



# Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos  
para uma maior integração  
e sustentabilidade territorial*

# Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos  
para una mayor integración  
y sostenibilidad territorial*

Coordenação  
DULCE LOPES





I



J

O presente livro foi realizado no âmbito das atividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projeto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - Projeto UIDB/04643/2020; DOI 10.54499/UIDB/04643/2020 - <https://doi.org/10.54499/UIDB/04643/2020>.

EDIÇÃO  
Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA  
Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS  
[geral@ij.uc.pt](mailto:geral@ij.uc.pt)  
[www.uc.pt/fduc/ij](http://www.uc.pt/fduc/ij)  
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

ISBN  
978-989-9075-73-3

DOI  
<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/livro>

© 2024

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

# Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos  
para uma maior integração  
e sustentabilidade territorial*

# Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos  
para una mayor integración  
y sostenibilidad territorial*

Coordenação  
DULCE LOPES

1 2  9 0

INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**



# ÍNDICE

MODELOS TERRITORIALES SOSTENIBLES: MEDIDAS PARA LA LIMITACIÓN DE OFERTA DE SUELO <i>Jorge Agudo González</i> ..... 1 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/01">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/01</a> )	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: EM BUSCA DE UM TERRITÓRIO INTEGRADO NO PERU <i>Carmen Guerrero Azañedo</i> ..... 35 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/02">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/02</a> )	
SOSTENIBILIDAD Y CRECIMIENTO URBANO - LOS RETOS AMBIENTALES EN LA RENOVACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA EN COLOMBIA <i>Gloria Henao González / Juana Hofman Q.</i> ..... 49 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/03">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/03</a> )	
JUSTIÇA TERRITORIAL E CIDADES INCLUSIVAS: EM ESPECIAL OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO <i>Fernanda Paula Oliveira</i> ..... 87 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04</a> )	
LA “CIUDAD VERDE” Y LOS RETOS PARA EL DERECHO <i>Giuseppe Piperata</i> ..... 101 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/05">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/05</a> )	
CAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS EM PORTUGAL <i>Dulce Lopes</i> ..... 113 ( <a href="https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06">https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06</a> )	

SOBRE EL EFECTO RECTOR DEL DERECHO EN EL CONTEXTO DEL MEDIO  
AMBIENTE Y LA PROTECCIÓN DEL CLIMA

*Kathrin Nitschmann*..... 127

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/07>)

PLANEACIÓN URBANA RESILIENTE ANTE LA AMENAZA DEL  
CAMBIO CLIMÁTICO

*Salvador Rosas Barrera*..... 157

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/08>)

“MOSAICO REGULATÓRIO”: AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA  
PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO  
BÁSICO À LUZ DA LEI N. 14.026/2020

*Thiago Marrara*..... 193

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/09>)

LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ:  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

*Diego Zagarra Valdivia / Gianpierre Valverde Encarnación* ..... 219

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/10>)

GOBIERNO DEL TERRITORIO Y VALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS  
HISTÓRICOS EN ITALIA

*Gabriele Torelli*..... 275

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/11>)



# JUSTIÇA TERRITORIAL E CIDADES INCLUSIVAS: EM ESPECIAL OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04>)

FERNANDA PAULA OLIVEIRA<sup>1</sup>

**Resumo:** As cidades apresentam-se, simultaneamente como “um mundo de oportunidades”, mas, também, como territórios de exclusão (induzem processos de privatização dos bens comuns e do espaço público, geram segregação espacial e social, muitas vezes aliados a fenómenos migratórios e são causadoras de pobreza). A necessidade de tornar as cidades sustentáveis e inclusivas é, deste modo, um desafio que se coloca a quem planeia e gere as cidades, sendo a garantia do direito à habitação um desses maiores desafios.

**Palavras-chave:** direito à habitação; sustentabilidade social; cidades sustentáveis; cidades inclusivas.

**Abstract:** Cities present themselves simultaneously as “a world of opportunities”, but also as territories of exclusion (they induce processes of privatisation of public space, generate spatial and social segregation, often combined with migratory phenomena, and cause poverty). The need to make cities sustainable and inclusive is therefore a challenge facing those who plan and manage cities, and guaranteeing the right to housing is one of these major challenges.

**Key words:** right to housing; social sustainability; sustainable cities; inclusive cities.

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Direito, Univ Coimbra, IJ, Univ Coimbra

## 1. A cidade e os seus problemas

As cidades (e a vida nas cidades) assumem uma relevância crescente, o que se compreende pelo facto de cada vez mais pessoas residirem em áreas urbanas (afirma-se, com algum grau de certeza, que por volta de 2050 quase 70% da população mundial irá viver em cidades).

