

Planeamento e gestão urbana municipal:

regeneração urbana da frente ribeirinha oriental de Lisboa

Ana Nevado*

114

Ur

n. 8 | Junho 2015

Resumo

Em pleno contexto de mudança, a frente ribeirinha oriental de Lisboa constitui um território complexo, pós-industrial e semi-periférico, que exige repensar o seu planeamento e gestão urbanística. Apesar das sucessivas transformações urbanas desde a sua génese (século XV), o importante processo de industrialização e de infra-estruturação (século XIX) e a sua desafecção económica a partir da década de 1960 terem contribuído para a situação actual de declínio, caminha para um centro urbano emergente, onde a regeneração urbana representa oportunidades de (re)inventar a cidade e as relações com a sua área metropolitana. Esta comunicação visa explorar, relevar e compreender o papel crucial desempenhado pelo município nas operações de regeneração urbana através da análise crítica de processos de planeamento e gestão estratégica a partir da década de 1980 até à actualidade, considerando políticas, programas e Instrumentos de Gestão Territorial como ferramentas de projecto na contemporaneidade.

1. Introdução

Em pleno contexto de mudança, incerteza e desafios colocados pela profunda alteração de escala e pelos processos de desenvolvimento urbano das últimas décadas que resultaram na metropolização e proliferação urbana e administrativa do território (Ferrão 2013, p. 257), os processos integrados de regeneração urbana destacam-se pela sua preponderância e abrangência de recursos no âmbito das políticas urbanas, com enfoque no planeamento e gestão à escala local. Porém, o facto das entidades governativas metropolitanas tenderem a ser complementadas e/ou substituídas por estruturas de coordenação mais flexível, incluindo actores não públicos (Ferrão 2013, p. 258), desencadeou um distanciamento entre a actuação municipal e as populações. Nesse sentido, e paralelamente às condicionantes endógenas e exógenas, constata-se a necessidade e oportunidade de (re)inventar a cidade e de (re)pensar a relação entre cidadão, Estado e território, considerando as especificidades de cada município, modelos e estratégias de governação local no âmbito do planeamento e gestão do uso do solo.

As frentes de água e zonas portuárias ribeirinhas foram,



Figura 1 | Consideração da zona ribeirinha oriental em estudo (Diagrama elaborado pela Autora sobre imagem/vista aérea parcial da cidade de Lisboa, *Google Maps*™ 2014)

inicialmente, lugares centrais nas cidades (Castro 1997, p. 92). Todavia, as actividades e infraestruturas portuárias e industriais e a posterior desactivação socioeconómica (e.g.: desindustrialização) das mesmas promoveram um afastamento progressivo da cidade ao rio. Actualmente representam casos prementes sob o ponto de vista da regeneração urbana, da importância do rio para a/na vivência urbana e da necessidade da sua integração na cidade.

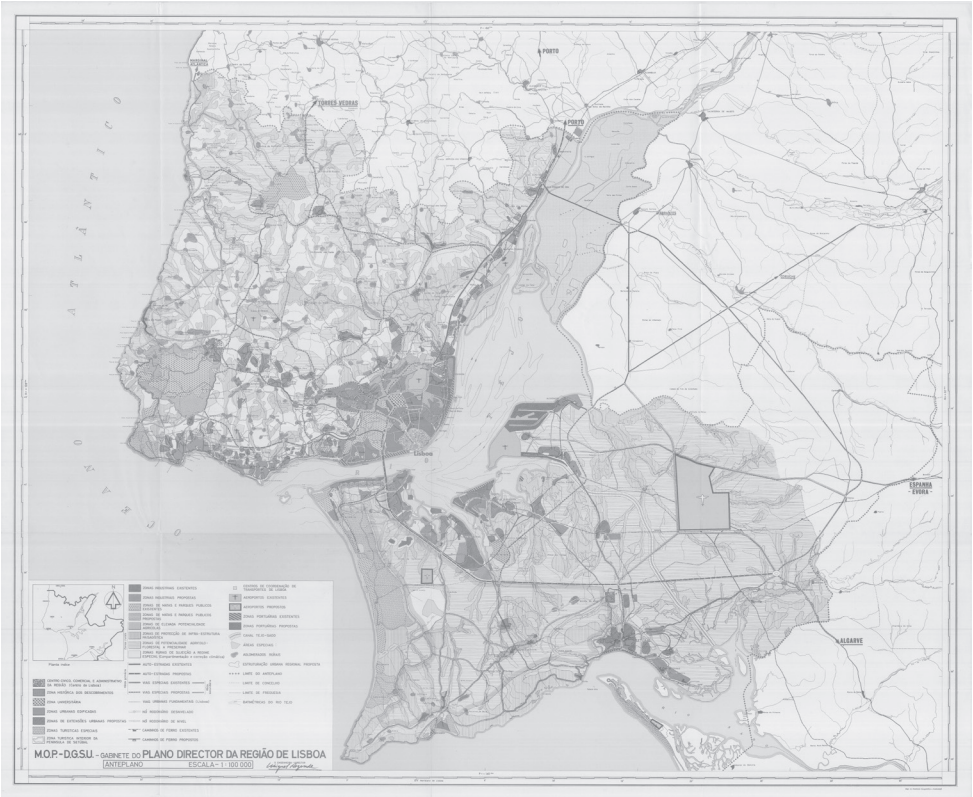
A presente comunicação procura explorar, relevar e compreender o papel desempenhado pelo município nas operações de regeneração urbana da frente ribeirinha oriental de Lisboa - situada entre dois pólos urbanos de Lisboa: o Terreiro do Paço e o Parque das Nações -, através da análise crítica de processos de planeamento e gestão a partir da década de 1980 até à actualidade, acentuando o papel da *Câmara Municipal de Lisboa* (CML) e considerando políticas, programas e *Instrumentos de Gestão Territorial* (IGT) como ferramentas de projecto na contemporaneidade. Neste contexto, consideramos que "A frente ribeirinha do município de Lisboa não se restringe apenas à faixa

