

XVIII Colóquio Ibérico de Geografia

Desafios Societais: A perspetiva da Geografia

Livro de Atas

Coimbra 2024

CIG 2024

XVIII COLÓQUIO IBÉRICO DE GEOGRAFIA

DESAFIOS SOCIETAIS: A PERSPETIVA DA GEOGRAFIA

9 | 10 | 11 | OUTUBRO | 2024 - UNIVERSIDADE DE COIMBRA

LIVRO DE ATAS

ORGANIZAÇÃO | COM O APOIO

Título: XVIII Colóquio Ibérico de Geografia

Editor: Associação Portuguesa de Geógrafos

Comissão Editorial: Adélia Nunes, Albano Figueiredo, Claudete Moreira, Diogo Amaral, Pedro Rego

Comissão Científica: Adélia Nunes, Albano Figueiredo, Ana Louro, Ana Nieto, André Carmo, Carlos Guerra, Claudete Moreira, Dolores Puga, Elisabete Fiel, Eusébio Reis, Fátima Velez de Castro, Guillem X. Pons, Hélder Lopes, Helena Madureira, Jesús M. González-Perez, João Luís Fernandes, Jorge Olcina, José Lúcio, Josep V. Boira, Licínia B., Lúcio Cunha, Luís Moreno, María García Hernández, María I. Martín Jiménez, Miguel Padeiro, Miguel Pazos, Norberto Santos, Paulo Carvalho, Paulo Nossa, Pedro Chamusca, Rafael Cámara, Rafael de Miguel, Rossana Estanqueiro, Rui Ferreira

Capa: Diogo Amaral

ISBN: 978-989-35579-3-8

Coimbra, outubro de 2024

Associação Portuguesa de Geógrafos

Instituto de Ciências Sociais

Av. Professor Aníbal Bettencourt, n.º 9. 1600-189 Lisboa

E-mail: geral@apgeo.pt

PT Esta investigação teve o apoio do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) com a referência UIDB/04084/2020.

EN This research received support from the Centre of Studies in Geography and Spatial Planning (CEGOT), funded by national funds through the Foundation for Science and Technology (FCT) under the reference UIDB/04084/2020.

PT Esta investigação teve o apoio do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) com a referência UIDB/04084/2020.

EN This research received support from the Centre of Studies in Geography and Spatial Planning (CEGOT), funded by national funds through the Foundation for Science and Technology (FCT) under the reference UIDB/04084/2020.

Planeamento municipal e conflitos territoriais insuperáveis: análise de casos de estudo de injustiça espacial

Ramalhete, Filipa[1]*; Samora-Arvela, André[2]; Santos, Teresa[2]

[1] CIEBA - Centro de Investigação em Belas Artes; CEACT/UAL – Centro de Estudos de Arquitetura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa; CICS.Nova - Centro Interdisciplinar em Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa; Lisboa; framalhete@autonoma.pt
[2] Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura (ISTAR) do Instituto Universitário de Lisboa (IUL-Iscte); Lisboa; anesamora@gmail.com
[3] CICS.Nova - Centro Interdisciplinar em Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa; Lisboa; teresasantos@fcsh.unl.pt
*Autor correspondente

Resumo: A primeira geração de Planos Diretores Municipais (PDM) identificou conflitos de base territorial de resolução difícil, ou mesmo impossível, pela incapacidade de oferecer soluções adequadas à diversidade de situações de génese ilegal ou informal. A segunda geração de PDM, no século XXI, é herdeira de situações para as quais não foram encontradas soluções. Neste trabalho são analisados dois casos de estudo, na AML (Cova do Vapor, em Almada) e no Algarve (Ilha de Faro), situações de conflitos insuperáveis para os quais urge entender as limitações do planeamento e ensaiar propostas e soluções legais de ordenamento espacialmente mais justas.
Palavras-chaves: planeamento municipal, conflitos territoriais, justiça espacial, PDM

Abstract: In Portugal, the first generation of Municipal Master Plans (PDM) identified territorial conflicts that were difficult, if not impossible, to resolve. This was largely due to the plans' inability to address the diverse situations arising from illegal or informal origins, which were later inherited by the second generation of PDMs in the 21st century. This study analyzes two case studies: Cova do Vapor in Almada and Ilha de Faro in the Algarve. These unresolved situations highlight the urgent need to understand the limitations of current planning practices and to develop new proposals and legal solutions.
Keywords: municipal planning, territorial conflict, spatial justice, PDM