Segundo dados da ONU<sup>2</sup> e do Banco Mundial, até o ano de 2050 o mundo terá 88% da população, em países desenvolvidos, a morar em cidades; 67% da população do restante do mundo a viver em espaços urbanos; uma em cada 4 pessoas no mundo a habitar megalópoles; mais de 40 cidades no mundo com mais de 10M de habitantes e mais de 60 cidades no mundo com entre 5M e 10M de habitantes.

Em Portugal, mais de 3/4 da população residente no Continente concentrava-se, em 2021, em áreas com características predominantemente urbanas, tendo o ritmo da urbanização sido particularmente intenso nas décadas de 60 e 70 do século passado, não tendo abrandado significativamente nas décadas seguintes. O que se deveu, entre outras coisas, a uma evolução do sistema de povoamento assente, por um lado, no despovoamento de vastas áreas rurais e, por outro lado, num processo crescente da urbanização do território.

Não admira, por isso, que os problemas relacionados com o sistema urbano e com a política de cidades assumam particular relevo nas questões territoriais.

De facto, as cidades apresentam-se, simultaneamente como “um mundo de oportunidades” – são territórios com grande riqueza e diversidade económica, ambiental, política e cultural que, por isso, atraem cada vez mais população – e como territórios que contribuem para a depredação (e degradação) do meio ambiente (produzem já hoje

---

<sup>2</sup> Cf. ONU HABITAT. WORLD CITIES REPORT 2022. *In* [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/chapter\\_1\\_wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/chapter_1_wcr_2022.pdf), consultado em janeiro de 2023.

Mesmo com a migração para o mundo rural que ocorreu temporariamente durante a pandemia da COVID-19, não se prevê que se altere a realidade fundamental de um mundo predominantemente urbano. Esta linha de tendência implica que o nível de urbanização aumentará em 12 pontos percentuais nas próximas três décadas, o que se traduz em um aumento de 2,2 bilhões de residentes urbanos, com a maioria deles a viver em África e na Ásia.

50% dos resíduos globais, consomem 75% da energia mundial e 80% das cidades emitem mais de 80% do total de emissões de CO<sub>2</sub>), para além de que induzem processos de privatização dos bens comuns e do espaço público, geram segregação espacial e social (muitas vezes aliados a fenómenos migratórios) e são causadoras de pobreza e de exclusão<sup>3</sup>.

São, de facto, vários os problemas que, em Portugal, frequentemente se colocam às cidades; é o caso: (i) da degradação crescente de muitos dos seus centros, designadamente dos centros históricos; (ii) dos problemas de *transportes* e de *mobilidade* urbanos<sup>4</sup>, (iii) dos problemas de ordem ambiental<sup>5</sup>, (iv) da carência quantitativa e qualitativa de equipamentos coletivos, pelo menos em vários em vários setores, ou então com deficiências de articulação intra e intersectorial ou desfasamentos das redes face às dinâmicas de ocupação do território e da

---

<sup>3</sup> De acordo com o World Cities Report 2022, citando uma pesquisa realizada em 2019 pela UNDESA (Departamento das Nações Unidas para Assuntos Económicos e Sociais) – que identifica os quinze maiores riscos para o futuro global até 2050 –, muitos desses riscos são o resultado de impactos da urbanização: a aceleração do aquecimento global; o incremento das tensões e conflitos sociais; o incremento da desigualdade, da pobreza e da fome; o esgotamento da água (como recurso natural), para dois terços da população mundial e o incremento das emissões de gases do efeito estufa. Tudo isso mesmo antes de se perceber que as grandes cidades são potenciais criadores e difusores de pandemias, como a da COVID-19, que impactou de forma profunda o mundo e a economia global a partir de 2020.

<sup>4</sup> Refira-se, a este propósito, que Portugal é um dos poucos países da união europeia onde a rede de autoestradas é mais extensa do que a rede ferroviária em operação e o segundo país no ranking do rácio de quilómetros de autoestrada por habitante (30cm/habitante). Esta realidade favoreceu enormemente fenómenos de suburbanização, permitindo à população fixar-se cada vez mais longe dos seus locais de trabalho (que permaneceram essencialmente localizados nos grandes centros urbanos), aumentando a distância do movimento pendular. Enfrentamos, por isso, atualmente, um desafio particularmente exigente de reverter todo um país construído com padrões de mobilidade a pensar na utilização do automóvel.