marginal sob jurisdição portuária mas antes ao território assinalado no [*Plano Director Municipal de Lisboa* (PDML)] (...)" (CML 2012, p. 1) e às suas áreas urbanas contíguas, tal como é apresentado na Figura 1. Partimos ainda do princípio de que a devolução da frente ribeirinha à população é essencial e conduz o futuro (re)desenvolvimento da cidade (i.e.: nos próximos dez anos), constituindo, aliás, um dos dez objectivos patentes no regulamento do PDML (CML 2012, p. 7).

Cientes da especificidade e premência do caso de estudo seleccionado, consideramos os seguintes objectivos específicos na presente comunicação:

- i. perspectivar visões e práticas de regeneração urbana, sob o ponto de vista de actuação municipal e dos agentes envolvidos;
- ii. relevar a participação pública nesse processo, sobretudo na elaboração e revisão dos mecanismos legais aplicáveis ao planeamento e gestão municipal, e aferir as mais-valias resultantes dessa interacção;
- iii. contribuir para a formulação de metodologias de análise e

Figura 2 | Planta do *Plano Director da Região de Lisboa* (MOP 1965)



actuação empírica para o (re)desenvolvimento territorial dessa área urbana específica, com base nos IGT;

iv. compreender que as zonas ribeirinhas, de carácter pós-industrial, são locais potencialmente emergentes e de continuidade da morfologia urbana;

v. aferir modos de projectar a cidade e modelos de actuação compatíveis com o contexto socioeconómico e de escassez de recursos (na contemporaneidade e no futuro).

Metodologicamente, elabora-se uma contextualização e evolução da área urbana em estudo, recorrendo à: a) análise das operações de regeneração urbana no caso de estudo através dos IGT – nomeadamente, planos urbanos, modelos e instrumentos políticos específicos (e.g.: *Política de Cidades POLIS XXI*, Planos Directores Municipais e Planos Estratégicos); b) produção de diagramas com base na cartografia ao longo do processo de transformação da frente ribeirinha (para apresentação na Comunicação); c) elaboração de uma proposta teórica no âmbito da regeneração urbana para o caso de estudo.

2. Planeamento, gestão e regeneração urbana municipal

Após uma fase expansionista – evidenciada no *Plano Director Regional de Lisboa* (PDRL) mediante a pioneira delimitação da Região de Lisboa (i.e.: Área Metropolitana de Lisboa - AML) à escala 1:50 000 (vide Figura 2) -, segue-se uma fase suportada pela ideia de regresso ao(s) *centro(s)* da cidade, onde o planeamento e a gestão urbanística de carácter municipal são cruciais, actuando por via da regeneração urbana.

Actualmente, a acção municipal nesse âmbito é balizada por instrumentos, programas e políticas de planeamento e gestão estratégicos, de acordo com directivas (inter)nacionais. O planeamento e a gestão distinguem-se de outras metodologias sobretudo pela sua visão estratégica e orientação para resultados práticos, i.e., para a sua concretização (Ferreira 2007, p. 7). Nas últimas décadas, a evolução de metodologias acentuou essa característica, visando simplificá-las e centrá-las em vertentes essenciais, tais como liderança, visão, projectos e participação. Os projectos constituem o foco do processo com base em metas e resultados dependentes da execução monitorizada

através de métodos de governança e parceria inovadores. Mediante o envolvimento de actores regionais, visam alcançar qualidade de vida, internacionalização e competitividade à escala local (cidade), regional (Região de Lisboa), europeia (União Europeia) e global (mundial) (Ferreira 2007, p. 7).

No actual quadro das operações integradas de regeneração urbana, os instrumentos políticos e programas traduzem-se em legislação complexa e massiva, nem sempre implementada (Ferrão 2013). A regeneração urbana constitui uma das três dimensões principais da *Política de Cidades POLIS XXI 2007-2014*, considerando a multiplicidade de escalas da cidade contemporânea. Destina-se a espaços intra-urbanos específicos – tais como as frentes ribeirinhas –, e visa a coesão e coerência da cidade, i.e., das várias comunidades que a constituem, a qualificação e articulação de factores determinantes da qualidade de vida da população (e.g.: habitação, reabilitação e revitalização urbanas, ambiente, mobilidade, etc.) (MAOTDR 2007). A nova *Política de Cidades* para o período 2014-2020 privilegia uma abordagem descentralizada, através de projectos de iniciativa local e recorrendo a procedimentos concursais (nacionais ou regionais) suportados por programas de financiamento público disponibilizados pelo Estado. A sua concretização recorre à contratação e ao estabelecimento de parcerias locais para a prossecução dos projectos (e.g.: *Parcerias para a Regeneração Urbana* – PRU's), visando atingir resultados práticos e aproximar a autarquia às comunidades.