---

1. Introdução

A primeira geração de Planos Diretores Municipais (PDM) em Portugal, desenvolvida sobretudo na década de 90 do século XX, deparou-se com a existência de conflitos de base territorial que se revelaram de resolução difícil, ou mesmo impossível, dada a incapacidade dos planos para definir soluções adequadas à diversidade de situações de génese ilegal ou informal (Young, 2000; Pereira & Ramalhete, 2017). Estas situações decorreram da ocupação para primeira ou segunda habitação de áreas públicas e privadas sem aptidão para urbanização (declives acentuados, leitos de cheia, domínio público marítimo, Reserva Ecológica Nacional). Embora, em alguns casos, fossem territórios possíveis de reconverter e enquadrar nos instrumentos de gestão territorial (IGT) (como foi o caso de grande parte das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, regidas por legislação específica), em muitas situações, estes instrumentos não tiveram capacidade de resposta. Acentuaram-se, assim, situações de injustiça espacial (Fainstein, 2009; Soja, 2010), caracterizadas pela perpetuação destes conflitos, tornando-os insuperáveis no tempo de vigência dos planos (dez anos, na legislação então em vigor).

A segunda geração de PDM, já no século XXI, é herdeira destas situações para as quais não foram encontradas soluções, em especial nas áreas de forte pressão urbanísticas. É o caso da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e do Algarve – onde à carência de habitação para a população local se junta a ocupação turística e de segunda habitação. Neste trabalho são analisados dois casos de estudo, um na AML (Cova do Vapor, em Almada) e outro no Algarve (Ilha de Faro). Ambos configuram situações de conflitos insuperáveis para os quais urge entender as limitações do planeamento, de forma a ensaiar propostas que possam, sem comprometer o cumprimento da legislação e o bom ordenamento do território, ser capazes de soluções mais justas (Gervais-Lambony, & Dufaux, 2009).

2. Resultados e discussão

Para análise dos dois casos de estudo enunciados foram consultados todos os Instrumentos de Gestão do Território, nomeadamente os PDM (1ª e 2ª geração) e os planos especiais (POC – Planos da Orla Costeira). A comparação entre as duas realidades permitiu identificar as semelhanças processuais, apesar das diferentes dinâmicas territoriais. Foi também feita consulta de fontes bibliográficas e observação no terreno.



Figura 1. Localização dos casos de estudo (Cova do Vapor e Ilha de Faro). Elaboração própria.

3.1. Cova do Vapor: a situação de referência

A Cova do Vapor situa-se na Península de Setúbal, no concelho de Almada. O troço costeiro da Cova do Vapor, localizada no arco litoral da Península de Setúbal, é limitado a norte pelo estuário do Tejo e a sul pelo Cabo Espichel. A Cova do Vapor possui duas praias, uma junto ao núcleo urbano, designada por Primeira Praia, e outra junto à praia de São João da Caparica, designada por Praia da Cova do Vapor.

Do ponto de vista da ocupação urbana, trata-se de uma pequena localidade, de génese informal, com aglomerados de baixa densidade e edifícios quase exclusivamente residenciais. Este lugar continua

a manter características de ocupação sazonal, embora nas últimas décadas alguns dos residentes tenham transformado habitações secundárias em permanentes, nomeadamente após a sua reforma (Ramalhete et al. 2019). Apesar de não ser clara a posse efetiva do terreno onde estão construídas as habitações da Cova do Vapor, existem contratos de compra e venda de casas, o que enquadra uma situação que carece de clarificação futura. Note-se que a área em estudo se encontra na proximidade da Praia de São João da Caparica, da área de mata, e de outro núcleo urbano de génese clandestina, o 2º Torrão, e de estruturas pesadas, como é o caso dos esporões e do pontão de abastecimento e viaduto da Pol Nato. A pressão humana que resulta desta localização e destes fatores é de caráter permanente, mas agrava-se significativamente durante a época balnear.

A localização da Cova do Vapor obriga a que, segundo o RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), este território esteja abrangido por dois instrumentos de gestão do território com incidência local, um de natureza municipal e vinculativo para os particulares, o PDM de Almada (Resolução do Conselho de Ministros - RCM n.º 5/97, de 14 de janeiro), e um de natureza especial, o POC ACE, Programa da Orla Costeira Alcobaça – Cabo Espichel (RCM n.º 66/2019, de 11 de abril), vinculativo para as entidade públicas, que têm de o integrar nos seus instrumentos.