<sup>5</sup> Estes resultam tanto da poluição atmosférica provocada, designadamente, pelo enorme tráfego de veículos, como da excessiva artificialização do solo resultante da expansão urbana (provocando quer o desaparecimento de zonas agrícolas periurbanas quer o aquecimento climatérico). Muitas vezes os problemas de cariz ambiental prendem-se com a carência de infraestruturas de saneamento básico, ausência ou deficiência dos espaços verdes públicos, aumentos de ruído, etc. Em muitas cidades, principalmente nas mais pequenas, os problemas relacionados com a recolha e tratamento de resíduos sólidos e ausência de infraestruturas de saneamento básico potenciam também vários problemas de ordem ambiental (por exemplo, a poluição de rios por força de descargas ilegais nos aquíferos e nas zonas costeiras, causando ainda danos na fauna e na flora).

evolução demográfica, económica e social<sup>6</sup>; (v) da criminalidade urbana; (vi) e dos problemas crescentes de pobreza e de segregação ou exclusão social<sup>7</sup>. E é, indubitavelmente, o caso dos problemas de ordem habitacional, que é o tema de que aqui nos ocupamos.

Em Portugal são particularmente evidentes, a propósito das questões habitacionais, fenómenos como: a insuficiência do número de alojamentos relativamente ao número famílias que delas necessitam; a depreciação das habitações existentes; o elevado custo dos alojamentos (construídos e/ou da sua fruição), em comparação com as possibilidades económicas de amplos estratos sociais; a insuficiência qualitativa das habitações para as exigências crescentes em matéria de conforto, por vezes mesmo quanto aos mais elementares requisitos que definem uma habitação adequada.

Como resolver este problema? A resposta passará, certamente, por promover a criação de cidades sustentáveis que, por isso, são, também, inclusivas.

## 2. As cidades sustentáveis (e inclusivas)

As cidades sustentáveis são aquelas que se apesentam como locais dotados de qualidade vida para os seus residentes e utentes, estando, por isso, em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS - Agenda 2030, de 25 de setembro de 2015), em especial com o objetivo 11: *tornar as cidades e os aglomerados urbanos inclusivos, seguros e resilientes e sustentáveis*.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Isto apesar de as redes de equipamentos terem experimentado em Portugal um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto do aprofundamento das preocupações sociais, do crescente voluntarismo da Administração central e local e dos significativos apoios financeiros ao investimento disponibilizados pelos Quadros Comunitários de Apoio.

<sup>7</sup> Mesmo em cidades mais desenvolvidas do ponto de vista económico, onde a maioria dos habitantes da cidade usufruem de um alto nível de qualidade de vida, existe uma parte considerável de seus habitantes que vivem abaixo da linha de pobreza (fenómenos como os sem-abrigo tem vindo a expandir-se para além das cidades de Lisboa e Porto, onde eram mais visíveis).

<sup>8</sup> E está também em consonância com os compromissos da Agenda Urbana da União Europeia (uma ação conjunta da Comissão Europeia, dos Estados Membros e das Redes Europeias de Cidades), que salienta o potencial e relevância das áreas urbanas enquanto vetores de crescimento económico e de inclusão social, bem como de inovação e criatividade perante desafios emergentes.

Este ODS está estritamente associado ao *princípio do desenvolvimento urbano sustentável*, que mais não é do que a aplicação, às áreas urbanas, do *princípio do desenvolvimento sustentável*<sup>9</sup>, *princípio este que, segundo alguma doutrina, se apresenta como um “princípio jurídico, orientador de leis e políticas públicas e solução para litígios concretos”*, valendo como um princípio guarda-chuva (estruturante e transversal) que permite dele extrair outros princípios<sup>10</sup>.

Quanto aplicado às áreas urbanas, este princípio assume relevo nas várias dimensões que o integram.

Desde logo na sua *dimensão económica*, que visa promover o crescimento económico dos espaços urbanos, garantindo, por exemplo, a fixação nos mesmos de atividades económicas e da criação de emprego.

Assume também relevo na sua *dimensão ambiental*, que coloca o ênfase na resolução de problemas da poluição, da redução de resíduos e da utilização eficiente de recursos naturais nos espaços urbanos.