As operações de regeneração urbana nas frentes ribeirinhas são casos exemplares e estratégicos no âmbito do planeamento e gestão urbana municipal, pelo que, seguidamente, nos debruçamos sobre um caso de estudo análogo.

3. Frente ribeirinha oriental de Lisboa

3.1 Contextualização e evolução urbana

O importante processo de industrialização da cidade de Lisboa iniciou-se na segunda metade do século XIX, com a implantação de indústrias ao longo da margem do Tejo (Craveiro 1997, p. 48; Matos e Paulo 1999; Custódio e Folgado 1999), sobretudo na zona Poente (Alcântara), alterando o território e a paisagem urbana. Essa implantação foi facilitada pela existência de terrenos planos (que permitiram a construção de sucessivos aterros e a posterior construção de linhas de rodovia e ferroviárias, reconfigurando sucessivamente a linha de costa até hoje) e pelas ligações fluviais, justificando essa opção e convertendo essas áreas em pólos centrais da cidade (Craveiro 1997, p. 48). Posteriormente, a intensificação e transferência da actividade industrial (poluente) para a zona oriental da cidade, em paralelo

com o desenvolvimento do porto nas décadas de 1940-50 (Craveiro 1997, p. 48), a desafecção socioeconómica e a sua transferência para outros pólos na AML e portos da região a partir da década de 1960 e ao longo de 1970-80, contribuíram para a complexidade, descaracterização e afastamento urbanos actuais da zona ribeirinha oriental. Porém, apesar da ocupação massiva da zona ribeirinha pela contentorização sobretudo após a Revolução (25 de Abril de 1974), iniciava-se, em simultâneo, a progressiva libertação de troços da frente ribeirinha para usos não portuários (CMLa 2012, p. 1). A subsequente desafecção socioeconómica, as alterações tecnológicas do sector portuário, o imobilismo da Administração do Porto de Lisboa (APL) e a falta de articulação entre entidades envolvidas desencadearam vastas áreas e equipamentos subaproveitados, em estado de abandono durante várias décadas. De facto, a APL, enquanto entidade estatal que tem mantido a jurisdição de um vasto território metropolitano, retirou competências de planeamento e gestão nas frentes de água aos municípios ribeirinhos (Castro 1997, p. 93). Porém, à semelhança de casos internacionais, nos finais da década de 1980 e início de 1990, surgiam novas sensibilidades institucionais em simultâneo com uma mobilização de opiniões sobre o futuro das frentes ribeirinhas. Destacava-se um papel crescentemente activo dos municípios acometidos e a progressiva abertura da APL sobre os territórios ribeirinhos sob a sua jurisdição (Castro 1997, p. 93).

A frente ribeirinha de Lisboa actual desenvolve-se ao longo de 15Km, integrando infraestruturas portuárias, equipamentos industriais e zonas de lazer. A frente ribeirinha oriental considerada neste estudo é uma área semi-periférica e em declínio urbano, tendo sido seleccionado pela sua especificidade e complexidade na cidade e AML. Constitui um potencial laboratório de ensaios urbanísticos e arquitectónicos no âmbito da regeneração urbana, ideal para testar métodos de planeamento e gestão mais flexíveis, reinventar cenários urbanos abrangentes, marcados pela forte presença de infraestruturas, espaços públicos, programas arquitectónicos e ambientais (Viegas, et al. 1997, p. 18-19), recriando centralidades. Este antigo e importante centro ribeirinho portuário atravessou diversos estágios, apresentando-se na contemporaneidade como um tecido urbano complexo, de carácter pós-industrial, revelando oportunidades de intervenção e de relação com outros centros da cidade e da área metropolitana de Lisboa, caminhando para um centro urbano emergente, onde a regeneração urbana desempenha um papel crucial na (re)criação de centralidades e de identidade. Apesar da mega operação de regeneração urbana sob o pretexto de concretizar o evento global/internacional EXPO '98 (Craveiro 1997, p. 48), a área em estudo carece de uma intervenção

global que a centralize na cidade e promova ligações com áreas urbanas contíguas, destacando-se a acção municipal nesse sentido.

3.2 A acção municipal na frente ribeirinha oriental de Lisboa (1980-presente)

Analisando a acção municipal na zona ribeirinha oriental de Lisboa desde a década de 1980 até à actualidade, constatamos que esta zona da cidade não foi objecto de políticas municipais globais e articuladas com a APL, exceptuando algumas intervenções pontuais no âmbito das acessibilidades, contribuindo para a marginalização desse território na cidade (Craveiro 1997, p. 49). Destaca-se apenas o *Concurso de Ideias para a Zona Ribeirinha* (AAP 1988) que, à semelhança do contexto internacional, desencadeou o debate e a actualização de preocupações urbanísticas, salientando a urgência de actuações por parte da Administração Central e Local (Craveiro 1997, p. 49). As intervenções realizadas foram sectoriais/pontuais (e.g.: tal como a mega operação EXPO '98, no troço Matinha-Trancão) e mais limitadas dentro das zonas operacionais portuárias, realizadas directamente pela autoridade portuária ou através da iniciativa de privados como contrapartida da autorização de exploração de equipamentos (e.g.: Terreiro do Trigo e Santa Apolónia) (Cabral 1997, p. 80). Deste modo, a frente ribeirinha constitui ainda hoje uma barreira física à fruição do rio e do estuário do Tejo (Craveiro 1997, p. 49), exceptuando alguns troços recentemente regenerados na zona de Santa Apolónia (e.g.: Jardim do Tabaco e o Terminal de Cruzeiros).