Em ambos os documentos, a Cova do Vapor é classificada como uma área de risco muito elevado, com diretrizes de ordenamento conducentes à sua renaturalização. O PDM em vigor classifica esta área dentro da categoria "Espaços culturais e naturais", com a indicação de que "A área abrangida pelo núcleo clandestino da Cova do Vapor deve ser objeto de estudo com vista à sua renaturalização" (Art.º 51º). O POOC anterior classificava a Cova do Vapor como uma praia não urbana de uso intensivo, correspondendo a praia afastada de núcleos urbanos, mas sujeita a forte procura, não a diferenciando, neste aspeto, da vizinha praia de São João. Neste plano, apenas era classificada como praia (e sujeita a plano de praia) e a área a sul do núcleo urbano, contígua à praia de São João da Caparica. Esta linha de análise, argumentação e regulamentação é seguida pelo POC ACE.

Os estudos para a elaboração do PDM consideram a Cova do Vapor um "espaço urbano precário", enfatizam a vulnerabilidade desta área à erosão e à suscetibilidade de galgamento pelo mar e o Quadro Prévio ao Ordenamento (novembro 2015) identifica-a como "Área problema".

3.2. Ilha de Faro: a situação de referência

A Ilha de Faro situa-se na península do Ancão circunscrita, por um lado, pela laguna da Ria Formosa e, por outro, pelo Oceano Atlântico. Pauta-se atualmente por uma excessiva ocupação turístico-turística implantada no cordão dunar, o qual constitui a principal barreira entre o mar e a cidade de Faro.

O desenvolvimento desta ocupação iniciou-se com a construção da atual ponte da Praia de Faro que foi inaugurada em 1957, visto que a ausência de ligação rodoviária à ilha ditava o seu isolamento, demarcando-se até aí pela presença de rudimentares residências de pescadores e armazéns adstritos às artes de pesca (Cancela de Abreu, Correia & Oliveira, 2004; Santos, 2016).

Após a inauguração do Aeroporto de Faro a 11 de julho de 1965, o crescimento urbano na Ilha de Faro tornou-se exponencial, atingindo o seu auge nos 80 (Santos, 2016).

Em 1991, seria constituído o Parque Natural da Ria Formosa pelo Decreto-Lei n.º 2/91 de 4 de janeiro de 1991, o qual veio sinalizar a importância da salvaguardada da sensibilidade ecológica da Ria Formosa, onde se integra a Ilha de Faro. O Parque Natural da Ria Formosa viria firmar a contenção da expansão urbana na Ilha de Faro e definir as áreas a renaturalizar dada a sua riqueza biótica, as quais tinham sido ocupadas nas décadas anteriores. Tal viria a ser reiterado pelo primeiro Plano Diretor Municipal (PDM) (RCM n.º 174/95, de 19 de dezembro), Plano de Ordenamento da Orla Costeira Vilamoura – Vila Real de Santo António (RCM N.º 103/2005, de 27 de junho), e pelo segundo Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (RCM 102/2007, de 3 de agosto), sendo que o primeiro apenas tinha tido uma natureza regulamentar (CMF, 2024a; ICNF, 2024)

Em 2008, a sociedade Polis Litoral Ria Formosa – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, S.A., iniciou a execução, a gestão, a coordenação e o investimento no âmbito do Polis Litoral Ria Formosa – Operação Integrada de Requalificação e Valorização da Ria Formosa com vista a implementar as disposições do POOC Vilamoura – Vila Real de Santo António.

No que toca à Ilha de Faro, o cumprimento e implementação deste POOC preconizava a reestruturação dos espaços edificados através de projetos de intervenção e requalificação (PIR), assente na desafetação de parte da Ilha de Faro do Domínio Público Marítimo, tendo ainda sido prevista a demolição de edifícios implantados na duna primária e em áreas de risco, a remoção de todas as edificações que impedissem o livre acesso à praia, a realização de realojamentos fora da Ilha de Faro, a recuperação das áreas degradadas onde foram permitidas construções com um só piso, e a conceção de medidas de renaturalização das áreas mais limítrofes da ilha.

Neste sentido, a revisão em curso do PDM do concelho de Faro (junho de 2024) veio assumir a parte oeste da Ilha de Faro, onde se situa o aglomerado urbano da Ilha de Faro, na recém-criada classe de ordenamento de aglomerado urbano lagunar, e a parte Este na classe de proteção parcial I, onde ainda se encontram várias edificações. Note-se que toda esta península está identificada como zona ameaçada pelo mar na planta de condicionantes do PDM em revisão.