É, no entanto, na sua *dimensão social* que o princípio do desenvolvimento urbano sustentável assume particular relevo para a prossecução do ODS 11, já que dele decorrem importantes exigências, colocando na ordem do dia um conjunto variado de temáticas que assumem um relevo crescente no governo das cidades. É o caso da gestão democrática dos espaços urbanos, da garantia de acesso aos serviços públicos urbanos, do combate à pobreza e da promoção da inclusão de grupos desfavorecidos e minoritários, do combate à violência, da garantia da

---

<sup>9</sup> Foi em 1987 que o conceito de *desenvolvimento sustentável* alcançou uma formulação mais consolidada, quando a Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), presidida por GRO HARLEM BRUNDTLAND e MANSOUR KHALID, apresentou um documento chamado *Our Common Future*, mais conhecido por relatório BRUNDTLAND, documento que, ao contrário dos documentos anteriores, não formulou críticas à sociedade industrial, tendo antes reclamado o crescimento tanto dos países industrializados como dos subdesenvolvidos, ligando a superação da pobreza nestes últimos ao crescimento contínuo dos primeiros. Foi, por isso, bem aceite pela maioria dos países.

Foi neste relatório que, pela primeira vez, se efetuou uma ligação estrita entre *desenvolvimento sustentável* e *solidariedade intergeracional*, ao definir aquele como o “*que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades*”.

<sup>10</sup> Assim o defende MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho, *Teoria Geral e Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Conciliando Desenvolvimento, Ambiente e Justiça*, Tese de Doutoramento em Direito, Ramo de Direito Público, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, policopiado, p. 306.

segurança, da consideração dos riscos naturais e das mudanças climáticas nas cidades, da resolução de conflitos entre distintos usos urbanos (turismo/habitação; reabilitação urbana/salvaguarda do património cultural) e entre as distintas necessidades dos seus utilizadores (turistas, habitantes, imigrantes)<sup>11</sup>. E é o caso da garantia do direito à habitação.

Apenas com a consideração integrada de todas estas questões se poderá garantir o justo equilíbrio entre o *progreso económico*, a *proteção do ambiente* e a *coesão social*, que se apresentam como exigências decorrentes do princípio do desenvolvimento sustentável e cujo cumprimento permite tornar as *cidades e os aglomerados urbanos inclusivos, seguros e resilientes* e em suma, mais *sustentáveis*.

Este aspeto assume particular relevo em face do crescimento acentuado de fenómenos de *segregação espacial urbana* (designadamente a separação entre centros e periferias ou entre bairros em função do estrato social dos respetivos residentes), que corresponde a formas de *segregação e exclusão sociais*<sup>12</sup>: a segregação espacial surge, efetivamente, como a marca territorial da exclusão e da injustiça social, que pode, na sua vertente mais radical, dar origem à constituição de *guetos*, os quais se apresentam como fontes de instabilidade social, marginalidade, violência e delinquência, agravados quando associados a fenómenos, cada vez mais frequentes, de imigração e de segregação por classe ou por etnia.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Sem prejuízo do que afirmámos no texto, ainda hoje não é evidente para a doutrina quais as várias dimensões que decorrem da dimensão social da sustentabilidade quando aplicada às políticas urbanas e ao planeamento territorial. Neste sentido, *vide* KUMARA, Lydia Aulia, MUTIARIN, Dyah, “Generating the New Dimensions of Social Sustainability into Sustainable Urban Development Policy, in. *Sustainable Urban Development Policy, Policy & Governance Review*, Volume 3, Issue 3, September 2019. Neste texto os autores fazem uma revisão da literatura, procurando mapear as novas dimensões da sustentabilidade social em políticas de desenvolvimento urbano sustentável.

<sup>12</sup> *Vide*, em especial, PONCE SOLÉ, Juli, *Poder Local y Guetos Urbanos, Las Relaciones entre el Derecho Urbanístico, la Segregación Espacial e la Sustentabilidad Social*, Madrid, MAP/INAP, 2002, p. 219.

<sup>13</sup> Entre nós esta segregação territorial é particularmente visível nos bairros sociais, localizados frequentemente em áreas urbanas periféricas ou em áreas “separadas” dentro dos espaços urbanos em que se integram, e que funcionam como verdadeiros *guetos* (concentração de populações desfavorecidas em territórios circunscritos caracterizados por uma degradação física e social, ao contrário de outros espaços urbanos ricos ou menos estigmatizados). Surge, porém, na atualidade, uma outra forma de segregação social, ditada muitas vezes por razões de segurança, que se traduz na formação *gated communities* ou “condomínios fechados”, que para alguns correspondem a verdadeiros “guetos dos ricos” por contradição aos tradicionais guetos (dos pobres).