A partir da década de 1980 constatamos a passagem da óptica de *governo* para a de *governança* nos países desenvolvidos (Ferrão 2013, p. 258). O caso Português não é excepção, tendo o planeamento e, sobretudo, a gestão urbana de índole estratégica sido importados e implementados até à actualidade, materializando-se em programas, políticas e IGT (e.g.: Planos Directores Municipais) hierarquizados. A actuação do Município de Lisboa neste âmbito estratégico de intervenção incidiu na elaboração de *Planos Municipais de Ordenamento do Território* (PMOT) na envolvente da frente ribeirinha (e.g.: zona oriental), com vista à sua reabilitação e requalificação, enquadrando-se no quadro do desenvolvimento cidade-porto e da protecção do património cultural (Craveiro 1997, p. 52). Preconizavam soluções como a salvaguarda e reutilização de património edificado, a renovação de tecido urbano (e.g.: Aterro da Boavista) e a requalificação urbana, por via da multiplicação de espaços públicos e de equipamentos lúdico-culturais (Craveiro 1997, p. 52). Pretendia-se que a política de reordenamento progressivo da zona adjacente ao território sob jurisdição da APL promovesse efeitos multiplicadores

sobre as áreas de intervenção, promovendo o desenvolvimento de movimentos de cidadania perante a sua regeneração e requalificação (Craveiro 1997, p. 53).

Considerando uma realidade diversificada e as directrizes que orientam os diferentes níveis das acções estratégicas, era necessário um sistema de planeamento aberto a vários instrumentos visando obter soluções de reabilitação, introduzindo novos espaços funcionais e de lazer na cidade (Craveiro 1997, p. 51). Em 1990, a CML aprovou o desenvolvimento de um sistema de planeamento estratégico que não se esgotava no *Plano Estratégico de Lisboa* (PEL), já que recorreria a diversos mecanismos legais em articulação com o PDM (dotado de suporte técnico definido pelo D.L. n.º 69/90 de 2 de Março), introduzindo uma atitude estratégica de elaboração simultânea de Planos de Urbanização (PU), Planos de Pormenor (PP) e Projectos Prioritários de Intervenção que interagem com o PDM (Craveiro 1997, p. 51). O projecto de cidade da década de 1990 – a *Cidade das Duas Margens* – e o PROT-AML destacavam a retoma do tema da cidade ribeirinha como um dos seus objectivos principais para Lisboa, estabelecendo a necessidade da devolução do rio à cidade (Castro 1997, p. 95), como forma de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, e promover internacionalmente a cidade como Capital Atlântica da Europa (Craveiro 1997, p. 50). O Arco Ribeirinho era então considerado como uma das oito *Áreas Estratégicas de Intervenção Urbanística* (AEIU), tendo como objectivo estratégico ligar a cidade ao rio, assumindo e integrando, no entanto, o porto como potenciador da actividade económica, do relacionamento internacional e como património/memória da cidade, redescobrimdo uma complementaridade urbano-portuária como prioridade das políticas municipais e chave para a transformação do território em diálogo com o rio (Craveiro 1997, p. 50). A transferência física de estruturas portuárias por motivos estratégicos e pelo inerente impacto ambiental na cidade para a Margem Sul desencadeou a necessidade da existência de um plano integrado e adaptado à nova realidade socioeconómica (Craveiro 1997, p. 50) da AML. Sob a estratégia de devolver o rio à cidade, no âmbito dos IGT (Castro 1997, p. 95), a CML em parceria com a APL e o Ministério do Mar iniciou uma grande operação de regeneração urbana dos núcleos e enclaves portuários antigos e de constituição de novas frentes urbanas em áreas obsoletas (Craveiro 1997, p. 50). Era também necessária a instalação de múltiplas funções urbanas para além da restauração (comércio, serviços, hotelaria) relacionada com as docas de recreio, implantação de espaços naturais, planos de água, melhoria de cais de embarque, actividades lúdico-culturais, em concertação com entidades e iniciativas privadas e prevendo a

melhoria de acessibilidades e articulação entre meios de transporte (Craveiro 1997, p. 50-51). Porém, a intervenção não privilegiou a frente ribeirinha oriental à excepção das zonas de Santa Apolónia e EXPO '98, tendo-se focado sobretudo a Ocidente (e.g.: Belém, Alcântara, Cais do Sodré, Terreiro do Paço). Para além disso, a dificuldade em encontrar localizações alternativas no estuário do Tejo com melhor aptidão para as actuais áreas portuárias, coexistentes com as zonas de maior pressão urbana e de maior conflito (e.g.: Santa Apolónia-Matinha), inviabilizava novas situações de regeneração de frentes ribeirinhas por via da desactivação das áreas portuárias, tal como aconteceu nas intervenções realizadas no início dos anos 1990 (Cabral 1997, p. 77).

