal das funções de ordenamento e gestão do território, são assim, como “ três lados do mesmo triângulo que não podem ser entendidos isoladamente”(Oliveira, 2010:20).

A 2ª Grande Opção da LBOTU propõe a integração dos instrumentos da política setorial no conjunto dos instrumentos de gestão territorial, pois consideram que as intervenções ao nível setorial num território modelam-no de uma determinada forma. É fundamental a articulação entre as várias intervenções ao nível de ordenamento e desenvolvimento territorial e as políticas setoriais para evitar desajustamentos e incompatibilidades. Esta articulação é conseguida pela lei

considerando os planos setoriais e instrumentos de gestão territorial. São também criados, instrumentos de desenvolvimento territorial (PNPOT, PROT e PIMOT) e instrumentos de planeamento territorial (PDM, PU e PP), sendo indispensável a articulação entre os planos setoriais e os instrumentos de desenvolvimento territorial.

A 3ª Grande Opção congrega os Planos Especiais considerados como instrumentos de natureza supletiva com objetivos de interesse nacional.

A 4ª Grande Opção realiza uma associação entre estratégias de desenvolvimento territorial e modelos de ordenamento e de urbanismo, rompendo com a distinção entre planos de ordenamento físico e planos de desenvolvimento económico e social. De acordo com o art.7.º, cada nível de organização do sistema territorial define as suas próprias estratégias, isto é, ao âmbito nacional é definido o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, ao regional o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional e por fim ao âmbito municipal é estabelecido o regime de uso do solo, tendo em conta sempre o âmbito nacional e regional, assim como as próprias estratégias de desenvolvimento local.

A figura de PDM regulada pelo diploma de 1990, e que enquadrava os planos de 1ª geração, era de natureza física, sem qualquer orientação vocacionada para um desenvolvimento do território, sendo esta uma das suas principais fragilidades. Os primeiros PDM desta geração não definiam estratégias de desenvolvimento territorial.

No sentido de operacionalizar e concretizar as opções estabelecidas nos diferentes planos, a 5ª Grande Opção da LBOTU integra no conteúdo dos instrumentos de planeamento territorial as funções de programação e execução. A inclusão representa uma mais valia na viabilidade dos planos, pois promove a participação quer da administração central quer dos atores privados, reforçando a necessidade da definição de uma estratégia de ordenamento territorial.

Por fim a 6ª Grande Opção considera o ciclo de planeamento como um processo inteligente, isto é, um plano não é um fim em si mesmo, mas algo consequente e continuado, uma vez que o território está em constante mutação.

O plano inicia-se com a decisão da sua elaboração, seguindo-se a elaboração propriamente dita, a aprovação e por fim a execução, acompanhada sempre por

regulares exercícios de monitorização, visando a introdução de ajustamentos / correções ao plano em tempo útil, de modo a conferir-lhe maior eficiência. Um novo ciclo de planeamento é iniciado com uma avaliação global do ciclo anterior.

O quadro jurídico vigente coloca particular ênfase na componente da avaliação. Contudo, os vários municípios não têm dado seguimento a esta orientação: a avaliação é receada porque coloca em evidência as ineficácias do processo de planeamento, sendo apontada como um exercício moroso, complexo e pouco útil.

Perante este quadro, são notórias as fragilidades do sistema de planeamento, nomeadamente o extenso tempo de elaboração e aprovação de planos, a descoordenação das diversas entidades envolvidas, a desadequação dos conteúdos obrigatórios dos planos face às suas diversas finalidades e a rigidez dos planos, o que os torna muito pouco flexíveis a mudanças sócio-económicas. Ora, no contexto contemporâneo, marcado pela instabilidade, estes aspetos comprometem o bom funcionamento do sistema.

De acordo com o surgimento de novos instrumentos de planeamento (PNPOT, PROT para todas as regiões do continente e uma nova geração de PDM), foi necessário um ajustamento do atual quadro jurídico visando uma maior eficiência do sistema de planeamento e gestão territorial.

Para além das alterações ao RJIGT introduzidas pelo DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro e pelo DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, surgem decretos regulamentares (DR n.ºs 9, 10 e 11/2009 de 29 de Maio), relativos ao estabelecimento de conceitos técnicos de ordenamento do território e urbanismo; à definição da cartografia a utilizar nos planos de ordenamento e aos critérios de classificação e qualificação do solo, que vieram suprir as lacunas existentes.

No novo quadro legal, o PNPOT de âmbito nacional e o PROT a nível regional enquadram os PMOT. O PNPOT estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consolidando o quadro de referência a considerar na elaboração dos restantes instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os PROT, os PMOT mais concretamente os PDM e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

Os PROT são, “instrumentos de planeamento estratégico, devem conter todos os elementos que permitam enquadrar, de forma objetiva, o planeamento territorial de âmbito municipal (Catita, 2009:13).”

A sua existência traduz-se na “articulação de políticas nacionais e no enquadramento de opções municipais e, materializa-se nos seguintes aspetos: definição e clarificação das opções estratégicas de desenvolvimento do território regional no quadro de uma visão integrada de toda a região e da sua articulação com o exterior; no quadro de referência para a definição e implementação de políticas nacionais, gerais e setoriais e para a implementação de projetos de investimento e de infraestruturas com forte impacto na organização e desenvolvimento do território e, ainda, no quadro global de referência para a definição das grandes opções de desenvolvimento local e de ordenamento e gestão do território municipal (Bacharel, 2007:69).”

O PROT é acompanhado por um Sistema de Gestão e Monitorização permitindo que haja uma concordância entre as diferentes escalas territoriais e as ações de desenvolvimento e ordenamento territorial preconizadas entre os níveis local/regional e regional/nacional. Este sistema deverá funcionar como um meio de troca de ideias entre os vários atores de ordenamento do território e urbanismo, permitindo a coerência dos vários níveis territoriais.

Os municípios preconizam as estratégias de desenvolvimento e ordenamento para o seu território, considerando-se assim os responsáveis pela sustentabilidade do mesmo e pela garantia da qualidade de vida dos seus cidadãos. Todavia, as estratégias municipais têm de estar em articulação com o PROT. As orientações de nível regional são fundamentais numa perspetiva de coordenação, governança e equidade.

A criação do Sistema Nacional de Informação Territorial designado SNIT, sediado na Direção Geral do Território, facilita o acesso a todos os instrumentos, assim como a informação de planeamento e gestão do território.

Assim, o sistema de planeamento e gestão territorial português sofreu um aperfeiçoamento e consolidação no processo. As alterações introduzidas no RJIGT em 2007/2009, suscitaram uma mudança de atribuições e competências entre a

administração central e as autarquias locais. O PDM é aprovado em Assembleia Municipal desde que respeite as normas orientadoras do PROT respetivo não indo para ratificação a nível central; a ratificação da suspensão de PMOT é também excluída; o PDM, o PU e o PP estão sujeitos a Avaliação Ambiental; a câmara municipal envia o plano diretamente para publicação em diário da república, tendo sido criado entre a DGOTDU e a Imprensa Nacional da Casa da Moeda (INCM) o Sistema de Submissão Automática para publicação e depósito dos IGT (SSAIGT).

Posto isto, concluí-se que cabe à autarquia a verificação da compatibilidade e conformidade dos PMOT com outros instrumentos de gestão territorial e regimes especiais, tarefas estas anteriormente da responsabilidade da CCDR e da DGOTDU, refletindo uma maior autonomia das autarquias na gestão do seu território.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) assumem um papel mais consultivo e fiscalizador com funções de coordenação intersectorial. Estas entidades não estão obrigadas a acompanhar planos de urbanização e planos de pormenor, a emitir parecer final sobre a versão final dos planos diretores municipais a apresentar à assembleia municipal nem sobre a suspensão dos planos e definição de medidas preventivas.

As alterações ao RJIGT reforçam o papel enquadrador do PDM, acentuando a sua natureza estratégica. O conteúdo material dos planos de urbanização e de pormenor é mais flexível, sendo o primeiro um plano que estrutura o território e o segundo vocacionado para a execução urbanística. Assim, cabe aos municípios definir uma estratégia de desenvolvimento para o território, implementá-la e promover as áreas a urbanizar.

Num ambiente de constantes alterações a todos os níveis de planeamento territorial, os planos regionais de ordenamento do território de natureza estratégica, são fundamentais para enquadrar o planeamento municipal. As estratégias municipais têm de respeitar as orientações do PROT, isto é, o âmbito municipal tem de articular-se com o regional de modo a efetivar uma maior responsabilização aos municípios. “Os PROT ocupam uma posição de charneira entre as grandes opções nacionais com relevância para a organização do território e o planeamento territorial que se exerce à escala dos municípios (Catita, 2007:25)”. No entanto, o nível municipal define as

estratégias de desenvolvimento e ordenamento para o seu território, sendo responsável pela correta gestão do mesmo.

Podemos concluir que a evolução registada nos últimos anos no sistema de planeamento territorial incutiu novas exigências quer aos técnicos e decisores da administração pública, cidadãos em geral quer projetistas e especialistas setoriais.

Em suma, verifica-se uma maior autonomia a nível municipal em matéria de ordenamento do território, ficando o Estado com o papel de fiscalizador, coexistindo a necessidade de consciencializar a população para as questões de ordenamento e de planeamento territorial tornando mais eficazes as políticas territoriais, valorizando o planeamento estratégico e flexibilizando os instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal.

### **II.3. Planeamento Municipal: enquadramento legal e práticas**

O PDM é fundamental no planeamento municipal, tendo em conta a sua cobertura territorial e o seu carácter obrigatório. A figura de PDM foi referida pela primeira vez em 1977, na 1ª Lei das Atribuições e Competências das Autarquias, mas só foi regulada em 1982<sup>3</sup>, marcando uma nova fase no ordenamento do território dos municípios, pois até então só os espaços urbanos eram objeto de planeamento.

A figura de PDM então definida estava orientada não só para o desenvolvimento económico e social do município mas também para a definição das regras urbanísticas associadas à ocupação, uso e transformação do território do município. Pretendia-se ainda que fosse um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais. O seu processo de elaboração era complexo e moroso, envolvendo várias fases, com aprovações intercalares. “O carácter facultativo, a ausência de uma cultura de planeamento e a valorização da gestão quotidiana dos problemas do momento em prejuízo de uma visão integrada de médio/longo prazo, explicam o número diminuto de planos então iniciados, não tendo a Administração Central tomado posição sobre essa “indiferença”(Pereira,2003:182).” Com a integração de Portugal na então CEE em 1986, era necessário enquadrar os

---

<sup>3</sup> Decreto-lei n.º208/82, de 26 de Maio

investimentos apoiados em financiamento comunitário em instrumentos de planeamento eficazes. Esta exigência, confrontada com a fraca adesão das autarquias ao diploma de 1982, justificou a decisão do Governo em alterar a figura do PDM no sentido da simplificação da sua elaboração, focando-o na regulação da transformação do uso do solo.

Assim, em 1990 o Decreto-Lei n.º69/90, de 2 de Novembro estabeleceu o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território, que passaram a integrar o PDM, o PU e o PP. Com este diploma o PDM tornou-se obrigatório sendo estipulado para as autarquias que ainda não dispunham do referido instrumento, um período de 2 anos para a sua concretização. Como incentivo ao cumprimento de tal prazo, definiu-se que, a par do acesso a fundos comunitários, também as expropriações por utilidade pública dependiam da existência de PDM eficaz.

O diploma de 1990 produziu alterações na figura do PDM (face ao diploma de 1982), nomeadamente a obrigatoriedade da sua realização pelas autarquias locais, a redução do prazo da sua elaboração, maior simplificação dos conteúdos, integração da RAN e REN restringindo a edificabilidade nessas áreas, anulação de intervenção a nível económico, social e cultural valorizando-se a componente ambiental. Este diploma enquadrava a elaboração da quase totalidade dos primeiros PDM.

Na sequência da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBOTU), o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial alterou o processo de gestão do território em variados aspetos, desde o processo de elaboração dos IGT ao próprio regime de uso do solo. Este diploma considerou os PMOT fulcrais no ordenamento do território vinculando as entidades públicas e privadas, e como tal reforçou e clarificou a sua competência no que respeita ao uso do solo.

“O planeamento municipal não se esgota nos PDM (Pereira,2003:189).” Embora o PDM deveria ser visto como o plano que estrutura o território, não deviam ser descurados outros que também tiveram influência no ordenamento territorial, a saber planos estratégicos, planos de urbanização, planos de pormenor e projetos prioritários.

Atualmente muitos municípios têm em curso a revisão do respectivo PDM, que alguns autores designam de PDM de 2ª geração. Para este novo ciclo defende-se uma gestão pró-ativa por parte das autarquias, uma maior cooperação e participação dos vários atores que intervêm no território, ênfase na avaliação e monitorização do plano e acima de tudo a aposta na sustentabilidade.

### **III. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DE SESIMBRA**

#### **III.1. Sesimbra, um município peculiar na AML**

##### **III.1.1. Enquadramento Regional**

O concelho de Sesimbra é um dos 18 concelhos da AML, situando-se a sul do rio Tejo confinando com os concelhos de Almada, Seixal, Barreiro, Palmela e Setúbal. No contexto da AML, tem uma localização mais excêntrica e apresenta-se periférico às principais dinâmicas económicas. Segundo o PROTAML, insere-se num 2º anel de pólos de valência turística e ambiental.

Integra-se na Península de Setúbal, classificada como globalmente avançada sendo no entanto a região de Lisboa e Vale do Tejo a mais avançada em termos de competitividade económica, no conjunto das regiões de coordenação NUT II.

A Península de Setúbal trata-se de uma zona de forte atração populacional, apresentando debilidades estruturais, nomeadamente forte dependência económica à AML e ausência de dinâmicas económicas regionais autónomas condicionando assim o seu desenvolvimento. Beneficiou de melhorias nas acessibilidades externas quer a Lisboa quer ao Alentejo e a Espanha, mas os constrangimentos nas acessibilidades internas continuam a ser um entrave ao seu correto ordenamento.

O município de Sesimbra apresenta acentuadas diferenciações internas, geográficas, económicas e sociais. Dispõe de dois polos urbanos, Sesimbra/Santana e Quinta do Conde.

Sesimbra estabelece uma relação com os concelhos situados a nascente baseada em atividades agrícolas e turísticas, assumindo a EN379 um papel fundamental na ligação entre Setúbal, Palmela e Sesimbra.

A inserção da Quinta do Conde a nível regional deve-se a vários aspetos, nomeadamente o seu posicionamento central relativamente a Fernão Ferro, Coima e Azeitão, a proximidade à A2, a linha ferroviária do Sul, o IC21, a ligação à Ponte Vasco da Gama, a proximidade das áreas industriais situadas no concelho do Seixal (Parque industrial do Seixal) e no concelho de Palmela (Ford/Volkswagen) ou o centro logístico de nível nacional do Poceirão.

Analisando os fatores dinamizadores da economia sesimbrense destacam-se a pesca, turismo, materiais de construção e recursos naturais, havendo sem dúvida um incremento crescente da construção civil e obras públicas. Contudo, Sesimbra encontra-se à margem de outras tendências como sejam, o forte investimento em infraestruturas de transportes, construção de grandes superfícies e centros comerciais e esgotamento do crescimento de emprego movido pelo mercado interno de serviços.

As atividades económicas encontram-se polarizadas em setores fortes da região de Lisboa e Vale do Tejo como a construção e o turismo e também na pesca e atividades associadas, constituindo uma exceção regional depois de terem desaparecido os portos piscatórios do Tejo e de Setúbal ter visto reduzida fortemente a sua frota de pesca. A base económica do concelho de Sesimbra é relativamente diferente quando comparada no conjunto dos outros municípios.

Analisando genericamente os concelhos limítrofes que se interrelacionam com Sesimbra, importa salientar algumas das suas características:

Almada é um concelho com grande peso de população jovem em idade ativa e um crescimento demográfico em abrandamento. A nível económico é o setor terciário que predomina representando 70% da população empregada, assumindo grande destaque o setor metalúrgico e de papel/gráfico, encontrando-se também as atividades de investigação e desenvolvimento em forte crescimento.

O Seixal estabilizou o seu processo de crescimento demográfico e a sua proximidade a Lisboa foi um dos motivos de atratividade para a população. Na última década, verificou-se uma alteração na estrutura sócioeconómica reforçando-se o setor terciário, estando a atividade económica concentrada em três atividades: indústria transformadora (42,5%), comércio (28,2%) e construção (15,8%).

Até finais dos anos 70, o Barreiro teve um crescimento populacional acentuado, que na década de 80 se inverte em virtude da desativação de algumas indústrias. Apresenta uma dificuldade de interrelação e mobilidade com os concelhos vizinhos estando ocupado o território da frente de rio com atividades industriais em processo de reconversão.

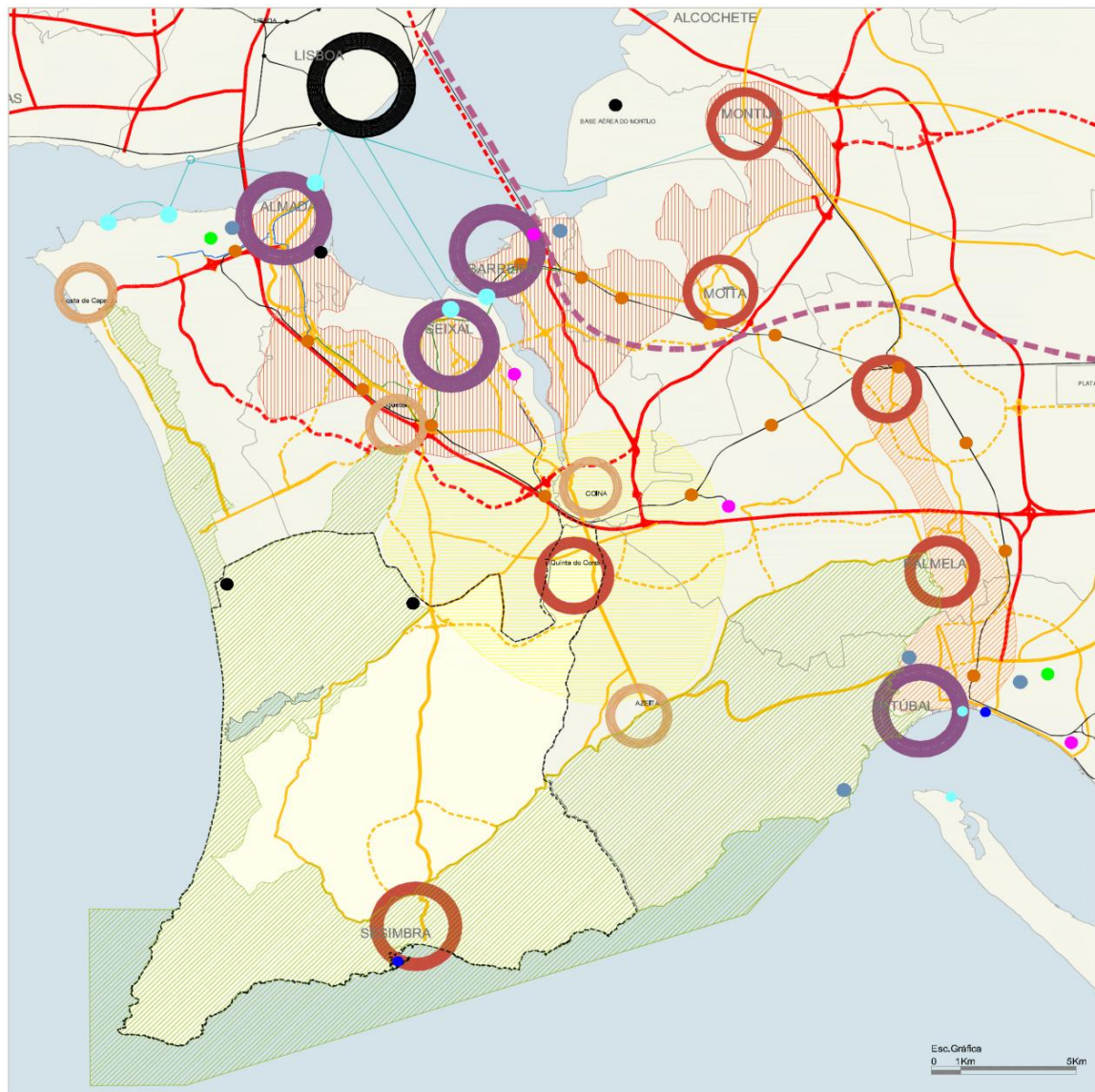
A Moita apresenta um grande peso de população jovem na população ativa com tradição industrial e qualificação específica. A construção da Ponte Vasco da Gama permitiu novas condições de acessibilidade a Lisboa. A estrutura empresarial e produtiva é muito débil, baseada em empresas de pequena dimensão com fraco desenvolvimento tecnológico.

Palmela é um concelho de baixa densidade populacional que tem conseguido captar população jovem estando as freguesias rurais em forte quebra demográfica. O Pinhal Novo assume-se como centro económico e populacional, contudo, Palmela tem perdido importância dada a sua posição excêntrica relativamente aos eixos rodoferroviários. Os núcleos urbanos concentrados têm consolidado em seu redor um tecido industrial onde a instalação da AutoEuropa tem um papel fundamental. A oeste dominam as atividades agrícola, florestal e pecuária.

Em Setúbal verifica-se a preponderância do setor terciário (65,8%), seguido do secundário e por fim o primário, com uma percentagem insignificante (2,3%). O Porto de Setúbal é a infraestrutura estratégica de excelência complementada por áreas industriais e de serviços.