Deste modo, está contemplada a definição de uma Unidade Operativa de Planeamento e Gestão para a Ilha de Faro com os objetivos outrora e também assumidos pelo POOC, nomeadamente: i) minimizar as situações de risco para as pessoas e bens por via de medidas corretivas de erosão e defesa costeira que passam pela renaturalização de áreas específicas, de forma a promover a manutenção e reposição das condições naturais do ecossistema e garantir coerência e qualidade do conjunto edificado; ii) requalificar e reestruturar a área desafetada do domínio público hídrico e equacionar a remoção programada das edificações existentes em alternativa a soluções a adotar para a salvaguarda das edificações localizadas em faixa de risco; iii) realojar os residentes em primeiras habitações que se encontram no domínio hídrico; iv) na área de domínio hídrico, demolir e remover as edificações; v) condicionar o acesso de veículos particulares e de fornecedores durante a época balnear; vi) promover o acesso através de transportes públicos, privilegiando a ligação entre a cidade e nova área de estacionamento; vii) criar estacionamento na margem e na zona terrestre de proteção; viii) ordenar os acessos pedonais ao longo da área edificada a reestruturar; ix) reestruturar o caminho de acesso à ilha

com restabelecimento da circulação de água nos esteiros; x) renaturalizar as áreas degradadas e as áreas que resultem não ocupadas (CMFb, 2024).

Face ao exposto e estando, presentemente, a ser executada a requalificação da ponte rodoviária de acesso à ilha, coloca-se em discussão a sustentabilidade das opções de ordenamento do território da Ilha de Faro e a sua viabilidade a médio-longo prazo na medida em que os IGT que têm vindo, continuadamente, a ser implementados demonstram a incapacidade de coadunação da ocupação que se implantou até à década de 80 e 90 na Ilha de Faro com o caráter biofísico deste território. Esta inadaptação à dinâmica costeira expressa-se num risco cada vez mais elevado e custos cada vez mais difíceis de comportar como o custo de manutenção de obras e proteção costeira e o custo de reparação de estragos provocados por eventos de inundação que se projetam vir a ser cada vez mais frequentes no presente e futuro contexto de alterações climáticas (ICNF, 2024).

4. Conclusões

A semelhança entre os dois casos permite levantar a hipótese da existência de um padrão configurado pela perpetuação de conflitos insolúveis em espaços de ocupação ilegal de áreas costeiras em Portugal, onde as características biofísicas se associam a um risco de erosão e de galgamento. A perpetuação da situação atual pode contribuir para descredibilizar a importância do planeamento e acentuar narrativas sobre a impunidade do não cumprimento dos instrumentos em vigor e da desresponsabilização das instituições públicas perante situações de risco muito elevado que poderão pôr em causa pessoas e bens. Considera-se que faria sentido encontrar soluções de mediação em que fosse possível proceder à renaturalização de forma faseada destas áreas num horizonte de tempo mais alargado, mas exequível.

Agradecimentos

Apoio da CEU – Cooperativa de Ensino Universitário e do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UIDB/04647/2020, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais E financiado por fundos nacionais através da FCT no âmbito da Norma Transitória - DL 57/2016/CP1453/CT0004.

Bibliografia

Cancela de Abreu, A. C., & Correia, T., & Oliveira, R. (2004). *Contributos para a identificação e caracterização da paisagem em Portugal Continental*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Volume V.

CMF (2024a). *Site da Câmara Municipal de Faro*. Acedido a 20 de Agosto de 2024. Disponível em: https://www.cm-faro.pt/pt/menu/1071/o-processo.aspx

CMF (2024b). *Revisão do Plano Diretor Municipal de Faro*. Faro: Câmara Municipal de Faro.

Fainstein, S. (2009) Spatial Justice and Planning. *Justice spatiale | Spatial Justice*. 1. September. Retrieved from: http://www.jssj.org

Gervais-Lambony, P., & Dufaux, F. (2009). Justice… spatiale! *Annales de Géographie*, 665-666: 3-15.

ICNF (2024). *Parque Natural da Ria Formosa*. Acedido a 3 de Setembro de 2024. Disponível em: https://www.icnf.pt/conservacao/ordenamentoegestao/planosdeordenamentodeareasprotegidas

Pereira, M., & Ramalhete, F. (2017). Planeamento e conflitos territoriais: uma leitura na ótica da (in)justiça espacial. *Finisterra,* 52(104). https://doi.org/10.18055/Finis6972

Ramalhete, F.; Lima, R.; Silva, S. (2019) *Estudo de atuação e promoção dos recursos culturais, naturais e paisagísticos na Cova do Vapor*. (2019). Lisboa: CEACT/UAL. Disponível em: http://hdl.handle.net/11144/4397

Santos, J. (2016). Reordenamento da Ilha. Universidade de Lisboa, Faculdade de Arquitetura: Tese não publicada de Mestrado Integrado em Arquitetura com especialização em Arquitetura.

Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.