Em 1992, surge o *Plano Estratégico de Lisboa* (PEL), que define um novo modelo urbanístico (CML 1992) e designa, oficialmente, a frente ribeirinha como uma faixa estreita, de Belém a Beirolas, que permitia a ligação entre os sectores Poente, a Baixa e a zona oriental da cidade de Lisboa (Craveiro 1997, p. 51). No âmbito da AML, o plano atribui à zona oriental (Santa Apolónia-Beirolas) um papel técnico de recepção de mercadorias e contentorização, constituindo uma das mais importantes plataformas logísticas da região. Apesar das intenções do plano de reatar a ligação cidade-rio e enquadrar a realização da EXPO '98 na zona oriental da cidade (a qual apresentava monofuncionalidades como a habitação social – e.g.: Chelas e Olivais -, e a forte presença de áreas industriais obsoletas e poluentes) (Craveiro 1997, p. 52), não representava uma área central na cidade. Posteriormente, o PDML de 1994 segue uma filosofia inovadora de planeamento e gestão, tendo sido elaborado sob novas concepções de planeamento e gestão nas grandes cidades no âmbito de um novo contexto socioeconómico (Ferrão 1994, p. 9). Perante o esvaziamento de áreas centrais da cidade na sequência da proliferação e metropolização urbanas em territórios periféricos à capital, este plano urbano privilegiava a reabilitação e regeneração urbanas. Porém, a cidade constituía o núcleo de um espaço metropolitano e da Região de Lisboa e Vale do Tejo, não podendo somente estimular uma visão de desenvolvimento autárquico, mas também como protagonista activo em programas e projectos intermunicipais e/ou de impacto regional. Assim, a concertação institucional e estratégica entre autarquias e restantes escalas de administração pública foi considerada uma dimensão essencial, com vista à promoção da solidariedade e cooperação entre instituições (Ferrão 1994, p. 18). No seguimento do PEL, o PDML pressupunha um projecto de cidade concebido como prática cívica, cultura de participação (envolvendo e co-responsabilizando diversos agentes urbanos) (Ferrão 1994, p. 19). A zona ribeirinha foi definida como uma *Área de Uso Especial*

(AUE; vide Artigo 85º) por força da Lei Orgânica da Administração do Porto de Lisboa, salvaguardando, no entanto, diversos aspectos (e.g.: acessibilidades e sistema de vistas) e sendo delimitada na *Planta de Classificação do Espaço Urbano* como área portuária (Craveiro 1997, p. 55-56). Foram definidas *Unidades Operativas de Planeamento e Gestão* (UOP's) nas áreas limítrofes das AUE's, entendidas como áreas de intervenção no PDM, e às quais correspondiam linhas programáticas de intervenção, identificação de condicionantes e acções próprias, delimitadas na *Planta de Ordenamento* (Artigo 125º e Anexo 1), tendo a zona oriental sido contemplada na UOP n.º 28 (Área Industrial/Portuária Oriental) (Craveiro 1997, p. 57).

Em 1995, a CML, em articulação com a APL, apresentou o *Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha* (POZOR; 1993-94), definindo um novo ordenamento das áreas de utilização e operação portuária e delimitando possíveis zonas de utilização urbana na frente ribeirinha (Craveiro 1997, p. 57). Esta proposta implicou a reavaliação do plano estratégico portuário e a elaboração de um plano específico de ordenamento e gestão do porto, definindo, pioneiramente, as áreas exclusivamente operacionais portuárias (e.g.: Santa Apolónia-Matinha), as respectivas reservas e outras áreas para instalação de usos urbanos (Craveiro 1997, p. 57). As principais áreas operacionais portuárias – essenciais e com potencial para que o porto de Lisboa se afirme internacional e competitivamente - são estabelecidas, incluindo a zona oriental (Santa Apolónia-Matinha) na margem norte, complementar ao principal terminal de contentores do país (na zona de Alcântara-Santos) (Craveiro 1997, p. 57). Os debates desencadeados pelo POZOR no seio do Município levaram à realização de estudos para áreas de intervenção complementares/conjuntas, em articulação entre a CML e a APL, centrando-se em temas como acessibilidades, valorização de património/memória da cidade e articulação/integração de projectos urbanísticos, incidindo na requalificação de espaços públicos e na criação de núcleos museológicos (e.g.: Santa Apolónia) (Craveiro 1997, p. 58). Para além disso, a CML elaborou diversos planos de conjunto para a cidade e específicos para a zona oriental (e.g.: *Plano de Estrutura da Zona Oriental*, em 1992; o *Plano de Urbanização da Zona Ribeirinha Oriental*, em 2001), com um enfoque global e estratégico, tais como o *Documento Estratégico de Monitorização da Zona Ribeirinha Oriental* (2008), a *Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024* (2009) e o documento *Da necessidade e conveniência de um estudo global para toda a área ribeirinha da cidade de Lisboa* (2012).