Assim, o concelho de Sesimbra tem características muito particulares quando comparada com os concelhos limítrofes, resultado da sua posição geográfica e da sua estrutura económica, não descurando as debilidades ao nível das acessibilidades com o exterior que constitui um entrave ao desenvolvimento do concelho.

**Figura1. Enquadramento Regional segundo o PDM de Sesimbra**



**LEGENDA:**

----- LIMITE DO CONCELHO

**REDE RODOVIÁRIA**

— Rede Primária Existente (IP, IC)

— Rede Primária Prevista (IP, IC)

— Rede Secundária Existente (EN, ER)

— Rede Secundária Prevista (EN, ER)

**REDE FERROVIÁRIA**

— Pesada - Comboio (Existente)

— Alta Velocidade (Previsto)

— Ligeira (Metro superfície existente)

**HIERARQUIA URBANA EXTRA-CONCELHIA**



Centro urbano de 1º nível

Centro urbano 2º nível

Centro urbano 3º nível

Centro urbano 4º nível

**MODELO TERRITORIAL (PDM SESIMBRA)**



Áreas Protegidas



Interior da Península



Eixo Setubal Palmela



Arco Ribeirinho Sul

**EQUIPAMENTOS DE ÂMBITO REGIONAL**

● Portos de Setubal e Sesimbra

● Cais fluvial de transporte de passageiros

● Hospitais

● Polos Universitários

● Polos Industriais

● Estações de Caminho de Ferro

● Instalações Militares

Fonte: CMS, PPDM, 2012

### III.1.2. Caracterização do Município

#### *População e Sistema Urbano*

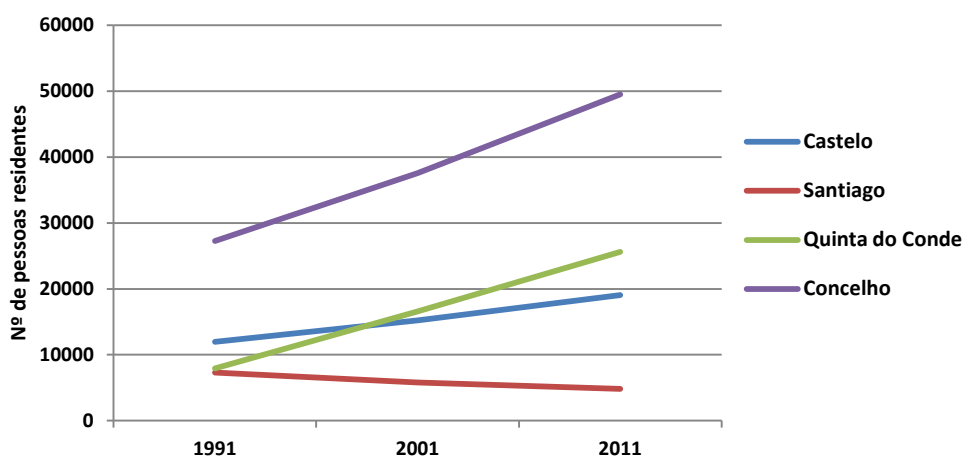
De acordo com os dados preliminares dos Censos 2011, o concelho tem uma população residente de 49500 habitantes, tendo registado um aumento de 31,8% nos últimos dez anos. Porém este acréscimo muito expressivo, sofreu um ligeiro abrandamento face ao ocorrido no período censitário anterior (37,9%) (Quadro 1).

**Quadro 1. Evolução da População residente do município de Sesimbra por freguesias**

	1991		2001		2011		Variação 1991-2001		Variação 2001-2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Castelo</b>	11967	43,9	15207	40,5	19053	38,5	3240	27,1	3846	25,3
<b>Santiago</b>	7321	26,9	5793	15,4	4841	9,8	-1528	-20,9	-952	-16,4
<b>Quinta do Conde</b>	7958	29,2	16567	44,1	25606	51,7	8609	108,2	9039	54,6
<b>Concelho</b>	27246	100	37567	100	49500	100	10321	37,9	11933	31,8

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Censos de 1991, 2001 e 2011 - resultados provisórios Dezembro de 2011)

A repartição da população pelas três freguesias é muito desigual: na Quinta do Conde, que registou um acréscimo de 54,6% nos últimos 10 anos, reside mais de metade da população total (25606). Santiago tem o menor número de residentes (4841), correspondente a 9,8% da população do concelho (Gráfico 1). Aliás, nos últimos 10 anos só nesta freguesia ocorreu um decréscimo da população (-16,4%). Para tal contribuiu a perda populacional na vila de Sesimbra (-5,91%), em particular devido ao preço do solo e do alojamento, para além de que a maioria da população residente está envelhecida, não contribuindo para o crescimento demográfico. A própria vila dadas as condicionantes existentes e o facto das zonas urbanas estarem praticamente consolidadas impossibilitando que ocorram mais construções, são outra realidade que de certo modo influenciou o decréscimo da população. Na freguesia do Castelo a população aumentou (25,3%) em parte devido à fixação de jovens nos lugares da Cotovia e Almoinha.

**Gráfico 1. Evolução da População Residente de Sesimbra por freguesias**

Fonte: Próprio

Analisando a população por grupo etário no concelho nos últimos 10 anos, a que tinha mais de 65 anos foi a que registou um maior aumento (41,2%), seguindo-se a dos 0-14 anos com 38%, valor este relevante, tendo em conta o envelhecimento da população no país.

Ao nível de freguesia, destacou-se a Quinta do Conde que registou um aumento da população acima dos 50% em todos os grupos etários, com exceção do grupo dos 15 aos 24 anos (22,6%).

A freguesia de Santiago caracterizou-se por uma situação oposta, visto que na generalidade a população decresceu sobretudo a jovem (-33,4% para a população dos 0-14 anos e -48,7% para a dos 15-24 anos), tendo apenas evoluído positivamente a que tinha 65 e mais anos.

Por sua vez, foi na freguesia do Castelo que ocorreu redução da população jovem (-2,7% dos 15-24 anos) e o maior aumento registou-se na população envelhecida originando um acréscimo da população na globalidade da freguesia.

No computo geral, a freguesia da Quinta do Conde foi a que maior contributo deu para o aumento populacional do concelho sobretudo nos escalões mais jovens.

O elevado crescimento populacional registado na freguesia da Quinta do Conde condicionou a distribuição maioritária das famílias, fazendo com que esta freguesia

que, em 1991 tinha pouco acima de 1/3 das famílias passasse a deter, em 2001, quase metade das famílias.

No último período censitário, o número de famílias no concelho registou um aumento expressivo (40%) passando de 13767 para 19274. Em conformidade com o aumento de residentes o maior acréscimo (74,5%) ocorreu na freguesia da Quinta do Conde; na freguesia do Castelo o aumento do número de famílias (23,3%) também foi expressivo, embora muito inferior. Em Santiago, a regressão e o envelhecimento da população já referidos, não permitiram uma evolução positiva no número de famílias (-3,9%) (Quadro 2).

**Quadro 2. Evolução do número de Famílias entre 1991-2001 e 2001-2011 em Sesimbra por freguesias**

Freguesias	1991		2001		2011		Variação 91/2001		Variação 01/2011	
	Famílias		Famílias		Famílias		Famílias		Famílias	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Castelo</b>	3913	43,6	5899	42,8	7271	37,7	1986	50,8	1372	23,3
<b>Santiago</b>	2537	28,3	2205	16,02	2120	11	-332	-13,1	-85	-3,9
<b>Quinta do Conde</b>	2515	28,1	5663	41,1	9883	51,3	3148	125,2	4220	74,5
<b>Concelho</b>	8965	100	13767	100	19274	100	4802	53,6	5507	40,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Censos de 1991, 2001 e 2011 - resultados provisórios Dezembro de 2011)

Ao nível do emprego, a taxa de atividade evoluiu de cerca de 43% para 50% entre 1991 e 2001, e a taxa de desemprego sofreu um aumento de 1,4% no mesmo período (Quadro 3).

**Quadro 3. População Ativa no município entre 1991-2001 (%)**

	Sesimbra		
	1991	2001	Variação 91/2001
<b>Taxa de Atividade (%)</b>	42,9	50,0	7,1
<b>Taxa de Desemprego (%)</b>	6,9	8,3	8,4

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

No período de 2004 e o início de 2012, segundo dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional, o número de desempregados no concelho registou um crescimento regular desde 2008, acentuando-se a partir do verão de 2011. A tendência era para um aumento do peso dos desempregados no escalão etário dos 35 aos 54 anos (39,8% no início de 2004, 52,5% em Maio de 2012) e para os que apresentavam qualificação profissional de elevado grau (qualificações iguais ou superiores ao 3º ciclo registavam 63,3% do total).

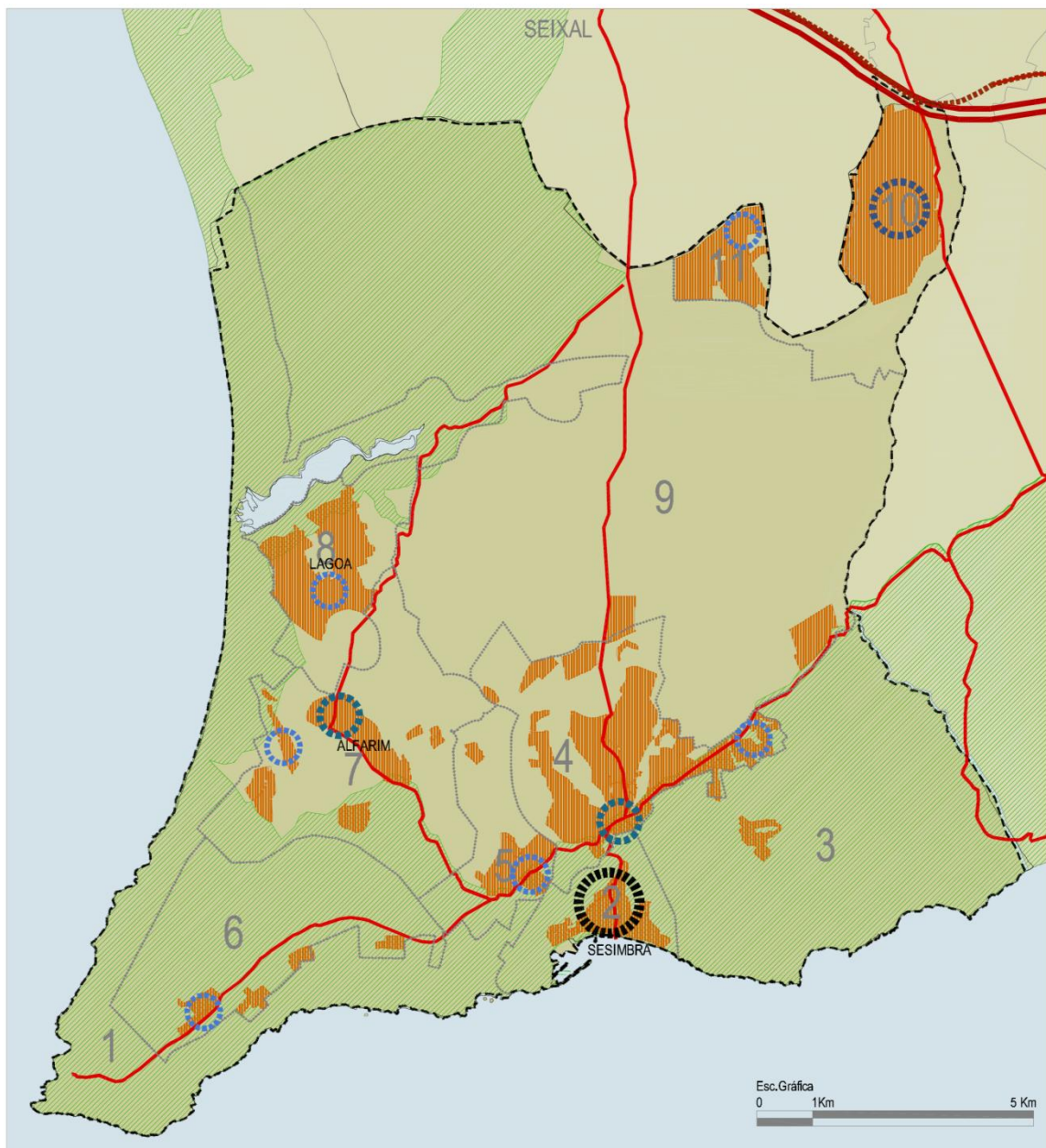
No sistema urbano do concelho sobressai o eixo urbano Sesimbra/Santana e o aglomerado da Quinta do Conde. Estas duas áreas concentram a maior parte dos equipamentos e serviços do concelho e são as mais bem servidas a nível de acessibilidades.

A centralidade do polo de Sesimbra/Santana integrando os núcleos da Cotovia, Carrasqueira e Sampaio, é potenciada pela estrutura viária, que apresenta como principais eixos a Estrada Nacional 378 e as Estradas Nacionais 379 e 377. As condições de acessibilidade potenciaram a instalação de serviços públicos e privados e de unidades comerciais.

A vila de Sesimbra tem o seu perímetro urbano fortemente limitado pelas áreas protegidas envolventes. O seu crescimento tem sido baseado no preenchimento de espaços vazios na malha urbana. As atividades turísticas têm aumentado, embora haja ainda um enorme potencial por explorar. Em Santana o crescimento manteve-se dada a sua centralidade geográfica no concelho. Em Alfarim, o crescimento ocorreu parcela a parcela em propriedades rústicas, conferindo-lhe pouca concentração de ocupação.

Quinta do Conde tem uma posição central na Península de Setúbal que tem reforçado a procura de habitação no aglomerado, favorecida pela relação custo/qualidade. Assim, a forte atratividade deste aglomerado deve-se, fundamentalmente, à sua proximidade a locais com oferta de emprego e a infraestruturas de transporte, nomeadamente o ferroviário-linha sul, tornando-o muito competitivo na Península de Setúbal.

Figura 2. Elementos Estruturantes do Território



LEGENDA:

ELEMENTOS ESTRUTURANTES:

-  AUTO-ESTRADAS
-  CAMINHO DE FERRO
-  ESTRADAS NACIONAIS
-  ESTRADAS REGIONAIS
-  ÁREAS PROTEGIDAS
-  PERÍMETROS URBANOS

HIERAQUIA URBANA:

-  SESIMBRA - CENTRO URBANO DE 1º NÍVEL
-  Q. CONDE - CENTRO URBANO 2º NÍVEL
-  SANTANA/ALFARIM - CENTRO URBANO 3º NÍVEL
-  RESTANTES - CENTRO URBANO 4º NÍVEL

----- LIMITE DO CONCELHO

UNIDADES OPERATIVAS DE PLANEAMENTO E GESTÃO:

- |                              |                    |
|------------------------------|--------------------|
| 1 COSTA DE SESIMBRA          | 7 ALFARIM          |
| 2 CONCHA DE SESIMBRA         | 8 LAGOA            |
| 3 PARQUE NATURAL DA ARRÁBIDA | 9 MATA DE SESIMBRA |
| 4 SANTANA                    | 10 QUINTA DO CONDE |
| 5 ZAMBUJAL                   | 11 CASAL DO SAPO   |
| 6 AZÓIA                      |                    |

Fonte: CMS, PPDM, 2012

Para além dos principais centros urbanos referidos, existem pequenos aglomerados e extensas manchas de ocupação dispersa em particular em Alfarim. É de sublinhar que parte dos aglomerados referidos têm génese ilegal.

As áreas com uma ocupação humana diminuta coincidem com o perímetro do Parque Natural da Arrábida e o interior do concelho (Mata de Sesimbra) (Figura 2).

### *Parque Habitacional*

O parque habitacional registou um aumento de alojamentos clássicos entre 2001 e 2011 (30,3%). Ao nível de freguesia, destacam-se a Quinta do Conde e o Castelo com 38,3% e 28,3%, respetivamente, ocorrendo o menor acréscimo em Santiago (20,1%).

O total de alojamentos clássicos de residência habitual no concelho nos últimos 10 anos aumentou 42,4%. Todavia, o comportamento das três freguesias foi muito diferenciado: em Santiago ocorreu um decréscimo (-2,1%), em oposição ao crescimento na Quinta do Conde (67,1%) e no Castelo (34,6%).

Os alojamentos de 2ª residência sofreram um aumento de 15,8%.

Nos últimos 10 anos, houve uma redução da percentagem de alojamentos de 2ª residência na freguesia da Quinta do Conde (-8,5%), registando-se o inverso na de Santiago (acrécimo de 39,2%) devido sobretudo à proximidade da praia.

Quanto aos alojamentos clássicos familiares vagos, foi a freguesia do Castelo que registou um maior aumento no período considerado (74,7%), ao inverso da Quinta do Conde que apresentou uma redução (-12,9%), demonstrando assim que há cada vez mais um acentuar da saída da população das freguesias do Castelo e Santiago (Quadro 4).

**Quadro 4. Evolução do número de alojamentos, por freguesia**

	Alojamentos Clássicos				Alojamentos de Residência Habitual				Alojamentos de Uso Secundário				Alojamentos Vagos			
	2001	2011	Variação 2001 - 2011	% da Variação	2001	2011	Variação 2001 - 2011	% da Variação	2001	2011	Variação 2001 - 2011	% da Variação	2001	2011	Variação 2001 - 2011	% da Variação
Castelo	10568	13566	2998	28,4	5347	7197	1850	34,6	4545	5188	643	14,1	676	1181	505	74,7
Santiago	5026	6038	1012	20,1	2147	2101	-46	-2,1	2432	3385	953	39,2	447	552	105	23,5
Quinta do Conde	8813	12187	3374	38,3	5525	9235	3710	67,1	2021	1849	-172	-8,5	1267	1103	-164	-12,9
Concelho	24407	31791	7384	30,3	13019	18533	5514	42,4	8998	10422	1424	15,8	2390	2836	446	18,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Censos de 2001 e 2011 - resultados provisórios Dezembro de 2011)

Analisando o peso relativo dos alojamentos quanto à forma de utilização no total de alojamentos clássicos, verificou-se que os alojamentos destinados a residência habitual foram os que mais contribuíram para o aumento do número total de alojamentos clássicos no concelho desde 1991 até 2011 (1991:48,4%; 2001:53,3%; 2011:58,3%). Os alojamentos de uso secundário têm vindo a perder expressão. Os alojamentos vagos aumentaram 50% de 1991 para 2001, no entanto esta tendência é contrariada nos últimos 10 anos com uma ligeira redução deste tipo de ocupação.

Ao nível de freguesia, a Quinta do Conde apresentava o um maior peso de alojamentos de residência habitual contribuindo assim para o aumento verificado a nível concelhio.

A freguesia de Santiago destaca-se pelos alojamentos de uso secundário, sendo estes que assumem maior peso no total dos alojamentos clássicos (2011:56,1%).

Em 1991, na freguesia do Castelo a maioria dos seus alojamentos eram de uso secundário, contudo a partir de 2001, a situação inverteu-se e predominam os alojamentos de residência habitual (53,1%) (Quadro 5).

**Quadro 5. % do número de alojamentos quanto à forma de utilização em Sesimbra, por freguesia**

		Alojamentos Clássicos		Alojamentos de Residência Habitual		Alojamentos de Uso Secundário		Alojamentos Vagos	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Castelo	1991	8878	100,0	3882	43,7	4705	53,0	291	3,3
	2001	10568	100,0	5347	50,6	4545	43,0	676	6,4
	2011	13566	100,0	7197	53,1	5188	38,2	1181	8,7
Santiago	1991	4539	100,0	2368	52,2	1951	43,0	220	4,8
	2001	5026	100,0	2147	42,7	2432	48,4	447	8,9
	2011	6038	100,0	2101	34,8	3385	56,1	552	9,1
Quinta do Conde	1991	4656	100,0	2499	53,7	1790	38,4	367	7,9
	2001	8813	100,0	5525	62,7	2021	22,9	1267	14,4
	2011	12187	100,0	9235	75,8	1849	15,2	1103	9,1
Concelho	1991	18073	100,0	8749	48,4	8446	46,7	878	4,9
	2001	24407	100,0	13019	53,3	8998	36,9	2390	9,8
	2011	31791	100,0	18533	58,3	10422	32,8	2836	8,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Censos de 1991, 2001 e 2011 - resultados provisórios Dezembro de 2011)

### *Base Económica*

O perfil económico de Sesimbra alterou-se nas duas últimas décadas do século XX: a par do decréscimo dos ativos nos setores primário (de 26% para 6,3%) e secundário (de 32,5% para 24,4%), ocorreu o reforço do setor terciário (de 56,3 para 69,3%) (Quadro 6).

**Quadro 6. % de População empregue por setor de atividade do município**

Setores	1991	2001
I	15,5	6,3
II	28,2	24,4
III	56,3	69,3

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A distribuição de empresas no concelho segundo a sua dimensão mostrou um predomínio das micro e muito pequenas empresas, não existindo empresas classificadas de média ou grande dimensão.

Segundo dados do INE, o número de empresas sedeadas em Sesimbra sofreu oscilações entre 1995 e 2006. Em 2006 estavam registadas 4663, o que representava 5,9% das empresas da Península de Setúbal.

O tecido empresarial do concelho apresentava debilidades quer em capacidade de emprego quer na geração de riqueza quando comparado com a Península de Setúbal, pois o número de trabalhadores era de apenas 4,7% e o volume de negócios 3,4%.

Tendo como referência o pessoal ao serviço, em 2005 o setor da construção apresentava o maior peso, seguido do comércio, alojamento e restauração. No período analisado (2000;2005) a indústria transformadora, a indústria extrativa e a agricultura e pesca decresceram (Quadro 7).

**Quadro 7. Pessoal ao serviço dos estabelecimentos no concelho de Sesimbra - estrutura (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Construção</b>	29,0	32,9	36,3	35,5	37,0	37,8
<b>Comércio</b>	15,8	14,6	15,1	15,7	16,7	16,8
<b>Alojamento e Restauração</b>	11,4	10,8	11,1	10,0	9,6	9,5
<b>Indústria Transformadora</b>	11,6	11,6	8,4	8,0	7,6	7,8
<b>Agricultura e Pesca</b>	7,2	4,8	6,4	7,0	5,4	5,2
<b>Indústria Extrativa</b>	4,6	4,7	3,9	4,3	3,7	3,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Nas duas últimas décadas a atividade piscatória em Sesimbra foi afetada pela redução dos stocks de peixe na costa portuguesa e pela definição e aplicação da

política pública de pescas pela CEE/U.E., que finalizou a atividade piscatória nas costas marroquinas, subsidiando a paralização da frota.

Contudo, com o encerramento da Docapesca em Lisboa, grande parte da frota de arrasto que descarregava em Lisboa passou a acontecer em Sesimbra, contribuindo para que o valor da pesca descarregada tivesse um acréscimo moderado entre 2003 e 2005 (7%).

A atividade agrícola tem vindo a perder importância no concelho (embora permaneça como uma das atividades características da freguesia do Castelo), contabilizando-se 103 explorações agrícolas em 2010. Predominam as culturas temporárias e com menor expressão as culturas arvenses de sequeiro.

A oferta de alojamento turístico está concentrada na vila de Sesimbra e na zona Espichel/Meco, localizando-se na vila cinco unidades hoteleiras de quatro estrelas e uma pensão de 2ª categoria. Na zona do Cabo Espichel há um hotel de 4 estrelas e uma pensão de 3ª categoria no Alto das Vinhas. As cinco unidades de 4 estrelas representam 94% da oferta em termos do número de camas.

Os apartamentos turísticos também estão concentrados na vila de Sesimbra, com 16 unidades de 2 estrelas e 1 de 3 estrelas, totalizando 136 camas e 33 unidades de alojamento nesta tipologia, apesar de alguns funcionarem como 2ª residência, não sendo colocados no mercado de arrendamento turístico.

O turismo em espaço rural (TER) é ainda pouco explorado no concelho, existindo o parque de campismo rural COOPMARSOL e a Quinta dos Medos, ambos localizados em Fornos.

Associadas ao turismo rural e de natureza, existem pequenas quintas rurais e pequenas unidades de turismo de habitação que mostram tendências de crescimento. Entre 2008-2010 foram solicitados 15 pedidos de licenciamento de alojamentos classificados como turismo em espaço rural, representando quase 80% das unidades existentes, evidenciando o crescimento desta tipologia, maioritariamente localizadas na freguesia do Castelo.

A oferta de parques de campismo concentra-se na freguesia do Castelo, tendo o concelho 7 parques de campismo, com capacidade para 5335 pessoas existindo ainda três na Lagoa de Albufeira que não estão licenciados (Quadro 8).

**Quadro 8. Parques de Campismo no Município de Sesimbra**

Parques de Campismo	Categoria	Capacidade	Localização
Parque de Campismo Forte do Cavalo	2 Estrelas	1000	Sesimbra
Parque de Campismo da Lagoa	2 Estrelas	420	Lagoa de Albufeira
Parque de Campismo Campimeco	3 Estrelas	2400	Aldeia do Meco
Parque de Campismo da Maçã	1 Estrelas	460	Maçã
Parque de Campismo dos Fetais	3 Estrelas	400	Aldeia do Meco
Parque de Campismo do Valbom	3 Estrelas	580	Charneca da Cotovia
Parque de Campismo das Hortênsias	1 Estrelas	75	Lagoa de Albufeira

Fonte: Turismo de Portugal IP, 2009 – PDM 2010

### *Ambiente*

O concelho de Sesimbra tem parte do seu território com estatuto de proteção que emana do plano setorial Rede Natura 2000<sup>4</sup>, tendo sido consideradas áreas classificadas como Sítios da Lista Nacional (designados sítios de importância comunitária e ZPE). O território terrestre e marinho do concelho é abrangido por duas ZPE e dois Sítios: ZPE da Lagoa de Albufeira, ZPE do Cabo Espichel, Sítio Arrábida / Espichel e Sítio Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira. O plano setorial apresenta orientações gerais e específicas para cada uma das áreas classificadas, procurando compatibilizar as atividades humanas com a conservação da natureza e promovendo, por um lado, as ações e usos territoriais necessários à manutenção do estado de conservação dos valores e à prossecução dos objetivos de conservação, e por outro, regulando as atividades que podem ser consideradas compatíveis em determinadas circunstâncias.

<sup>4</sup> aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º115-A/2008, de 21 de Julho

Assim a ZPE da Lagoa Pequena<sup>5</sup> corresponde a uma área de 69 ha em solo do concelho de Sesimbra, ZPE Cabo Espichel<sup>6</sup>, corresponde a uma área de 3.416 ha, dos quais 900 ha estão em área terrestre e 2.516 ha em área marinha, Sítio Arrábida / Espichel<sup>7</sup>, corresponde a uma área de 20.663 ha, distribuída pelos concelhos de Sesimbra, Palmela e Setúbal. Cerca de 33% da área total do Sítio Arrábida/Espichel localiza-se no concelho de Sesimbra, ocupando uma área terrestre de 6.772 ha (35% do território do concelho) e ainda cerca de 4.375 ha da área marinha. O Sítio Fernão Ferro/Lagoa de Albufeira<sup>8</sup> ocupa uma área de 4.413 ha, dos quais 3149.74 ha (cerca de 73% da área total) no concelho de Sesimbra (16% do território concelhio).

As orientações gerais e específicas definidas no diploma para cada uma destas áreas, estão sintetizadas no quadro.

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 384-B/99 de 23 de Setembro

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 384-B/99 de 23 de Setembro

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto

<sup>8</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/00 de 5 de Julho

**Quadro 9. Orientações Gerais e Específicas das áreas classificadas como Sítios da Lista Nacional**

	ZPE da Lagoa de Albufeira	ZPE do Cabo Espichel	Sítio Arrábida/Espichel	Sítio Fernão Ferro/Lagoa de Albufeira
<b>Área</b>	69 ha	3416 ha	20663 ha	4413 ha
<b>Orientações Gerais</b>	Manutenção da diversidade de habitats aquáticos; promoção do uso sustentável dos recursos existentes.	Manutenção do mosaico agrícola; conservação dos sistemas litorais; preservação dos habitats marinhos.	Manutenção da diversidade e das características naturais; correto ordenamento e gestão florestal.	Preservação das lagoas permanentes e sistemas de paleodunas paludificadas, da zona húmida Lagoa de Albufeira e dos habitats de dunas marítimas e interiores; proteção de habitats dunares e espécies classificadas pela Diretiva Habitats.
<b>Orientações Específicas</b>	Controlar os níveis de água nas zonas de nidificação.	Preservar os maciços rochosos e habitats rupícolas associados.	Condicionar o acesso, conservação/recuperação da vegetação ribeirinha autóctone; controlo da predação e/ou parasitismo e/ou competição interespecífica entre outros.	Condicionar o acesso e conservação/recuperação do cordão dunar e da vegetação ribeirinha autóctone; manutenção e recuperação de alguns habitats.

Fonte: Próprio

Parte do território do município de Sesimbra é abrangido pelo Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA)<sup>9</sup>. As áreas incluídas no referido limite estão sujeitas a regime de proteção com diferentes tipos de restrições ou condicionamentos de uso vinculativos para o planeamento municipal. O concelho é abrangido por áreas de proteção total, proteção parcial tipo I e II e proteção complementar tipo I e II (Quadro 10).

<sup>9</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º141/2005, de 23 de Agosto

**Quadro 10. Regimes de Proteção do POPNA**

<b>Regimes de Proteção</b>	<b>Áreas Afetas do concelho de Sesimbra</b>
Total	Junto às falésias do Cabo Espichel
Parcial Tipo I e II	Frente de mar entre o núcleo urbano de Sesimbra e o limite do Parque na encosta poente
Complementar	Áreas onde são autorizadas obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração e conservação desde que associadas a atividades agrícolas, pastorícias ou de turismo de natureza
Complementar Tipo I	Espaços de transição do PDM; área agrícola na costa poente; áreas agrícolas, florestais e naturais a nascente de Sesimbra
Complementar Tipo II	Pinheirinhos; Serra da Azóia; Pedreiras

Fonte: Próprio

Nas áreas urbanas ou urbanizáveis do PDM que estejam no limite do PNA e não se encontrem abrangidas pelo regime de proteção, caso se realizem operações de loteamentos urbanos e a abertura de novas vias nos perímetros urbanos ficam sujeitos a parecer vinculativo do PNA.

A peculiaridade do concelho de Sesimbra decorre de vários aspetos, nomeadamente: a sua paisagem (Cabo Espichel, Lagoa de Albufeira e Parque Natural da Arrábida), o facto do aglomerado sede do município ter vindo a perder dinâmica face ao aglomerado da Quinta do Conde, o peso da 2ª residência, o posicionamento excêntrico do município na AML, em particular da sede do município, agravado pela deficiência das suas ligações com o exterior, a importância da pesca, já não tanto como atividade económica mas sobretudo pelos aspetos culturais inerentes e a dimensão das AUGI e os problemas de ordenamento associados.

### **III.1.3. Problemas de Ordenamento do Território: a visão dos atores**

Apesar do trabalho desenvolvido pela autarquia, o município debate-se com um conjunto de problemas de ordenamento do território. Dada a importância que as abordagens colaborativas dão ao envolvimento dos vários atores na sua resolução, considerou-se pertinente perceber como esses problemas são percecionados por quem intervém e utiliza o território. Assim foi lançado um inquérito a 40 atores locais com esse propósito. A seleção desta amostra teve em conta a inclusão de atores de várias áreas, sendo que a maioria eram membros da comissão interna consultiva da revisão do plano diretor municipal, dada a facilidade de contato com os inquiridos e o melhor conhecimento que teoricamente detêm do território.

O questionário foi estruturado em duas partes: uma relativa ao perfil do inquirido que compreendia os seus dados pessoais (sexo, tipo de ator, idade, concelho de residência, local de trabalho e habilitações literárias) e outra ao território de Sesimbra. Estas questões pretendiam perceber as alterações positivas e negativas ocorridas nos últimos 20 anos no município, os principais problemas de ordenamento do território, principais recursos considerados subaproveitados, ações prioritárias de ordenamento do território a implementar e por último os aspetos que melhor correspondem à imagem do concelho. As questões correspondentes ao território de Sesimbra tinham várias opções de resposta, tendo o inquirido que identificar 4 por ordem crescente de importância, atribuindo-se 1 ao menos importante e 4 ao mais importante.

Ao longo dos últimos 20 anos, o território de Sesimbra sofreu acentuadas transformações. As alterações positivas consideradas mais relevantes pelos inquiridos respeitam à criação da rede de saneamento na freguesia do Castelo (27,5%), aumento da rede de equipamentos desportivos, escolares e culturais (22,5%), reforço do aglomerado urbano da Quinta do Conde (20%) e reconversão de AUGI no Casal do Sapo e Lagoa de Albufeira (12,5%). A recuperação do património teve pouca expressão nas transformações ocorridas no concelho pois, só 7,5% dos inquiridos considerou relevante as ações de preservação efetuadas.

Nas modificações com menor expressão foram também referidas a requalificação urbana na vila de Sesimbra (12,5%), o desenvolvimento de atividades ao

ar livre, desportos náuticos e de natureza (12,5%) e a criação de novos espaços verdes (10%) (Quadro 11).

**Quadro 11. Alterações positivas ocorridas nos últimos 20 anos**

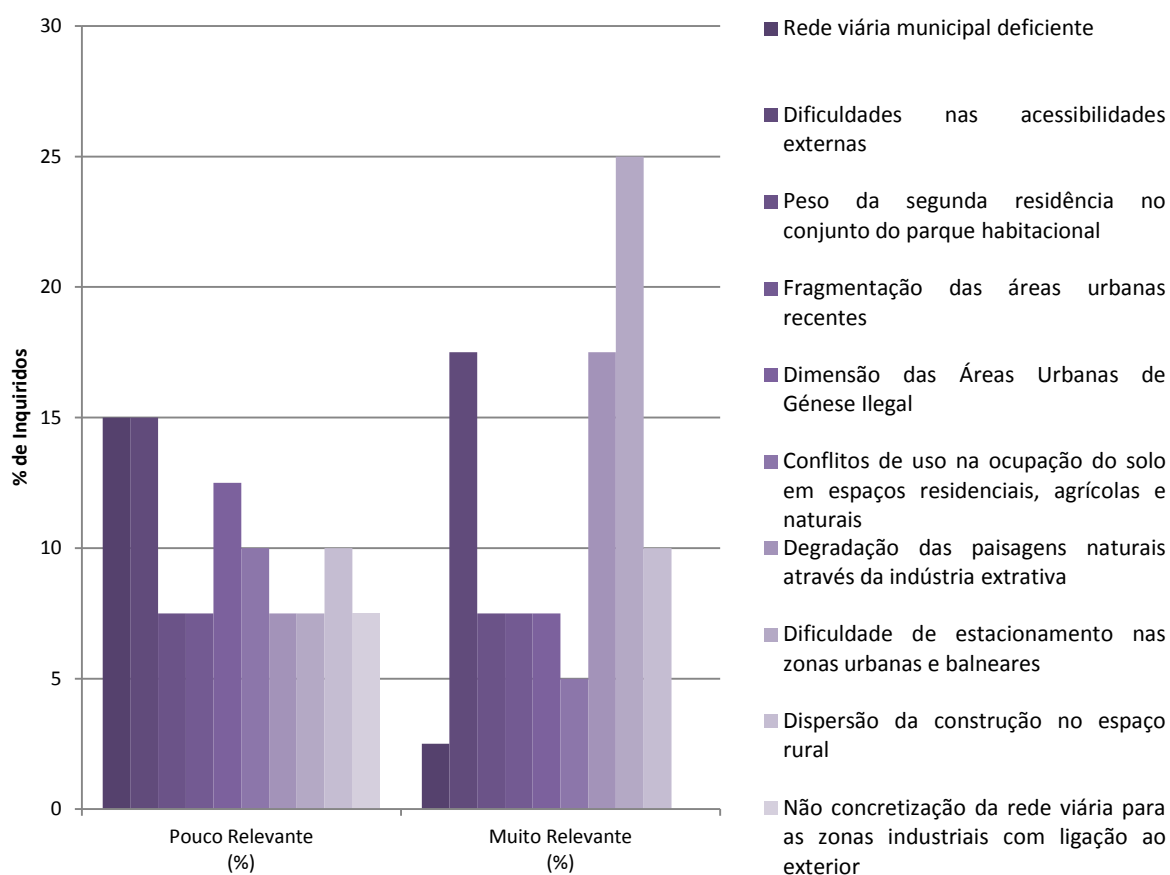
	Pouco Relevante (%)	Muito Relevante (%)
Criação da Rede de Saneamento na freguesia do Castelo	15,0	27,5
Reforço do aglomerado urbano da Quinta do Conde	12,5	20,0
Consolidação da rede urbana municipal	0	2,5
Reconversão de AUGI no Casal do Sapo e Lagoa de Albufeira	12,5	12,5
Requalificação urbana na Vila de Sesimbra	12,5	0
Aumento da Rede de Equipamentos Desportivos, Escolares e Culturais	0	22,5
Promoção de habitação a custos controlados	7,5	2,5
Aumento da oferta de comércio e serviços	5,0	0
Recuperação do património arquitetónico	10,0	7,5
Qualificação da paisagem	2,5	0
Criação de novos espaços verdes	10,0	5
Desenvolvimento de atividades ao ar livre, desportos náuticos e de natureza	12,5	0
Total	100	100

Fonte: Próprio

Relativamente às alterações negativas ocorridas, a escassez de estacionamento nas áreas de maior procura, nomeadamente a vila de Sesimbra, Aldeia do Meco e praias, é a situação tida como mais problemática (22,5%), seguida da permanência da indústria extrativa (20%) e a perda continuada de população da vila de Sesimbra ao longo dos anos (17,5%). Embora considerada de menor importância é também referida a desqualificação do espaço público (17,5%) e as dificuldades de ligações rodoviárias do município com o exterior (15%).

Os problemas de ordenamento do território no concelho prendem-se com questões de mobilidade, estacionamento, desqualificação da paisagem e a sazonalidade. Os dados apurados deram maior destaque à dificuldade de estacionamento nas zonas urbanas e balneares (25%), seguindo-se a deficiência das acessibilidades externas e a degradação das paisagens naturais consequência da prática de indústria extrativa, ambas com 17,5%. O peso da 2ª residência no parque habitacional e a fragmentação das áreas urbanas recentes foram pouco referenciados pelos inquiridos.

**Gráfico 2. Principais Problemas de Ordenamento do Território de Sesimbra**



Fonte: Próprio

Muitos dos recursos existentes no município foram considerados subaproveitados, sobressaindo o património natural, arqueológico, construído e cultural (40%), a pesca (20%), o clima e a atividade industrial ambas com 10%. O turismo não é referido, demonstrando o reconhecido esforço efetuado pela autarquia a este nível apoiado no Plano Estratégico de Turismo para o concelho (Maio de 2010).

Os problemas de ordenamento, segundo a visão dos atores, permanecem, aferindo-se prioritária a preservação e promoção do património contribuindo assim para a afirmação de Sesimbra no contexto da AML, a gestão sustentável dos recursos locais, o desenvolvimento da atividade piscatória e a criação de nichos de atividades diferenciadoras que possibilitassem a criação de emprego e fixassem população.

Analisado o domínio do ordenamento, constata-se que as ações mais relevantes consideradas problemas de ordenamento não são referidas, podendo evocar-se duas situações: desconhecimento por parte dos inquiridos do que são verdadeiros problemas de ordenamento ou simplesmente uma despreocupação sobre este tema. A promoção da atividade piscatória não é um problema específico de ordenamento e foi a ação mais referenciada (17,5%), descurando-se por exemplo a contenção de novas áreas urbanas e a preservação da identidade dos espaços rurais (Quadro 12).

**Quadro 12. Ações Prioritárias de Ordenamento do Território a implementar no município**

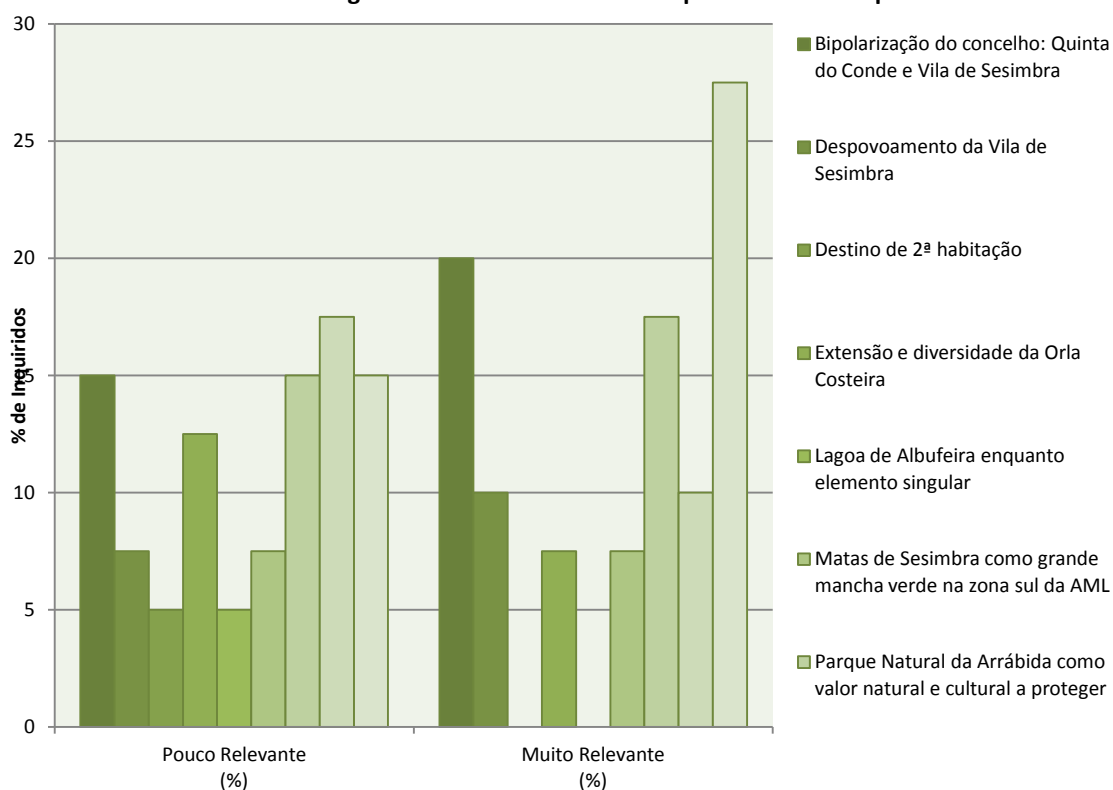
	Pouco Relevante (%)	Muito Relevante (%)
Preservação e promoção do património natural e cultural	15,0	37,5
Estruturação e contenção de novas áreas urbanas	0	5,0
Soluções sustentáveis para a gestão dos recursos locais	12,5	7,5
Requalificação do espaço público nos aglomerados	7,5	0
Requalificação do espaço público entre aglomerados	10,0	0
Diversificação das formas de mobilidade e estacionamento nas zonas de maior pressão	7,5	5,0
Melhoria da acessibilidade interna	2,5	2,5
Melhoria da acessibilidade externa	5,0	15,0
Criação de nichos de atividades diferenciadoras que criem emprego e fixem população	7,5	5,0
Preservação da identidade dos espaços rurais	0	2,5
Promoção de modos suaves de transporte	7,5	0
Requalificação do Santuário do Cabo Espichel	7,5	10,0
Promoção da atividade piscatória	17,5	10,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Próprio

Na globalidade, o concelho foi visto pela maioria dos inquiridos como uma comunidade piscatória, pois a pesca permanece como a atividade identitária da vila de Sesimbra. Outro dos aspetos a mencionar respeita à bipolarização do concelho em termos urbanos: Quinta do Conde, com a maior parte da população do concelho e com um rápido desenvolvimento nos últimos anos, e a vila de Sesimbra que, embora em regressão populacional, mantém alguma importância em termos funcionais (os principais serviços administrativos estão aí localizados), devido ao seu estatuto de sede do concelho. O Parque Natural da Arrábida e o Cabo Espichel são elementos de referência de grande valor natural e cultural, bem, com grande importância a nível turístico, científico e cultural.