A crescente segregação espacial urbana surge num contexto de maior desigualdade social, tornando premente a procura de instrumentos que a permitam combater<sup>14</sup>.

Ora, a dimensão social da sustentabilidade coloca o ênfase na necessidade do combate à existência de fenómenos de exclusão social nos espaços urbanos, fomentando a ideia de uma cidade inclusiva (uma cidade *de e para* todos).

Para o efeito torna-se necessário, desde logo, a integrar no planeamento urbanístico um conjunto de novas preocupações tendentes a fomentar o desenvolvimento social e a evitar fenómenos de segregação espacial de uma sociedade diversificada do ponto de vista social e étnico, determinando a necessidade de incorporar nos planos (ou no mínimo com eles articular) políticas sociais e culturais, políticas de combate à pobreza e de apoio a sectores da população mais vulneráveis, políticas de segurança urbana, políticas de oferta de serviços públicos (como políticas de transportes públicos e de promoção de acessibilidades e mobilidade urbana), bem como, no que aqui interessa, políticas de habitação. O que transforma o planeamento urbanístico num planeamento *integrado, social e democrático* capaz de fornecer um contributo importante para a paz social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos

Estas exigências tornam desadequado o *paradigma tradicional de planeamento urbanístico*, que tem como marcas características: (i) a atenção quase exclusiva à proteção do direito de propriedade (esquecendo

---

<sup>14</sup> Note-se que se é perfeitamente compreensível que as pessoas se agrupem em função da sua afinidade comunitária (nacionalidade, costumes, línguas, etc.) – não devendo haver lugar, aqui, a qualquer intervenção estadual –, não é menos certo que a concentração urbana da população em dificuldades não tende a ser o resultado de uma livre escolha, mas, pelo contrário, o resultado de uma discriminação direta ou de facto por motivos económicos e/ou étnicos. Tal como o Conselho da Europa tem vindo a recomendar, “*a dispersão ou separação forçada de imigrantes e minorias étnicas e nacionais é inaceitável*”, tornando necessário que os Estados garantam “*que a habitação e as políticas de planeamento e de urbanização tentem dar aos imigrantes e minorias étnicas a liberdade de escolha que tem o resto da população, incluindo oportunidades de viver fora das áreas tradicionalmente povoadas por grupos minoritários*” (Conselho da Europa, 2000, p. 15). Ora, a falta de liberdade de residência e a existência de discriminação e desigualdade requer uma intervenção pública que permita corrigir as falhas de mercado. Intervenção exigida entre nós pela própria Constituição, não sendo assim o resultado de uma opção política, mas de uma exigência decorrente de vários direitos e princípios de ordem constitucional.

a sua vertente de integração ou reintegração social e outros direitos constitucionais distintos dos da propriedade, não menos importantes para amplas camadas de cidadãos); (ii) a visão do direito à habitação de uma perspectiva predominantemente economicista (olhando para a produção de habitações como um sector da atividade económica, em detrimento de uma perspectiva social e do seu carácter de direito fundamental); e (iii) a dissociação das questões da habitação relativamente às do planeamento urbanístico (ausência de integração de programas de habitação, em especial da destinada a classes desprotegidas).

Ora, ainda que o planeamento territorial não seja o campo, por excelência, de resolução das questões de cariz social, o mesmo deve, ainda assim, servir, nem que seja em pequena medida, para, através da regulação do uso do solo e do fenómeno da urbanização, garantir uma sociedade coesa, integrada e socialmente sustentável, deixando o planeamento urbano (e a regulação do uso do solo que dele decorre) de corresponder a uma mera delimitação e conformação do direito de propriedade, para se apresentar também como uma atividade possibilitadora da correta prestação de serviços públicos aos diversos estratos da população e do respeito efetivo por direitos constitucionais (como o da habitação), cuja adequada localização territorial tem suma importância.

A regulamentação do uso e ocupação do solo urbano deve, neste paradigma de planeamento: (i) contribuir para a melhoria das condições de vida população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental; (ii) promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planeamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade; (iii) promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis; e (iv) desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos económicos na gestão dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

Desta perspectiva, a garantia, através do planeamento e da gestão urbanas, do direito à habitação, apresenta-se como um desafio que se coloca aos decisores públicos e demais operadores jurídicos.



### 3. Os desafios da habitação

O direito à habitação é muito mais do que o direito a ter “*um teto*” e *quatro paredes*: na medida em que o que está em causa é o respeito pela dignidade da pessoa humana, todos os cidadãos devem poder usufruir de um lugar a que pertençam e de um espaço físico que possam constituir como lar e aí viver com segurança, com privacidade e sem riscos para a sua saúde física e psíquica.

Por isso, mais do que *o direito a uma habitação*, do que se trata é de um direito a uma habitação *condigna* ou a uma habitação *adequada*, o que torna necessário dar cumprimento a um vasto conjunto de exigências, que denotam bem a complexidade das ações que é necessário levar a efeito para o concretizar, designadamente: (i) segurança de posse (direito de morar num local sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas)<sup>15</sup>; (ii) acessibilidade económica (direito a uma habitação “*cujos custos financeiros suportados se situam a um nível que não ameaça a satisfação das outras necessidades básicas*” - [www.hrea.org](http://www.hrea.org).<sup>16</sup>); (iii) habitabilidade (direito a uma habitação que apresente boas condições de segurança, salubridade e conforto); (iv) espaço e localização adequados para viver (habitação servida por infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos); (v) não discriminação e priorização de grupos vulneráveis<sup>17</sup>; (vi) adequação cultural.

Para além destas exigências, o direito à habitação implica, ainda, “... *o acesso a serviços públicos essenciais, definidos em legislação própria e a uma rede adequada de transportes e equipamento social, no quadro das políticas de ordenamento do território e de urbanismo*” (cfr. artigo 6.º e 15.º da Lei de Bases da Habitação – LBH).

---

<sup>15</sup> As formas de segurança variam em função do sistema jurídico e da cultura de cada país, região, cidade ou povo.

<sup>16</sup> O custo acessível (para a aquisição ou arrendamento da habitação) é aquele que não compromete o orçamento familiar e permite o atendimento de outros direitos, como o direito à alimentação, ao lazer etc., o que significa também que os gastos com a manutenção da casa (como as despesas com luz, água e gás), não podem ser muito onerosos.

<sup>17</sup> A habitação deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais; refugiados, etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e ter em consideração as suas necessidades especiais.

Tudo funções que devem ser garantidas pelas entidades públicas, designadamente as que têm especiais incumbências em matéria planeamento territorial.

Em causa está o contexto *territorial e social* onde a habitação se encontra inserida, a que a LBH designa de *habitat* (cfr. artigo 14.º). Com efeito, a melhor localização dos edifícios habitacionais é garantida pelos instrumentos de planeamento que, ademais, se posicionam como instrumentos que podem contribuir para garantir a defesa e valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais e ambientais.

Por isso determina o artigo 21.º da LBH, que “*para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção*” (sublinhado nosso)<sup>18</sup>.

Dos instrumentos de gestão territorial previstos no ordenamento jurídico português, os que mais relevam para este efeito são os planos municipais, aqueles a quem cabe a tarefa fundamental de *classificação* e de *qualificação* dos solos.<sup>19</sup> Correspondendo esta à identificação, pelo plano, do uso *dominante* a que cada área se destina, o que pretende o legislador português é garantir um planeamento que promova *plurifuncionalidade* das diferentes áreas e a “*coexistência harmoniosa das funções*”<sup>20</sup> ou seja, uma *mistura de usos compatíveis* (que concretiza o princípio da *proximidade simbiótica*, que se apresenta como complementar de um outro, de sinal contrário – o da separação de usos incompatíveis). Enquanto este

---

<sup>18</sup> Cfr., igualmente, o n.º 1 do artigo 34.º da LBH (segundo o qual a garantia do direito à habitação pressupõe a definição pública das regras de ocupação, uso e transformação dos solos) e o n.º 3 do artigo 35.º (que determina a necessidade de os instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal incluírem medidas necessárias para o dimensionamento adequado das áreas de uso habitacional, bem como a proteção e valorização da habitação e do habitat, vinculando, nos termos da lei, entidades públicas e privadas).

<sup>19</sup> A classificação consiste na determinação, pelo plano, do destino básico do solo, distinguindo entre os *solos urbanos* e os *solos rústicos*; por sua vez a qualificação consiste na identificação, dentro de cada classe de solo, de diferentes categorias de espaços por referência à *utilização dominante* que nelas pode ser instalada ou desenvolvida

<sup>20</sup> Cfr., neste sentido, Jorge de Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 209-212 e 307 e ss..

último se refere aos usos territoriais que se *prejudicam mutuamente* – e que, por isso, não podem “conviver” –, o primeiro, fundamental em matéria de planeamento territorial, compele à promoção de uma *mistura de distintos usos*, de forma a otimizar a localização de atividades de diferente natureza e a promover a sustentabilidade das respetivas áreas.

Mais, os planos territoriais, para além da localização das habitações, da sua quantidade, das características tipológicas dos edifícios e da sua utilização bem como da definição das condições essenciais das áreas onde estão inseridas, surgem igualmente como instrumentos relevantes para garantir uma *cidade (espaço urbano) para todos*, posicionando-se, desde modo, como instrumentos que garantem integração e coesão social (incluindo no que concerne à satisfação do direito a habitação). E isto porque o procedimento de elaboração de um plano é um procedimento de ponderação de interesses, onde assume particular relevo a ponderação, quer do ponto de vista quantitativo quer qualitativo, dos *interesses (necessidades) habitacionais da população*, em especial daquela que é socialmente mais desfavorecida, podendo tais planos integrar, na sua regulamentação, como solução para os problemas habitacionais, *standards* relativos a estas necessidades<sup>21</sup>.

Refira-se, a título de exemplo, o Plano Diretor Municipal do Porto, que integrou algumas soluções para dar resposta a carências habitacionais existentes na cidade, fruto das políticas de reabilitação e regeneração que aí foram levadas a cabo nos últimos anos e que acabaram por promover quase em exclusivo a fixação de usos turísticos e potenciado o recrudescimento de fenómenos de especulação do mercado imobiliário. Esta evolução dos preços, face aos rendimentos da população, fez com que a habitação, em certas áreas da cidade, se tenha tornado cada vez mais inacessível, substituindo proprietários nacionais por estrangeiros, com capital e rendimentos elevados, e residentes habituais, por temporários, num processo referido como “supergentrificação”, “gentrificação transnacional” e “gentrificação turística”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Precisamente para dar cumprimento a estas exigências a LBH prevê que os municípios possam elaborar e aprovar *Cartas Municipais de Habitação*, as quais, segundo esta lei, devem ser articuladas, no quadro do plano diretor municipal, com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal.

<sup>22</sup> Luis Mendes et al, “Gentrificação Transnacional, Novas Procuras Globais e Financeirização do Mercado de Habitação em Lisboa”, *in*. Ana Cordeiro Santos

O Plano Diretor Municipal, com vista a reverter esta situação, integrou algumas soluções que têm como objetivo essencial atrair população, especialmente da classe média, para a viver na cidade, em consonância com a necessidade de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado<sup>23</sup> e ainda outras soluções que têm a concretização do direito à habitação como objetivo.

Uma dessas soluções é a do designado de *zonamento inclusivo* (*inclusionary zoning*), originariamente adotado no ordenamento jurídico norte-americano, visando garantir a inserção de camadas da população desfavorecida em determinadas áreas urbanas, através da imposição à iniciativa privada de disponibilização de habitações a preços acessíveis ou de inclusão de uma percentagem mínima de unidades de habitação destinada a famílias de rendimentos baixos, em alguns casos fazendo-as acompanhar de ajudas federais.

Esta técnica pretendeu ser a superação de outras que, a coberto de regularem a ocupação dos solos, funcionaram como autênticas práticas de segregação urbana e de exclusão de minorias raciais pobres: *covenants*; *redlining*; fixação de parcelas mínimas edificáveis; limitação do número de habitações a construir; construção de casas monofamiliares isoladas com recusa de construção de habitações plurifamiliares; ausência de áreas reservadas para habitação social ou de rendas baixas; e *exclusionary zoning*.

No caso do Plano Diretor Municipal do Porto, o mecanismo do *zonamento inclusivo* é aplicável a certas zonas da cidade mais sujeitas a processos seletivos de exclusão e segmentação residencial por efeito do forte aumento dos preços de mercado imobiliário e que visa garantir a

---

(org.), *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Actual, Lisboa, 2019, pp. 111-141.

<sup>23</sup> Esta solução está em conformidade com a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) que, ao deixar de estar centrada no objeto — “casa” — e passar a orientar-se para o objetivo — o *acesso de todos a uma habitação adequada* —, reformula as políticas habitacionais tanto ao nível do universo de potenciais beneficiários (passando a incluir os agregados familiares de rendimentos intermédios que não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado sem que tal implique uma sobrecarga sobre o seu orçamento familiar), como da dimensão do parque habitacional com apoio público, que necessitará de ser significativamente alargado em consonância com o aumento dos beneficiários. Para alcançar estes desideratos a NGPH aponta no sentido não só de diversificar os promotores de habitação com apoio público, passando a envolver o setor privado, como de equilibrar o setor da habitação em termos de regimes de ocupação, fortalecendo e promovendo o arrendamento habitacional permanente.

disponibilização de habitação acessível através do mercado imobiliário privado (artigo 142.º). Este mecanismo aplica-se em operações urbanísticas de nova construção, ampliação e alteração de uso das quais resulte um edifício com uma área edificação superior a determinados limites fixados no plano, e traduz-se ou na obrigatoriedade de afetação, nessa operação, de uma percentagem para habitação acessível pelo prazo mínimo de 25 anos (disponibilização de unidades habitacionais) ou na cedência de solo com capacidade edificativa equivalente ou o pagamento de valor monetário, a reverter para um Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, de acordo com as condições previstas em regulamento municipal<sup>24</sup>, os quais serão posteriormente destinados para a mesma finalidade.<sup>25</sup>

Para além de procurar dar resposta às necessidades habitacionais sentidas na cidade – o que comprova o papel do planeamento neste domínio –, estas soluções potenciam a coexistência de *tipologias de habitação destinadas* a estratos sociais diferentes (mais favorecidos e menos favorecidos), com o que se potencia a convivência, num espaço comum, de pessoas pertencentes a classes sociais ou grupos culturais distintos, promovendo uma *maior riqueza do tecido social* e o fortalecimento da *respetiva coesão*.

Deste modo se dá cumprimento às exigências de inclusão e a coesão social, que, nos termos do n.º 6 do artigo 16.º da LBH, pode também ser alcançada através da mobilização de recursos públicos para habitação economicamente acessível em áreas centrais e consolidadas

---

<sup>24</sup> Regulamento Regulamento Perequativo de Edificabilidade e de Encargos Urbanísticos.

<sup>25</sup> Este plano contém, ainda, mecanismos de incentivo com os mesmos objetivos do zonamento inclusivo. É o caso do artigo 143.º, que prevê que as operações urbanísticas que destinem pelo menos 25 % da sua edificabilidade a habitação acessível por um prazo mínimo de 25 anos gozam de majoração do índice de edificabilidade de 0,2 nas áreas de blocos isolados de implantação livre e áreas de atividades económicas de tipo II, até ao máximo respetivamente de 1,2 e de 1,6 e de redução de encargos urbanísticos, a fixar em regulamento municipal. E é o caso do artigo 144.º, destinado a fomentar a regeneração de áreas de habitação social. De acordo com este artigo, as operações urbanísticas que tenham como finalidade a regeneração de áreas de habitação social e em que se verifique a manutenção de, pelo menos, 75 % da edificabilidade preexistente como habitação social, gozam de majoração do índice de edificabilidade de 0,2 nas áreas de blocos isolados de implantação livre até ao máximo de 1,2 e de redução de encargos urbanísticos, a fixar em regulamento municipal.

e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento.

## Conclusão

De tudo quanto foi referido retira-se a necessidade de desenvolver uma nova sensibilidade pelas questões sociais no âmbito do planeamento urbanístico, de modo a que se possa falar hoje num *urbanismo social*, ou num *urbanismo de desenvolvimento social*.

O planeamento do território pode (e deve), nesta perspetiva, desempenhar um papel fundamental no cumprimento do princípio do desenvolvimento sustentável, em especial na sua dimensão social, posicionando-se, assim, como instrumento relevante na prevenção da *segregação espacial* e na promoção da *inclusão* e da *coesão sociais*. Em suma, para a promoção de *idades* que, sendo sustentáveis, são *idades inclusivas*, isto é, *idades de todos e para todos*.

## Referências

- MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho, *Teoria Geral e Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Conciliando Desenvolvimento, Ambiente e Justiça*, Tese de Doutoramento em Direito, Ramo de Direito Público, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, policopiado.
- KUMARA, Lydia Aulia, MUTIARIN, Dyah, (2019), “Generating the New Dimensions of Social Sustainability into Sustainable Urban Development Policy, in. *Sustainable Urban Development Policy, Policy & Governance Review*, Volume 3, Issue 3, September.
- PONCE SOLÉ, Juli (2002). *Poder Local y Guetos Urbanos, Las Relaciones entre el Derecho Urbanístico, la Segregación Espacial e la Sustentabilidad Social*, Madrid, MAP/INAP.
- CARVALHO, JORGE DE (2003). *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto.
- MENDES, LUÍS et al. (2019). “Gentrificação Transnacional, Novas Procuraas Globais e Financeirização do Mercado de Habitação em Lisboa”, in. Ana Cordeiro Santos (org.), *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Actual, Lisboa.