Finalmente, na sequência do PDML (1994), do seu processo de revisão iniciado em 2008 e de políticas urbanas à escala nacional (e.g.: *Política de Cidades POLIS XXI* (MAOTDR 2007), foi publicada

a proposta final do PDML em 2012 (CML 2012), onde a regeneração urbana constitui uma prioridade estratégica, através de incentivos de gestão e valorização de património municipal (e.g.: de Bairros Municipais), processos participativos (e.g.: BIP/ZIP) e regulamentação mais acessível no âmbito do licenciamento para projectos de reabilitação urbana (CMLb 2012). A proposta de intervenção na área em estudo encontra-se regulamentada pelo *Documento Estratégico de Monitorização da Zona Ribeirinha Oriental* (CMLa 2012), de onde destacamos a importância da melhoria de acessibilidades e identificação de usos, tal como é evidente na *Planta de Usos e Rede Viária do Plano de Urbanização da Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa* (PUZRO) (CML 2008).

O porto de Lisboa é actualmente gerido pela APL, a qual, inicialmente, detinha total autonomia no âmbito dos planos de organização da expansão portuária, sendo as Câmaras Municipais apenas consultadas (Craveiro 1997, p. 49), gerando conflitos de gestão e usufruto dos espaços. Contudo, o *Protocolo de Intenções*, assinado em 2008 entre o Estado Português e o Município de Lisboa - com o intuito de reforçar a concertação estratégica institucional, materializando, limitando rigorosamente e prevendo a posterior ocupação de espaços desafectos de actividades portuárias na frente ribeirinha com um limiar temporal de 20-25 anos (CML 2012) -, previa a transição da gestão de áreas da frente ribeirinha sem efectivo uso portuário, desafectando-as da APL para a autarquia. Perante a inexistência de um plano de conjunto com uma visão global para esse conjunto, prevê-se um *Plano Geral de Intervenção para a Frente Ribeirinha de Lisboa*, o qual, após debate público, consensualização com o Governo e autoridades portuárias, servirá de quadro de referência para os diversos planos e projectos sectoriais que a CML e o Estado venham a promover para o vasto território do arco ribeirinho do Tejo (CML 2012, p. 2). As áreas de fraca e/ou não especializada actividade portuária podem ser afectas a novos usos urbanos (CMLa 2012, p. 1). As propostas em discussão visam implementar uma estratégia de valorização multiescalar de Lisboa, privilegiando a relação da cidade com o rio e materializando o conceito de grande cidade polinucleada em redor do rio (CML 2012, p. 3).

A presença e o funcionamento do porto condicionam a relação cidade/rio mas potenciam também importantes processos de reestruturação espacial, social e económica na cidade, através do incremento das actividades marítimo-portuárias ou de operações de regeneração urbana com vista à dinamização económica da cidade, seguindo novos modelos de (re)desenvolvimento urbano. As recentes transformações (e.g.: transportes marítimos; actividades

económicas; alteração/encerramento de portos) reflectem-se nas cidades, reforçando estratégica e geograficamente a competitividade e conexão do rio com a cidade, (re)criando centralidades (Sousa 1997, p. 5). Estes processos de adaptação têm contribuído para desencadear operações urbanísticas com impactos significativos na cidade e nas populações, marcando uma nova fase na relação entre cidade, porto e água (Sousa 1997, p. 5). A água enquanto elemento de estruturação, valorização urbana e os espaços portuários como espaços privilegiados de mediação entre as cidades e a água, justificam a importância da regeneração e reconversão de áreas ribeirinhas pós-industriais e portuárias obsoletas, visando novas dinâmicas e competitividade urbana, considerando, no entanto, os custos económicos e sociais envolvidos na sua concretização (Sousa 1997, p. 6). Partindo desse pressuposto, no capítulo seguinte propõem-se, teoricamente, linhas de actuação futura para o (re)desenvolvimento urbano da área de estudo.

4. (Re)Projectar a Frente Ribeirinha Oriental de Lisboa

Após uma fase inicial (década de 1980) de debate (disciplinar, técnico e político) e de experimentação com base em modelos internacionais de regeneração urbana de frentes ribeirinhas caracterizados pela grande escala, artificialismo e espectacularidade (e.g.: Barcelona, Bilbao, Boston), sucedem-se tentativas de operações mais reduzidas, ancoradas nos tecidos urbanos existentes (Viegas, et al. 1997, p. 19). Estas realidades emergentes das operações de regeneração urbana pretendem induzir factores de (re)desenvolvimento urbano que ultrapassem o âmbito exclusivo de grandes eventos internacionais (e.g.: EXPO '98), lançando bases políticas para a sua transformações urbana.