A Lagoa de Albufeira, sendo um património natural singular no país, a maior parte dos inquiridos não a considera como elemento referenciador do concelho.

**Gráfico 3. Imagem do concelho de Sesimbra para os atores inquiridos**



Fonte: Próprio

Analisando a perspetiva dos técnicos municipais comparativamente à dos restantes atores sobre as problemáticas do ordenamento do território de Sesimbra, não se verificam diferenças expressivas nas suas respostas, embora os técnicos

municipais e eleitos autárquicos tenham uma responsabilidade acrescida e, como tal devem deter um conhecimento mais aprofundado do território. No entanto, os problemas de mobilidade, acessibilidades, estacionamento foram referenciados por ambos os grupos como os principais problemas de ordenamento. O maior conhecimento do território municipal pelos técnicos permite que façam uma avaliação mais específica na abordagem aos problemas locais. Assim, constata-se que os conflitos de uso e ocupação do solo e a dispersão da construção em espaço rural só foram referidos como problemas de ordenamento apenas por técnicos municipais.

O questionário previa em todas as questões uma opção de resposta aberta, ou seja, não limitava o inquirido a responder somente de acordo com as soluções facultadas. No entanto, verificou-se que apenas três dos inquiridos manifestou a sua opinião em algumas questões. Em termos conjeturais, tal situação poderá dever-se a várias razões: deficiente conhecimento da realidade municipal (facto em si mesmo preocupante, pois a maioria integra a comissão interna consultiva da revisão do PDM); comodismo por parte dos inquiridos, indisponíveis para dispender mais do seu tempo a refletir sobre a matéria; em alguns casos, o facto de serem técnicos da autarquia inibiu por vezes as respostas, por entenderem que tal poderia criar-lhes embaraços internos.

Assim, foram também referidas como alterações positivas ocorridas no município o reforço da rede de infraestruturas, nomeadamente o sistema de resíduos sólidos. A mobilidade pedonal ou em modos suaves entre aglomerados e equipamentos foi também considerado um dos principais problemas de ordenamento do território conjuntamente com a diminuição no investimento e nas receitas ligadas à atividade piscatória.

No que respeita aos elementos diferenciadores do município, ao contrário do que podia ser esperado, a Mata de Sesimbra e a Lagoa de Albufeira raramente foram mencionadas. As polémicas geradas em torno dos Planos da Mata de Sesimbra e a temática das áreas urbanas de génese ilegal na Lagoa podem ter condicionado as respostas.

## **III.2. Plano Diretor Municipal de Sesimbra**

### **III.2.1. Objetivos Orientadores**

O PDM de Sesimbra foi ratificado em 1998<sup>10</sup> e permanece ainda em vigor.

Os objetivos estratégicos de desenvolvimento definidos foram:

- Proteger e valorizar os recursos naturais e paisagísticos;
- Diversificar a estrutura produtiva local;
- Defender a identidade cultural concelhia;
- Promover a qualidade residencial;
- Construir as grandes redes de infraestruturas.

Estes objetivos eram interdependentes e pressupunham o desenvolvimento do concelho, valorizando a especificidade de Sesimbra no contexto da Área Metropolitana de Lisboa, apostando na qualidade como característica das várias vertentes da futura ocupação.

Era defendida a necessidade de reequacionar o papel de Sesimbra no contexto da AML, contrariando a periferização do município, assim como a tendência para a utilização do território como habitação secundária e a dependência da população ativa local em relação ao exterior. Para tal pretendia-se a articulação do município com a AML, reforçando o seu papel no contexto regional de acordo com a sua especificidade paisagística, ambiental e cultural.

O PDM considerava fundamental controlar o ritmo de ocupação do território e a exploração racional dos recursos naturais, preservando a paisagem natural e construída, aproveitando as potencialidades naturais do concelho e revalorizando o seu papel na região.

Para a afirmação de Sesimbra na AML foi proposta a transformação qualitativa da economia local, ou seja, modernizar e diversificar a estrutura produtiva apostando na qualificação dos recursos humanos e tecnológicos, na capacidade de gestão, na

---

<sup>10</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º15/98, de 2 de Fevereiro

qualidade e inovação e na capacidade de gerar efeitos multiplicadores valorizadores das potencialidades ambientais do concelho.

O objetivo do PDM, relativo à construção de grandes redes de infraestruturas concelhias, procura promover a qualidade residencial e a dinamização económica no sentido de atrair população qualificada.

A defesa da identidade cultural concelhia concentrava-se sobretudo na afirmação da especificidade de duas atividades económicas tradicionais do concelho, agricultura e pesca, reforçando a sua componente social e cultural.

Assim, a afirmação de Sesimbra no contexto da AML, materializava-se nos objetivos do PDM e na sua estratégia de desenvolvimento e ordenamento, assim como no contributo oriundo de alguns projetos setoriais. Em relação a estes definiram-se orientações de intervenção municipal, a serem concretizadas no horizonte temporal do plano.

### **III.2.2. Modelo Territorial**

O modelo de ordenamento adotado no PDM correspondia aos objetivos definidos e aprovados pelos órgãos municipais. Defendia-se a manutenção e valorização da especificidade de Sesimbra na AML, apostando na qualidade futura do seu território para ocupação turística, tentando fixar população e invertendo a tendência para a 2ª habitação.

A estrutura de ordenamento acentuava o macrozonamento do concelho, delimitando quatro zonas: do Cabo Espichel; Sesimbra à Lagoa; Arrábida à Apostiça e Quinta do Conde.

Em cada uma destas zonas distinguiram-se várias unidades operativas, a saber:

- Zona do Cabo Espichel: Costa de Sesimbra e Azóia;
- Zona de Sesimbra à Lagoa: Concha de Sesimbra; Santana; Alfarim e Lagoa;
- Zona da Arrábida à Apostiça: Arrábida e Mata de Sesimbra.

De seguida sintetizam-se as propostas para cada uma das unidades.

Costa de Sesimbra: estava em curso aquando da elaboração do PDM um projeto de classificação como “Reserva Natural”, que o plano integrou;

Azóia: apenas permitida a construção nos núcleos existentes para os quais foram definidos perímetros;

Concha de Sesimbra: unidade considerada saturada e por isso devia ser evitado o aumento da construção. Era proposta a valorização da função piscatória bem como a resolução dos problemas de circulação nascente/poente e de estacionamento. O espaço urbano/urbanizável proposto tinha como intenção conter o crescimento da vila; eram propostas quatro áreas de estacionamento e um silo; criação de espaços verdes nos vales de Palames, Valparaíso e ainda o parque verde urbano junto ao campo de futebol; conservação e recuperação das construções existentes; aumento e valorização do espaço público; e realocização do campo de futebol existente.

Santana: o povoamento disperso e a presença de pedreiras abandonadas constituíam características da unidade. A ocupação proposta previa uso residencial e industrial, admitia a construção de 10000 novos fogos e o reforço da centralidade criando áreas mais densas onde se previa concentração de comércio e de serviços articulados com espaços verdes e equipamentos; construção de uma variante à EN378 e 379. Pretendia-se a contenção das manchas de construção dispersa existentes no Pinhal do Cabedal, Carrasqueira e Caminho Branco. Eram previstos dois espaços turísticos, a norte da variante EN378 e 379, correspondendo um deles a um parque de campismo existente. No que respeita a equipamentos definiu-se também um núcleo escolar e um complexo desportivo.

Alfarim e Lagoa: deveria constituir um pólo de crescimento turístico que potenciase um maior aproveitamento das praias da costa ocidental. Estas seriam preservadas, evitando a construção próxima ou delas visíveis. Articular-se-iam núcleos turísticos com áreas urbanizáveis e com presença da agricultura nas zonas de vale. Para Alfarim propunha-se uma rede de núcleos de baixa densidade, correspondente à consolidação dos núcleos tradicionais, bem como áreas adjacentes de construção dispersa. Previa-se também uma rede de pequenos núcleos turísticos/residenciais articulados com espaço urbano/urbanizáveis propostos. O PDM propunha também uma extensão de centro de saúde.

Para a área da Lagoa pretendia-se a contenção de construções nas cumeadas, recuando relativamente à mancha de ocupação clandestina existente. Foram também definidos espaços de lazer.

Zona da Arrábida à Apostiça: deveria manter os usos dominantes sendo permitida a instalação de equipamentos e de núcleos turísticos que apenas contribuíssem para a manutenção da grande propriedade e da floresta, não prejudicando o equilíbrio ecológico. A Arrábida corresponde ao perímetro do Parque Natural da Arrábida.

Mata de Sesimbra: estava em curso um projeto de classificação como “Área Ecológica Especial” a que o PDM deu acolhimento.

Zambujal: era proposta uma variante à Estrada Nacional 379 e à Estrada Municipal 521-1 e uma área mais densa associada a áreas para equipamentos e espaços verdes. Previam-se também dois espaços para indústrias de potencial tecnológico em Valbom.

Casal do Sapo: para o espaço urbano/urbanizável era proposta uma ocupação de baixa densidade, excepto ao longo da rede viária principal que a liga à Quinta do Conde, para onde se apostava numa maior ocupação e em áreas para equipamentos. A área das Fontainhas destinava-se à construção de um cemitério. Delinearam-se pequenas unidades industriais e comerciais complementares da dinâmica gerada pela proximidade da FORD/VW.

Quinta do Conde: previa-se uma baixa densidade de ocupação, estruturada pela Estrada Nacional 10 a nascente ao Casal do Sapo e a poente atravessando a área do Pinhal do General, no concelho do Seixal. Ao longo deste eixo (Estrada Nacional 10) era proposta uma zona mais densa de construção, nomeadamente construção em altura com oferta de comércio e serviços. Os espaços de equipamentos propostos, dispersos pela área, correspondiam a espaços disponíveis e aos previstos que constavam no Plano de Urbanização existente. Aquando da elaboração do PDM já existia o Plano de Urbanização da Quinta do Conde (1986), contudo alguns dos pressupostos constantes no plano contrariavam o PDM e, como tal teve início a revisão do PU concluída em 2008. Os espaços envolventes da Quinta do Conde

destinavam-se a parque urbano, complexo desportivo ou outros equipamentos encarados numa perspetiva intermunicipal. Ao nível de ensino e desporto estava em proposta a construção de uma escola secundária e um complexo desportivo. O PDM propunha também um centro de saúde.

Em relação aos mercados municipais, era proposto um na Quinta do Conde e outro em Alfarim e a extinção do mercado municipal de Santana junto à EN378.

Na estrutura viária principal, o modelo de ordenamento identificava três vias que ligavam o município a Lisboa, Barreiro/Seixal e Setúbal, sobressaindo o lugar da Venda Nova como geograficamente central, pois era a partir daí que o tráfego se distribuía na direção da costa ocidental Cabo Espichel e Porto de Sesimbra, havendo necessidade de construção de novas vias.

Nas classes de espaço foram considerados espaços canais<sup>11</sup>, urbano / urbanizáveis<sup>12</sup>, turísticos<sup>13</sup>, para equipamentos<sup>14</sup>, industriais<sup>15</sup>, portuário<sup>16</sup>, serviços<sup>17</sup>, para industria extrativa<sup>18</sup>, transição<sup>19</sup>, agrícola<sup>20</sup>, florestal<sup>21</sup>, agrícola / florestal<sup>22</sup>, natural<sup>23</sup> e militar<sup>24</sup>.

---

<sup>11</sup> Correspondem a corredores de proteção das vias principais, estruturadoras do território;

<sup>12</sup> Destinados predominantemente a habitação e equipamento complementar e ainda a unidades comerciais, de serviços, hoteleiros ou similares; poderão instalar-se unidades industriais, mas apenas se compatíveis com a habitação;

<sup>13</sup> Destinados à instalação de empreendimentos turísticos de gestão integrada;

<sup>14</sup> Destinados a grandes concentrações de equipamento e zonas verdes de utilização pública;

<sup>15</sup> Destinados a atividades transformadoras e serviços próprios e eventualmente a habitação complementar;

<sup>16</sup> Corresponde ao Porto de Sesimbra;

<sup>17</sup> Destinado a comércio ou serviços que necessitem de grande área;

<sup>18</sup> Correspondem a áreas licenciadas ou concessionadas, não tendo sido contempladas aquelas para as quais se propõe alteração de uso;

<sup>19</sup> Englobam áreas agrícolas/residenciais, de povoamento disperso e áreas residuais, envolventes ou adjacentes de espaços urbanos/urbanizáveis;

<sup>20</sup> Atualmente com esse uso ou com aptidão para tal;

<sup>21</sup> Onde predomina a produção florestal;

<sup>22</sup> Onde se misturam os dois tipos de utilização;

<sup>23</sup> Privilegia a proteção dos recursos naturais e culturais;

<sup>24</sup> Correspondentes a unidades já instaladas.

### **III.2.3. Grau de Concretização em termos de ocupação**

Passados 14 anos desde a publicação do PDM em vigor, a autarquia procedeu à avaliação do grau de concretização do plano em termos de ocupação do território, no âmbito da sua revisão, em curso.

Essa avaliação incidiu sobre o grau de concretização dos espaços residenciais, turísticos, industriais, de serviços e de equipamentos: o objetivo era analisar o grau de ocupação das áreas urbanas classificadas no PDM, tendo como referência as unidades operativas de planeamento e gestão. A análise foi integrada num dos relatórios de caracterização da revisão do PDM (relatório 9) designado caracterização das unidades de povoamento.

O PDM procedeu à divisão prévia do concelho em várias zonas, denominadas unidades de povoamento. Os critérios utilizados nessa delimitação consistiu na identificação de zonas homogéneas e na articulação com a divisão administrativa e com as secções estatísticas do INE. Pretendia-se que estas unidades fossem uma base para a constituição de futuras unidades de planeamento.

Tendo-se verificado que os limites das secções estatísticas não coincidiam com os limites das unidades de povoamento, foram necessários ajustamentos.

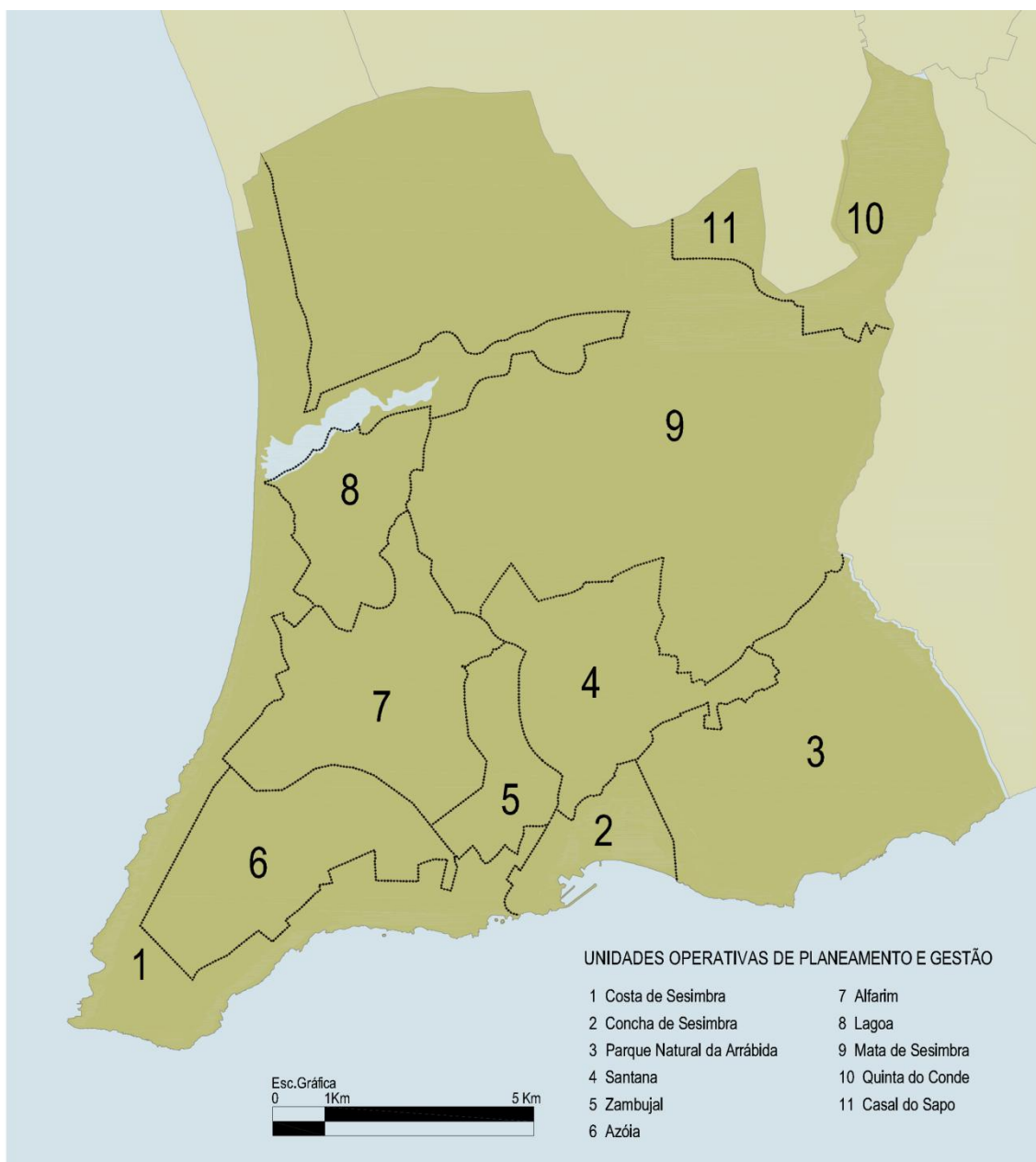
A sua delimitação baseou-se na identificação de zonas homogéneas, primeiras opções de planeamento e articulação com a divisão administrativa e com as secções estatísticas do INE.

Em articulação com as secções estatísticas do INE, estas mantiveram-se de acordo com as unidades de povoamento, a saber:

- Unidade Operativa 1- Costa de Sesimbra
- Unidade Operativa 2- Concha de Sesimbra
- Unidade Operativa 3- Parque Natural da Arrábida
- Unidade Operativa 4- Santana
- Unidade Operativa 5- Zambujal
- Unidade Operativa 6- Azóia

- Unidade Operativa 7- Alfarim
- Unidade Operativa 8- Lagoa de Albufeira
- Unidade Operativa 9- Mata de Sesimbra
- Unidade Operativa 10- Quinta do Conde
- Unidade Operativa 11- Casal do Sapo

**Figura 3. Unidades Operativas de Planeamento e Gestão**



Fonte: CMS, PPDM, 2012

Os ortofotomapas do concelho, datados de 2007, à escala 1/5000 e a cartografia digital do concelho da mesma data, foram as bases de trabalho sobre as quais se delimitaram os perímetros das áreas já ocupadas com construção. Esta delimitação teve como critérios o reconhecimento visual das fotografias dos ortofotomapas através da leitura e da interpretação da forma de ocupação do território. Para cada uma das unidades foram elaboradas tabelas com os valores respeitantes a área classificada como urbana e urbanizável, área ocupada e % de área ocupada, tendo sido feita uma distinção, dos valores para o espaço urbano e para o espaço de transição. A UOPG 1 Costa de Sesimbra não foi alvo de avaliação visto não abranger classes de espaço afetas à construção.

De seguida sintetizam-se os resultados da análise efetuada. O estudo distingue os dois núcleos urbanos do concelho, Concha de Sesimbra (UOPG 2) e Quinta do Conde (UOPG 10), por apresentarem uma elevada percentagem das áreas urbanizáveis (90 e 80% respetivamente). No Parque Natural da Arrábida (UOPG 3) os perímetros das Pedreiras e do Covão, de dimensão reduzida e praticamente preenchidos, apresentavam 76% da área ocupada.

Quanto às áreas de transição, no conjunto das UOPG que tinham esta categoria de espaço, os valores ocupados são abaixo dos 50%, destacando-se Alfarim com o valor mais elevado (46%), seguindo-se o Zambujal (35%) e Santana (30%). Em Azóia (26%), Concha de Sesimbra (23%) e PNA (15%) os valores são inferiores. As áreas de transição foram concebidas com o objetivo de atribuir à população maior possibilidade de construção, contudo não teve a adesão que a autarquia esperava.

De seguida fez-se uma breve apreciação da execução das categorias de espaços turísticos, industriais, de serviços e de equipamentos por UOPG.

Os espaços turísticos localizam-se nas unidades da Costa de Sesimbra, Concha de Sesimbra, Santana, Alfarim e Quinta do Conde. Nesta última ocorreu a concretização total dos espaços previstos, ao inverso de Alfarim que não concretizou nenhum dos espaços para fins turísticos. Do total de área classificada como turística, na Concha de Sesimbra foram concretizadas cerca de 60% das mesmas. Na Costa de Sesimbra a percentagem de ocupação é muito reduzida.

Os espaços industriais localizam-se nas UOPG do Zambujal, Mata de Sesimbra e Casal do Sapo. Apenas estão ocupados 14% dos espaços previstos no Zambujal, sobretudo com indústria extrativa. No Casal do Sapo estes espaços estão dependentes da requalificação da zona; na Mata de Sesimbra está em estado avançado o plano de pormenor para um dos espaços industriais previstos, o designado Plano de Pormenor do Parque Industrial e Tecnológico da Carrasqueira.

Nas áreas previstas para serviços não se registam situações de baixo grau de concretização, uma vez que só a UOPG 4 Santana inclui esta categoria de espaço apresentando metade da ocupação prevista (49%).

Importa referir a intervenção do município na construção de equipamentos e infraestruturas, nomeadamente na Quinta do Conde, destacando-se a construção do Mercado Municipal, do Pavilhão Polidesportivo, da Escola Básica/Jardim de Infância e de um Parque Urbano.

A unidade da Quinta do Conde, é a que apresenta maior valor de ocupação a nível de equipamentos (+ de 50% dos espaços destinados a equipamentos estão ocupados). Também no Zambujal metade das áreas para equipamentos previstos já estão concretizadas.

A Concha de Sesimbra e Santana concentram o maior número de equipamentos. Nas restantes UOPG (Costa de Sesimbra, PNA, Azóia e Alfarim) ocupados por aglomerados rurais, espaços agrícolas e naturais e com reduzido número de população, não foram concretizados os equipamentos previstos.

Avaliando as razões que justificam os níveis de ocupação atrás mencionados, podemos aferir que o regulamento do PDM no seu artigo 114º define no ponto 1 que “os empreendimentos turísticos só serão permitidos em propriedades de área não inferior a 20ha”, condicionando o desenvolvimento de projetos turísticos nestas UOPG (Costa de Sesimbra e Alfarim) compostas por pequena propriedade. As restrições impostas pela implementação do POPNA nas UOPG do PNA e Azóia, vieram condicionar aí o crescimento urbano. O seu crescimento ficou aquém do que era previsível, pelo que as necessidades de novos equipamentos não foram ainda equacionadas. Quanto aos espaços industriais, o previsto na UOPG 9 tem um plano de

pormenor em fase de concertação com a CCDR, de iniciativa particular. Na UOPG 11 Casal do Sapo, o espaço industrial previsto está integrado num plano de urbanização em vigor. A implementação deste plano será feita pela elaboração de P.P., ficando a sua concretização dependente da conclusão destes estudos e da infraestruturização deste território.

A metodologia adotada reúne debilidades que importa sublinhar.

Para as áreas urbanizáveis, o grau de concretização devia estar apoiado nos alvarás de loteamento emitidos pela câmara municipal. Nas áreas de transição, não sendo permitido loteamentos e apenas construção nas parcelas do cadastro rústico, devia ter sido considerado o mínimo de licenças de construção e as parcelas correspondentes.

### **III.3. Orientações do PROTAML para o território de Sesimbra: Unidade Territorial Arrábida-Espichel/Matas de Sesimbra**

#### **III.3.1. Orientações gerais**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º21/89, de 15 de Maio, determinou a elaboração do PROTAML em vigor. De acordo com o referido documento, a estratégia territorial proposta para a AML, procurava traduzir a incidência das estratégias de desenvolvimento configurando uma ideia de organização dinâmica baseada nas pré-existências e nos processos de transformação instalados e emergentes.

Aproveitando a sua posição geoestratégica singular e os recursos naturais, logísticos e humanos diversificados, definiu-se para o horizonte 2010, como visão estratégica para a AML:

“- Dar dimensão e centralidade europeia e ibérica à AML, espaço privilegiado e qualificado de relações euro-atlânticas com recursos produtivos, científicos e tecnológicos avançados, um património natural, histórico, urbanístico e cultural singular, terra de intercâmbio e solidariedade, especialmente atrativa para residir, trabalhar e visitar.

Para dar cumprimento a este objetivo delinear-se linhas estratégicas de desenvolvimento para a AML, nomeadamente:

“- afirmar Lisboa como região de excelência para residir, trabalhar e visitar, apostando na qualificação social, territorial, urbana e ambiental da área metropolitana;

- potenciar as inter-relações regionais da AML;

- inserir a AML nas redes globais de cidades e regiões europeias atrativas e competitivas;

- desenvolver e consolidar as atividades económicas com capacidade de valorização e diferenciação funcional, ao nível nacional e internacional;

- promover a coesão social, através do incremento da equidade territorial, da empregabilidade, do aprofundamento da cidadania e do desenvolvimento dos fatores da igualdade de oportunidades;

- potenciar as condições ambientais da AML” (Volume I – Proposta do PROTAML, 2002: 12-13).

Estas linhas são concretizadas por medidas que contemplam: qualificação do território, requalificação de áreas degradadas, reforço das acessibilidades internas e externas, qualificação dos serviços de saúde, promoção da habitação, integração urbana e social da população mais desfavorecida, qualificação da educação, incremento de lazer e turismo, promoção de eventos, sistemas de inovação tecnológica e científica, desenvolvimento de serviços a nível internacional e de indústrias de conteúdos.

O Modelo Territorial proposto traduz espacialmente os objetivos e orientações definidas nas opções estratégicas.

Para concretizar o modelo, foi definido um sistema urbano caracterizado em termos de vocação, especialização e importância de cada pólo ou centro, das unidades territoriais metropolitanas, das áreas que merecem destaque no interior de cada unidade territorial, das redes de infraestruturas e equipamentos regionais da rede urbana.

O esquema do modelo territorial integra vários componentes, a saber: acções urbanísticas resultantes do diagnóstico de ordenamento, da identificação dos padrões de ocupação do solo e de propostas de atuação; centros / pólos visto que cada espaço contempla áreas cuja valorização, reconversão ou desenvolvimento têm uma importância estruturante para a materialização do modelo proposto, coincidindo estas áreas com os centros e pólos que definem o sistema metropolitano de atividades.

Outra das componentes são as ligações entre pólos e eixos ou conjuntos multipolares a reforçar ou fomentar, isto é, hierarquizam-se as ligações a criar e as ligações existentes a reforçar em função da intervenção que é necessário promover e também das ligações internas da AML, do seu centro e as ligações da AML ao exterior; sistema ecológico metropolitano cujo objetivo é demonstrar simultaneamente a compatibilidade do modelo territorial proposto com o sistema à escala regional e o papel a desempenhar pelas áreas estruturantes primárias e os corredores / ligações estruturantes primários em articulação e complemento das áreas agroflorestais estruturantes na execução das opções estratégicas para a AML.

A estrutura do modelo territorial, considera uma melhoria das acessibilidades com prioridade ao transporte público no sentido de reforçar a interligação do centro da AML e as relações de complementaridade entre os diversos pólos do modelo proposto, bem como de melhorar as ligações do centro da AML incluindo o reforço das acessibilidades entre as duas margens do rio apoiando o centro da AML.

Este modelo baseou-se na identificação de 17 unidades territoriais que tiveram em conta a homogeneização das mesmas, facilitando uma intervenção integrada. No conjunto dessas unidades foi delimitada a unidade Arrábida/Espichel/Matas de Sesimbra, onde se inclui parte do território do município de Sesimbra.

### **III.3.2. Orientações para a unidade Arrábida-Espichel/Matas de Sesimbra**

No modelo territorial regional, o município de Sesimbra corresponde a áreas ambientalmente condicionadas, mas com potencialidades de recreio e lazer e atividades turísticas ligadas às excelentes condições naturais, interiores e litorais (Volume I – Proposta do PROTAML, 2002).

Esta unidade engloba uma vasta área de 287Km<sup>2</sup> a sudoeste da Península de Setúbal, constituída por subunidades autónomas de grande valor natural, a saber: Serra da Arrábida, Cabo Espichel, Matas de Sesimbra, área agrícola de Azeitão e eixo urbano Sesimbra/Santana/Lagoa de Albufeira, integrando a Rede Ecológica Metropolitana. Abrange apenas a aglomeração urbana de Sesimbra/Santana.

A riqueza patrimonial natural da AML apresenta áreas únicas e paisagens notáveis, nomeadamente a Serra da Arrábida e o Cabo Espichel compreendendo pastagens, falésias, praias, maquis, garride, etc. Para além destas áreas, as Matas de Sesimbra, a Lagoa de Albufeira e as Terras de Azeitão têm grande valor ecológico, o que permitiu a classificação de áreas com interesse para a conservação da natureza e da biodiversidade: Parque Natural da Arrábida, os SIC Arrábida / Espichel e Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira e a ZPE da Lagoa Pequena.

Na envolvente de Santana e em torno da Lagoa de Albufeira, verifica-se o desenvolvimento de alguns perímetros turísticos de baixa densidade, acautelando a preservação dos valores ecológicos e paisagísticos.

Ao nível das acessibilidades, o PROT propõe a continuação do IC21 para sul até Sesimbra, para melhorar as ligações ao Arco Ribeirinho Sul e a Lisboa, embora se alerte para os efeitos que tal infra-estrutura poderá provocar no aumento da pressão urbanística, que será necessário controlar.

O eixo urbano Sesimbra/Santana/Lagoa de Albufeira é heterógeneo nas suas características, constituindo uma área urbanizada destinada sobretudo ao turismo, recreio e lazer, tirando partido das excelentes condições naturais interiores e litorais. O Porto de Sesimbra está incluído nesta área. Em virtude dos processos de urbanização avulsa, maioritariamente de origem ilegal, são visíveis também áreas urbanas desordenadas e sub-infraestruturadas.

De acordo com esta heterogeneidade, o eixo urbano regista diferentes procuras em termos habitacionais, quer para habitação permanente quer para habitação secundária.

A sustentabilidade da AML é um objetivo fundamental no PROTAML sendo concretizada pela Rede Ecológica Metropolitana que contempla a unidade Arrábida-

Espichel-Matas de Sesimbra-Lagoa de Albufeira, que por sua vez se contrapõe às áreas estuarinas de elevada importância metropolitana e nacional.

“Trata-se de uma área de paisagem única com elementos extremamente diversificados, tanto do ponto de vista geológico e geomorfológico, como florístico, faunístico e paisagístico” (Volume I – Proposta do PROTAML ,2002:60).

A Lagoa de Albufeira, Santana e envolvente e as áreas que contactam com as áreas urbanas a norte e a nascente, são referenciadas pela existência de fatores de alteração de uso susceptíveis de pôr em causa valores naturais. Por isso, esta unidade deverá ser pensada de forma global, tendo em atenção as suas potencialidades a nível turístico, recreio e lazer na medida que deverão ser enquadradas respeitando os valores ambientais.

De acordo com as ações urbanísticas preconizadas pelo PROTAML, “na área de Sesimbra/Santana/Lagoa de Albufeira, os instrumentos de planeamento territorial devem:

“- garantir a manutenção dos valores naturais e paisagísticos que conferem a esta área uma elevada procura em termos de turismo, recreio, lazer e segunda residência;

- promover as ações que conduzam à contínua recuperação, manutenção ou requalificação dos ecossistemas associados à Lagoa de Albufeira e suas margens, bem como às faixas litorais;

- promover a contenção da habitação dispersa e associar padrões de qualidade ao edificado nas áreas urbanas e nos núcleos rurais;

- promover ações urbanísticas de reestruturação e reconversão de áreas degradadas ou de génese ilegal” (Volume I – Proposta do PROTAML , 2002:126).

Por sua vez as normas específicas definem que “os instrumentos de planeamento territorial devem promover a contenção da edificação dispersa e do parcelamento da propriedade em meio não urbano, mediante a definição de normativas restritivas, ajustadas às características específicas de cada local, que fundamentem e, seletivamente, condicionem e reorientem a construção para os diversos fins. A administração central deve apoiar, nos termos da lei e dos programas

existentes, as ações municipais que visem a requalificação e reconversão urbanística das áreas desqualificadas, designadamente das áreas urbanas de génese ilegal. Compete também tanto à administração central como municipal estudar e avaliar as parcelas do território comprometidas com parcelamento de génese ilegal, designadamente as que possuem reduzida ou nula construção, no sentido de fundamentar as necessárias atuações ” (Volume I – Proposta do PROTAML, 2002:102-103).

#### **III.4. Orientações de outros Instrumentos de Ordenamento**

Considerou-se fundamental analisar as orientações emanadas de outros instrumentos de ordenamento que apresentavam vocação de proteção ambiental com forte impacto no território de Sesimbra, realizando-se assim uma breve análise ao grau de conformação entre estes instrumentos e o PDM. Assim procedeu-se à análise do Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROFAML), Plano Setorial Rede Natura 2000, Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado (POOC), Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA) e Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (POPPAFCC).

O Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROFAML), aprovado em 1996<sup>25</sup>, alterou a fronteira entre a subunidade Península de Setúbal e a subunidade Arriba / Arrábida, visto que o limite desta última difere do limite da REDE NATURA 2000 na zona do Meco. Esta discrepância permitiu assim que um pequeno conjunto urbano ficasse incluído nesta área quando o mesmo não faz parte da REDE NATURA 2000. Para o território de Sesimbra era obrigatório um Plano de Gestão Florestal para as explorações Mata da Amieira, Mata de Sesimbra, Mata Nacional dos Medos, Mata Nacional da Serra da Arrábida e Reserva da Arrábida.

O Plano Setorial Rede Natura 2000 definia no concelho duas Zonas de Proteção Especial (ZPE): ZPE da Lagoa Pequena e ZPE do Cabo Espichel e dois Sítios Arrábida / Espichel e Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira. Na revisão do PDM deverão ser tidas em consideração as medidas que garantam a conservação das aves, dos habitats e das

---

<sup>25</sup> Conselho de Ministros de 17 de Agosto, de 1996 e publicado em DR n.º15/96 de 19 de Outubro

populações de espécies para as quais as ZPE e as ZEC foram designadas (art.7.º, do DL n.º140/99). O zonamento e o regime de gestão a estabelecer para o concelho, neste plano será fundamentado na Avaliação Ambiental Estratégica, nomeadamente as áreas de exclusão ao regime de proteção.

O Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado (POOC), aprovado em 2003<sup>26</sup>, e com incidência na orla costeira dos concelhos de Sintra, Cascais, Almada, Sesimbra e Setúbal, tem a natureza de regulamento administrativo, tendo os planos municipais de ordenamento de conformar-se nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Definia 21 UOPG, sendo três no concelho de Sesimbra (UOPG 18 Lagoa de Albufeira; UOPG 19 Cabo Espichel; UOPG 20 Pedreira do Cavalo), prevendo-se um plano de intervenção em articulação entre a Câmara Municipal e o Ministério do Ambiente. Do conjunto das praias aí classificadas, quatro localizavam-se no município: praia da Lagoa de Albufeira, praia do Moinho de Baixo / Meco, praia das Bicas e praia da Califórnia. Segundo o estipulado no referido plano, nas áreas não consolidadas, o número máximo de pisos era de 2, exceto áreas definidas como H3 e H5 na Vila de Sesimbra onde o número máximo de pisos era 3 e o aglomerado da Azóia onde o número máximo de pisos previsto no PDM era 1. A ocupação das áreas não consolidadas deveria ser precedida da realização de Plano de Pormenor.

Verificaram-se algumas desconformidades do PDM em vigor com as disposições do POOC, nomeadamente a incorreta transposição da mancha de espaço turístico T01 e da mancha de espaço urbano da Lagoa de Albufeira, bem como a omissão do espaço de equipamentos E03 nas Bicas.

O Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA), aprovado em 2005<sup>27</sup>, estabelecia regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e fixava os usos e o regime de gestão com vista a garantir a manutenção e a valorização das características das paisagens naturais e seminaturais e a diversidade biológica do Parque. Assim, tínhamos áreas de proteção total respeitantes às áreas junto das falésias do Cabo Espichel, não existindo incompatibilidade com as orientações de

---

<sup>26</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2003, de 25 de Junho

<sup>27</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2005, de 23 de Agosto

ordenamento do PDM, uma vez que classifica toda a área como espaço natural. As áreas de proteção tipo I e II abrangiam a totalidade das frentes de mar entre o núcleo urbano de Sesimbra e o limite do parque na encosta poente. Nesta área foram detetadas sobreposições, quer com áreas turísticas quer com as previstas como equipamentos nas áreas próximas do núcleo de Sesimbra.

O Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (POPPAFCC), determinado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 145/2006, de 31 de Outubro (com as retificações estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2007, de 7 de Fevereiro), estabelecia os regimes de salvaguarda dos recursos e valores naturais, assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável da área de intervenção e fixando regras com vista à harmonização e compatibilização das atividades humanas com a manutenção e valorização das características das paisagens naturais e seminaturais e a diversidade biológica, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento económico das populações aí presentes” (Artigo 2.º da Discussão Pública do Regulamento do POPPAFCC preparado pelo ICNB).

A área abrangida pelo POPPAFCC integrava áreas de proteção total, áreas de proteção parcial tipos I e II e áreas de proteção complementar tipos I e II, ordenadas por grau decrescente do nível de proteção das áreas onde se aplicam, contudo, importa salientar que este plano abrangia uma pequena parte do território do município de Sesimbra que correspondia a uma faixa estreita no litoral a norte da Lagoa de Albufeira confrontando com o limite do concelho e seguindo para o concelho vizinho.

#### IV. PROBLEMAS DE ORDENAMENTO NO MUNICÍPIO: EXEMPLIFICAÇÃO

Entre os problemas que afetam o território do município incluem-se as áreas urbanas de génese ilegal e a dispersão da ocupação.

Têm como fator comum a degradação e desqualificação da paisagem, elemento identitário do município.

Porém o desenvolvimento destas ocupações tem um enquadramento temporal e processual diferente: as AUGI surgem sobretudo entre os anos 60 e 84; o povoamento disperso, com tradição no município, não é contrariado pelo Plano Diretor Municipal.



Fonte: CMS, PPDM, 2012

## **IV.1. Áreas Urbanas de Génese Ilegal: Lagoa de Albufeira**

### **IV.1.1. Processo evolutivo e situação atual**

A urbanização clandestina é um fenómeno com mais de 50 anos em Portugal, tendo sido encarado como uma resposta às necessidades de alojamento da população portuguesa que não encontrava no mercado legal uma solução compatível com a sua situação económica ou até mesmo com as suas próprias aspirações.

Este fenómeno surgiu sob várias formas, desde a casa tipo “barraca” em terreno baldio até à vivenda fim-de-semana com piscina privativa e próxima da praia num loteamento promovido pelo designado “industrial da urbanização”.

O mercado legal era caracterizado como limitado, dispendioso, seletivo e restrito na oferta de tipologias de habitação e, como tal, o clandestino utilizando processos irregulares e ilegais constituiu um mercado paralelo eficaz satisfazendo as necessidades de alojamento e no acesso aos negócios imobiliários.

Embora os clandestinos tenham funcionado como a solução para muitas pessoas, contribuíram para a destruição da paisagem e dos terrenos de aptidão agrícola, desrespeito pelas regras de ordenamento do território e produção de construções de má qualidade.

A Península de Setúbal foi particularmente afetada por este processo de urbanização. O concelho de Sesimbra foi um dos mais atingidos, com particular incidência na Lagoa de Albufeira e na Quinta do Conde.

A Lagoa de Albufeira foi escolhida como objeto de estudo, dada a sua peculiaridade e singularidade no município. Este espaço com todas as condicionantes que o envolvem, em 1980 apresentava uma situação caótica, proliferação ilegal de arruamentos e construções em terrenos públicos e particulares sendo considerada a sua requalificação para muitos como algo impossível.

A lei das AUGI (1995), o Plano de Urbanização e o trabalho conjunto da câmara municipal com as comissões de administração das AUGI permitiu renascer uma nova Lagoa de Albufeira tendo em conta todas as resistências e adversidades.

A nível de cedências a Lagoa numa situação normal cede o dobro de terreno comparativamente a outras AUGI (Casal do Sapo, Alto das Vinhas e Courelas da Brava) e mesmo assim consegue ter a participação a 100% da população da Lagoa sem quaisquer conflitos. Todas estas questões mereceram alguma reflexão, tendo em conta as várias alterações significativas ocorridas na área de estudo merecendo assim ser destacadas.

A Lagoa de Albufeira é uma zona húmida de elevado valor ecológico e paisagístico, localizado no litoral oeste da Península de Setúbal. A partir dos anos 50 começou a atrair muitas pessoas para atividades de recreio, tendo aumentado até à década de 60.

No início da década de 60 surgiram os primeiros parcelamentos em quintinhas de 5000 m<sup>2</sup>, e mais tarde loteamentos clandestinos (promovidos por Xavier de Lima e outros) com lotes de dimensões cada vez mais reduzidas, destinados a 2ª residência. Esta oferta prolongou-se até meados da década de 80. Esta ocupação contribuiu para a destruição de zonas de grande valor ecológico.

Esta área é uma das mais atingidas da Península de Setúbal pela ocupação e construção ilegal.

Em 1972 a área da Lagoa de Albufeira foi considerada uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística. Em concordância com a planta cadastral foram identificadas três zonas, em função do ano em que foram transacionadas e da legislação em vigor, a saber:

- Zona dos Murteinhais, caracterizada por propriedades com vários hectares, constituídas entre a estrada do Casalão e dos Murteinhais e dispostas a partir das margens da Lagoa de Albufeira;

- Zona da Ribeira da Sachola, com propriedades mais pequenas cujo objetivo inicial da autarquia era a sua manutenção para fins agrícolas e não a divisão futura das parcelas;

- Zona da Sachola, comercializada posteriormente à dos Murteinhais, nas denominadas “quintinhas”, cuja dimensão das propriedades oscilava entre 0.5ha e

1ha. Em 1965 esta área foi objeto de uma primeira operação de loteamento constituindo uma matriz sobre a qual se inscreveram posteriores operações.

Por sua vez, o vale da Ribeira da Sachola, da Aiana e do Cabeço da Flauta apresentavam maiores declives e um maior afastamento à linha de costa e à Lagoa, resistindo assim à ocupação urbana e mantendo a atividade agrícola.

A expansão urbana ocorreu a partir das duas vias implantadas de ambos os lados do vale da Ribeira da Sachola, destacando-se a Zona dos Murтинhais, a sul, com propriedades de maior dimensão, quase todas repartidas em avos originando uma maior densidade urbana e a zona da Sachola localizada a norte da ribeira com menor densidade de ocupação.

O Estudo de Ordenamento de Sesimbra (CMS, 1979) e o Estudo de Ordenamento Biofísico de Sesimbra (CMS, 1980), defendiam que a densidade de ocupação deveria decrescer tendencialmente com aproximação à linha de costa; mas na Lagoa de Albufeira acontecia precisamente o contrário, ou seja, a malha urbana adensava na direção da faixa costeira, isto é, da zona da Sachola para os Murтинhais.

As zonas loteadas e construídas suscitaram a necessidade de planear a área de estudo tendo como objetivos salvaguardar os valores ecológicos ainda não atingidos e melhorar as condições nas zonas ocupadas.

Nos anos 80 a atividade clandestina aumentou na zona dos Murтинhais. Junto à Lagoa começava a ser perceptível uma paisagem degradada, provocada por construções dispersas, campismo selvagem, lojas sem condições, vendedores ambulantes improvisados, estacionamento selvagem, etc.

Com a publicação do decreto-lei n.º400/84 de 31 de Dezembro de 1984, só eficaz a partir de Março de 1985, as câmaras municipais conseguiram travar os “loteamentos ilegais” em avos, embora tal não evitasse a proliferação de novas construções nas áreas loteadas.

A contenção da construção não licenciada ocorre a partir de 1998, com a publicação do PDM e a reorganização da estrutura camarária, que dinamizou um gabinete próprio para as AUGI.

O processamento dos loteamentos clandestinos apoiou-se em parcelas fundiárias que foram objeto de diversas operações que as dividiam ou agrupavam de acordo com as pretensões dos promotores ou aquando da entrada de um novo investidor que tinha adquirido “avos” concentrados ou dispersos para vender. A área dos Murtoinhos era a que tinha maior aptidão para a edificação, tendo tido maior intensidade de construção na zona poente resultando numa grande degradação do coberto vegetal.

Passados alguns anos, a pressão da construção, levou à elaboração do Plano Parcial de Urbanização da Área Degradada a Recuperar da Lagoa de Albufeira (PPUADRLA), (Portaria n.º 661/95 de 26 de Junho). O Plano propunha a recuperação das áreas degradadas da Aiana-Sachola e Murtoinhos e um mecanismo para compensar os proprietários que teriam de demolir as casas localizadas em Área de Proteção Ecológica, ou seja, aproximadamente a 300 metros da linha de água da Lagoa para sul.

Assim, o plano propunha uma zona habitacional em Alfarim denominada “Reserva”, que consistia numa bolsa de terrenos que permitia uma utilização agrícola de sequeiro com pequenas manchas arbóreas com aptidão para a construção, cujo objetivo era ceder terrenos para construção aos proprietários com habitações nas zonas de reserva ecológica e outros que possuíam avos em zonas em que o seu número era superior à oferta possível de fogos para construção e que teriam de demolir as suas casas tendo em conta a necessidade de terrenos para equipamentos e zonas verdes.

O número de possuidores de avos era superior ao número de fogos (4500 para 3000 fogos) tornando imprescindível zonas alternativas para construção.

Esta bolsa de terrenos, destinada apenas às parcelas da Área de Proteção Ecológica, tinha uma área de 26ha, densidade global de 22,5 fogos/ha e capacidade para 485 fogos, dos quais 400 eram para gestão da área de estudo e os restantes para a habitação dos proprietários das parcelas e para outros habitantes do núcleo de Alfarim. Contudo, esta proposta de bolsa de terrenos foi recusada juridicamente porque era exterior à unidade operativa da Lagoa de Albufeira, localizando-se na unidade de Alfarim.

Em 28 de Agosto de 1996 a autarquia deliberou a revisão do PPUADRLA, passando a ser designado como revisão do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira (Revisão do PPUADRLA – com a designação de PULA), visto não ser permitida a existência de planos parciais de urbanização. No âmbito dos estudos de revisão foi lançado um inquérito aos moradores da Lagoa de Albufeira em 1997, que permitiu conhecer melhor as características daquela ocupação:

- os alojamentos eram utilizados maioritariamente como 2ª residência, isto é, de uso sazonal;

- na população era elevada a percentagem de indivíduos com idades entre os 45 e 64 anos;

- a maioria dos proprietários (71,4%) tinha apenas um lote, tendo menor expressão aqueles que detinham dois (15,5%) e três ou mais (6,3%) lotes. Os possuidores de três ou mais lotes concentravam-se sobretudo nas AUGI 6, 9, 13 e 15; a aquisição dos lotes começou na 2ª metade dos anos 60, mas a maioria (56,4%) ocorreu na 1ª metade dos anos 80, através de escrituras de compra e venda em avos;

- as construções estavam dissimuladas por toda a área do plano;

- o processo de aquisição dos terrenos registava lacunas, ou seja, a escritura não correspondia ao artigo da parcela, o número do artigo não era o indicado pelo vendedor ou o constante no registo, matriz trocada, etc.;

- as construções eram maioritariamente moradias com um piso e anexo (52,7%), representando 22,8% as que têm dois pisos.

No cômputo geral aferiu-se que, a Lagoa tinha dois tipos de utilização: na época baixa, correspondente à maior parte do ano com os residentes de fim-de-semana e a prática de desporto e recreio; na época alta, isto é, o Verão, com excessiva concentração em instalações improvisadas sem condições mínimas sobre as áreas paisagisticamente valiosas e vulneráveis.

A área do plano compreende 680ha, ocupando assim cerca de 1/3 da área urbana e urbanizável da UOPG 8 Lagoa de Albufeira.

O PULA (1996) propunha terrenos, agora localizados na unidade operativa da Lagoa, para acolher as populações com habitações junto à linha de água da Lagoa e que teriam de ser demolidas. Esta área substituiu a designada “reserva” proposta no PPUADRLA e recusada juridicamente.

Atualmente, os equipamentos cingem-se a estabelecimentos de apoio balneário junto à margem da lagoa, um campo de futebol, um mercado, um lagoeiro, um restaurante e uma escola de windsurf. A revisão do PULA (2012) prevê diversos equipamentos: de apoio à criança, escola básica 1, 2, 3 com ATL, extensão de saúde, farmácia, pequenos e grandes campos de jogos, pavilhão desportivo, piscina coberta de dimensão reduzida, posto de correios, mercado do levante, bombeiros, centro de dia de apoio domiciliário, igreja, residência de idosos, um terminal de transportes, a recuperação da casa do infantado, um lar de 3ª idade, um parque ambiental e um club de surf. Tendo em conta a conjuntura económica em que se vive, julga-se difícil a concretização desta proposta. Aliás, o número de residentes da Lagoa de Albufeira e a sua estrutura etária possivelmente não justificará parte destes inúmeros equipamentos .

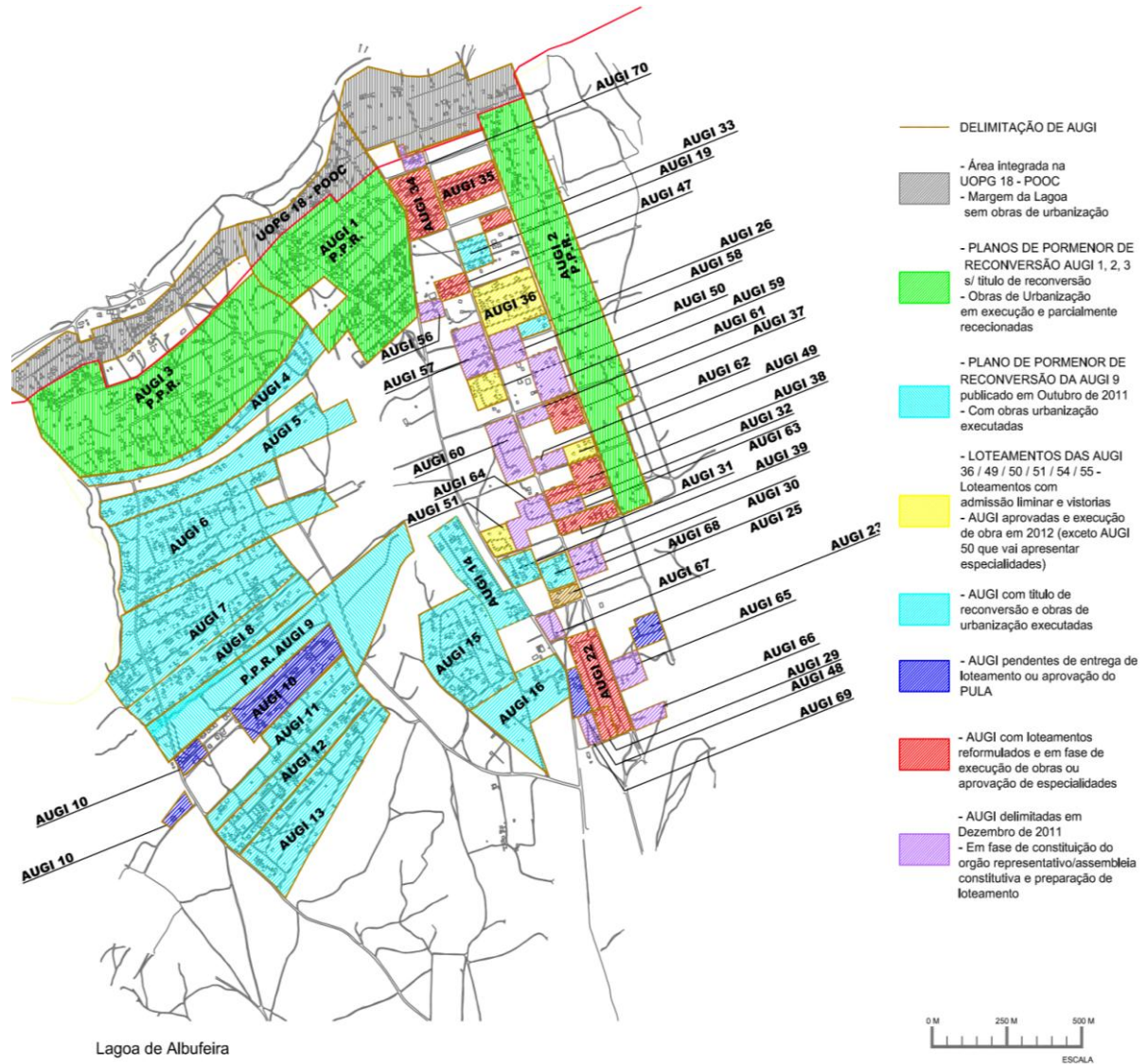
A nível turístico, existem três parques de campismo, designados “o Repouso”, “a Lagoa” e o das “Hortenses”, sendo também propostos uma unidade hoteleira e dois restaurantes de apoio.

Atendendo ao grau de concretização dos espaços residenciais e de equipamentos, 50% da área classificada como espaço urbano D1 e D2 (zonas residenciais) está ocupada mas só cerca de 1% da área para equipamentos se encontra construída.

De 2001 a 2006, foram contabilizados 483 processos de loteamento na Lagoa de Albufeira, destacando-se o ano de 2004 com o valor mais elevado de processos (100) e 2002 com o menor valor (56). Assim esta área tem demonstrado uma forte dinâmica ao nível das operações urbanísticas (27 processos de loteamento executados em AUGI, 4 processos de loteamento exteriores às AUGI com obras a executar que aguardam a revisão do PULA) resultado dos vários processos de reconversão das AUGI existentes.

O concelho de Sesimbra tem presentemente delimitadas 67 áreas urbanas de génese ilegal correspondendo 52 delas à Lagoa de Albufeira. Ocupam 269ha da unidade operativa e correspondem a 2549 lotes.

Figura 4. Planta com a delimitação das AUGI na Lagoa de Albufeira



Fonte: CMS, Projeto Municipal-AUGI, 2012

#### **IV.1.2. Orientações de Gestão em vigor**

Durante muitos anos, a Lagoa de Albufeira foi um clandestino de lazer desenvolvido numa zona privilegiada a nível do concelho e da região de Lisboa. Contudo, foi sendo invadida sucessivamente por construções provisórias de madeira resultado da ausência de instrumentos de gestão do território.

Excetuando a tentativa de relançamento do Plano Diretor da Região de Lisboa (início dos anos 70), que não ultrapassou a fase de estudo prévio, não foi elaborado qualquer outro plano a nível regional ou inter-concelhio na área metropolitana de Lisboa que orientasse a ocupação do território no concelho de Sesimbra que veio a ocorrer nas décadas de 60/90.

Posteriormente, foi elaborado o Plano de Urbanização da Área Degradada a Recuperar da Lagoa de Albufeira (PPUADRLA), datado de 1981, mas só publicado em 1995, após treze anos de tramitação, constituindo-se como o instrumento de excelência de gestão desta área. O longo período que decorreu desde a sua elaboração até à publicação, deveu-se à existência de inúmeras condicionantes naturais (áreas inundáveis, reserva agrícola, reserva ecológica, domínio hídrico) e à difícil relação entre a administração central e local.

Com a publicação da Lei n.º91/95, de 2 de Setembro – Regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), a câmara delimitou as primeiras AUGI em 31 de Janeiro de 1996. Em Julho de 1997 são apresentados os primeiros cinco loteamentos, demonstrando a adesão dos comproprietários a este regime excecional.

Tendo em conta os instrumentos de nível superior que definem orientações para a área de estudo e que os planos de nível inferior têm de respeitar, tomou-se já em consideração no PULA os de nível regional e municipal (PROTAML e PDM), visto que no PPUADRLA estas orientações não tinham sido tomadas como referência, pois à data da sua elaboração ainda não existiam orientações de outros planos que tinham de ser cumpridas.

O regulamento do PULA definia os seguintes dados urbanísticos para as zonas de Aiana-Sachola e Murteinhais (Quadro 13).

**Quadro 13. Dados Urbanísticos**

	<b>Aiana - Sachola</b>	<b>Murtinhais</b>
<b>Área Global</b>	142,3ha	128,9ha
<b>Fogos Previstos</b>	1376	1528
<b>Densidade Global</b>	10 fogos/ha	11 fogos/ha
<b>Densidade das zonas residenciais</b>	9,6 fogos/ha	11,8 fogos/ha

Fonte: Revisão do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira (RPULA), 2012, CMS

A densidade (global e das zonas residenciais) era superior nos Murtinhais e o número de fogos previstos também, contudo a área de Aiana-Sachola era maior.

Ao nível regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROTAML), preconizava um modelo territorial constituído por 17 unidades territoriais distintas. A unidade 10 Arrábida/Espichel/Matas de Sesimbra incluía o eixo urbano Sesimbra/Santana/Lagoa de Albufeira. Este eixo, heterogéneo nas suas características urbanísticas, no conjunto era uma área urbanizada predominantemente para fins de turismo, recreio e lazer, devido às excelentes condições naturais, interiores e litorais. Algumas das áreas urbanas aí integradas eram desordenadas e deficientemente infraestruturadas em consequência de processos de urbanização avulsa, alguns de origem ilegal.<sup>28</sup>

Segundo o PROTAML (2002), esta área era vocacionada para o turismo/lazer conjuntamente com toda a costa Almada/Sesimbra, sendo de referir que esta vocação já era mencionada em outros estudos anteriores, nomeadamente Plano Diretor do Parque Nacional da Península de Setúbal (1959), o Estudo de Ordenamento de Sesimbra (1979) e o Estudo de Ordenamento Biofísico de Sesimbra (1980). Reconhecendo o valor paisagístico e as potencialidades da Lagoa, todos defendiam uma ocupação de baixa densidade (predominando a 2ª residência) e o desenvolvimento de atividades turísticas e recreativas.

<sup>28</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):50

De acordo com o plano, a Lagoa de Albufeira deverá ser pensada de forma global, e as suas potencialidades culturais e turísticas equacionadas respeitando os valores estratégicos de proteção ambiental.

As normas específicas do plano definiam que a Administração Central devia apoiar as ações municipais orientadas para a requalificação e reconversão urbanística das áreas desqualificadas, designadamente das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI).<sup>29</sup> Por sua vez a Administração Central e Municipal deviam estudar e avaliar as parcelas do território comprometidas com parcelamento de génese ilegal, designadamente as que possuem reduzida ou nula construção, no sentido de fundamentar as necessárias atuações. As ações devem dirigir-se à urbanização para fins que melhor sirvam à implementação do esquema do modelo territorial ou reversão para usos agrícolas, florestais, naturais ou verdes urbanos com vista à aplicação do regime das AUGI.<sup>30</sup> Para as ocupações periféricas de génese ilegal, o PROTAML estabelecia que estas deveriam ser delimitadas, a sua expansão interdita e a sua recuperação promovida, mantendo uma ocupação de baixa densidade.

Ainda assim, cabe aos instrumentos de planeamento territorial promover as ações que conduzam à continua recuperação, manutenção ou requalificação dos ecossistemas associados à Lagoa de Albufeira e suas margens, bem como às faixas litorais e promover ações urbanísticas de reestruturação e reconversão de áreas degradadas ou de génese ilegal.<sup>31</sup>

Ao nível municipal, o PDM em vigor, enquanto instrumento de gestão do território municipal, defende o controle do ritmo de ocupação e a exploração racional dos recursos naturais, preservando a paisagem natural e construída aproveitando as potencialidades naturais do concelho revalorizando o seu papel no contexto regional. A estrutura de ordenamento aí definida delimita quatro zonas entre elas a denominada Sesimbra à Lagoa que contempla a Concha de Sesimbra, Santana, Alfarim e Lagoa. Os lugares de Alfarim e Lagoa deverão constituir um polo de crescimento

---

<sup>29</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):103

<sup>30</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):103

<sup>31</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):126

turístico, potenciando um maior aproveitamento das praias da costa ocidental sem descurar a sua preservação. O PDM considera fundamental uma contenção de construções nas cumeadas, recuando relativamente à mancha de ocupação clandestina anterior.

A revisão do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira (PULA) conforma e adequa as orientações do PDM de Sesimbra, sendo que a proposta final reduz as capacidades construtivas e garante a salvaguarda das condicionantes ambientais previstas nos instrumentos de gestão territorial a nível setorial (POOC e Rede Natura 2000).

Esta revisão, finalizada em Maio de 2012, referencia espaços residenciais divididos em quatro subcategorias D1, D2, D3 e D4, sendo as duas primeiras relativos a solo urbanizado (D1 e D2) e as restantes a solo urbanizável (D3 e D4). Os espaços D1 e D2 são ocupados por moradias e correspondem a áreas onde maioritariamente se delimitaram AUGI. Os parâmetros de edificabilidade são ligeiramente diferentes para cada um dos espaços (Quadro 14):

**Quadro 14. Lagoa de Albufeira: Parâmetros de Edificabilidade para as Áreas Urbanas e Urbanizáveis**

Parâmetros de Edificabilidade	Áreas Urbanizadas		Áreas Urbanizáveis	
	Espaço D1	Espaço D2	Espaço D3	Espaço D4
Densidade Habitacional	até 20 fog./ha	até 15 fog./ha	≤ 15 fog./ha	≤ 10 fog./ha
Índice de Utilização do Solo	≤ 0,35	≤ 0,30	≤ 0,30	≤ 0,35
Índice de Utilização do Lote	< 0,72	< 0,72	≤ 0,60	≤ 0,55
Índice de Ocupação do Lote	< 0,4	< 0,4	≤ 0,3	≤ 0,35
Área Mínima do Lote	200m <sup>2</sup>	200m <sup>2</sup>	-	-
Frente Mínima do Lote	7m	7m	-	-
Área Máxima de Implantação por Lote	300m <sup>2</sup> por lote	300m <sup>2</sup> por lote	285m <sup>2</sup>	295m <sup>2</sup>
Área Máxima de Construção por Lote	-	-	475m <sup>2</sup>	495m <sup>2</sup>
Superfície Total Pavimentada	400m <sup>2</sup> por lote	400m <sup>2</sup> por lote	-	-
Número Máximo de Pisos	2	2	2	2

Fonte: Revisão do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira (RPULA), 2012, CMS

A densidade habitacional é superior no espaço D1, contudo em loteamentos de AUGI já existentes, a densidade habitacional pode ir até 20 fogos/ha, não inviabilizando o processo de reconversão face a outras AUGI.

Na generalidade, os parâmetros de edificabilidade são iguais para ambos os espaços, excetuando a densidade habitacional e o índice de utilização que é ligeiramente superior para o espaço D1 que se concentra maioritariamente a nascente da ribeira da Sachola. Também é permitido o emparcelamento de dois lotes desde que destinados a uma única edificação e que o índice de ocupação não seja superior à soma das áreas de construção dos dois lotes.

O solo urbanizável, destinado à expansão urbana, contempla os espaços residenciais programados D3 e D4, admitindo outros usos desde que compatíveis com a utilização dominante. A edificabilidade é maior nos espaços D4, embora a densidade habitacional seja superior nos espaços D3.

Atualmente existem 1298 fogos em área urbanizada e 24 em área urbanizável. A revisão do PULA (2012) propõe 1942 em área urbanizada e 572 em área urbanizável. Assim totalizam-se 3836 fogos e uma densidade de 15 fogos/ha.

Pormenorizando a análise, a área urbanizada tem 206,5ha e um total de 3177 fogos dos quais 1298 já existem e 1879 são propostos. A área urbanizável é reduzida, com 3,5ha e 485 fogos, existindo apenas 13 e propondo-se 472.

Num quadro de caos urbanístico, consegue-se atingir uma requalificação urbanística de qualidade e de baixa densidade de ocupação, comparativamente com outras unidades operativas de planeamento e gestão contempladas no PDM.

Como ficou descrito, a AUGI da Lagoa dispõe agora de um instrumento de planeamento para orientar a sua reconversão. Todavia, é fundamental perceber as dificuldades que se colocam à sua gestão quotidiana.

Por isso, considerou-se pertinente ouvir o responsável pela equipa de projeto municipal das AUGI sobre a gestão da Lagoa de Albufeira. Assim realizou-se uma entrevista constituída por sete questões que abordam o processo de reconversão das AUGI.

Segundo o responsável pela respetiva equipa, os instrumentos de gestão territorial de nível superior que têm de ser considerados na gestão da Lagoa de Albufeira são o PDM em vigor (1998), o PROTAML (2002), o Plano Setorial da Rede Natura 2000 (2008) e o POOC Sintra-Sado(2003). Estes planos territoriais não constituem um entrave à reconversão das AUGI, porque a nível da gestão da revisão do PULA, por força da lei das AUGI, a própria revisão veio alterar o PDM e o POOC Sintra-Sado. Foi referido também que já está publicado um plano de pormenor de reconversão da AUGI 9 que veio derrogar alguns dos indicadores urbanísticos do PDM e do PPUADRLA e que o PDM veio beneficiar a reconversão na medida em que o índice de construção permitido pelo PDM é superior ao dos planos referidos anteriormente.

Na reconversão das AUGI, os fatores/procedimentos apontados como críticos foram os espaços não urbanos e não urbanizáveis, isto é, na unidade operativa onde temos RAN e REN, mais concretamente são as construções da margem da Lagoa que ainda não foram demolidas e que são da responsabilidade do POOC, não deixando a câmara intervir na decisão de demolição.

Os processos de reconversão são diversos e podem ser por via de planos de pormenor e de loteamentos de iniciativa municipal que se subdividem em: planos de pormenor com apoio da administração conjunta e sem apoio da administração conjunta e loteamentos de iniciativa municipal com apoio da administração conjunta e loteamentos de iniciativa municipal sem apoio da administração conjunta com gestão direta da câmara. Para além destes existem ainda os loteamentos de iniciativa dos particulares sem qualquer intervenção da câmara.

Em sede de processo de reconversão, os custos das infraestruturas são sempre encargos dos proprietários. Todos os custos de reconversão são calculados com base na Superfície Total de Pavimento (STP) (art. 26.º da lei das AUGI).

Quanto ao número de fogos respeitantes a planos de pormenor e loteamentos, referiu que existem 3900 fogos no total da área da Lagoa, sendo que 1047 (27%) correspondem a planos de pormenor. Os loteamentos contemplam 2107 fogos, isto é, 54% do total dos existentes. Os restantes são loteamentos de particulares possuidores de quintinhas. No total 81% são fogos decorrentes de AUGI.

O processo de reconversão está concluído, com a prestação de contas finais, ou seja, quando se concretizou a receção definitiva das obras de urbanização e a divisão da “coisa comum”, isto é, passagem de avos a metros quadrados pressupondo a emissão de um alvará. A área já reconvertida corresponde a 75%, com 2000 construções. A dinâmica construtiva tem-se mantido constante desde 1999, com uma média de 100 fogos novos por ano e com mais algumas legalizações do existente. Pormenorizando, existe 90 ha de área de lotes com tudo concluído, ou seja, o correspondente a 16 AUGI terminadas. Foi referido também que a AUGI 9 está praticamente concluída, que acumulará 15ha aos 90 já encerrados.

O responsável pela equipa de projeto, mencionou também que Sesimbra é a única câmara que tem um projeto municipal e não um gabinete AUGI. Esta opção é importante pois há uma estrutura política, técnica e administrativa que garante assim a dinamização dos projetos, dos planos e da participação em todas as assembleias de AUGI que envolve 70 AUGI e 30000 pessoas. Esta equipa de projeto tem como missão concluir todos os processos em curso até 2017. Foi criada conjuntamente com a equipa de projeto do Plano Diretor Municipal, constituindo-se como duas unidades temporárias para a prossecução de objetivos específicos definidos por deliberação da câmara municipal, visando responder a necessidades transitórias da autarquia.

Por fim, considerou também que os títulos de reconversão emergem da própria lei, são uma obrigação e esta lei sendo excecional por fixação de prazos estabelece que cesse a aplicação da lei às AUGI que não tenham título de reconversão a 31/12/2013.

## **IV.2. Dispersão em espaço urbano: A unidade operativa de Alfarim**

### **IV.2.1. Processo evolutivo e situação atual**

O conceito de ocupação dispersa é utilizado para caracterizar realidades muito diferentes consoante o contexto cultural e económico. No entanto, a ocupação dispersa pode surgir de dois modos: o alastramento da ocupação urbana de forma fragmentada; multiplicação da edificação em espaço rural.

Assim, tendo em conta que a dispersão da construção é um dos problemas de ordenamento do território aos quais o concelho de Sesimbra não foi alheio, selecionou-se a unidade operativa de Alfarim como objeto de estudo para esta problemática, considerando-se a situação mais ilustrativa deste fenómeno.

A unidade operativa de Alfarim, constituída pelos aglomerados de Alfarim, Aldeia do Meco, Caixas, Fornos, Fetais e Torrões, pertence à freguesia do Castelo, e caracteriza-se por uma costa de praia, falésia baixa e dunas, atravessada a nordeste por vales com predomínio de microrelevo a sudeste. Possui também vastos terrenos de regadio de grande valor agrícola, permitindo a prática da agricultura.

Ao longo dos eixos viários a construção era pouco densa, sendo visível junto à costa culturas permanentes e não permanentes, algumas formações silvícolas e vegetação natural com predomínio da média e grande propriedade.

De acordo com os dados referenciados no PDM em vigor, em 1989 a população residente era de 2592 habitantes, ou seja, 9,2% do total concelhio, com uma taxa de variação entre 81-89 de 13%. Entre 1991 e 2011 a população nesta unidade operativa em termos absolutos aumentou, tendo no presente 3204 habitantes, o correspondente a 6,5% da população do concelho. Contudo, o seu peso relativo diminuiu no total do concelho (Quadro 15).

**Quadro 15. – População Residente no Concelho de Sesimbra e na Unidade Operativa de Alfarim**

	1991	Peso Relativo	2001	Peso Relativo	2011	Peso Relativo	Varição 1991-2001	Varição 2001-2011
<b>Alfarim</b>	2281	8,4	2928	7,8	3204	6,5	-0,6	-1,3
<b>Concelho</b>	27246	100	37567	100	49507	100	0	0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Censos de 1991, 2001 e 2011 - resultados provisórios Dezembro de 2011)

No que respeita à variação do número de alojamentos, entre 1981 e 1989, Alfarim foi responsável por 13,5% do crescimento total do concelho, quase duplicando o seu número de alojamentos. A partir de 1981, os alojamentos de ocupação sazonal vão ganhando cada vez mais importância passando os valores percentuais de 17,9% para 53%.

Ao nível do emprego, os residentes tinham como ocupação profissional a atividade agrícola, pesca, construção civil e atividades turísticas (sobretudo no domínio da restauração).

A empregabilidade não apresentava um cenário positivo, pois embora houvesse um peso significativo de jovens na população ativa, esta zona apresentava um défice de emprego acentuando a desarticulação territorial emprego/residência.

No lugar de Alfarim propriamente dito, a agricultura assumia grande importância a nível económico e social, apoiada em pequenas explorações agrícolas de gestão familiar, especializadas na produção hortícola e de animais de pequeno porte.

Na unidade operativa identificavam-se quatro conjuntos de povoamento edificado (só os lugares de Alfarim e Aldeia do Meco apresentavam características mais urbanas): Alfarim /Caixas ao longo da EN377, que funcionava como ligação principal da zona poente à sede de concelho; Meco/Fetais/Torrões, dispersa pelas vias secundárias pouco estruturadas; Aiana/Casal das Figueiras, com povoamento muito disperso não articulado com a via principal; e o aglomerado de Fornos, isolado entre dois vales com fraca densidade.

No eixo Alfarim/Caixas, era notória a construção junto à estrada, na cumeada associada à pequena agricultura localizada na encosta. Verificavam-se construções isoladas, ou em pequenos núcleos, implantadas à face dos acessos abertos na perpendicular às estradas. No núcleo central de Alfarim as construções eram contínuas definindo arruamentos limitados por paredes ou muros. Quanto à tipologia predominava a vivenda com 1 ou 2 pisos com aproveitamento de sótão.

Ao longo dos anos, assistiu-se a uma intensificação da dinâmica de construção, com o conseqüente alastramento da mancha construída e densificação dos núcleos existentes.

As construções mais recentes mantêm a lógica inicial, implantando-se no mesmo local que os antigos ou adjacentes a estes, sendo também visíveis vivendas isoladas afastadas das extremas do lote com frente para a via.

Os loteamentos não excediam os dez lotes, predominando operações que resultaram em 2/3 lotes.

À data de realização do PDM, Alfarim já se destacava a nível de centralidade no contexto municipal, dispondo de uma oferta de bens e serviços com alguma especificidade que serviam os aglomerados em seu redor (Aldeia do Meco, Lagoa de Albufeira e Caixas). Os equipamentos eram sobretudo desportivos: dois campos de futebol, um campo de ténis, uma pista de atletismo, uma sala de desporto e duas coletividades de cultura e recreio.

Ao nível de infraestruturas, a rede viária apresentava um estado razoável de conservação, com algumas deficiências na função que exerce nomeadamente problemas de traçado na ligação entre Alfarim e Aldeia do Meco e no troço entre Caixas/Fornos. A rede de distribuição de água era predominantemente ramificada ocasionando cortes no abastecimento em caso de rotura, visto não haver alternativas de percurso. O lugar de Alfarim não estava servido por rede de drenagem de esgotos domésticos, situação entretanto solucionada.

Atualmente o conjunto urbano de Alfarim/Caixas e Aldeia do Meco é o núcleo central mais consolidado, dada a sua posição estratégica no acesso às praias, o que lhes permitiu um crescimento urbano baseado na 2ª habitação. Assim funcionam como um complemento dos pequenos povoados em seu redor (Fetais, Fornos, Torrões e Aiana), sendo a topografia um elemento estruturante da paisagem.

Nas áreas mais centrais do aglomerado de Alfarim, as construções isoladas ao longo dos arruamentos que ligam as duas vias principais, mantêm a lógica da propriedade rústica. As tipologias das novas construções destacam-se por apresentarem conjuntos isolados não introduzindo uma estrutura urbana e ocorrem sobretudo na zona dos Fetais. No lugar de Aldeia do Meco são visíveis também núcleos consolidados, com construção contínua definidos por arruamentos.

Analisando o número de compromissos urbanísticos, considerando-se de acordo com a Portaria n.º138/2006, de 2 de Fevereiro, todas as licenças e autorizações de operações urbanísticas emitidas e em vigor, verificou-se que no período compreendido entre 1991 e 2005, ocorreu uma expansão urbana mais marcada nos Fetais e nos Fornos, dado se ter verificado nestes aglomerados a fixação de novos residentes sendo que até ao momento a tendência é para a estabilização. As zonas afetadas a espaço urbano/urbanizável, foram aquelas onde a construção teve maior impulso, seguindo-se os espaços de transição com menor evidência e em situações pontuais.

A sazonalidade tem-se acentuado sendo cada vez maior o número de pessoas que se desloca a Alfarim apenas para passar o fim-de-semana ou as férias de Verão; no entanto, com o passar dos anos algumas fixaram a sua residência quer neste lugar

quer mesmo nos pequenos aglomerados que o rodeiam como é o caso dos lugares de Aldeia do Meco e Fetais.

O crescimento populacional tem sido constante (1991: 2281; 2001: 2928; 2011: 3204), induzido pela proximidade à praia do Meco e pela envolvente paisagística.

Embora tenha havido alguma evolução ao nível de equipamentos coletivos nomeadamente instalação de uma farmácia, o posto da guarda nacional republicana, duas instituições bancárias, clínica dentária assim como melhoria dos equipamentos desportivos, Alfarim ainda apresenta debilidades, sobretudo ao nível de cultura e lazer, pois é aqui que se desloca grande parte da população dos outros lugares da envolvente para satisfazer as suas necessidades. Na categoria desportiva o campo de ténis e a pista de atletismo foram substituídas por campos de futebol.

No período 2010/2011 foi realizada a rede de saneamento básico da freguesia do Castelo, que até então dispunha de fossa individual, e foram pavimentadas algumas ruas.

Na globalidade, a agricultura continua presente: ainda são visíveis as hortas com a produção de legumes e frutas que fornecem os supermercados locais e da envolvente. A população empregue nos setores secundário e terciário desloca-se para o exterior, destacando-se na área de estudo a construção civil e restauração como as atividades de maior empregabilidade para a população residente.

O comércio tem reforçado a sua especialização, oferecendo maior qualidade de vida à população residente e atraindo assim maior número de pessoas.

A mobilidade é um dos problemas que já se arrasta há vários anos, pois o número de transportes públicos que servem este lugar assim como os restantes que constituem a unidade operativa, é escasso. As dificuldades agravam-se no período de férias escolares, pois há uma redução no número de transportes.

Assim, o lugar de Alfarim funciona como o núcleo que complementa os aglomerados na sua envolvente, na medida em que contribui para a satisfação das necessidades dessa população dada a oferta de comércio e equipamentos que disponibiliza.

#### **IV.2.2. Orientações de gestão em vigor**

A unidade operativa de Alfarim, com uma ocupação maioritariamente de natureza rural e referenciada pelo problema da dispersão da construção, tem sofrido alterações na ocupação do seu território ao longo do tempo. A sua gestão atual tem como referência as orientações do plano diretor municipal. Até ao presente não foi realizado para a área mencionada qualquer plano de urbanização ou de pormenor.

O PROTAML define orientações para a área de estudo e as mesmas deveriam ser integradas no plano diretor municipal. Assim, para o eixo Alfarim/Caixas o plano define normas gerais que “servem de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento do território e de quadro de referência para a elaboração dos Planos Especiais, Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território”<sup>32</sup>. Estas normas compreendem os princípios gerais pelos quais se rege a aplicação do PROTAML, orientações setoriais e territoriais. Segundo as orientações territoriais para os espaços de transição nascente, onde se inclui a área de estudo, os fenómenos de construção dispersa devem ser controlados fundamentalmente nas áreas agrícolas, o que se tem verificado nos últimos anos.

O modelo territorial do PROTAML adotou orientações, mecanismos e apoios para a concretização das ações urbanísticas a serem desenvolvidas a nível municipal. No cômputo geral, salientam-se as ações urbanísticas mencionadas para as áreas de dispersão urbana a controlar que defendem que os instrumentos de planeamento devem “definir mecanismos que impeçam a habitação dispersa e concentrem o alojamento, designadamente segundo padrões de habitação de baixa densidade, nas proximidades de núcleos urbanos ou rurais existentes, desencorajando o fracionamento da propriedade, regulamentando o destaque para a construção e definindo a dimensão mínima da parcela edificável por categoria de espaço; criar medidas que visem o ordenamento e estruturação do povoamento no espaço rural, a contenção da construção dispersa e o enquadramento e dinamização de atividades e

---

<sup>32</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):86

usos compatíveis com as características do território e com as atividades agrícolas e florestais dominantes.”<sup>33</sup>

Na unidade de Alfarim o PDM propõe espaços urbano/urbanizáveis com a consequente criação de uma rede de núcleos de baixa densidade correspondente à consolidação dos núcleos tradicionais, bem como áreas adjacentes de construção dispersa. O espaço urbano/urbanizável de Alfarim/Caixas, compreende duas áreas com maior concentração de construção. Para esta unidade são também propostos espaços turísticos, de transição, agrícolas, agrícolas/florestais, florestais e para equipamentos.

Os espaços residenciais são de dois tipos: H2 e H3. Para os espaços H3, com uma dimensão de 28,70ha, é proposta uma densidade habitacional máxima de 40 fogos/ha, um índice de construção máximo de 0,5 e limite de 3 pisos. É também permitido o estacionamento público que compreende 0,5 lugares/fogo, um lugar por cada 50m<sup>2</sup> da área comercial, serviços ou similares da hotelaria. No estacionamento total é permitido 1,5 lugares/fogo, um lugar por cada 50m<sup>2</sup> da área comercial, serviços ou similares da hotelaria e 0,75 lugares/quarto (unidades hoteleiras).

Os espaços residenciais H2, ocupando 76,60ha, têm menor capacidade construtiva, uma densidade habitacional máxima de 30 fogos/ha, índice de construção máximo 0,4 e só são permitidos no máximo dois pisos. Embora de menor capacidade construtiva, são os que apresentam uma maior ocupação ( 66 % da área construída).

Fora dos perímetros urbanos, o PDM admite a possibilidade de construção: nos espaços agrícola-florestais, que misturam a utilização agrícola e florestal, regra geral é permitida construção de apoio à atividade agro-florestal ou de empreendimentos turísticos, a primeira desde que cumpra o índice de construção máximo de 0,005, um piso e que não sejam áreas de RAN e REN. Todavia, existem exceções que permitem a majoração daquele índice: tendo como objetivo primordial combater as carências habitacionais da população concelhia, aquele índice de construção pode ser ultrapassado quando a construção se destina a habitação própria da população radicada em Sesimbra, que esta não seja proprietária nem o tenha sido

---

<sup>33</sup> Volume I- Proposta do PROTAML (Janeiro 2002):124

há menos de 10 anos de outra habitação do concelho e que a pretenda erigir em terreno que seja proprietária. A propriedade deverá ser contígua à via pública pavimentada e servida de redes de água e de eletricidade e a STP máxima não ser superior ao menor valor da resultante da aplicação à propriedade do índice de construção 0,02 e a 150m<sup>2</sup>.<sup>34</sup> O regulamento do PDM não faz referência à dimensão mínima da parcela para suportar a construção. Ora, o predomínio da pequena e média propriedade, combinado com a exceção atrás referida relativa ao aumento do índice de construção, provoca o aumento da construção dispersa.

Os espaços de transição têm uma área de 157ha e englobam as áreas agrícolas/residenciais de povoamento disperso e áreas residuais, envolventes ou adjacentes de espaços urbanos/urbanizáveis. Nestes espaços, o índice de construção aplicado à totalidade da propriedade é de 0,04, são admitidos dois fogos no máximo por propriedade e dois pisos, sendo também permitida a realização de destaque na divisão da propriedade. O índice de construção máximo definido poderá ser ultrapassado quando a construção se destina a habitação própria da população radicada em Sesimbra que comprove não ser proprietária, nem o ter sido há menos de 10 anos de outra habitação no concelho. A STP máxima não pode ser superior ao maior dos dois valores: índice de construção 0,1 e 300m<sup>2</sup>.<sup>35</sup>

O modelo de ordenamento do PDM corresponde aos objetivos definidos e aprovados pelos órgãos municipais, nomeadamente proteção e valorização dos recursos naturais e paisagísticos, diversificação da estrutura produtiva local, defesa da identidade cultural concelhia, promoção da qualidade residencial e construção das grandes redes de infraestruturas. Contudo, Sesimbra deverá manter e valorizar a sua especificidade relativamente à área metropolitana, apostando na qualidade futura do seu território para ocupação turística, sendo objetivo fulcral fixar população no concelho, invertendo a tendência de 2ª habitação, objetivo este que atualmente ainda não se concretizou na sua totalidade. Na verdade tem-se assistido nos últimos anos a

---

<sup>34</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º15/98

<sup>35</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º15/98

uma maior fixação da população em algumas zonas do concelho, mas a vinda da população para passar férias e fins-de-semana e retornar à sua residência permanece.

Para uma melhor compreensão da gestão urbanística que se realiza na área de estudo, foi efetuada uma entrevista ao técnico responsável. Este lembrou que os instrumentos de gestão territorial que gerem a unidade de Alfarim são o PDM e o Plano Setorial Rede Natura 2000. Entende que os planos supra-municipais são um entrave ao desenvolvimento da unidade operativa porque são muito abrangentes e não vêem os pormenores dos pequenos núcleos urbanos, isto é, não há flexibilidade por parte dos planos territoriais.

Na ocupação urbana dominam as moradias de dois pisos havendo um número muito reduzido de condomínios. O conceito de área consolidada diz respeito a áreas cujos perímetros são definidos de acordo com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e não existe na unidade de estudo somente na vila de Sesimbra; as áreas de expansão são consideradas as que se podem expandir para outra área, isto é, um aglomerado mais denso que se vai expandir para outros. As áreas de transição na sua opinião não deveriam existir, pois permitem duas capacidades construtivas para o mesmo espaço. Exemplificando: não sendo radicado pode construir 50m<sup>2</sup>, caso seja radicado já pode construir 300m<sup>2</sup>, isto é, estas áreas de transição originam grandes disparidades acrescentando que na maior parte das vezes elas vêm agrupar os H1 e como tal, o que deveria existir eram H0, que permitiria haver igualdade entre todos. Foi mencionado também que além disso muitas das vezes as construções existentes nestas áreas não são com o propósito mencionado no início do processo, isto é inicialmente argumenta-se que o objetivo da construção é para uma pequena habitação para uso próprio o que posteriormente não se vem a verificar.

A dinâmica de construção tem diminuído, a população investe cada vez menos, as grandes construtoras do concelho faliram e as que existiam na Quinta do Conde por exemplo deslocaram-se para o Seixal porque as taxas urbanísticas são mais baratas. No entanto, o que se verifica são algumas legalizações por parte dos particulares que não tinham a sua casa legalizada e a construção de algumas casas por parte destes também para os seus filhos.

Por fim salientou que os problemas de ordenamento que persistem na área dizem respeito ao facto de existirem terrenos que ficam “entalados” entre zonas urbanas e não urbanas, terrenos atravessados por RAN e REN, havendo grande dificuldade de compatibilizar um plano de grande escala com aspetos de pormenor. Deveria assim olhar-se para o território fazendo uma sobreposição com o cadastro, isto é, na delimitação das áreas urbanas e urbanizáveis deveria ter-se em atenção as linhas de água e os artigos do cadastro de forma a evitar que depois fiquem artigos suspensos no meio dessas mesmas áreas. As datas das construções são um aspeto que merece destacar, visto que anteriormente a 1998 não existiam planos para a área em questão e como tal, construía-se onde se queria sem qualquer preocupação com o ordenamento do território, situação que se modificou a partir de 1998 com a publicação do PDM. Consequentemente, tudo isto proporcionou a dispersão da construção.

## V. CONCLUSÕES E REFLEXÕES FINAIS

As autarquias são os principais responsáveis pela gestão do território, assumindo-se o PDM como o instrumento fundamental de nível municipal nessa gestão. As estratégias definidas pelos municípios têm de estar em concordância com as orientações do respetivo PROT.

O concelho de Sesimbra apresenta situações muito diversas em termos de ocupação do território, a que estão associados problemas específicos de ordenamento que persistem há vários anos: pequenos aglomerados rurais, povoamento disperso ao longo das vias de comunicação, apoiado em parcelas com frente muito reduzida e grande profundidade e áreas de génese ilegal, com grande presença territorial no concelho, nomeadamente na Quinta do Conde, Casal do Sapo e Lagoa de Albufeira.

O PDM de Sesimbra está em vigor desde 1998. Definiu um conjunto de objetivos estratégicos de desenvolvimento a serem atingidos durante o horizonte temporal do plano, no entanto decorridos 14 anos, verificou-se que esses objetivos não foram atingidos na sua totalidade.

À data da elaboração do PDM ainda não existia o PROTAML. Este, publicado em 2002 e ainda em vigor, foi um fator marcante ao nível do ordenamento do território, pois este preconizou uma estratégia para a AML. No entanto, embora tenha sido um marco importante (foi o primeiro PROT estratégico aprovado no país) apresenta algumas lacunas, nomeadamente subjetividade das normas, complexidade de leitura e interpretação em termos de normativos e na articulação com a estratégia definida para a AML.

As orientações da escala regional eram vinculativas para o nível municipal. Todavia, os municípios, tendo então concretizado há pouco tempo os respetivos PDM, optaram por adiar essa integração remetendo-a para a posterior revisão. Sesimbra não fugiu à regra.

Ora a ausência de articulação entre os níveis regional e municipal teve um impacto negativo no território. Muitos dos problemas de ordenamento que existiam à data da elaboração do plano continuam presentes, nomeadamente a dispersão da construção, a fragmentação urbana e as AUGI. O PROT definia medidas para a

contenção da edificação dispersa, para a contenção dos perímetros urbanos e para a requalificação e reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal. As primeiras orientações não foram consideradas, tendo apenas algumas AUGI sofrido processos de requalificação e reconversão urbanística.

Embora as AUGI ocupem uma parte significativa no concelho de Sesimbra, a lei das AUGI surgida em 1995, foi já integrada pelo PDM.

O PROTAML caracteriza-se por uma filosofia de contenção da expansão e de qualificação urbana que o PDM contraria, visto que o horizonte temporal deste plano já foi ultrapassado e até ao momento nenhum esforço foi feito no sentido de se adaptarem medidas para resolver estes problemas de ordenamento.

No entanto, foram legalizadas um elevado número de AUGI mas que não se deve à adaptação de medidas adotadas pela câmara para a resolução do mesmo mas sim à aplicação da própria lei das AUGI que de certo modo incutiu a necessidade urgente aos proprietários destas áreas e à própria câmara de as legalizarem.

É fundamental a compatibilização dos vários instrumentos de gestão territorial, assegurando-se o início ou a continuação dos procedimentos de alteração ou revisão dos PDM e dos Planos Regionais, contudo deveriam ser definidos prazos para que isso ocorresse evitando assim elevados desfasamentos temporais.

O carácter não vinculativo das normas do PROT em relação aos particulares, possibilita que estes realizem ocupações e utilizações incompatíveis com as mesmas o que torna ainda mais urgente que sejam adaptadas essas normas pelos planos que vinculam diretamente os particulares, evitando assim que estes coloquem em prática as suas opções.

Assim, a partir do momento que um PROT entre em vigor deveriam ser identificadas as disposições dos respetivos PMOT que não eram compatíveis com este plano, devendo ser indicado o prazo que os PMOT dispõem para realizar as adaptações necessárias.

O facto de não existir nenhuma penalização pelo não cumprimento destas adaptações possibilitou que grande parte dos municípios não procedesse às várias alterações, o que se verificou em Sesimbra que tem um PDM de 1998 que já

ultrapassou o seu prazo de vigência e um PROT de 2002 em que nenhum esforço foi realizado nesse sentido.

Julga-se que seria pertinente que a própria legislação permitisse a suspensão automática de parte do PDM que estivesse em desconformidade com o PROT, pois possivelmente as alterações necessárias efetuar nos vários instrumentos seriam realizadas num menor período de tempo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO CONSULTADA

### Referências Bibliográficas

AVV (2009), “*Áreas Urbanas de Génese Ilegal*” – in Atas da Conferência, Câmara Municipal de Cascais, Cascais.

AVV (1983), “Urbanizações Clandestinas”, Cadernos Municipais, nº22, Maio,, 2-19 Destacável.

AD URBEM “*Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*”, DGOTDU, Lisboa.

ALVES, Rui Amaro (2007) “*Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território*”, FCG, Lisboa.

BACHAREL, Fátima (2009) “Planos Regionais de Ordenamento do Território e Planos Diretores Municipais: o território como denominador comum”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº 24, 67-75.

CÂMARA MUNICIPAL DE SESIMBRA (1998) “*Plano Diretor Municipal de Sesimbra*”.

Caldeira, Josué (2010) “ As grandes opções da LBOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial” in Atas do Encontro Anual da AdUrbem Os Dez Anos da Lei de Bases da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lisboa, DGOTDU, 33-50.

CATITA, Ana (2007) “Planos Regionais de Ordenamento do Território: funções e oportunidade”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº22, Julho,25-28.

CEC (1999), *European Spatial Development Perspective: “Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union”*.

CEC (2008), “*Livro Verde Sobre a Coesão Territorial Europeia*”, COM(2008) 616 final, Bruxelas;

CEMAT (Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (2000) Princípios Orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do Continente Europeu, 7), <http://www.dgotdu.pt/cemat>.

COMISSÃO de COORDENAÇÃO e DESENVOLVIMENTO REGIONAL de LISBOA e VALE do TEJO “*Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*”.

COMITÉ DAS REGIÕES (2009), *Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governação a vários níveis*.

COMISSÃO EUROPEIA (2007), “*Agenda Territorial da União Europeia*”, Leipzig.

CORREIA, Fernando Alves (2008), *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra.

DGO (1984) *Carta Europeia do Ordenamento do Território*, “*Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território*”, MQV/SEA/DGO, Lisboa.

DOMINGUES, Álvaro (s/data), “*Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento*”, [https://www.ua.pt/ii/ocupacao\\_dispersa](https://www.ua.pt/ii/ocupacao_dispersa).

FERRÃO, João (2003) “*A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?*”, *Geolnova, Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, nº 7, 11-37.

FERREIRA, António Fonseca (2005) *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, FCG, Lisboa.

LOBO, Manuel Costa et al (1995), *Normas Urbanísticas – Princípios e Conceitos Fundamentais*, Volume I, 2ª Edição, DGOTDU Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

LOBO, Manuel Costa; Duarte, Paula (2003) *Planos Diretores Municipais em fase de transição*, INA, Oeiras.

MAOTDR (2007), PNPOT. “*Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*”, Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

MERLIN, Pierre (2002) *L’Aménagement du Territoire*, PUF, Paris.

- MOREIRA, João (2004), *Questionários: Teoria e Prática*, Almedina, Coimbra.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009), *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, Coimbra.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2010), "Âmbitos Regional & Municipal", in Encontro Anual da Ad Urbem *Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo. No espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal*, Porto.
- MEDEIROS, Carlos (Direção) (2006), *Geografia de Portugal, Planeamento e Ordenamento do Território*, Circulo de Leitores e Autores.
- PEREIRA, Margarida (2003) "Os próximos desafios do planeamento municipal", *Geolnova, Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, nº 7, 179-199.
- PORTAS, Nuno, DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2003), *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- SEOTC (2006) Documento de Orientações PROT 2006, SEOT, Lisboa.
- SIMÕES, José (2007) "Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: Uma reflexão", *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº 20 e 21, Julho, 39-48.
- SOARES; Luís Bruno; Lebre, Ana (2000) "Estratégia de desenvolvimento, modelo territorial e ordenamento do território", *Sociedade e Território*, Dezembro, 172-179.

### **Legislação consultada**

(ordem cronológica)

**Decreto-Lei n.º 400/84**, de 31-12-1984, estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o decreto-lei n.º 289/73, de 6 de junho;

**Lei n.º 91/95**, de 2-09-1995, processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;

**Portaria n.º 661/95**, de 26-06-1995, ratifica o Plano Parcial de Urbanização da Lagoa de Albufeira;

**Resolução do Conselho de Ministros n.º15/98**, ratifica o PDM de Sesimbra;

**Decreto-Lei n.º 380/99**, de 22-09-1999, estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

**Resolução do Conselho de Ministros n.º68/2002**, de 08-04-2002, aprova o PROTAML;

**Resolução do Conselho de Ministros n.º141/2005**, de 23-08-2005, aprova o POPNA;

**Decreto Regulamentar n.º 15/2006**, de 19-10-2006, aprova o PROFAML;

**Resolução do Conselho de Ministros n.º145/2006**, de 31-10-2006, determina a elaboração do plano de ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica;

**Lei n.º 54/2007**, de 31-08-2007, 1ª alteração à lei n.º 48/98, de 11 de Agosto que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo;

**Lei n.º 58/2007**, de 04-09-2007, aprova o PNPOT;

**Decreto-Lei n.º 316/2007**, de 19-09-2007, procede à 5ª alteração ao decreto-lei n.º380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos IGT;

**Decreto-Lei n.º 166/2008**, de 22-08-2008, aprova o regime jurídico da REN e revoga o decreto-lei n.º 93/90, de 19 de Março;

**Decreto Regulamentar n.º 9/2009**, de 29-05-2009, estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo;

**Decreto Regulamentar n.º 10/2009**, de 29-05-2009, fixa a cartografia a utilizar nos IGT, bem como na representação de quaisquer condicionantes;

**Decreto Regulamentar n.º 11/2009**, de 29-05-2009, estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território;

**Decreto-Lei n.º 46/2009**, de 20-02-2009, procede à 6ª alteração ao decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos IGT.

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1. Evolução da população residente do município de Sesimbra por freguesias

Quadro 2. Evolução do número de famílias entre 1991-2001 e 2001-2011 em Sesimbra por freguesias

Quadro 3. População ativa no município entre 1991-2001 (%)

Quadro 4. Evolução do número de alojamentos por freguesia

Quadro 5. % do número de alojamentos quanto à forma de utilização em Sesimbra, por freguesia

Quadro 6. % de População empregue por setor de atividade

Quadro 7. Pessoal ao serviço dos estabelecimentos no concelho de Sesimbra – estrutura (%)

Quadro 8. Parques de Campismo no município de Sesimbra

Quadro 9. Orientações Gerais e Específicas das Áreas Classificadas como Sítios da Lista Nacional

Quadro 10. Regimes de Proteção do POPNA

Quadro 11. Alterações Positivas ocorridas nos últimos 20 anos

Quadro 12. Ações Prioritárias de Ordenamento do Território a implementar no município

Quadro 13. Dados Urbanísticos

Quadro 14. Lagoa de Albufeira: parâmetros de edificabilidade para as áreas urbanas e urbanizáveis

Quadro 15. População Residente no concelho de Sesimbra e na Unidade Operativa de Alfarim

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Evolução da População residente de Sesimbra por freguesias

Gráfico 2. Principais Problemas de Ordenamento do Território de Sesimbra

Gráfico 3. Imagem do Concelho de Sesimbra para os atores inquiridos

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Enquadramento regional segundo o PDM de Sesimbra

Figura 2. Elementos Estruturantes do Território

Figura 3. Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

Figura 4. Planta com a delimitação das AUGI

## **ANEXOS**

Anexo 1. Inquérito

Anexo 2. Guião da entrevista realizada ao técnico responsável pelo gabinete das AUGI

Anexo 3. Guião da entrevista realizada ao técnico responsável pela unidade operativa de Alfarim

## ANEXO 1. INQUÉRITO

O inquérito tem como objetivo auscultar um conjunto de atores sobre questões de ordenamento do território no município de Sesimbra.

Este instrumento metodológico enquadra-se na investigação para a elaboração da dissertação no âmbito do Mestrado em Gestão do Território, especialização em Planeamento e Ordenamento do Território, da Universidade Nova de Lisboa da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

As informações recolhidas são confidenciais. Os dados de identificação solicitados servem apenas para efeito de interpretação das respostas, nunca sendo utilizados nominalmente.

Desde já agradecemos o seu contributo.

---

### I. Perfil do Inquirido

#### 1. Sexo:

Feminino	
Masculino	

#### 2. Tipo de Ator:

Eleito Autárquico	
Técnico municipal	
Religioso	
Social	

Económico	
Cultural	
Outro: _____	

#### 3. Idade: \_\_\_\_\_ anos

#### 4. Concelho de Residência: \_\_\_\_\_

#### 5. Local de trabalho: \_\_\_\_\_

## 6. Habilitações Literárias:

1º Ciclo do Ensino Básico	
Ensino Básico Completo	
Ensino Secundário	
Ensino Profissional	

Licenciatura	
Pós-Graduação	
Mestrado	
Doutoramento	

## II. Território de Sesimbra

### 1. Quais as principais alterações que ocorreram no município nos últimos 20 anos?

**Positivas** (identifique 4, por ordem crescente de importância, sendo 1 a menos importante e 4 a mais importante)

Criação da Rede de Saneamento na freguesia do Castelo	
Reforço do aglomerado urbano da Quinta do Conde	
Consolidação da rede urbana municipal	
Reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal no Casal do Sapo e Lagoa de Albufeira	
Requalificação urbana na Vila de Sesimbra	
Aumento da Rede de Equipamentos Desportivos, Escolares e Culturais	
Promoção de habitação a custos controlados	
Aumento da oferta de comércio e serviços	
Recuperação do património arquitetónico	
Qualificação da paisagem	
Criação de novos espaços verdes	
Desenvolvimento de atividades ao ar livre, desportos náuticos e de natureza	

#### Outros:

---



---



---

**Negativas** (identifique 4, sendo 1 a menos importante e 4 a mais importante)

Permanência da indústria extrativa	
Aumento da construção dispersa	
Desqualificação do espaço público	
Rede de transportes públicos deficitária	
Degradação da rede viária interna	
Dificuldade de mobilidade interna	
Dificuldades de ligações rodoviárias do município com o exterior	
Aumento da pressão de estacionamento nas zonas de maior procura (Vila de Sesimbra, Aldeia do Meco e Praias)	
Desqualificação da paisagem	
Perda de população da Vila de Sesimbra	
Expansão urbana descaracterizada	

**Outros:**

---



---



---

**2. Indique os principais problemas de Ordenamento do Território de Sesimbra**

(identifique 4, sendo 1 o menos importante e 4 o mais importante):

Rede viária municipal deficiente	
Dificuldades nas acessibilidades externas	
Peso da segunda residência no conjunto do parque habitacional	
Fragmentação das áreas urbanas recentes	
Dimensão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal	
Conflitos de uso na ocupação do solo em espaços residenciais, agrícolas e naturais	
Degradação das paisagens naturais através da indústria extrativa	
Dificuldade de estacionamento nas zonas urbanas e balneares	
Dispersão da construção no espaço rural	
Não concretização da rede viária para as zonas industriais com ligação ao exterior	

**Outros:**

---

---

---

- 3. Quais os principais recursos do município que considera subaproveitados?**  
(identifique 4, sendo 1 o menos importante e 4 o mais importante)

Agricultura	
Património Natural, Arqueológico, Construído e Cultural	
Floresta	
Pesca	
Recursos Geológicos	
Atividade Industrial	
Clima	
Infra-estruturas	
Equipamentos	

**Outros:**

---

---

---

**4. Refira as ações prioritárias de ordenamento do território a implementar no município** (identifique 4, sendo 1 o menos importante e 4 o mais importante):

Preservação e promoção do património natural e cultural, afirmando Sesimbra como polo turístico na AML (Cabo Espichel, Prática de Desportos Náuticos, Castelo, Fortaleza, Património Arqueológico, Praias, Percursos pedestres no espaço natural)	
Estruturação e contenção de novas áreas urbanas	
Soluções sustentáveis para a gestão dos recursos locais, nomeadamente o mar, solo, sol, vento e floresta (Aquicultura, Agricultura biológica, Energias eólica e/ou fotovoltaica, Biomassa)	
Requalificação do espaço público nos aglomerados	
Requalificação do espaço público entre aglomerados (requalificação das vias de comunicação, nomeadamente passeios, ciclovias, arborização e estacionamento)	
Diversificação das formas de mobilidade e estacionamento nas zonas de maior pressão	
Melhoria da acessibilidade interna	
Melhoria da acessibilidade externa	
Criação de nichos de atividades diferenciadoras que criem emprego e fixem população, nomeadamente empreendimentos de turismo de natureza, empresas de promoção de eventos e de desporto de natureza e empresas de inovação tecnológica	
Preservação da identidade dos espaços rurais apostando na prática da agricultura biológica, feiras de produtos tradicionais, e na arquitetura típica local	
Promoção de modos suaves de transporte	
Requalificação do Santuário do Cabo Espichel	
Promoção da atividade piscatória permitindo a instalação de outras atividades relacionadas com a transformação e comercialização	

**Outros:**

---



---



---

5. Quais dos seguintes aspetos lhe parecem corresponder melhor à imagem do concelho de Sesimbra para os seus residentes (identifique 4, sendo 1 o menos importante e 4 o mais importante):

Bipolarização do concelho: Quinta do Conde e Vila de Sesimbra	
Despovoamento da Vila de Sesimbra	
Destino de 2ª habitação	
Extensão e diversidade da Orla Costeira	
Lagoa de Albufeira enquanto elemento singular	
Matas de Sesimbra como grande mancha verde na zona sul da AML	
Parque Natural da Arrábida como valor natural e cultural a proteger	
Cabo Espichel como espaço de referência com grande importância a nível turístico, científico e cultural	
Comunidade Piscatória	

**Outros:**

---



---



---

**Obrigada pela sua colaboração!**

## **Anexo 2. Guião da entrevista realizada ao técnico responsável pelo gabinete das AUGI**

### **Questões para a entrevista**

1. Quais são os instrumentos de gestão territorial que actualmente suportam a gestão da área da Lagoa de Albufeira?
  2. Considera que os planos territoriais constituem um entrave à reconversão das AUGI? Porquê? E a demora do processo de revisão do PDM tem agravado a situação?
  3. Quais foram os fatores e procedimentos mais críticos na reconversão da AUGI da Lagoa?
  4. Como se processa a reconversão d AUGI? Recurso a Plano de Pormenor por parte da autarquia? Recurso a loteamento pelos particulares? A infraestruturação é da responsabilidade da autarquia ou das comissões de administração conjunta? Como se faz a repartição dos custos da infraestruturação? (saber quantos fogos são através de Plano de Pormenor e quantos são por loteamento; peso dos loteamentos no total))
  5. Quando é que se considera totalmente concluído o processo de reconversão? Qual a dimensão da área já reconvertida? Qual o nível de preenchimento dos loteamentos? A dinâmica de construção tem aumento ou diminuído nos últimos anos? (Saber a dimensão das áreas já com processo de reconversão terminado).
  6. Em que situações considera que a existência de um gabinete AUGI contribui para uma maior celeridade dos processos?
  7. Considera que a Lei das AUGI veio impulsionar a aceleração ao nível da obtenção de títulos de reconversão?
-

**Anexo 3. Guião da entrevista realizada ao técnico responsável pela unidade operativa de  
Alfarim**

**Questões para a entrevista**

1. Quais são os instrumentos de gestão territorial que atualmente suportam a gestão da unidade operativa de Alfarim?
  2. Considera que os planos territoriais constituem um entrave ao desenvolvimento desta unidade?
  3. Quais são as características da ocupação urbana nesta unidade?
  4. Quais as diferenças entre área consolidada, área de expansão e área de transição?
  5. A dinâmica de construção tem aumentado ou diminuído nos últimos anos? Porquê?
  6. Quais os problemas de ordenamento que atualmente persistem nesta unidade operativa?
-