Considerando a escassez de recursos e a indisponibilidade económico-financeira pública, projectar na contemporaneidade implica, necessariamente, uma visão estratégica e prospectiva com base na regeneração, reconversão, reutilização de espaços e infraestruturas existentes. Deste modo, é essencial recuperar não só as frentes ribeirinhas que perderam a sua vocação portuária, mas também desenvolver planos abrangentes e integrados no ordenamento do território envolvente (Cabral 1997, p. 81), reconhecendo a sua importância económica e estratégica para a cidade. Consideramos que as áreas portuárias operacionais também podem ser espaços qualificados e integrados, amplificando e diversificando modelos de intervenção com base na cooperação da APL e da autarquia (Cabral 1997, p. 81-82). Não será possível somente importar modelos, sendo necessário encontrar soluções heterogéneas, flexíveis e criativas para

cada área ribeirinha portuária em articulação com a cidade (Cabral 1997, p. 87). Consideramos ainda essencial elaborar e actualizar IGT, diagnósticos de problemas e potencialidades, visando testar a viabilidade e implementação de estudos e cenários alternativos para a zona ribeirinha de Lisboa, com base na regeneração urbana, mediante: a) soluções de desenvolvimento urbanístico coesas e sustentadas; b) o (re)equacionamento de metodologias de projecto, modelos urbanos e desafios institucionais de concertação entre entidades e agentes; c) a regeneração de tecidos urbanos existentes, reconvertendo equipamentos (obsoletos), dinamizando o porto e criando espaços urbano-culturais que revelem a memória histórica dos sítios ribeirinhos; d) o reposicionamento de Lisboa no panorama (inter) nacional.

Actualmente é um momento chave para (re)construir a cidade sobre a existente, ou seja, uma nova etapa de urbanidade que surge em contínuo, considerando preocupações ambientais, de desenvolvimento sustentável, democráticas e regionais, focadas na reconstrução da cidade contemporânea (Camarinhas 2009). Nesta proposta teórica, evidenciamos:

- i. a melhoria de condições de acessibilidade, de qualidade de vida e de fruição do espaço e paisagem urbanos;
- ii. a passagem do planeamento para a gestão estratégica, colaborativa e integrada municipal, relevando a regeneração urbana, a transformação do formalismo dos planos urbanos para processos dinâmicos e interactivos e o papel dos técnicos (e.g.: de arquitectura, urbanismo, economia, sociologia, entre outros) nesse processo através do incentivo ao debate público;
- iii. o convite ao conhecimento (empírico) da zona ribeirinha oriental de Lisboa, como contributo individual e global, destacando o papel do município, comunidades e equipas interdisciplinares nas operações de regeneração urbana, visando a coesão socioeconómica e a importância da revisão dos IGT através de processos participados, inclusivos e multiescalares, evitando fenómenos de *gentrification*.

5. Conclusões

Perante a escala metropolitana da cidade contemporânea, a situação de obsolescência, diversidade e o rigoroso domínio da APL, a zona oriental de Lisboa é potencialmente emergente através da implementação de modelos estratégicos de reestruturação urbana municipal e da (re)criação de centralidades. Apesar do evento EXPO '98 e da mega operação de regeneração urbana associada terem redireccionado olhares críticos sobre esta área, a sua situação de declínio urbano levanta questões sob o ponto de vista do planeamento

e gestão urbana contemporâneos. Ao longo deste estudo analisamos o papel desempenhado pelo município nas operações de regeneração urbana da frente ribeirinha oriental de Lisboa, mediante processos de planeamento e gestão a partir da década de 1980 até à actualidade, acentuando o papel da CML, dos IGT e a sua evolução. A simplificação metodológica operativa adquirida, mediante a execução monitorizada, processos de governança e parceria inovadores e uma alargada e intensa participação de vários actores/agentes, focam-se em projectos, metas e resultados quer na cidade, quer na AML.

O caso de estudo suscita novas visões e práticas de actuação municipal, cooperação, discussão e participação públicas, sob coordenação flexível e conjugando actores públicos e privados. Considerando a longa duração dos projectos de regeneração urbana e a sua complexidade institucional e financeira, é necessário um suporte político e social amplo, duradouro às propostas de (re) desenvolvimento estratégico e prospectivo. O consenso social e a colaboração interactiva da população (e.g.: em diversas fases de elaboração, implementação e revisão dos mecanismos legais aplicáveis ao planeamento e gestão municipal, através do debate público, com vista à validação das propostas (CMLa 2012, p. 3), são essenciais ao sucesso das operações, ultrapassando as campanhas mediáticas, aproximando cidadãos, promotores e autoridades ao território, (re) criando e reforçando um sentido de identidade e pertença. Com base nos IGT contemporâneos e no caso de estudo, pretendemos contribuir para: a) o debate sobre a regeneração urbana, especificamente nas áreas pós-industriais ribeirinhas; b) a formulação de metodologias de análise e actuação empírica de (re)desenvolvimento territorial dessa área urbana específica; c) compreender que as zonas ribeirinhas são potenciais locais de continuidade morfológica urbana, conjugada com novas lógicas estruturais de redes e fluxos, cujo (re) desenvolvimento ultrapassa a escala local. Concluimos que, apesar dos desafios impostos às cidades portuárias serem semelhantes entre si - nomeadamente a conciliação das frentes ribeirinhas urbanas com a função económica-portuária e a selecção de modelos de gestão para essas áreas -, não é possível implementar processos iguais ou reduzir a um único modelo de intervenção, já que é necessário considerar as suas especificidades. Os modos de projectar a cidade e os modelos de actuação compatíveis com o contexto socioeconómico e de escassez de recursos recorrem a operações integradas de regeneração urbana enquanto oportunidades de (re)inventar a cidade, visando a coesão e competitividade territorial.

_Nota: Originalmente as imagens foram produzidas a cores.

6. Referências

- AAP (1988) Lisboa a cidade e rio: concurso de ideias para a renovação da zona ribeirinha de Lisboa, Associação dos Arquitectos Portugueses, Lisboa.
- Cabral, N. R. (1997) Uma estratégia para a gestão das Frentes Ribeirinhas do Porto de Lisboa, in Universidade Nova de Lisboa (ed.), *Mediterrâneo – Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas*, (10/11), 69-87.
- Camarinhas, C. L. T. F. (2009) *L’Urbanisme de Lisbonne: éléments de théorie urbaine appliquée*, Tese de Doutoramento em Aménagement et Urbanisme, École Doctorale de Géographie de Paris, Université Paris, Sorbonne, Paris.
- Castro, A. (1997) As “novas” descobertas marítimas da Metrópole de Lisboa, in Universidade Nova de Lisboa (ed.), *Mediterrâneo – Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas*, (10/11), 91-99.
- CCDR-LVT (2002) Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, CCDR-LVT, Lisboa.
- CMLa (1992) Plano de Estrutura da Zona Oriental, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- CMLb (1992) Plano Estratégico de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- CML (1994) Plano Director Municipal de Lisboa. Regulamento, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- CML (2001) Plano de Urbanização da Zona Ribeirinha Oriental. Elementos de Acompanhamento. Relatório, Volumes I e II, Direção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística, Departamento de Planeamento Urbanístico, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.
- CML (2008) Documento Estratégico de Monitorização da Zona Ribeirinha Oriental, Departamento de Planeamento Urbano, Direção Municipal de Planeamento Urbano, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa. [Internet] Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/pesquisa?tx_mnogosearch_pi1%5Bq%5D=zona+ribeirinha+oriental&tx_mnogosearch_pi1%5Bsubmit%5D=> [Consult. 15 de Abril de 2014]
- CML (2009) Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024. Um Compromisso para o futuro da cidade. Proposta. Documento – Síntese, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa. [Internet] Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/A_Carta_Estrategica_Lisboa_Comissariado.pdf> [Consult. 08 de Abril de 2014]
- CMLa (2012) Da necessidade e conveniência de um estudo global para toda a área ribeirinha da cidade de Lisboa. Documento de Enquadramento da DMPU/DPU, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.

CMLb (2012) Plano Director Municipal de Lisboa. Regulamento, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa.

Craveiro, T. (1997) Breve síntese da política urbanística municipal na zona ribeirinha de Lisboa: 1900-1995, in Universidade Nova de Lisboa (ed.), *Mediterrâneo – Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas*, (10/11), 47-61.

Custódio, J. e Folgado, D. (1999) *Caminho do Oriente: Guia do Património Industrial*, Coleção: Cidade de Lisboa, 1ª ed., Livros Horizonte, Lisboa.

Ferrão, J. (2013) Governança metropolitana: um domínio de controvérsia em risco de bloquear precocemente?, in *Metropolização do espaço. Gestão Territorial e relações urbano-rurais*, Capítulo 13 – Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos, Consequência, Rio de Janeiro. [Internet] Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/10853/1/ICS_JFerrao_Governanca_CLI.pdf> [Consult. 02 de Maio de 2014]

Ferreira, A. F. (Coord.) (2007) *Lisboa 2020: uma estratégia de Lisboa para a região de Lisboa*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento de Lisboa e Vale do Tejo, Lisboa.

MAOTDR (2007) *Portugal Política de Cidades POLIS XXI 2007-2013*. Apresentação, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Lisboa. [Internet] Disponível em <<http://www.dgotdu.pt/PC/documentos/POLISXXI-apresentacao.pdf>>. [Consult. 12 de Abril de 2014]

Matos, J. S. e Paulo, J. F. (1999) *Caminho do Oriente: Guia Histórico*, Vol. I e II, Coleção: Cidade de Lisboa, 1ª ed., Livros Horizonte, Lisboa.

MOP (1965) *Plano Director da Região de Lisboa*, Ministério das Obras Públicas, Lisboa.

Portas, N., Domingues, Á. e Cabral, J., (2003) *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Sousa, J. (1997) Apresentação, in Universidade Nova de Lisboa (ed.), *Mediterrâneo – Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas*, (10/11), 5-6.

Viegas, L., Grande, N. e Branco, M. (1997) Contexto, cenário e impacto das operações de reconversão urbana em “frentes de água”, in Universidade Nova de Lisboa (ed.), *Mediterrâneo – Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas*, (10/11), 9-19.

6.1 Glossário

AEIU – Área Estratégica de Intervenção Urbanística

AML – Área Metropolitana de Lisboa

APL – Administração do Porto de Lisboa

AUE – Área de Uso Especial

CML – Câmara Municipal de Lisboa

IGT – Instrumento de Gestão Territorial

PDM – Plano Director Municipal

PDML – Plano Director Municipal de Lisboa

PDRL – Plano Director da Região de Lisboa

PEL – Plano Estratégico de Lisboa

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

POZOR – Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha de Lisboa

PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

PP – Plano de Pormenor

PRU – Parceria(s) para a Regeneração Urbana

PU – Plano de Urbanização

PUZRO – Plano de Urbanização da Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa

UOP – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão