



Miriam José Fernandes Jorge

A cultura da Sustentabilidade Social, um instrumento de Humanização

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do
2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses

Orientadora: Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, Janeiro/2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



A Cultura da Sustentabilidade Social, um instrumento de Humanização

Miriam José Fernandes Jorge

Dissertação apresentada no âmbito do Mestrado em
Ciências Jurídico-Forenses
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientadora

Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra

2015

AGRADECIMENTOS:

À Família, sagrada pedra angular da minha existência,

Aos Mestres e companheiros de Caminhada,

Ao meu *sadhana*,

Ao *Dharma*,

Às Estações, À Irmandade da Flor,

Aos meus alunos e professores, seres de bondade,

À sábia alma cuja dedicação me inspirou na realização deste trabalho: Doutora Fernanda Paula Oliveira.

Namaskar!

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- **CRP**, Constituição da República Portuguesa.
- **DGOTDU**, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- **DUDH**, Declaração Universal dos Direitos do Homem.
- **ENDS**, Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto).
- **IHRU**, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- **MAOTDR**, Lei orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Decreto-Lei n.º 207/2006 de 27 de Out.).
- **PNPOT**, Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (aprovado pela Lei n.º 58/2007 de 4 de Setembro).
- **PROTA**, Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010).
- **QREN**, Quadro de Referência Estratégico Nacional.
- **RJRU**, Regime Jurídico de Reabilitação Urbana, Aprovado pelo Decreto-Lei no 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei no 32/2012, de 14 de agosto.
- **Z.I.**, Zonamento de Inclusão.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I – O FENÓMENO DA URBANIZAÇÃO:	6
1.1 Consequências do fenómeno da urbanização	7
CAPÍTULO II – DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO À EXCLUSÃO SOCIAL	9
1. A Segregação Social dos Bairros Sociais	10
2. A questão à luz dos Direitos Fundamentais	12
CAPITULO III - ENQUADRAMENTO DO TERMO SUSTENTABILIDADE..	13
1. Do Desenvolvimento Sustentável	14
2. As três dimensões da Sustentabilidade:	15
CAPÍTULO IV – O PLANEAMENTO URBANO COMO GARANTIA DA SUSTENTABILIDADE (SOCIAL)	16
1. Do direito do urbanismo:	16
2. Contribuição do direito do urbanismo para o direito fundamental à habitação..	19
3. De um urbanismo de expansão para um urbanismo de Reabilitação Urbana:....	20
3.1 Da degradação urbana	22
3.2 A política de reabilitação urbana.....	24
3.3 O regime da reabilitação urbana no contexto do novo paradigma urbanístico:.....	26
3.4 Sustentabilidade Social nos Planos:	27
CAPÍTULO V – O URBANISMO DE COESÃO SOCIAL NO QUADRO DE UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.	28

1. A Coesão Social e os seus “Garantes”:	29
a) O Zonamento de Inclusão (Z.I.) – Estudo comparado	30
b) A “Mistura” Social	32
c) A Política de Reabilitação Urbana	33
d) Participação social	36
e) Controlo judicial como garante da coesão e sustentabilidade social	37
CAPÍTULO VI – PERSPETIVA EUROPEIA DA REABILITAÇÃO URBANA, ENQUANTO GARANTE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	39
1. Da evolução do conceito de reabilitação urbana	39
2. A reabilitação Urbana e o Direito à Cidade	40
3. O Desenvolvimento Sustentável e a Reabilitação Urbana	41
4. Reabilitação Urbana como garante da Coesão Social:	43
5. A Reabilitação Urbana na visão Europeia “contemporânea”	45
CAPÍTULO VII – DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE COESÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL:	48
CAPÍTULO VIII – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ÉTICA:	50
1. Da ética moderna	50
2. Da Ética contemporânea	51
3. Da Auto Ética	52
4. Do Desenvolvimento Sustentável	52
5. O imperativo categórico kantiano e o Desenvolvimento Sustentável	53
CAPÍTULO IX – A CULTURA DA SUSTENTABILIDADE	56
CONCLUSÃO	61
BIBLIOGRAFIA	64

“Precisamos dar um sentido humano às nossas construções. E, quando o amor ao dinheiro, ao sucesso nos estiver deixando cegos, saibamos fazer pausas para olhar os lírios do campo e as aves do céu.” *Érico Veríssimo*

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vive no limiar dum processo transformador na história da humanidade e do Planeta. Ao longo das últimas décadas, e em virtude do crescente fenómeno das cidades, tem-se revelado imprescindível viver de forma mais sustentável se quisermos sobreviver enquanto espécie. O princípio de desenvolvimento sustentável surge neste contexto, enquanto processo contínuo de aprendizagem, através do qual as comunidades, organizações e municípios, se têm disponibilizado a aprender a participar de forma integrada, junto dos sistemas naturais, tanto a nível local quanto a nível global. Estas questões levaram-nos a indagar: Que mundo pretendemos?

Assim, o Homem, enquanto centro de todas as realidades, deve (tentar) garantir a continuidade para si e para as gerações futuras, compatibilizando a sua existência com a integridade da biosfera, numa sinergia harmoniosa entre todos. Deste modo, é eminentemente urgente a consciencialização dos impactos nefastos da nova “era das cidades” (como sejam o aumento significativo das desigualdades sociais, da fome, do desalojamento, entre outras), mas, também da necessidade da valorização do capital humano, numa altura em que a sustentabilidade social, ambiental e económica coexistem.

Com a realização do presente trabalho pretendemos apresentar algumas soluções para enfrentar as preocupações sociais, económicas e ambientais subjacentes ao fenómeno da urbanização e que julgamos ser da responsabilidade de todos. Desde logo, o Direito do Urbanismo tem-se revelado fundamental na busca de soluções para muitos dos problemas de segregação social e espacial urbana, surgindo como forma de concretização da coesão social, dos direitos fundamentais e da sustentabilidade, sobretudo na vertente social.

Acreditamos que o planeamento territorial pode corroborar na resolução de questões sociais, para garantir, através da regulação do uso do solo e do fenómeno da urbanização, uma sociedade coesa integrada e socialmente sustentável, capaz de contribuir para a paz social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. cremos que uma população coesa, será mais feliz o que, por conseguinte, criará a base do desenvolvimento consciente e sustentável do planeta numa lógica de benefício para todos.

CAPÍTULO I – O FENÓMENO DA URBANIZAÇÃO:

Segundo Robert Park, 1936, *“As cidades são, com todas as suas complexidades e artifícios, a criação mais majestosa do homem, o mais prodigioso artefacto humano”*, pois resistem aos tempos, aos impérios e aos sistemas políticos.

O território, enquanto elemento ativo no processo de desenvolvimento, é uma infraestrutura fundamental da vida humana e, por conseguinte, da sociedade, devendo, por esse motivo, acompanhar as suas transformações. Vejamos:

Observando a cidade como alavanca do desenvolvimento global, e após as transformações ocorridas depois da Revolução Industrial, cumpre-nos referir a expansão urbana das décadas 70/90 do século passado. Nesta altura, grande parte dos espaços habitacionais são implementados sob pressão, nas periferias das cidades ou em zonas de perspectiva de lucro fácil. A expansão urbanística ocorre designadamente através de loteamentos urbanos de iniciativa privada, cujos objetivos são tendencialmente especulativos. Entre outros efeitos, a Revolução Industrial despoletou o êxodo de largas massas laboriosas para as cidades em busca de um emprego e sobretudo de um salário que lhes permitisse ultrapassar as carências que o campo lhes granjeava. A evolução histórica revela-nos que a melhoria das condições de vida dos estratos populacionais demorou

muitas décadas e que o êxodo teve como consequência a concentração de grande parte da população nas cidades e a desertificação das áreas rurais.

No final do século XX e com o declínio da era industrial, há uma reestruturação da paisagem urbana, em face de uma nova economia mundial. Surgem novas indústrias de produtos abstratos, como sejam: instrumentos financeiros, *marketing*, moda, tecnologia, etc. e, novamente, as indústrias tradicionais são impelidas para a periferia ou desaparecem. A antiga sociedade industrial dá agora origem a uma sociedade de tecnologia e serviços, que visa satisfazer as necessidades do fenómeno da globalização urbana.

No início do século XXI as cidades converteram-se no principal motor económico do mundo, prevendo-se o aumento do seu papel sobretudo nas economias emergentes. Como alma do crescimento económico de vários países, surgem atributos determinantes como a industrialização, a atratividade, a competitividade, níveis de conhecimento, que caracterizam o novo perfil das cidades. As cidades e as áreas metropolitanas assumem-se, ainda que de forma indireta, como agentes proporcionadores do processo de desenvolvimento da sociedade, e por conseguinte do homem, atraindo diversos tipos de investimento e suportando o sistema económico. Por outro lado, as mesmas concentram atividades de consumo e de produção de grande escala ao nível da alimentação, habitação, tecnologia, serviços, saúde, equipamentos, educação, cultura, emprego, oportunidades, entre outros.

1.1 Consequências do fenómeno da urbanização

O fenómeno da urbanização e dos seus impactos, e os super-organismos urbanos, sublinhando uma perspetiva ampla sobre um “século das cidades”, que será o novo século, marcado pelo aumento dos consumos ligados à atual e próxima explosão urbana de todo o mundo (designadamente da Índia e da China), acarreta várias consequências de ordem física, económica, ambiental, humana e social.

Ora, de acordo com o Centro para os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, as populações urbanas irão aumentar para o dobro das populações rurais. Considerando que o ser humano desenvolve as suas atividades no solo, utilizando-o e às suas edificações em

articulação com o sistema de planeamento e de gestão do território, então o mais provável é não estarmos a encarar o planeamento urbano como forma de enfrentar esta situação.

A tão abordada mega-urbanização é assim um fenómeno atual na história do Homem. Ao lidarmos com os problemas da grande cidade – que talvez seja o principal agente da insustentabilidade – estamos a tratar de uma questão viva, um fenómeno tanto arquitetónico quanto económico, ambiental e social que está em pleno desenvolvimento e que não é possível fazer parar para se corrigir.

Com efeito, em termos ambientais, a pegada ecológica das cidades¹ é algo que impressiona, se repararmos, por exemplo, que cada europeu tem atualmente uma pegada de cerca de três hectares². A pegada ecológica mede a quantidade de recursos naturais que um indivíduo, comunidade ou nação consome num dado ano. Dado que as pessoas utilizam recursos de todo o mundo e afetam os lugares mais afastados com a poluição, a pegada é a soma dessas áreas, estejam onde estiverem no planeta. Para reduzir significativamente a pegada ecológica urbana e, simultaneamente, tornar as cidades mais amigáveis, há que modificar o metabolismo urbano, e nesta mudança há que atuar ao nível das questões da água e dos esgotos, dos resíduos sólidos, da energia e do planeamento do território.

Por outro lado, as populações passam a concentrar-se cada vez mais nas periferias das cidades e estas adquirem a função suburbana de dormitório, acarretando diversos problemas sócio-económicos, desde situações de desigualdades sociais, inseguranças, escolas de criminalidade, entre outros. Naturalmente, quanto pior se apresenta a qualidade do espaço urbano, mais graves se apresentam estes problemas. As populações, cada vez mais afastadas do acesso aos serviços em geral, são forçadas a deslocações permanentes e onerosas, de modo a poderem cumprir horários nos postos de trabalho (quando há lugar a este), nas escolas dos filhos (com o conseqüente abandono escolar), nos hospitais, ou noutros serviços. As famílias, consideradas o pilar de sustentabilidade duma sociedade, pelo menos na sua dimensão social, são sobrecarregadas pelos custos, pela distância e pelo tráfego, fatores que representam um peso na harmonia familiar e, de algum modo,

¹ A pegada ecológica é a área necessária para abastecer uma nação ou uma cidade com os produtos alimentares e florestais necessários e para absorver os gases com efeito de estufa. - Mathis Wackernangel and William Rees, em “*Our Ecological Footprint, New Society*”, 1996.

² A este propósito, o ecologista Girardet calculou que a pegada ecológica de Londres (i.e. aquilo que ela necessita para se sustentar) equivale a cerca de 125 vezes a sua superfície, assim a sua pegada é muito superior à pegada física.

enfraquecem os laços de afetividade. Com o aumento das desigualdades sociais, da falta de condições no acesso a uma habitação condigna a que todos deveriam ter direito, há um incremento das preocupações sociais subjacentes ao fenómeno da urbanização, cuja responsabilidade é de todos. Foi esta percepção que motivou a escolha do presente tema.

CAPÍTULO II – DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO À EXCLUSÃO SOCIAL

O nível de vida condigno a que todos têm direito, também passa pelo acesso a uma habitação adequada enquanto forma de realização da vida humana. A habitação preenche as necessidades: de ordem *física*, ao proporcionar segurança e abrigo face às condições climatéricas; *social*, na medida em que proporciona um espaço comum para a família humana, enquanto unidade base da sociedade e *psicológica*, ao permitir um sentido de espaço pessoal e privado. Ora, conforme o estatuído no art.º 25, n.º1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem³, o direito à habitação é um direito humano, fundamental, constitucionalmente previsto. Assim, nos termos do preceituado no n.º1 do art. 65.º da CRP (habitação e urbanismo), “*Todos têm direito para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.*”. O Estado, enquanto sujeito passivo do direito à habitação, deve assegurar a sua concretização nos termos dos números seguintes deste artigo.

Como entraves ao acesso ao alojamento, que atinge as pessoas mais expostas à precariedade, estão, desde logo, a diminuição de oferta de alojamento a baixos preços e a resistência pública (das câmaras municipais e da vizinhança) à entrada de populações pobres, entre outros. Deste modo, a exclusão social não pode ser reduzida à mera questão da pobreza, ou das desigualdades económicas, nem à inadaptação.

³ "Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade". (Artigo 25º, nº 1, DUDH)

O direito do urbanismo tem um papel fundamental na garantia do direito à habitação. Há quem considere que a própria urbanização é baseada numa lógica que induz efeitos de exclusão: o processo de urbanização surge como um espaço de realização de capital monopolista, privilegiando certas localizações que se tornam centrais e deixando o alojamento social para zonas suburbanas. É no seio da sociedade urbana que surgem mais visivelmente sinais de exclusão: a configuração do espaço urbano indissociável da do alojamento, põe em evidência as divisões entre as classes sociais e traduz diferentes funções sócio-económicas da cidade.

A questão económica é fundamental para a compreensão dos processos de exclusão. Na realidade, a atividade de produção de riquezas pelo trabalho permite a integração dos indivíduos e a coesão social. Os considerados excluídos do sistema económico, perdem, para além dos rendimentos, a proteção social e a sua identidade.

1. A Segregação Social dos Bairros Sociais

A intervenção do Estado no sector da habitação, tem tendido para a criação de espaços na periferia das cidades, geralmente sob a forma de bairros, designados os bairros sociais. Estes consistem em construções em altura, onde se destaca uma standardização arquitetónica, próprias para alojar o maior número possível de famílias. A construção destes espaços surge, geralmente, de forma descontínua em relação ao crescimento urbano, criando situações de segregação e de exclusão. Em contraponto à homogeneidade interna dos bairros sociais verifica-se uma forte heterogeneidade quanto aos espaços que compõem o tecido urbano.

De um modo geral, os bairros sociais são, para além de espaços segregados e estigmatizados, lugares caracterizados pela escassez de infraestruturas básicas de rede de transportes, saúde e escolas, bem como de locais de lazer e de sociabilidade, colocados longe dos centros económicos, sociais e culturais da cidade e carenciados de estruturas coletivas.

Consequentemente a todo este processo, surgem, muitas das vezes, os guetos, que se apresentam como fontes de instabilidade social, marginalidade, violência e delinquência, agravados ainda quando associados a fenómenos de imigração e de segregação por classe

ou etnia. O problema reside na impossibilidade de escolha, porquanto estas são segregadoras, repressivas, atentatórias da dignidade e da cidadania de grande número de pessoas, não só dos excluídos, mas dos pobres em situações precárias. Deste modo, a falta de liberdade de residência e a existência de discriminação e desigualdade, requer uma urgente intervenção pública.

Portugal tem nos bairros em dificuldades um importante desafio ao desenvolvimento e à coesão social, em resultado da forma como cresceram as cidades sem planeamento de devidas políticas públicas de habitação. Face a isto, o governo português preconizou em 2005 intervenções sócio – territoriais integradas através da “Iniciativa Bairros Críticos”.⁴

De um modo geral, o processo da exclusão atravessa os campos da urbanização, da habitação (desapropriada, ou ausência de morada, alojamento ilegal, ou social, coabitação prolongada com pais ou amigos) da saúde, do trabalho (precário e irregular, desemprego, estágios não remunerados), da família, da educação (insucesso, dificuldades escolares, desistência precoce), da pobreza dos recursos (rendimentos abaixo do limiar da pobreza), dos serviços públicos em geral, passando também pelos campos histórico e jurídico (perda de direitos, falta de acesso ao direito, práticas discriminatórias) de cada país. Este fenómeno vem culminar em profundas desigualdades sociais perante as quais todos temos um papel a desempenhar no sentido de transformá-las. Este processo, normalmente desenvolve-se nas situações de precariedade e pobreza.

Conforme refere Gilbert Clavel, em “A Sociedade da Exclusão”, pág. 177: “A sociedade de exclusão é uma sociedade anómica, depressiva, agressiva e transgressiva, simultaneamente implosiva e explosiva. Os processos de exclusão são reveladores de um

⁴ “A “Iniciativa Bairros Críticos”, surge através de intervenções sócio - territoriais integradas e incide, de forma experimental em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita) com o “objetivo de desenvolver e experimentar novas formas de intervenção, obedecendo a 6 grandes princípios: 1) Foco na inovação: os bairros críticos devem ser espaço de inovação social, económica e tecnológica; 2) Mobilização com base em projetos estruturantes: cada operação deve incluir projetos âncora com elevado potencial de mobilização dos moradores; 3) Foco na reabilitação: as intervenções devem permitir a melhoria das condições de vida das pessoas; 4) Coordenação estratégica e participação comunitária: cada operação deve ter, por um lado, uma forte liderança intersectorial e, por outro lado, assegurar o papel da comunidade na sua conceção e implementação; 5) Novas fontes de financiamento: as intervenções devem mobilizar também os recursos dos próprios moradores (iniciativa, trabalho, etc.) e apelar à mobilização de fundos privados no contexto de parcerias público-privado; 6) Durabilidade de resultados: os projetos e os seus resultados devem prevalecer para além da intervenção.” Em Reunião Informal de Ministros do Desenvolvimento Urbano, Marselha, 25 de Novembro de 2008, Workshop “*Cities and Deprived Neighbourhoods*”, Nota sobre “Bairros Críticos”.

mal - estar mais profundo, um mal-estar de civilização... ”. Entende o autor que a solução contra a exclusão está na criação duma sociedade solidária.

As políticas de conversão da sociedade de exclusão requerem uma evolução da conceção do direito. O princípio da igualdade de todos perante a lei (CRP, art.º 13º), é o princípio fundador da democracia garantida pelo Estado de Direito. Só uma política social do direito poderá ajudar a reconquistar um direito comum, através de medidas de discriminação positiva, visando a redução das desigualdades da sociedade de exclusão. Esta evolução do direito, no quadro da construção de uma sociedade solidária, poderia incentivar a iniciativa individual e coletiva.

2. A questão à luz dos Direitos Fundamentais

“Estado de direito é um Estado de justiça social. (...) Parece indiscutível que um Estado de justiça tem de encarar a exclusão social como um défice humano que corrói o próprio Estado de justiça. Assim, a marginalização social cria marginalidade no direito: defende melhor os seus direitos quem tiver possibilidades materiais. A exclusão social é também exclusão do direito e um Estado de direito que se pretenda um Estado de justiça tem de ser algo mais do que um Estado que encarcera os excluídos «fazendo justiça» ou um Estado que exclui os excluídos da justiça (os estrangeiros, as comunidades migrantes) ”⁵.

O Estado de Direito enquanto um estado de direitos fundamentais, democrático e social, transformou-se em Estado de direitos pessoais, políticos e sociais. A constitucionalização dos direitos revela a *fundamentalidade* desses direitos e reafirma a sua positividade, no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas. Assim, a segurança e a confiança são dimensões indeclináveis da paz jurídica.

Ora, pretende-se, com o processo de humanização criar condições melhores e mais humanas para determinados utilizadores de um serviço ou sistema. Trata-se dum processo que implica a evolução do Homem, através do aperfeiçoamento das suas aptidões, através

⁵ Em: “Estado de direito” – Joaquim José Gomes Canotilho.

da interação com o seu meio envolvente⁶. Os direitos humanos são os direitos e liberdades básicos de todos os seres humanos. São: direitos civis e políticos; direitos económicos, sociais e culturais (onde se destacam os direitos ao trabalho, à educação, à saúde, à habitação⁷, entre outros) e direitos difusos e coletivos.

Almeja-se que os direitos fundamentais, tal como estruturam o Estado de Direito no plano interno, como base indissociável dos direitos humanos, possam comportar uma abordagem sustentável que ampliam a aplicação do direito para além das barreiras territoriais de qualquer cidade ou país⁸. A finalidade da hermenêutica jurídica, consciente das limitações próprias da natureza humana, é de adequar a norma ao caso concreto, procurando sempre a justiça social e dignidade da pessoa humana. É fundamental discutir o aprofundamento das desigualdades presentes na sociedade capitalista, buscando uma conceção de justiça social que privilegia a igualdade de oportunidades. Deste modo, as discussões sobre os assuntos sociais e políticos no sentido de alcançar a almejada igualdade estão intimamente relacionadas com o princípio do *desenvolvimento sustentável*, num contexto de solidariedade intergeracional, cujo objetivo é o de suprir as carências do presente, sem gerar encargos e impedimentos para as gerações futuras.

CAPITULO III - ENQUADRAMENTO DO TERMO SUSTENTABILIDADE

O progressivo agravamento dos processos de degradação ambiental, bem como a exploração desenfreada dos recursos e bens naturais, têm resultado na ameaça da economia

⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas: “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.*”

⁷ Nos termos do preceituado no art. 65.º da CRP, habitação e urbanismo e no art.º 25, n.º1 da DUDH.

⁸ A este propósito leia-se: “...o ideal da democracia (...) fornece os parâmetros para um processo democrático de tomada de decisão coletiva que é o único caminho, que possibilita, em alguma medida alcançar a liberdade e a igualdade. Essa perspetiva está diretamente relacionada com a noção de sustentabilidade da democracia e as suas consequências para o desenvolvimento económico, social, político e ambiental. Essa centralidade da democracia para o desenvolvimento decorre da sua importância para o estabelecimento das condições políticas necessárias para o desenvolvimento humano, a prosperidade e a busca pela paz...” - Neimar Duarte Azevedo em Democracia, Igualdade Política e Desenvolvimento Sustentável – temas de Direito Sustentável, coordenador: Walter Santos Júnior.

e da qualidade de vida nas cidades. A cidade contemporânea é, muitas vezes, a cidade dos vazios urbanos. É, pois, na organização urbanística desses vazios que também se deve atentar à sustentabilidade. Nasce, deste modo, um novo conceito, defendido em seminários e publicações na área científico-acadêmica dos mais diversos campos do pensamento humano, denominado *Sustentabilidade*. O desenvolvimento sustentável é uma questão social relativamente recente no universo das complexas relações humanas, sendo a sua definição uma tarefa a ser desenvolvida. Por outro lado, sustentabilidade também pode ser definida como a capacidade do ser humano interagir com o mundo, preservando o meio ambiente, para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras.

1. Do Desenvolvimento Sustentável

Na década de 70, começa a ficar latente a preocupação com o desenvolvimento sustentável por meio da publicação, por parte do Clube de Roma⁹, da obra *Limites ao Crescimento*, que definiu cinco pontos inibidores do crescimento econômico: população, produção agrícola, recursos naturais, produção industrial e contaminação. A partir daí, foram crescendo as discussões e os debates acerca do desenvolvimento sustentável, sendo generalizado o seu conceito a partir do relatório Brundtland e atingindo o ápice na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, na qual se define a Agenda 21, ou seja, um conjunto de pressupostos que as nações deveriam adotar visando a sustentabilidade.

Assim, conceito de desenvolvimento sustentável surgiu, quando, em 1987 a Comissão para o Ambiente e Desenvolvimento, um órgão independente da Organização das Nações Unidas, elaborou o Relatório Brundtland, publicado com o título: “Nosso Futuro Comum”, segundo o qual:

”O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível

⁹ O Clube de Roma surgiu em 1968, formado por cientistas de diversas nacionalidades, com o objetivo de discutir os problemas que afligiam a humanidade e, a partir de políticas concretas, visar ao equacionamento desses problemas.

satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.”.

A partir desse conceito, a discussão tem evoluído e, quase sempre, gira em torno da busca de um suposto equilíbrio entre as dimensões económica, social e ambiental, como veremos adiante.

Seja no nível local seja ao nível global, o desenvolvimento sustentável entrou na pauta das preocupações de gestores públicos e privados, passando a ser compreendido e discutido de forma cada vez mais disseminada pela sociedade.

2. As três dimensões da Sustentabilidade:

- A hodierna importância da Sustentabilidade Social

Da supra citada fonte (primordial sobre o tema) extraímos conceitos fundamentais tais como a responsabilidade intergeracional, a conservação de recursos naturais e o provimento das necessidades do Homem, assim como a estruturação do conceito de sustentabilidade em três dimensões: a) *económica*: que acentua a necessidade dos planos territoriais se apresentarem como instrumentos de desenvolvimento económico¹⁰; b) *ambiental*: presente no planeamento territorial a vários níveis – como interesse a ponderar, objetivo a seguir e como finalidade específica dos planos; c) *a social*: enquanto processo de desenvolvimento do homem numa sociedade em que haja efetiva justiça social para todos. Busca-se o desenvolvimento, o lucro, mas sobretudo o princípio maior da dignidade da pessoa humana, sendo portanto um fator de concretização da humanização. Com efeito, em primeiro lugar é necessário respeitar o ser humano, para que este possa respeitar a natureza. E do ponto de vista do ser humano, ele próprio é a parte mais importante do meio ambiente. A sustentabilidade social é, assim, o aspeto da sustentabilidade, que engloba os direitos humanos, direitos do trabalho, a coesão social, o bem-estar, a segurança, a acessibilidade, sensibilidades religiosas e culturais e a equidade, sem assim descurar do

¹⁰ Plasmando territorialmente estratégias de desenvolvimento económico-social, desde logo articuladas com a dinâmica de planeamento de âmbito nacional e regional realizada no QREN e no PRODER.

respeito pelo meio ambiente, colaborando, desta forma, para o desenvolvimento sustentável do planeta.

A Sustentabilidade Social refere-se, deste modo, a um conjunto de ações que visam melhorar a qualidade de vida da população, com a diminuição das desigualdades sociais, concretização de direitos e garantia ao acesso a serviços (educação e saúde principalmente) possibilitando às pessoas o acesso pleno à cidadania.

Muitas são as definições atribuídas a este conceito.¹¹ Assistimos, na realidade, a uma clara diferenciação entre o Homem e todo o mundo natural. Segundo Ost: *“a noção de humanidade conduz ao centro do sistema kantiano de moralidade (...) esta humanidade é o que, no homem, marca a sua dignidade e merece respeito.”*. Estando o Homem no centro, é o único capaz de agir em conformidade com valores como o direito à vida e à liberdade, mas também com o único capaz da consciência de errar. Esta é a condição e responsabilidade da sua humanidade. Assim, o homem e toda a sua conduta é a pedra basilar do princípio do desenvolvimento sustentável (veja-se, a este propósito, o capítulo VII do presente). As componentes económica e ambiental são constituintes da sustentabilidade social que, por sua vez, assume especial relevo no campo do planeamento urbano e há-de funcionar ainda como um instrumento de realização de direitos só mediatamente relacionados com o território – o planeamento urbano enquanto agente de concretização deste princípio.

CAPÍTULO IV – O PLANEAMENTO URBANO COMO GARANTIA DA SUSTENTABILIDADE (SOCIAL)

1. Do direito do urbanismo¹²:

A natureza do urbanismo comporta quatro sentidos: urbanismo enquanto facto social, enquanto técnica, enquanto ciência e enquanto política. Explicando:

¹¹Nas palavras de Bosselmann, a “sustentabilidade é reflexo dum moral fundamental”, pressupondo respeito à integridade ecológica, possuindo portanto natureza normativa.

¹² CORREIA Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo – Volume I, 4ª Edição, Almedina

Relativamente ao primeiro, *o urbanismo enquanto facto social*, e que ora se vislumbra imprescindível na realização do presente trabalho, permite refletir sobre o aumento populacional nos aglomerados urbanos, que originou a progressão da taxa de urbanização¹³. O relatório do PNPOP indica, por um lado, a tendência para o despovoamento de amplas áreas rurais e, por outro, a urbanização das populações. O mesmo relatório acrescenta que o processo de urbanização português conduziu a um sistema urbano caracterizado por duas áreas metropolitanas: Lisboa e Porto.

O acréscimo da população nas cidades, em detrimento da contínua diminuição da população rural, encontra o seu principal fundamento na corrente migratória rústica-urbana, bem como no crescimento geral da população¹⁴, fenómeno que trouxe, naturalmente, graves problemas. Desde logo, o crescimento desordenado das cidades, motivado pela falta de um planeamento global, a grande procura de terrenos para construção e a conseqüente inflação dos mesmos, a escassez de habitações e a construção das mesmas desprovidas das obras de urbanização primária (rede de esgotos, abastecimento de água, eletricidade e arruamentos) e desobedecendo aos padrões mínimos de higiene, segurança, estética e conforto. Esta herança do intenso processo de industrialização deu lugar ao aparecimento dos bairros operários, onde as condições de vida dos indivíduos residentes são cada vez mais desumanas, um panorama que acarreta profundas violações dos direitos humanos. Nesta altura, as cidades integravam no seu espaço as fábricas e as residências empilhadas dos operários. Em **Portugal**, os chamados bairros de lata, têm sido alvo da intervenção por parte de alguns programas, como sejam: “Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto” e ao “Programa de Construção de Habitações Económicas”.

As contendas sociais provenientes das realidades acima descritas, exigem uma forte intervenção do Direito, o qual encontra resposta através da criação do chamado direito do urbanismo.

No que respeita ao segundo sentido do *urbanismo enquanto técnica* de criação e reforma das cidades, há que salientar, seguindo a perspetiva de Fernando Alves Correia, no

¹³ Por exemplo no ano 2002 o estudo das Nações Unidas indica uma taxa de urbanização de 51%.

¹⁴ As Nações Unidas indicam que em 2015 a população mundial atingirá 7040 milhões de indivíduos.

seu manual do direito do urbanismo, volume I, 4ª edição: o alinhamento; a expansão e renovação urbanas; o zonamento; a cidade jardim; a cidade linear; o regionalismo urbanístico; o plano urbanístico e o funcionamento racionalista; e as novas cidades; porquanto as técnicas urbanísticas não foram as mesmas ao longo dos tempos, acompanhando o desenvolvimento das cidades.

O *urbanismo enquanto ciência* tem por objeto a investigação e ordenamento dos aglomerados urbanos. O urbanismo é uma “*ciência compósita, que vai buscar conhecimento a várias ciências, tais como a geografia, a arquitetura e a técnica e construção, a estatística, a ciência económica, a ciência política, a ciência administrativa, a sociologia, a história, a ecologia urbana, e inclusive, à própria medicina, com o objetivo de possibilitar um desenvolvimento harmonioso e racional dos aglomerados humanos.*” (Fernando Alves Correia, manual do direito do urbanismo, volume I, 4ª edição) e, acrescentamos nós, a ciência do direito (p. ex. o fenómeno social do urbanismo está de mãos dadas com o direito, influenciando determinantemente institutos jurídicos dos quais se destaca o direito de propriedade do solo), tornando todas estas ciências transversais entre si.¹⁵ Exemplo desta transversalidade é relação com a sociologia, enquanto ciência que se dedica ao estudo dos grupos sociais e analisa as formas internas de organização, as relações que os sujeitos mantêm entre si e com o sistema e o grau de coesão existente na estrutura social; é uma ciência crucial no auxílio do urbanismo, sobretudo no que concerne ao processo de planeamento. Para a elaboração do plano urbanístico, a sociologia investiga o fenómeno da cidade, cuja análise permite aceder às tendências do processo de urbanização, dos movimentos da população, da situação sócio-laboral, do problema habitacional, entre outros. Sendo igualmente imprescindível nas fases seguintes até à execução do plano, onde vem comprovar se os prognósticos do plano foram acertados ou errados e de controlar e criticar a execução do mesmo.

Por fim, o *urbanismo enquanto política*, vem definir os meios e objetivos de natureza pública, com vista à ocupação, ao uso e à transformação racional do solo, conforme a

¹⁵ A este propósito também relacionamos urbanismo com ética, conforme o Capítulo VIII do presente.

definição feita pelo legislador no quadro dos princípios constitucionais dos artigos 165º n.º 1 al. z) da CRP e pela Administração Pública. Assim, as leis urbanísticas, bem como os planos de ordenamento do território, têm subjacentes várias ideias e objetivos de carácter político. A título exemplificativo: definir se se deve estimular ou não o crescimento da cidade, ou o desenvolvimento industrial, ou se o município deve apostar no turismo ou na cultura ou nos espaços verdes etc., decisões estas que antecedem a redação do plano municipal.

2. Contribuição do direito do urbanismo para o direito fundamental à habitação

Desde logo constatamos que a habitação sustenta a cidade e a cidade sustenta a habitação, numa lógica de corresponsabilidade, sendo, afinal, quer a cidade, quer a habitação reciprocamente apoiadas, e é neste mútuo apoio que se encontra a forma mais adequada de sustentabilidade, porquanto cidade sem habitação que acolha condignamente, não é uma verdadeira cidade, e habitação sem uma cidade cívica, convivial e estimada, não é uma verdadeira habitação.

Deste modo, a contribuição do direito do urbanismo para garantia da efetivação do direito à habitação (enquanto princípio constitucional do direito do urbanismo e direito fundamental de carácter social) é feita essencialmente por duas vias: *“pela via da planificação urbanística, já que é através dela que se reservam terrenos destinados à implantação de habitações, incluindo habitações sociais; e pela via da definição do direito administrativo da construção das regras técnicas e jurídicas a que deve obedecer a construção de edifícios destinados à habitação”* (Alves Correia V.1, p.138). Adianta o autor, que são incorporados no direito do urbanismo novos conceitos jurídicos, como sejam, entre outros: *“desenvolvimento social urbano”*, *“desenvolvimento sustentável”*¹⁶ e *“sustentabilidade das cidades”*. Este último decorre de uma tomada de consciência de que

¹⁶ A este propósito a Estratégia Nacional de Desenvolvimento sustentável (ENDS) afirma os seguintes objetivos: “preparar Portugal para “sociedade de conhecimento”, crescimento sustentado, competitividade à escala global e eficiência energética, melhor ambiente e valorização do património natural, mais equidade, igualdade de oportunidades e coesão social, melhor conectividade internacional do País e valorização equilibrada do território, um papel ativo de Portugal na construção europeia e na cooperação internacional e uma Administração Pública mais eficiente e modernizada.”

os problemas económicos, ambientais e sociais do fim do séc. XX e inícios de XXI, têm como principal cenário os aglomerados urbanos, tornando-se urgentes ações necessárias ao desenvolvimento da sustentabilidade, sobretudo no que concerne ao direito à habitação.

O planeamento estratégico do território e o urbanismo vislumbram-se imprescindíveis para garantir um desenvolvimento sustentável, hodiernamente entendido como gestão prudente do espaço comum. É ainda indispensável ver o planeamento do território como mecanismo de combate à segregação espacial urbana, de apoio a sectores da população mais vulneráveis, promovendo políticas de segurança urbana, de habitação, de oferta de serviços públicos, de acessibilidades e mobilidade urbana, de criação e desenvolvimento de emprego em bairro críticos, para a sua abertura ao resto da cidade promovendo, assim, uma maior mistura social e funcional. O planeamento territorial visa integrar o desenvolvimento social, transformando-se num planeamento integrado e de inclusão social, acabando por funcionar como um instrumento de realização de direitos só mediatamente relacionados com o território.

Consideramos que o planeamento territorial pode corroborar na resolução de questões sociais, para, através da regulação do uso do solo (este tem características que reforçam aquela função social) e do fenómeno da urbanização, garantir uma sociedade coesa integrada e socialmente sustentável, capaz de contribuir para a paz social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

3. De um urbanismo de expansão para um urbanismo de Reabilitação Urbana:

Motivada pelo fenómeno da expansão urbana, conjuntamente com a obrigação de cada cidade conservar a sua alma, surge como alternativa a *renovação urbana*, um traço característico do urbanismo pós-moderno. Pois,

“As cidades potenciadoras da economia por excelência e grandes responsáveis pela qualidade de vida (...), surgem como vítimas dos erros urbanísticos cometidos. Mostram as feridas que alastram no interior dos seus núcleos e crescem descontroladamente para

fora dos seus limites.” – Prefácio do Sr. Professor Dr. Marcelo Rebelo de Sousa em a “Reabilitação Urbana o atual regime Jurídico”, António Manuel Góis Nóbrega.

Assim, há vários espaços urbanos que carecem da implementação de mecanismos relativos à reabilitação urbana, não só pela escassa qualidade do processo de urbanização, como pela concentração populacional afetada pelos erros urbanísticos. Cada edifício em ruínas contagia toda a sua envolvente, efeito da degradação que se alastra com o envelhecimento da população. As zonas históricas e até mesmo as mais antigas dos aglomerados urbanos apresentam, em termos de segurança, fatores elevados de risco superiores aos espaços urbanos mais recentemente construídos.

Para alcançar o objetivo de desenvolvimento da sociedade através do desenvolvimento da cidade, é necessário transformar o território num espaço de qualidade de vida, quer no interior de cada habitação, quer dentro do condomínio que se vem instalando no Planeta. Deste modo, o mecanismo da reabilitação urbana tornou-se uma verdadeira necessidade demonstrada pelas imagens de tantos milhares de edifícios abandonados e em perigo nos espaços urbanos. Quanto mais se adiar a implementação desta realidade mais grave e onerosa a mesma se tornará.

Por outro lado, é necessária uma direta e permanente participação das populações e das organizações para se concretizar a reabilitação urbana como um processo integrado e não apenas reparar a imagem dos edifícios, participação praças etc., mantendo, em geral, no seu interior os materiais envelhecidos, em mau estado de conservação.

Nas palavras de Marcelo Rebelo de Sousa, no prefácio do livro Reabilitação Urbana o atual regime Jurídico, de António Manuel Góis Nóbrega “*A reabilitação urbana como tem sido concretizada estará inevitavelmente condenada ao insucesso, caso continue a ser encarada como uma mera operação de “cosmética”.*”

3.1 Da degradação urbana¹⁷

A degradação urbana é de ordem física, económica e humana, destacando-se as seguintes situações: a substituição de construções antigas por novas dissonantes, em termos físicos; a degradação progressiva de edifícios de interesse cultural e patrimonial, que, apesar de não poderem ser demolidos não são conservados e aguardam ruína; a inadequação das redes e infraestruturas urbanas e a inexistência de equipamentos e espaços de uso público; a obsolescência física e funcional do parque edificado, i.e. a desadequação do parque habitacional e terciário às atuais exigências funcionais; a falta de condições de acessibilidade e mobilidade nos centros das cidades, isolando-os ou bloqueando-os; a desqualificação do comércio tradicional; a deslocalização de atividades económicas; a desertificação e envelhecimento dos centros urbanos; a predominância de habitantes envelhecidos ou de fracos recursos financeiros, com fraca capacidade reivindicativa, entre outros.

- I. Vários são os fatores que contribuíram para a situação de degradação urbana, entre eles:

Os planos municipais de ordenamento do território apenas se debruçaram sobre a delimitação dos centros históricos e a inventariação e estrita conservação do património existente; a inexistência de planos de urbanização, de pormenor ou de instrumentos de programação adequados, que enquadrem as preocupações de proteção do património cultural e do património edificado num quadro normativo mais amplo; a própria legislação do arrendamento urbano contribuiu historicamente para a degradação do parque urbano, na medida em que gerou desinteresse e descapitalização dos proprietários pelo estado de conservação dos seus imóveis; as políticas de planeamento e de habitação social que, privilegiando a expansão urbana e a construção de zonas mono-funcionais, descuraram o potencial tradicionalmente integrador dos centros urbanos (os programas de realojamento e programas especiais de realojamento); a inexistência de critérios de localização de

¹⁷ Conforme a visão de Fernanda Paula Oliveira, em *Novas tendências do Direito do Urbanismo, De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão*, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2012;

atividades comerciais e de prestação de serviços em toda a zona urbana conduziu à deslocalização de atividades tradicionalmente ligadas aos centros urbanos para zonas peri-urbanas, gerando problemas de insegurança; a insuficiência e desarticulação de investimentos públicos e privados para o desenvolvimento urbano; a incapacidade de reivindicação e influência na transformação do espaço por parte dos habitantes dos centros antigos; e a dispersão e complexidade da propriedade urbana.

II. Soluções para enfrentar a degradação urbana:

Para fazer face à degradação da urbe, são apresentadas algumas soluções, desde logo:

“Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas (2006-2009).” PNPOT

- a) Criação de mecanismos que permitam à administração alcançar a efetiva afetação dos imóveis e dos solos às funções a que estão destinados nos instrumentos de política dos solos;
- b) Necessidade de sistematização de todos os programas de investimento financeiro no parque habitacional humano existente;
- c) Possibilidade de criação de um sistema de incentivos ou de redução de taxas associados ao cumprimento de objetivos sociais por parte do promotor imobiliário,

“Incentivar o cumprimento de objetivos sociais por parte dos promotores imobiliários, designadamente através da afetação de uma quota parte de habitação nova ou a reabilitar a pessoas com carências económicas, por exemplo, na construção de habitação social ou em operações integradas de revitalização urbana, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades urbanas sustentáveis (2006-2013).” PNPOT

- d) Aposta no reforço da miscigenação social, atraindo as zonas antigas para a habitação permanente de casais jovens, mas que também poderá passar pela integração de algumas famílias com carências sociais (não as relegando, por

imperativos de inclusão social, para bairros específicos construídos para o efeito) ou de núcleos estudantis;

- e) Para além da revitalização do parque habitacional urbano, é necessário promover o investimento na adequação do equipamento social e das infraestruturas públicas, na promoção de energias “limpas”, na criação de espaços verdes, na reversão da atual situação de poluição visual e sonora e a resolução dos problemas de acessibilidade e de estacionamento na área a revitalizar.

3.2 A política de Reabilitação Urbana

Temos vindo a referir a necessidade de implementação da política de reabilitação urbana no contexto da expansão urbanística. Trata-se, portanto, de um conceito desde cedo associado à componente urbanística de recuperação do edificado, numa política de conservação de imóveis e de valorização do património cultural, que aponta sobretudo para uma requalificação e revitalização das cidades e dos centros históricos, em particular das suas áreas mais degradadas e de qualificação da esfera habitacional, em prol de uma realização globalmente mais sustentável e harmoniosa das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação mais condigna.

Trata-se de um conceito que permite a intersecção de várias linhas de ação política, como sejam, as *políticas de coesão económico-social* – essenciais para o bem-estar da população, na perspetiva das questões habitacional e ambiental (por exemplo a necessidade de redução da pegada ecológica); *políticas de proteção e valorização do património cultural*; *políticas de ordem fiscal, económica e financeira* (com a atribuição de subsídios públicos, desde logo os programas de apoio à habitação: RECRIA¹⁸, RECRIPH¹⁹,

¹⁸ RECRIA, Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados, tem como objetivo financiar a execução de obras de conservação e beneficiação, que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, através da concessão de incentivos dados pelo estado e municípios.

¹⁹ RECRIPH, Regime Especial de Comparticipação e Financiamento de Prédios Urbanos em Regime da Propriedade Horizontal, traduz-se numa comparticipação a fundo perdido, concedida aos proprietários, para execução de obras de conservação ordinária e extraordinária de beneficiação nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, concedida pelo Município em 40% e pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU, em 60%.

REHABITA²⁰ e SOLARH²¹, e, ainda, o programa JÉSSICA/JHFP²²). A interceção destas políticas visa efetivar o Princípio da Sustentabilidade.

Assim a Reabilitação urbana deve ser vista como uma disciplina autónoma, com princípios e regras próprios, da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

À luz do preceituado no art.º 2º al. j) do RJRU, a reabilitação urbana é: *“a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através de realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação, demolição dos edifícios.”*.

Ora, nos termos do preâmbulo do diploma, o legislador optou por adotar um conceito amplo de reabilitação urbana, que vem apontar para uma disciplina integrada e coordenada de intervenções, de natureza essencialmente global. É, assim, considerada parte dum plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada com todas as políticas urbanas (conforme o estatuído no art.2 al. h) do RJRU). Assim, cumpre-nos destacar que a reabilitação urbana:

- Intervém sobre o tecido urbano existente numa escala territorial limitada;

²⁰ REHABITA, Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, regulamentado pelo Decreto-lei n.º 105/96, de 31 de julho, consiste numa extensão do programa RECREIA, abrange prédios situados nos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados e nas áreas históricas habitacionais, mas desde que abrangidos pelo acordo celebrado entre a CM e o IHRU acresce a possibilidade de uma comparticipação adicional a fundo perdido até ao montante de 10% para efeitos de realojamento e elaboração de projetos ou fiscalização.

²¹ SOLARH, Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação, destina-se a financiar sob a forma de empréstimo, sem juros, a conceder pelo IHRU, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação. Para além da reabilitação do parque habitacional, o SOLARH tem como objetivo a criação de condições que permitam estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos, facultando aos proprietários abrangidos os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações, pretendendo ainda favorecer o aumento da oferta de habitações para arrendamento com valores moderados de renda compatíveis com os rendimentos de estratos sociais de menor rendimentos.

²² O JHFP, *JESSICA Holding Fund Portugal* trata-se da operacionalização da Iniciativa JESSICA em Portugal, que visa financiar projetos sustentáveis em áreas urbanas, onde são definidas quatro áreas de intervenção consideradas prioritárias: 1- Reabilitação e regeneração urbana incluindo regeneração de equipamentos e infra-estruturas urbanas; 2- Eficiência energética e energias renováveis; 3- Revitalização da economia urbana, especialmente PME e empresas inovadoras; 4- Disseminação das tecnologias da informação e da comunicação em áreas urbanas.

- É ditada por preocupações de adequação e proporcionalidade dos instrumentos propostos;
- A sua política pauta-se por preocupações sociais: equidade territorial e social, reforço da miscigenação; intervindo na reversão da situação de escassez, envelhecimento e empobrecimento da população;
- É duma política intimamente ligada à promoção de um adequado ambiente urbano desde logo pela: Renovação e adequação do equipamento social e das infraestruturas públicas; Promoção de energias ou de indústrias “limpas”; Criação de espaços verdes; Reversão da situação de poluição visual e sonora; Resolução dos problemas de infraestruturas e de saneamento, recuperação e modernização do parque habitacional que apresente sinais de degradação física.
- Exige uma consideração integrada ao nível territorial e económico e social, pelo que deve ser ponderada conjuntamente com outras políticas;
- Tem como “vocação global” uma política “de fusão”, em que se misturam e priorizam interesses públicos e privados de várias ordens: a conservação e valorização integrada do património cultural, o acesso a uma habitação apropriada, a promoção da coesão social e territorial e a contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades através da gestão cautelosa do ambiente.

3.3 O regime da reabilitação urbana no contexto do novo paradigma urbanístico:

Conforme o exposto, verificamos que passámos de um *urbanismo de expansão*, com alargamento exponencial de perímetros urbanos e a conseqüente expansão irracional das infraestruturas no território, a um *urbanismo de contenção*, de colmatação dos perímetros urbanos e de reabilitação urbana. Esta, por sua vez, permite evitar os desperdícios que caracterizam a expansão urbana, de ordem: – *Territorial*: impedindo a ocupação de novos espaços; – *Financeira*: promovendo a racionalização das infraestruturas e equipamentos existentes; – *Ambiental e patrimonial*: em virtude da manutenção e valorização do património construído e do ambiente urbano; – *Social*: já que pode funcionar como mecanismo de identificação e integração sócio-cultural e promover o bem-estar das populações.

“Por este motivo a reabilitação urbana, posiciona-se também como uma via para contrariar o modelo de desenvolvimento urbanístico assente na expansão urbana, permitindo a consolidação e ocupação do já edificado e dos espaços expectantes dentro das cidades.”, Fernanda Paula Oliveira.

3.4 Sustentabilidade Social nos Planos:

Conforme temos verificado, o planeamento urbano lida com o processo de criação e desenvolvimento de programas e serviços que visam melhorar a qualidade de vida da população de áreas urbanas existentes ou planeadas. Um planeamento socialmente sustentável é alcançado por via do cumprimento do *princípio da ponderação de interesses* que tem em consideração os interesses habitacionais e sociais da população, especialmente a socialmente desfavorecida, podendo e devendo criar soluções de discriminação positiva a favor destes grupos. Estabelece também uma visão geral sobre a cidade que lhe permite detetar e corrigir os fenómenos de desequilíbrio e discriminação. Assim, partindo do entendimento das cidades como um todo conectado, *“as áreas urbanas enfermas também enfermam o resto da cidade”*²³, situação esta de desequilíbrio que acontece sempre que a dimensão humana estiver ausente do desenho urbano. Deste modo, não é favorável às cidades apostarem no seu desenvolvimento económico desconsiderando o equilíbrio social, porquanto a humanidade precisa de desenvolvimento e não de crescimento.

Contudo, surgem algumas dificuldades ao nível do solo, quando conjugamos urbanismo e sustentabilidade. Os projetos urbanos têm, muitas vezes, impacto sobre os sistemas de recursos naturais existentes ou a sua viabilização implica alterações nas leis de proteção de determinados recursos ou áreas.

*Assim, a reorganização de um espaço urbano sustentável*²⁴ *passará por:*

- Controlo do crescimento urbano, apostando na densidade e no preenchimento dos vazios urbanos, o que minimizará os custos. A prioridade

²³ Juli Ponce Solé em “Poder Local e Guetos Urbanos - as relações entre o Direito do Urbanismo, a segregação espacial e a sustentabilidade social.”

²⁴ Vide capítulo IX do presente.

na sobreposição de usos compatíveis deve combater a sectorização e zoneamento rígido, o que diminui a segregação social e o impacto ambiental;

- A redução do tráfego automóvel e correspondente poluição, complementado com a melhoria do sistema de transportes coletivos ou alternativos;
- Desenho de espaços à escala pedonal, melhorando a qualidade de vida das populações²⁵;
- A malha urbana ser pensada de acordo com a redução nos caminhos e trajetos percorridos pela população, definindo que o cidadão reduza a necessidade de utilização de automóvel ou transporte público;
- Adequação do traçado urbano às condições geofísicas e geoambientais - inter-relação entre o homem, natureza e espaço ocupado.

A adequação e transformação das cidades de acordo com o conceito de sustentabilidade têm vindo a tornar-se cada vez mais uma necessidade. É preciso que todos nos consciencializemos de tal necessidade, para que possamos trabalhar em conjunto para este objetivo comum.

CAPÍTULO V – O URBANISMO DE COESÃO SOCIAL NO QUADRO DE UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

O direito do urbanismo (sobretudo na sua vertente do planeamento do território) mostra-se fundamental na busca de soluções para muitos dos problemas de segregação social e espacial urbana – fenómeno que consiste na concentração de populações desfavorecidas em territórios circunscritos, caracterizados por uma degradação física e social. A segregação urbana é a projeção territorial das diferenças sociais, da exclusão social, da injustiça social que pode dar lugar à constituição de guetos (por oposição aos atuais “guetos ricos”, ou “condomínios fechados”), instabilidade social, marginalidade ou

²⁵ As cidades pedonais são cada vez mais apreciadas, proporcionando inclusive um estilo de vida mais saudável. Veneza e Copenhaga são exemplos de cidades pedonais desenvolvidas e estruturadas.

violência, agravados quando associados ao fenómeno da imigração ou segregação por classe ou etnia. Assim, torna-se necessário que os Estados garantam que a *“habitação e as políticas de planeamento de urbanização tentem dar aos imigrantes e minorias étnicas a liberdade de escolha que tem o resto da população...”*²⁶. É neste contexto que se introduz no âmbito do direito do urbanismo a perspetiva social do princípio do desenvolvimento sustentável.

A doutrina do planeamento urbano vem, desta forma, dar especial atenção à dimensão social da sustentabilidade, acentuando as ideias de equidade, justiça social e justa distribuição dos custos gerados pela cidade. O princípio do desenvolvimento sustentável apresenta-se, na realidade, como uma garantia de equilíbrio entre o progresso económico, a sustentabilidade ambiental e a coesão social.

1. A Coesão Social e os seus “Garantes”:

A **Coesão social** é um termo da sociologia que representa a política de cooperação nas áreas social, económica e territorial. O conceito, em termos de dinâmica da vida social, vem designar a harmonia, a união das forças sociais e das instituições que as sustentam e que concorrem para um fim harmonioso e coerente de vida em comum. A coesão social implica, necessariamente, um certo grau de solidariedade, sendo o processo mais indicado para a concretização da integração social. Opõe-se, assim, a uma sociedade coesa, uma sociedade desorganizada, polarizada espacial e socialmente, que exclui pessoas, grupos ou mesmo territórios. Efetivar os direitos sociais é trabalhar no sentido de uma sociedade mais solidária, mais justa e, portanto, mais coesa, lutando contra as desigualdades, as discriminações e violação de direitos. Não pode haver coesão social numa sociedade, como é a europeia atual, em que embora dois terços dos cidadãos vejam os seus direitos garantidos, um terço não consegue satisfazer as suas necessidades essenciais e por isso está excluído, vivendo à margem da sociedade. Trata-se de um dos pilares da democracia. Dependendo da interação social no seio do grupo social, haverá maior ou menor coesão²⁷. Assim, uma sociedade igualitária, equitativa e justa terá um grau substancial de coesão

²⁶ Conselho da Europa 2000, p.15.

²⁷ Conforme a comunicação apresentada Maria Joaquina Ruas Madeira, Coesão Social e Ação Social, Direcção-Geral da Ação Social, na comemoração do Dia da Segurança Social, em 8 de Maio de 1996).

social, uma vez que os integrantes fazem parte de um só grupo com interesses e necessidades comuns.

Indicamos, desta forma, alguns dos garantes da coesão social:

a) O Zonamento de Inclusão (Z.I.) – Estudo comparado

O Zonamento é um instituto do direito do urbanismo que surgiu contra a segregação racial nos EUA, nos anos 60, quando se percebeu que a regulação do uso do solo em muito contribuía para a perpetuação de situações de segregação naquele país. Preconizava fundamentalmente a mistura de classes sociais numa mesma área territorial, com vista ao reforço da coesão social. Assim, visando garantir a inserção das camadas da população desfavorecida em determinadas áreas urbanas, o Z.I., impõe a obrigação de construir parte das residências com características que permitam a venda ou arrendamento a preços reduzidos.²⁸

Embora em Espanha a atual Lei dos Solos²⁹ integre expressamente o princípio do desenvolvimento urbano e territorial sustentável, considera-se que, na prática, existe uma total ausência de tratamento jurídico das relações entre o direito do urbanismo e a segregação social.

Em França é aprovada a Lei da Solidariedade e de Renovação Urbana de 2000, que introduz a diversidade de usos urbanísticos como forma de luta contra a segregação espacial e exclusão social acrescida de um conjunto de obrigações jurídicas implementadas³⁰.

²⁸ Porém, este instituto (Z.I.) pode ganhar outras características, por ex.: a reserva de terreno para que o Poder Público construa habitações sociais; o revigoramento de áreas degradadas; a obrigação de que as residências sociais não sejam erguidas concentradamente numa área ou em poucas áreas da cidade.

²⁹ Lei n.º 8/2007 de 28 de Maio, exige que trinta por cento das novas residências sejam reservadas a um regime de proteção pública que estabeleça preços máximos de venda ou arrendamento.

³⁰ A título exemplificativo da diversidade: a coexistência de usos urbanísticos variados; a diversidade de tipologia de habitações na mesma área e diversidade de grupos sociais no mesmo espaço geográfico. *O Code de L' Urbanisme* estabeleceu um prazo de vinte anos para que os municípios a depender do tamanho da população bem como doutras características, venham a possuir residências sociais na quantidade de vinte por cento do conjunto de habitações existentes e previu expressamente a mistura social nas habitações urbanas.

Já no Brasil, os planos municipais do ordenamento devem consignar a criação de zonas especiais de interesse social, cuja finalidade coincide com a do Z.I.³¹.

Em Portugal, o artigo 145.º, alíneas b) e d) do Planeamento Regional de Ordenamento do Território do Alentejo³² impõe, nas suas urbanizações, a afetação de cotas de habitação a custos controlados, bem como o acesso a famílias jovens a alojamentos a preços razoáveis, de forma a atenuar as carências habitacionais a nível municipal.

Está-se em crer que o principal motivo de inserção nas várias legislações (p. ex.: EUA, Espanha, França, Brasil e Portugal) de mecanismos no âmbito do zonamento de inclusão seja a tentativa de mitigar a segregação social.

Embora o *zoning* constitua um pilar do urbanismo contemporâneo, são-lhe apresentadas críticas, como sejam: representando um custo à iniciativa privada, acaba por limitar o mercado imobiliário residencial, conduzindo à diminuição da oferta e aumento dos preços, prejudicando os mais pobres; ou que o Z.I. consiste numa forma de deslocar os custos das políticas habitacionais do poder público para a iniciativa privada, não sendo apto a distribuir os custos de implementação por um largo espectro da sociedade; ou ainda a incompatibilidade o Z.I. com o direito de propriedade³³. Neste contexto, há quem defenda a dimensão individualista do direito de propriedade, alegando que, com o *no zoning* (ausência de qualquer zoneamento imposto pelo poder público - um exemplo do *no zoning* vigora na cidade Houston, Texas) os cidadãos mantêm sobre os seus bens total controlo, evitando, por exemplo, a manipulação de imóveis por agentes públicos que visem benefícios políticos. Afirmam que o Z.I. restringe o mercado, gerando custos económicos e sociais. Assim, onde existam aglomerados de famílias de baixa condição social, possivelmente o comércio que surja seja adaptado às necessidades específicas daquela população, atividades que poderiam ser constringidas caso incidisse algum tipo de zoneamento. Neste sentido, ensaiam-se novas formas de zoneamento menos rígido, como o *incentive zoning*, que identifica os usos desejáveis, e o *mixed-use zoning*, que recomenda usos indesejáveis, compatíveis e preferenciais, considerando que se deve abandonar o

³¹ A legislação de Direito Público refere-se à expressão “interesse social”, reportando-se, normalmente, ao atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população, à redução das desigualdades económicas e sociais.

³² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010 de 2 de Agosto.

³³ José Afonso da Silva: “*a propriedade urbana é resultado da projeção da atividade humana...*”

sistema de zonas monofuncionais e criar áreas de uso misto, p. ex. com habitações, serviços e comércio, numa coexistência harmoniosa de funções. Esta mistura de funções é acompanhada da mistura social através da reserva de terrenos para a criação de programas de alojamento.

Atualmente as previsões de planeamento municipal incluem já medidas promotoras de inclusão social e de sustentabilidade urbana. Deste modo, aponta-se, como forma de garantir o planeamento socialmente sustentável, a promoção por via do plano, da coexistência, no mesmo espaço, de usos urbanísticos variados e/ou de tipologias de habitação destinadas a diferentes estratos sociais, potenciando, deste modo, a convivência, num espaço comum, de pessoas de classes sociais e grupos culturais distintos, promovendo uma maior riqueza do tecido social e o fortalecimento desta coesão. Por sua vez, o plano diretor municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, bem como da política habitacional, como garante da sustentabilidade e concretização de modelos de desenvolvimento económico-social indispensáveis à coesão social.

b) A “Mistura” Social

De modo a alcançarmos uma sociedade e um urbanismo igualitários e mais justos, verificamos que é necessário promover medidas para efetivar a coesão social. Aponta-se, como um caminho possível, a promoção (ou talvez, a imposição), por via do plano, da coexistência, no mesmo espaço, de usos urbanísticos variados (residencial, comercial, industrial) e/ou de tipologias de habitação destinadas a estratos sociais diferentes – a exigência de que os planos promovam a referida “mistura” pode ser feita pelo próprio legislador – potenciando assim a convivência, num espaço comum, de pessoas de classes sociais e grupos culturais distintos, promovendo uma maior riqueza do tecido social e o fortalecimento da respetiva coesão.

A promoção da coesão social passará por assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral (objetivo estratégico do PNPOT). Para tal é necessário, prioritariamente:

- Desenvolver um planeamento participado e reforçar a oferta de equipamentos de solidariedade e ação social, por forma a responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais;
- Desenvolver intervenções integradas de base territorial de combate à pobreza e à exclusão social, promovendo ações que contribuam para o desenvolvimento e qualificação de grupos excluídos socialmente ou com necessidades de apoio específico;
- Reforçar o desenvolvimento das Redes Sociais através da consolidação e alargamento das parcerias a nível local e do aprofundamento da abordagem estratégica;
- Reforçar a oferta de equipamento base, de forma a promover a função do desporto e da atividade física, quer na melhoria da saúde das populações mais vulneráveis, quer na promoção da sua inclusão social;
- Ampliar os programas de segurança de proximidade e comunitários por parte das forças de segurança, e desenvolver ações de apoio a pessoas com deficiência, idosos, crianças em idade escolar e mulheres vítimas de violência doméstica.

c) **A Política de Reabilitação Urbana**

O objetivo de coesão social, também é conseguido, para além do Z.I. e da mistura social, pela reabilitação urbana, sobretudo de espaços já construídos embora submetidos a processos de degradação, como é visível em áreas urbanas centrais ou de habitação social, cujo objeto consiste em tornar atrativos os espaços em vias de degradação, integrando-os no tecido urbano.

A reabilitação urbana por intermédio dos instrumentos urbanísticos, como acontece com o planeamento do território, vem permitir a criação de habitações sociais fora dos espaços em dificuldade, abrangendo, simultaneamente, o aumento da procura de habitações nestes locais por parte das classes médias. Conciliando estes efeitos, a reabilitação urbana, certamente, vai garantir o combate à segregação urbana e consequentemente fomentar a mistura e coesão social.

Por outro lado, a política de reabilitação urbana deve ser analisada em articulação com outras políticas, que por sua vez também contribuirão para o desenvolvimento sustentável das cidades nas suas três vertentes, económica, ambiental e sobretudo social.

Assim, a legislação aponta para um conceito amplo de reabilitação urbana, que opta por uma disciplina integrada, e coordenada das distintas intervenções de ordem: – Urbanística, Habitacional, De proteção e valorização do património cultural, Ambiental, De coesão social, De (racionalização de) transportes intimamente relacionada com a reordenação da vida nas cidades.

- São objetivos da reabilitação urbana, enquanto garante da coesão social, nos termos do artigo 3º RJRU:

➤ *A reabilitação urbana e as políticas sociais*

A reabilitação urbana pode, com efeito, funcionar como mecanismo de identificação e integração sócio cultural e de promoção do bem-estar das populações através de: – Promoção da sustentabilidade social e económica dos espaços urbanos; – Fomento da revitalização urbana, orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano, em que as ações de natureza material são concebidas de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica; – Garantia da integração funcional e da diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes; – Qualificação e integração das áreas urbanas especialmente vulneráveis, de forma a promover a inclusão social e a coesão territorial; – Promoção da igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas.

➤ *A reabilitação urbana e a política habitacional:*

Tem como objetivos: Melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados e desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna. Isto considerando os problemas decorrentes da degradação do parque habitacional, que são motivados: – Pela resposta da legislação do arrendamento urbano (NRAU): a íntima ligação entre a reabilitação dos edifícios e a atualização das rendas (o regime jurídico das obras em prédios arrendados e o seu relativo insucesso); – Pelos programas de realojamento e a construção de bairros sociais como uma resposta parcelar aos problemas da habitação e como fator de agravamento dos problemas urbanísticos (segregação e exclusão); – Pela opção do PNPOT de implementação de programas municipais de resposta às graves carências habitacionais, em coerência com os

objetivos de equidade social e territorial, reforçando a solução de reabilitação do parque devoluto em relação à construção nova (2007-2013); – Pelo Programa Estratégico da Habitação, no âmbito do qual, quando aprovado, o Estado assumirá o papel de regulador adquirindo ou arrendando imóveis.

➤ *A reabilitação urbana e o direito do património cultural:*

Os instrumentos de reabilitação urbana são importantes para: A preservação, salvaguarda e valorização do património cultural; Afirmar os valores patrimoniais, materiais e simbólicos como fatores de identidade, diferenciação e competitividade urbana; e Promover a sustentabilidade cultural dos espaços urbanos.

➤ *A reabilitação urbana e o direito do ambiente:*

A promoção da sustentabilidade ambiental dos espaços urbanos adquire-se: – Através da promoção da qualidade do espaço urbano, requalificação os espaços verdes e os espaços públicos e de lazer nas cidades; – Fomentando a adoção de critérios de eficiência energética em edifícios públicos e privados, utilizando os recursos de forma poupada, sobretudo os não renováveis; – Reduzindo a poluição e a degradação ambiental e promovendo as energias renováveis e a eficiência energética.

➤ *A reabilitação urbana e as políticas de transportes e mobilidade*

A reabilitação urbana visa também: Promover a melhoria geral da mobilidade, nomeadamente através de uma melhor gestão da via pública e dos demais espaços de circulação; Promover a criação e a melhoria das acessibilidades para cidadãos com mobilidade condicionada.

Em função destes objetivos, o procedimento de reabilitação urbana, enquanto garante da coesão social, visa também permitir aos proprietários manter a sua residência no local, caso não tenham capacidade para compartilhar financeiramente nos custos da operação. Os mecanismos propostos vão no sentido do favorecimento financeiro ou de atribuição de benefícios fiscais; da possibilidade de conversão dos direitos de propriedade noutros direitos, como a superfícies, o usufruto ou arrendamento; entre outros.

Todas estas são exigências de um planeamento urbanístico económica, ambiental, mas sobretudo socialmente sustentável, que sempre requer uma participação ativa das pessoas, devendo, para o efeito, estabelecer-se mecanismos participativos e socialmente integradores.

d) Participação social

A mistura social, enquanto garante da coesão, espelha uma realidade marcada pela forte diversidade e heterogeneidade que caracteriza o espaço urbano coletivo. Para assegurar os interesses de todos, os instrumentos e entidades do planeamento deverão aproximar-se das necessidades e interesses associados a todos os intervenientes, de forma a garantir a sua efetiva e eficaz participação. São assim impreteríveis dimensões do princípio da sustentabilidade social, as ideias fundamentais da democracia e da promoção da plena participação do público.

Para assegurar a igualdade na diversidade, os procedimentos do planeamento deverão seguir algumas diretivas³⁴, desde logo: Refletir as necessidades dos diversos grupos da população; fazer levantamento de dados relativos aos grupos locais; garantir a participação a grupos com necessidades distintas; promover abordagens a grupos-alvo, criando compromisso com os mesmos, e obtendo da sua parte envolvimento comunitário; atender às necessidades de determinados grupos sociais, designadamente as minorias étnicas; identificar os recursos; envolver as comunidades nas soluções; eliminar barreiras físicas; avaliar o impacto social das escolhas tomadas; tornar os espaços inclusos e seguros para todos os estratos sociais e distintos grupos.

Da perspetiva do princípio da solidariedade intergeracional, a doutrina tem-se questionado sobre como se dará cumprimento à participação das gerações futuras no procedimento de planeamento e como promover a representação atual de todos os interessados, de modo a garantir a coesão e sustentabilidade social.

³⁴Conforme consta do: Diversity and Equality in Planning. A good practice guide, School of the Built Environment, Herot-Watt University, Edinburgh e Office of the Prime Minster, janeiro 2005

e) **Controlo judicial como garante da coesão e sustentabilidade social**

A atividade administrativa de planificação é marcada por uma ampla margem de liberdade, eventualmente condicionadora dos direitos e interesses dos particulares, (v.g.: no que concerne ao direito de propriedade), bem como de interesses públicos singulares, tornando-se por isso necessária uma especial atenção, nomeadamente no que respeita à definição dos seus limites e do conseqüente controlo jurisdicional. Os limites da discricionariedade de planeamento, tal como salienta o Professor Fernando Alves Correia, “resultam essencialmente dos princípios jurídicos fundamentais ou estruturais dos planos”. Deste modo, há desde logo que avultar que, de entre os limites da atividade administrativa planificadora e discricionária, podemos encontrar alguns limites que são comuns aos princípios jurídicos tradicionais, que se podem conformar com o princípio do desenvolvimento sustentável, como sejam: o princípio da proporcionalidade e o princípio da igualdade.

O *princípio da proporcionalidade* impõe que a atividade administrativa planificadora, seja necessária, adequada e proporcional (em sentido estrito) ao fim público urbanístico. No que concerne às questões sociais, este princípio vem permitir a anulação judicial de soluções urbanísticas com impactos negativos pelas suas conseqüências segregadoras, sem que existam benefícios para o interesse geral que as possam justificar.

Por sua vez, o *princípio da igualdade*, afigura-se como um limite ao carácter discriminatório e desigualitário do plano, uma vez que este constitui uma fonte de desigualdade em relação aos proprietários. Este princípio, poderá levar à anulação de decisões discriminatórias, quando estas, p. ex., impeçam determinados grupos sociais/étnicos de aceder a uma habitação condigna e adequada às suas necessidades, originando a discutida segregação espacial urbana e até mesmo discriminação por fatores económicos. Desta forma, a sua violação, parece comportar conseqüências jurídicas distintas, consoante se trate da violação da componente imanente – *princípio da igualdade imanente ao plano*, cuja violação culminará na invalidade das disposições do plano; ou violação da componente transcendente – *princípio da igualdade transcendente ao plano*, cuja violação ou o desvio implicará analisar o impacto do sacrifício ou da desigualdade patrimonial imposta ao particular, em termos compensatórios/indemnizatórios, de expropriação do plano.

Assim, ainda que seja escassa a sensibilidade judicial para as questões sociais relacionadas com o território, fomentada sobretudo por uma parca intervenção do legislador urbanístico que insiste em atribuir à Administração um intenso poder criador, verificamos que coexistem outras formas de consolidação daquelas questões, e que as mesmas estão subjacentes ao princípio do desenvolvimento sustentável. Para o efeito, atendemos à importância dos meios de controlo jurisdicional que vêm impor limites à discricionariedade do planeamento, decorrentes dos princípios constitucionais (artigo 266.º, nº 2, da CRP) da proporcionalidade e da igualdade, assim como os decorrentes dos demais princípios orientadores da atividade administrativa, princípios estes, que sustentam um controlo jurisdicional, que se quer rigoroso e intenso, onde não haja lugar a decisões arbitrárias e prejudiciais dos cidadãos.

Para atingir o mesmo fim, acresce a necessidade de reforço do controlo do procedimento de planificação, que visa facultar aos tribunais a possibilidade de verificar se, na pendência daquele procedimento se considerou efetivamente o fator da segregação espacial, pesando-se as medidas alternativas que se possam adotar para a atenuar ou evitar. Este rigoroso controlo será feito com base na documentação que acompanha o plano, da qual deverá contar que as respetivas opções foram baseadas num exaustivo exame do impacto social das mesmas.

As soluções apresentadas deverão funcionar como garantes das questões sociais no planeamento do território, sempre sustentadas pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido somos em concordar com parte da doutrina que atribui relevo autónomo ao princípio da sustentabilidade social enquanto mecanismo de controle das decisões planificadoras e, por conseguinte, como um limite (juntamente com os princípios e o controlo do procedimento de planificação supra mencionados) à discricionariedade do planeamento urbano.

CAPÍTULO VI – PERSPETIVA EUROPEIA DA REABILITAÇÃO URBANA³⁵, ENQUANTO GARANTE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1. Da evolução do conceito de reabilitação urbana

Nas décadas de 60 e 70, o conceito de reabilitação urbana vem associado à problemática da cidade histórica. A reabilitação surge no âmbito de uma política de conservação integrada, como resposta ao declínio físico, social e económico dos tecidos antigos.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa, definiu pela primeira vez o conceito de reabilitação, segundo o qual, a reabilitação é a forma pela qual se procede à integração dos monumentos e edifícios antigos no ambiente físico da sociedade contemporânea, “(...) *através da renovação e adaptação da sua estrutura interna às necessidades da vida contemporânea, preservando ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural.*”

Emergindo das preocupações relacionadas com o princípio da preservação do património cultural, o leque de princípios subjacentes à reabilitação urbana ampliou-se, passando a incluir, nos finais dos anos setenta *princípios de âmbito social* – princípio da justiça social e da partilha por todos das mais-valias geradas pelo processo; *democrático* – princípio da descentralização e da participação da população em todas as fases do processo; e *ambiental* – preocupação com a qualidade do ambiente urbano e dos espaços públicos. Também os fundamentos que justificam a reabilitação urbana se alargaram, passando a incluir razões de ordem cultural, urbanística, social, económica, ecológica, funcional e ambiental.

³⁵ Cf. A visão do Conselho da Europa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Depart. de Edifícios - Núcleo de Arquitetura e Urbanismo Texto de opinião # 08 Ordem dos Arquitetos. Encontro “Cidade para o Cidadão. O Planeamento de Pormenor em Questão” Contributos recebidos das entidades convidadas a colaborar na preparação do encontro.

2. A reabilitação Urbana e o Direito à Cidade

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito das políticas urbanas e da democratização da gestão da cidade, esteve na origem do lançamento, em 1992, da *Carta Urbana Europeia*³⁶. Esta Carta baseia-se numa abordagem local aos problemas, designadamente sobre o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida e na identificação de princípios orientadores de aplicação europeia. Reconcilia a dimensão territorial da cidade com a sua dimensão humana, baseando-se ainda na convicção de que os cidadãos têm direitos urbanos básicos e que através a *Declaração dos Direitos Urbanos*, se estendem os direitos humanos ao ambiente urbano. São definidos vinte direitos urbanos, de entre os quais: o direito a ser protegido da agressão; da poluição; de um ambiente urbano difícil e perturbador; o direito de exercer controlo democrático, sobre a sua comunidade local; o direito ao desenvolvimento económico e sustentável; o direito a uma habitação condigna e à harmonização de funções, à saúde, à cultura e integração multicultural; à mobilidade; à igualdade e à realização pessoal; o direito à qualidade da arquitetura e do ambiente físico.

É, assim, um dos objetivos das políticas urbanas atingir o equilíbrio entre a preservação do património e criação e inovação, integrando o novo sem destruir o antigo, segundo o princípio do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, as consequências nefastas a nível social de intervenções sobre as áreas construídas, que visavam exclusivamente o lucro e o desenvolvimento económico, levaram a uma nova consciencialização da necessidade de integrar as várias políticas urbanas, conforme o tema *habitação*, um dos princípios declarado na Carta Urbana Europeia.

A procura da *coesão social* torna-se assim num dos objetivos fundamentais destas políticas, bem como a participação por parte da população, nas tomadas de decisão que afetam o seu quadro de vida. Surge uma nova abordagem, global e integrada, aos problemas da cidade, que pretende responder de forma conjunta aos desafios sociais, económicos, ambientais e culturais do desenvolvimento urbano. Para alcançar a qualidade de vida urbana e o desenvolvimento local, a cooperação entre todos os atores e a abordagem integrada são a única via a seguir. Para tanto devem criar-se condições

³⁶ Carta Urbana Europeia e Declaração dos Direitos Urbanos, adotadas pela Resolução 234 da Conferência.

adequadas para uma cultura democrática descentralizada e plural, que apele a todos os cidadãos e estratos sociais, incluindo os mais desfavorecidos, com o objetivo de providenciar para a melhoria da qualidade de vida para todos.

Com o alargamento da política de conservação integrada a todos os edifícios, a reabilitação urbana passa a ser encarada como política de qualificação do ambiente urbano e rural, através da qual se fomenta o desenvolvimento económico, social e cultural dos estados.

A reabilitação do património arquitetónico desempenha um papel fundamental ao nível da coesão social, através da preservação dos valores sociais e culturais das comunidades locais. A manutenção do tecido edificado deve realizar-se a par com a manutenção do tecido social, no espírito de respeito e compreensão pelas diferentes culturas e comunidades. Devem ser adotadas medidas legais e financeiras que protejam a função residencial e que garantam a não expulsão dos residentes em consequência do aumento dos preços gerado pela própria reabilitação.

3. O Desenvolvimento Sustentável e a Reabilitação Urbana

Como resposta aos crescentes problemas ambientais gerados pelo desenvolvimento humano, o conceito de desenvolvimento sustentável surge em 1987³⁷. A integração deste conceito nas políticas europeias de ordenamento do território deu os seus primeiros passos nos anos oitenta, mas teve o seu impulso decisivo no início dos anos noventa com a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, denominada Cimeira da Terra (também conhecida por ECO 92) e a Conferência Habitat II:

➤ Na Cimeira da Terra foram lançados dois documentos:

- a) A Declaração do Rio³⁸, na qual os países se comprometem a seguir 27 princípios fundamentais tendentes a salvar a Terra dos perigos provocados pelo desenvolvimento industrial e económico e que regulam os direitos e

³⁷ Conforme o disposto no Capítulo III, ponto 1., do presente.

³⁸ *Rio Declaration on environment and development: 27 principles of rights and responsibilities of nations in the pursuit of development and well-being of people.* Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3 e 4 Junho de 1992.

responsabilidades de cada estado na definição das suas políticas ambientais e de desenvolvimento, tendo como objetivo o bem-estar das populações. O direito ao desenvolvimento deve ser cumprido de forma a dar uma resposta equilibrada às necessidades ambientais e de desenvolvimento das populações atuais, sem comprometerem os direitos fundamentais e as perspectivas de desenvolvimento das gerações futuras.

b) A Agenda 21, que consiste num plano de ação global, a ser levado a cabo a nível global, nacional e local, em todas as áreas nas quais a atividade humana tem impacto no ambiente (sobretudo através de programas de inclusão social, sustentabilidade urbana e rural, preservação dos recursos naturais e minerais e ética política para o planeamento rumo ao desenvolvimento sustentável).

➤ A Conferência Habitat II³⁹, por sua vez, conduziu à adoção de um plano de ação global para o desenvolvimento dos assentamentos humanos, com dois objetivos principais: proporcionar abrigo adequado para todos e desenvolvimento sustentável dos assentamentos num mundo em urbanização. A estratégia baseia-se nos valores da transparência, capacitação e participação, num espírito de cooperação a todos os níveis.

Os anos noventa foram, assim, dominados pelo conceito de desenvolvimento sustentável e pela crescente *globalização*. A *coesão social* e territorial, assim como o desenvolvimento económico sustentável e a proteção dos recursos naturais, culturais e da diversidade das paisagens foram, em todos os estados da Europa, temas centrais do debate.

Transversal a todas as políticas encontra-se uma nova atitude: a prudência e a gestão cautelosa dos recursos, sejam eles naturais ou culturais. O conceito de reabilitação concebido segundo os princípios da conservação integrada, tem muito em comum com os objetivos do desenvolvimento sustentável, porquanto ambos pretendem otimizar a utilização dos recursos integrando-os na vida contemporânea e contribuindo para desenvolvimento, segundo uma atitude cautelosa, de respeito e preservação, que não ponha em risco a passagem desses mesmos recursos para as gerações futuras.

³⁹ Agenda Habitat II. Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos Habitat II, Istambul, 3 a 14 Junho de 1996.

Destacam-se os seguintes objetivos subjacentes ao desenvolvimento sustentável:

Promover a coesão social entre os países da Europa, através da implementação de princípios de desenvolvimento sustentável à escala Europeia; Promover a coesão territorial através de um desenvolvimento social e económico mais equilibrado das regiões; Assegurar a diversidade biológica e das paisagens na Europa e a sustentabilidade do ambiente natural; Harmonizar as expectativas económicas e sociais em relação ao território e as suas funções ecológicas e culturais; Desenvolver estratégias de turismo sustentáveis; Controlar a expansão urbana e contenção das tendências para a suburbanização; Elevar a qualidade de vida e melhorar as condições de habitabilidade das áreas urbanas; Dar prioridade à reabilitação urbana em detrimento da construção nova e da ocupação extensiva do solo; Reabilitar áreas degradadas e diversificar atividades e grupos sociais dentro da estrutura urbana; Proteger e valorizar o património cultural e natural.

4. Reabilitação Urbana como garante da Coesão Social:

De acordo com o Conselho da Europa, a coesão social é a capacidade de uma sociedade em assegurar o bem-estar de todos os seus membros, minimizar as disparidades e evitar a polarização. Uma sociedade coesa é uma sociedade solidária, composta por indivíduos livres na prossecução de metas comuns por vias democráticas.

Neste sentido, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, sobre a melhoria de áreas urbanas desfavorecidas da Europa, recomenda o reforço do papel das políticas de reabilitação de áreas urbanas desfavorecidas ou “cinzentas”, construídas segundo os princípios da “eficiência” e “funcionalidade”, sem ter tido em consideração valores estéticos, e a necessidade de, através da intervenção territorial, promover a integração social. Acresce a esta situação o facto de estas áreas serem habitualmente habitadas por populações desprivilegiadas e desempregadas, e de este ser um fenómeno gerador de frustração, crime, falta de coesão social, isolamento e marginalização. Assim, considera-se que o envolvimento ativo destas populações numa campanha cujo objetivo seja melhorar a aparência das áreas urbanas onde habitam, segundo o princípio subsidiário a três níveis –

famílias, bairros e comunidades – contribui para eliminar muitos fenómenos sociais negativos, favorecendo a promoção da cidadania democrática através dos esforços conjuntos nas tomadas de decisão que afetam os habitantes. Considera-se que com o auxílio de especialistas, a melhoria das áreas urbanas desfavorecidas poderia ser conseguida a baixo custo, através da valorização dos espaços públicos, fachadas e áreas comuns.

Com o virar do milénio deu-se uma consolidação das tendências desenvolvidas durante os anos noventa, sobretudo com: o reconhecimento da importância do valor humano do património; a aplicação do conceito de conservação integrada do planeamento urbano ao ambiente; o princípio do respeito pela diversidade cultural; a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentado que seja simultaneamente democrático e justo, para contrabalançar as leis do mercado livre; a definição de estratégias éticas de desenvolvimento no mercado global que tenham por objetivo promover a prosperidade ao mesmo tempo que reconhecem a dimensão essencialmente pública de salvaguardar o património cultural assim como a sua diversidade, como meio fundamental de garantir que as minorias étnicas e os imigrantes mantenham as suas raízes ao mesmo tempo que se integram na comunidade; o reconhecimento de que o acesso à cultura é um direito humano e um meio eficaz de prevenir o conflito; a manutenção da identidade local como fator chave no desenvolvimento da coesão social e do orgulho cívico; a promoção da integração social através da intervenção territorial; o reforço da urgência e importância das políticas de reabilitação de áreas urbanas desfavorecidas; a preferência pela reutilização e qualificação de edifícios e espaços existentes em detrimento da construção nova e da ocupação extensiva do território, como política determinante para se alcançar o desenvolvimento sustentável; o planeamento de equipamentos culturais locais, tendo em conta nos tecidos sociais variados de diferentes bairros, como um meio de reduzir as assimetrias entre regiões e entre áreas urbanas, suburbanas e rurais; o envolvimento ativo das populações na reabilitação das áreas urbanas onde habitam, como forma de atenuar fenómenos sociais negativos, promovendo simultaneamente a cidadania democrática através dos esforços conjuntos nas tomadas de decisão; a participação como garante da sustentabilidade das intervenções, assegurando o comprometimento e empenho da população em todo o processo; o desenvolvimento local como resultado de uma abordagem integrada da conservação e reabilitação das áreas urbanas, da definição de

funções e usos do solo, do desenvolvimento das atividades económicas, das medidas sociais sobretudo como garante da coesão social, e valores culturais; a noção de património local como um recurso na competição económica global, que contribui para a prosperidade das comunidades, fortalecendo a estabilidade local e a coesão social, o que encoraja o investimento.

5. A Reabilitação Urbana na visão Europeia “contemporânea”

O Conselho da Europa encara, atualmente, a reabilitação como *“um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo. É acima de tudo um ato político com o objetivo de melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. Os seus desafios espaciais e humanos requerem a implementação de políticas locais (p. ex.: política de conservação integrada do património, política de coesão e ordenamento territorial, política ambiental e de desenvolvimento sustentável).”* (Conselho da Europa – *Guidance on Urban Rehabilitation*)

O seu objetivo principal é melhorar a qualidade do território urbano, satisfazendo as necessidades da população. Assim, *ao nível territorial destacam-se os seguintes objetivos da reabilitação urbana:* (segundo o Conselho da Europa – *Guidance on Urban Rehabilitation*)

- *Garantir a conservação integrada do património cultural* (preservando assim os valores sociais e culturais das comunidades, o que promove a coesão social);
- *Garantir o acesso a uma habitação satisfatória e apropriada para todos*, incluindo aqueles que se encontram à margem da sociedade: Através da melhoria do ambiente e qualidade de vida de toda a população; Assegurar o acesso de todos a uma habitação condigna; Melhorar a habitação mantendo *in situ* os grupos mais desfavorecidos; Melhorar a qualidade das áreas públicas e equipamentos para benefício de todos os residentes; Tornar as habitações reabilitadas mais atrativas que as novas em termos de custo (objetivos estes que promovem diretamente a coesão social);
- *Promover a coesão territorial*: Promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções; Evitar a segregação das funções

mais fracas e a “mono-funcionalização” de áreas urbanas; Respeitar a morfologia específica dos tecidos antigos; Adequar as funções dos centros históricos; Assegurar a continuidade entre os distritos antigos e a cidade como um todo (promovendo também a coesão social);

- *Contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades através da gestão cautelosa do ambiente:* Proteger o ambiente urbano e reduzir a poluição e outros malefícios; Evitar o desperdício de materiais, energia e espaço; Reduzir o tráfego viário e promover o transporte público, Organizar uma mobilidade adequada através da implementação de um plano de mobilidade.

A reabilitação urbana vem relacionar os objetivos da melhoria do tecido social e urbano através de uma intervenção dirigida aos espaços públicos, património edificado, infraestruturas públicas e habitação social. Para além de procurar qualificar o ambiente urbano, a reabilitação urbana pretende também alcançar a realização individual e comunitária e um maior bem-estar e qualidade de vida das populações.

Os *compromissos humanos da reabilitação* urbana desdobram-se nos seguintes aspetos:

- *Coesão social:* Melhorar a componente social através da valorização do tecido urbano; Consolidar a integração social através da integração espacial das diferentes comunidades; Manter ou aumentar a variedade social como fator de coesão; Combater a segregação e apoiar a variedade social em todas as suas formas; Estabelecer equilíbrio entre diferentes grupos sociais.
- *Desenvolvimento local:* Criar crescimento económico baseado na iniciativa local; Aproveitar o potencial económico do património no que se refere ao trabalho intensivo; Propor um novo modelo de desenvolvimento local sustentável; Promover um desenvolvimento turístico sustentável nos tecidos antigos; Ativar o potencial económico dos bairros urbanos.
- *Respeito pela diversidade cultural:* Construir uma identidade local fundada no reconhecimento da diversidade local; Contribuir para resolução pacífica de conflitos através da tolerância; Encorajar a apropriação por parte dos residentes da área onde habitam através da interpretação; Garantir o direito à cultura para todos.

De modo a efetivar estes compromissos, a reabilitação urbana requer uma abordagem multissetorial, integrada, coerente e coesa das políticas urbanas. Têm de estar reunidos um conjunto de requisitos que englobam aspetos de ordem política, económica, social, cultural, humana, legal e financeira, e que se resumem nos seguintes pontos:

- *O projeto de reabilitação como parte integrante da política urbana;*
- *Autoridades públicas como motor do processo:* Compromisso político e gestão continuada;
- *Apoio de uma equipa técnica multidisciplinar de intervenção;* Papel do projeto no apoio social;
- *Envolvimento da população:* Na fase de análise, de planeamento estratégico e de implementação; Maior envolvimento da população através da coprodução; Criação de mecanismos de participação democrática;
- *Instrumentos legais apropriados:* Para a política pública de solos; Instrumentos legais adequados de regulamentação do planeamento urbano; Produção de um plano de reabilitação ou gestão;
- *Recursos financeiros disponíveis:* Parcerias efetivas entre os sectores público e privado; Apoio financeiro de organismos regionais, nacionais e Europeus; Financiamento público para a política de habitação;
- *O fator tempo:* Ter em consideração que a reabilitação é um processo a longo prazo, uma abordagem passo a passo.

Reforçando esta visão, e de acordo com a conceção do Comité Económico e Social Europeu ECO/273, na abordagem integrada da reabilitação urbana⁴⁰, a mesma será o resultado da sinergia de três aspetos da cidade⁴¹:

- Cidade “ágora”: onde o Homem está no centro e há uma harmonia entre as zonas de habitação e o espaço urbano, a coesão social e o desenvolvimento económico;

⁴⁰ Parecer da Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social Sobre a Necessidade de um Abordagem integrada da Reabilitação Urbana – Bruxelas, Maio 2010.

⁴¹ Cfr. “Reabilitação Urbana o atual regime Jurídico”, António Manuel Góis Nóbrega.

- Cidade “glocal” (global e local): onde há um equilíbrio entre o processo de globalização e a capacidade de valorizar os recursos locais;
- Cidade sustentável: capaz de resolver os problemas nela gerados, sem os relegar para outras cidades ou para gerações futuras.

Através duma perspetiva holística do processo integrado de reabilitação urbana, as soluções apresentadas deverão ser adequadas a uma nova sociedade, com vista a instaurar o equilíbrio entre uma perspetiva global e local, valorizando tudo o que o território local proporciona em termos de recursos e incentivando as suas potencialidades. Perspetiva esta, que se assume como um novo paradigma duma sociedade que possui excesso de habitações e cujas atuais condições não lhe permitem insistir na urbanização das periferias e do solo rural, quando a cidade desespera em ruína e abandono, necessitando ela própria, bem como os seus habitantes, de revitalização urgente.

“Este desafio de reconciliar o património com o progresso social e o desenvolvimento económico sustentável é o exato contexto no qual a nova política Europeia sobre reabilitação urbana deve emergir.” – Prefácio do Sr. Professor Dr. Marcelo Rebelo de Sousa em a “Reabilitação Urbana o atual regime Jurídico”, António Manuel Góis Nóbrega.

CAPÍTULO VII – DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE COESÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL:

Na perspetiva analisada de desenvolvimento sustentável e de coesão territorial, Portugal consagra alguns instrumentos essenciais para a estratégia de desenvolvimento sustentável do País. A título exemplificativo: o MAOTDR⁴²; as áreas de competência da

⁴² Neste sentido o Decreto-Lei n.º 207/2006 de 27 de Out. – Lei orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) - Artigo 1.º, Missão: O MAOTDR, “é o departamento governamental que tem por missão definir, executar e coordenar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, bem como coordenar globalmente a política de coesão em Portugal, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável e de coesão territorial”.

DGOTDU⁴³; em 2007, com a aprovação PNPOT e da ENDS, Portugal passou a dispor de um adequado enquadramento estratégico nos domínios fundamentais do desenvolvimento territorial, assim como com iniciativa no domínio das políticas de desenvolvimento urbano, a Política de Cidades Polis XXI⁴⁴. Também o QREN⁴⁵ 2007-2013 e os Programas Operacionais, constituem importantes instrumentos de política pública, fornecendo os principais recursos financeiros ao serviço dessas estratégias de desenvolvimento territorial e urbano. O PNPOT preconizou que a ambição de desenvolvimento sustentável para o país, a par de outras estratégias relevantes, fosse encarada como a matriz do modelo de organização espacial proposta naquele instrumento. Neste contexto é também fundamental o Regulamento (UE) n.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão⁴⁶. Por fim, refere-se “Portugal 2020”⁴⁷ – Acordo de Parceria 2014-2020 (de 31 janeiro 2014) proposto por Portugal à Comissão Europeia e que adota os princípios de programação da Estratégia Europa 2020, consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal. Trata-se assim de um instrumento de investimento da UE para a consecução dos objetivos da Europa 2020 que se

⁴³ Contributo da DGOTDU para o 2º Relatório Bienal da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) de Maio de 2011. A DGOTDU tem por missão prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, assegurando uma adequada organização e utilização do território nacional e promovendo a valorização integrada das suas diversidades, através do aproveitamento racional dos recursos naturais, da salvaguarda do património natural e cultural, da qualificação e humanização das cidades, da valorização dos espaços rurais e da criação de condições favoráveis à localização e desenvolvimento de atividades económicas, sociais e culturais - art.º 14.º/1 e 4.º - e) do DL n.º 207/2006 de 27/10.

⁴⁴ Cujos objetivos visam a superação das debilidades do sistema urbano nacional e responder aos desafios que se colocam às cidades portuguesas, tornando-as motores efetivos do desenvolvimento das regiões e do país.

⁴⁵ O QREN constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. Designadamente assegurar a qualificação do território e das cidades” A prossecução deste grande desígnio estratégico é assegurada pela concretização de três grandes Agendas Operacionais Temáticas: Agenda Operacional para o Potencial Humano, Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade e Agenda Operacional para a Valorização do Território.

⁴⁶ Regulamento da Política de Coesão e Investimento Aprovados e Publicado no Jornal Oficial da U.E. de 20 Dezembro 2013, relativo ao Fundo de Coesão: “artigo 1.º Criação do Fundo de Coesão e objeto: 1. É criado um Fundo de Coesão para reforçar a coesão económica, social e territorial da União a fim de promover o desenvolvimento sustentável. 2. O presente regulamento estabelece a missão do Fundo de Coesão e o âmbito de aplicação do apoio por ele prestado em relação ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego a que se refere o artigo 89.º do Regulamento; artigo 2.º - Âmbito do apoio do Fundo de Coesão: 1. Sem deixar de assegurar o devido equilíbrio entre os investimentos e as necessidades de infraestruturas de cada estado membro, o fundo de coesão presta apoio: a) Aos investimentos no ambiente, incluindo em domínios relacionados com o desenvolvimento sustentável e a energia que apresentem benefícios para o ambiente.”

⁴⁷ Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020 (de 31 janeiro 2014) que Portugal propõe à Comissão Europeia que adota os princípios de programação da Estratégia Europa 2020 e consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal.

resumem a criar crescimento e emprego, lutar contra as alterações climáticas⁴⁸ e a dependência energética, e, ainda, reduzir a pobreza e a exclusão social, definindo as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover no nosso País o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

CAPÍTULO VIII – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ÉTICA:

Neste tópico abordaremos a relação entre o imperativo categórico formulado por Kant e a questão do desenvolvimento sustentável, considerando como elo a perspetiva económica de Georgescu Roegen⁴⁹. Questionamo-nos da admissibilidade da consideração do desenvolvimento sustentável a partir do imperativo categórico kantiano.

As ciências sociais, a economia, a ética, a biologia e o direito embora sejam campos distintos de especialização, têm subjacente uma área de interseção entre si, sendo a evolução transversal a todas. As questões éticas, apesar de serem aparentemente mais estudadas pelos filósofos, envolvem conceitos transdisciplinares como liberdade, justiça, sociabilidade, sustentabilidade, valor, necessidade, partilhados com diversas áreas do conhecimento. Por exemplo, o direito está intimamente ligado à ética, visando a justiça e ao bem comum, e a justiça é considerada a pedra angular da reflexão e dos problemas éticos. Esta, por sua vez, está, gnosiologicamente, entrelaçada com a Psicologia, a Sociologia e a Antropologia, porquanto estudam o comportamento do homem na dimensão moral, enquanto ser social e relacional (respetivamente).⁵⁰

1. Da ética moderna

Segundo Adolfo Sanchez Vázquez, surge uma nova perspetiva da ética moderna, onde a visão cristã da ética, com foco em Deus, dá lugar a uma visão com ênfase no Homem, ou

⁴⁸ A este propósito relembramos que Portugal cumpriu o Protocolo de Quioto, o acordo internacional de 1997 que obrigava os países desenvolvidos a limitarem a libertação de gases com efeito de estufa.

⁴⁹ Noções fundamentadas por Daniel Arruda Coronel, doutorando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

⁵⁰ A propósito desta transversalidade veja-se o Capítulo IV ponto 1. Do presente.

seja, uma visão antropocêntrica que tem o homem como centro e fundamento do universo. Na ética moderna destacam-se os pressupostos ético-filosóficos de Kant e Weber.

Assim, para Kant, ética consiste em não tomar as pessoas como meio ou como fim. A ética kantiana é autônoma e formal, na medida em que formula para os homens um dever independente de suas condições sociais e económicas, já que este é um ser livre, ativo, produtor e criador. As ideias de Kant são um resultado lógico de sua crença na liberdade fundamental do indivíduo, como afirmada na sua *Crítica da Razão Prática*. Essa liberdade deve ser entendida mais como a liberdade de autogoverno, a liberdade para obedecer, conscientemente, as leis universais como reveladas pela razão.

Já a ética protestante, formulada por Weber, foi ao encontro da burguesia capitalista europeia, justificando as ações do homem em busca do lucro e da riqueza, ou seja, as ideias weberianas foram o sustentáculo teórico para o fortalecimento do sistema capitalista.

2. Da Ética contemporânea

Esta pode ser dividida em duas partes:

- A ética do século XX, que reproduz discussões filosóficas de temas como *existencialismo* (que adquire uma nova conotação a partir dos pressupostos filosóficos de Sartre, que concebe o homem como um ser livre por natureza, sendo que suas ações não são condicionadas às forças sociais, económicas, físicas, culturais e psicológicas) e *justiça social* (a relação entre ética e justiça social encontra os fundamentos teóricos em John Rawls, segundo o qual, quando se atinge a moralidade de princípios, o desenvolvimento moral está completo, e este pode assumir duas formas: a primeira corresponde ao sentimento de justo e de justiça; e a segunda, ao amor pela humanidade. Para Rawls, o pressuposto fundamental do senso de justiça é que cada pessoa deva ter a mais ampla liberdade, sendo que esta última deve ser igual à dos outros e a mais extensa possível);
- A ética do século XXI, que tem como preocupação o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, as desigualdades sociais, as questões políticas e a responsabilidade dos homens com o futuro da sociedade.

3. Da Auto Ética

Edgar Morin introduz a auto ética, ou seja, enfoca questões não mais ligadas à epistemologia da moral e da política, mas a elementos como responsabilidade social, cultural e educacional do Homem com a sociedade em que vive, bem como a capacidade do Homem fazer reflexões sobre a maneira com que interage com a sociedade por meio de elementos como honra, tolerância, prática de responsabilidade, autocrítica e autoanálise. A auto ética pretende dar ao ser humano melhores condições de vida, que o façam mais humano e compreensivo, que tenha como intencionalidade o bem-estar geral, da comunidade.

Um grande exemplo de preocupação ética e social do homem com a sociedade pode ser encontrado nas cartas de Albert Einstein e Sigmund Freud, de 1932, intituladas “*Por que a Guerra?*”. Na correspondência entre estas personagens da história científica, observam-se, sobretudo, a preocupação e as inquietudes de ambos quanto ao futuro das relações internacionais e à capacidade da Liga das Nações em promover a paz e o desenvolvimento sustentável da sociedade, numa altura de imperiosa necessidade de instituir mecanismos políticos, morais e jurídicos capazes de limitar a desenfreada violência que assolava as relações internacionais pós primeira guerra mundial. Nas palavras de Sigmund Freud: *Tudo o que estimula o crescimento da civilização trabalha simultaneamente contra a guerra.*

Assim, as preocupações e *discussões éticas do novo milénio* estão focadas em assuntos como igualdade de oportunidades e de direitos políticos e, principalmente, questões relacionadas com meio ambiente e conceito de desenvolvimento sustentável.

4. Do Desenvolvimento Sustentável

Foi com Aristóteles, que a economia surgiu como um ramo da ética: a ética do relacionamento nas atividades de sustentação da vida material. Portanto, na concepção aristotélica, há um claro vínculo entre ética e desenvolvimento sustentável, uma vez que as atividades de sustentação da vida material humana não são neutras em relação ao meio natural. Aristóteles visava firmar uma *ética da justiça* (como bem mostra o seu princípio do comércio justo, segundo o qual a troca de mercadorias entre dois homens deve servir ao

propósito de melhorar as condições de vida de ambos e não constituir meio pelo qual um pudesse ser beneficiado em detrimento do outro). Assimilado pela doutrina cristã, o princípio aristotélico da troca justa foi incorporado na economia política durante séculos.

Já as preocupações com o meio ambiente são um fator recente na história humana, que se manifesta, de forma mais difundida, na segunda metade do século XX. Os estudos de Rachel Carson (com a publicação em 1962 do livro *Primavera silenciosa*), Nicholas Georgescu-Roegen (cuja principal obra é *The Entropy Law and the Economic Process*, publicada em 1972, onde, com base na segunda lei da termodinâmica, lei de entropia, o autor aponta para a inevitável degradação dos recursos naturais, em decorrência das atividades humanas) e Ernst Friedrich Schumacher (com o seu livro *Small is beautiful* de 1973), constituem referências impreteríveis sobre o tema do desenvolvimento sustentável. O trabalho de Schumacher considera-se um dos primeiros desafios ao “mito do progresso económico”, ao chamar atenção para os impactos ambientais das grandes potências industriais, altamente intensivas em consumo de energia e geradoras de poluição.

Porém, o tratamento mais holístico sobre a relação entre desenvolvimento económico, ética e meio ambiente é fornecido pelo economista romeno radicado nos EUA, Georgescu-Roegen, numa série de trabalhos inovadores no que concerne à questão do desenvolvimento sustentável, a começar pela ideia de que não existe desenvolvimento económico auto sustentável, levando-se em conta o sistema económico é um processo evolutivo entrópico que caminha para a extinção. Nesse sentido, a preservação ambiental não deve ter por objetivo a sustentabilidade absoluta, dado que é impossível, mas sim a maximização das possibilidades de vida no planeta.

5. O imperativo categórico kantiano e o desenvolvimento sustentável

Hodiernamente aumentam as preocupações com a vertente social do princípio do desenvolvimento sustentável, as quais, juntamente com as outras dimensões da sustentabilidade se poderão correlacionar com o imperativo categórico kantiano, que pode ser formulado da seguinte maneira:

“Ages de tal modo que a máxima das tuas ações possa se tornar uma lei universal, ou, ainda, ages de maneira que o motivo que te levou a agir assim possa ser convertido em lei universal.” Immanuel Kant.

Assim, pode cada um perguntar a si próprio:- *“Podes tu querer também que a tua máxima se converta em lei universal?”*

O imperativo categórico, em termos gerais, é uma obrigação incondicional, ou uma obrigação que temos independentemente da nossa vontade ou desejos. O citado imperativo exige de todos os indivíduos o cumprimento do dever moral e fornece, para isso, o critério da lei universal, ou melhor, das máximas, segundo as quais as respectivas ações são praticadas. Universalizando o imperativo categórico, podemos mostrar que uma opção é moralmente certa ou errada com um argumento que começa com a pergunta: *“e se todos agissem dessa maneira?”*

O imperativo kantiano fornece-nos, na melhor das hipóteses, uma condição necessária para a escolha da moral. Assim, atrevemo-nos a fazer uma mescla entre conceitos filosóficos kantianos e os elementos da epistemologia acerca do desenvolvimento sustentável e nesta medida concluimos que:

Os Homens sabem que o desenvolvimento sustentável é um pré-requisito fundamental para que as futuras gerações possam viver numa sociedade habitável, num planeta que seja sustentável do ponto de vista económico, ambiental, social, político e cultural. Se assim é, então, por que não tem a sociedade uma preocupação com o desenvolvimento sustentável e não faz disso uma “lei universal”, aos moldes do imperativo categórico kantiano?

De qualquer das formas, começamos a perceber o envolvimento de cada vez mais setores da sociedade que clamam pela busca de soluções que levem em conta o desenvolvimento sustentável, tais como universidades, ong’s, organizações privadas e públicas, governos e até mesmo os meios de comunicação. Esse movimento, que se vem destacando nos últimos anos, tem despertado a consciência de cada vez mais pessoas. Há uma clara consciência coletiva que, de algum modo, nos vai tocando a todos. Afinal de contas, trata-se do Nosso Planeta.

Todavia, e dado que há ainda muito a fazer, entra nesta questão um aspeto fundamental da ontologia kantiana, que é o conceito de *boa vontade*. As atitudes do Homem, muitas das vezes, não são inteiramente autónomas, visto que ele tem comumente atitudes egoístas, inclinando-se às ideologias, às vicissitudes, ao relativismo e às “modas do momento”, delegando, por diversas vezes, para último plano, essa atitude consciente de tornar a busca pelo desenvolvimento sustentável uma lei universal. Todavia, essa (não) opção poderá comprometer o futuro das próximas gerações, que poderão ter que viver em ambientes inóspitos e insalubres, como consequência das atitudes de homens sem compromisso social, político e económico com os seus semelhantes e com o planeta em que vivem.

Com base no exposto, torna-se evidente o vínculo existente entre os preceitos filosóficos kantianos e a bioeconomia de Georgescu-Roegen, conforme se pode perceber pela seguinte transcrição de um de seus últimos textos: “*Uma nova ética emerge da bioeconomia e seu mandamento é: ‘amai tua espécie como a ti mesmo’* – Georgescu-Roegen; ou ainda: “*Talvez, o destino da humanidade seja ter uma vida curta mas, ardente, excitante e extravagante, em vez de uma existência longa, porém monótona e vegetativa. Deixemos que outras espécies — as amebas, por exemplo, que não têm ambições espirituais herdem uma terra ainda abundantemente ensolarada.*”.

Por outro lado, a busca pelo desenvolvimento sustentável também exige mudanças nas atitudes do Homem, que precisará desenvolver uma visão mais profunda e multidisciplinar sobre esse desenvolvimento, visando proporcionar as condições para que as sociedades o alcancem.

Os fundamentos da ética kantiana, embora tenham sido formulados há quase dois séculos, continuam tão atuais quanto a moderna questão da sustentabilidade, na medida em que, se houver boa vontade dos homens, ou seja uma vontade cujas decisões sejam boas em si mesmas, a busca pelo desenvolvimento sustentável poder-se-á considerar lei universal. Contudo, como advertiu Kant, muitas vezes o Homem, pelas suas atitudes e preferências, não tem boa vontade e, acreditamos que de certa forma, atualmente, é isso que ainda acontece no que respeita ao desenvolvimento sustentável. Embora muito discutido, é um conceito que ainda não é prioridade para o grosso da sociedade, em virtude

da busca e das inclinações do Homem por outras coisas, como o lucro máximo e as “distrações” do dia-a-dia da sociedade pós-moderna.

CAPÍTULO IX – A CULTURA DA SUSTENTABILIDADE

De tudo o que se referiu, cremos ser possível reconciliar a urbanização e o desenvolvimento sustentável, designadamente na vertente social do planeamento e por conseguinte na sustentabilidade social⁵¹. Cada vez mais o ser humano, enquanto centro de todas as coisas, é um habitante cidadão, devendo, nesta condição, garantir (ou tentar) a continuidade para si e para as gerações futuras, compatibilizando a sua existência com a integridade da biosfera, com vista ao melhor para todos. A solução para conseguir essa continuidade encontra-se nas ações tendencialmente sustentáveis, ou pelo menos numa vontade de que assim seja, passando sempre por um profundo processo de consciencialização e sensibilização.

De que forma poderão as cidades ser mais sustentáveis?

Como resultado do nosso estudo, concluímos que os governos, ainda que tenham pouca experiência prática na matéria, encontram-se cada vez mais conscientes da necessidade da adoção de estratégias globais para transformar as cidades em sistemas sustentáveis, podendo, por isso, fazer muito para favorecer esta mudança, designadamente através da legislação, regulamentação do planeamento urbano e das medidas relativas à despesa pública.

É certo que esta matéria, hodiernamente vital, da sustentabilidade ou da verdadeira durabilidade urbana e habitacional, remete-nos para algumas linhas fundamentais no que concerne aos valores humanos. Segundo a literatura científica várias são as soluções possíveis. Embora com a realização do presente trabalho não se pretenda uma descrição exaustiva dos modelos existentes de sustentabilidade nos vários planos, vimos antes referir

⁵¹ A este propósito vide ponto 3.4 do Capítulo IV do presente.

algumas abordagens úteis para um modelo sustentável mais integrado, sobretudo nas vertentes social e ambiental da sustentabilidade.

Neste sentido, adotamos a proposta do ecologista Girardet, que se consubstancia no facto de que as cidades, enquanto sistemas de funcionamento, devem imitar os sistemas naturais, sendo por isso, fundamental que se anulem os espaços residuais e marginais, bem como as zonas social e ambientalmente problemáticas e que se rentabilizem as infraestruturas já instaladas e favoreçam intervenções urbanas com dimensão reduzida – expressivamente humanizadas, pormenorizadas e potencialmente conviviais (aspetos todos eles associados à ideia lançada, na área económica, por E. F. Schumacher, com o livro “*Small Is Beautiful*”). Para a obtenção de tais objetivos Girardet, salienta a importância da criação de cidades compactas, onde, sobre uma urgente faceta urbana da sustentabilidade há que referir que as cidades não são, por natureza, sustentáveis, motivo pelo que há que tentar tudo fazer para se reduzirem as influências negativas das cidades.

Assim, conforme fomos demonstrando ao longo deste trabalho, a sustentabilidade de uma cidade viva não é apenas ambiental e económica, é igualmente social, urbana, cultural e humana, aprofundando igualmente aspetos determinantes ligados à humanização do habitar; ao privilegiar do ser humano; à substituição de espaços degradados por áreas da cidade revitalizadas; à evidenciada integração paisagística e do verde urbano, bem como na demonstração de um bom desenho de arquitetura urbana e de uma cidade viva (até porque o património cultural é já hoje e será, cada vez mais, um dos principais recursos da Europa, também enquanto garante de coesão social).

Em nota conclusiva, salientamos a vital importância dos exemplos, ou seja, a necessidade de visitar obras feitas e criar diálogo com os seus responsáveis e com os seus habitantes, de modo a que se entendam as vantagens e desvantagens das soluções aí desenvolvidas, ou a necessidade de visitar os bairros sociais e criar envolvimento humano, para uma melhor perceção das realidades e possíveis soluções. O trabalhar com exemplos acabará por ser uma forma sustentada de avançar no conhecimento das respetivas matérias. Segundo o ecologista Girardet, talvez o mais importante seja a recolha e a disseminação das melhores práticas, dando às populações a informação acerca de novas opções e designadamente acerca de projetos reais que permitam fazer das cidades lugares mais agradáveis em termos ambientais, humanos e sociais. Somos em acreditar que o mundo se

melhora não só pelas imposições legais (com processos morosos e falíveis nas suas aplicações), mas sobretudo pelos exemplos e questionamo-nos: Que exemplo queremos ser? Ou: Que exemplo queremos seguir? Acreditamos que mudança se inicia em cada ser humano, espalhando-se para a comunidade e depois para o Planeta, que suplica mudança. Mudança de consciência, de atitude, mudança na ação do particular para o geral. Bons exemplos desta realidade foram Mahatma Ghandhi, Madre Teresa, e nesta era, Schumacher, Girardet, entre outros. Esta observação reporta-nos inevitavelmente para a vital importância do princípio categórico de Kant e da sua conceção de boa vontade.

Por outro lado, há quem considere que, no caso de Portugal, fruto da rigidez processual, poucos são os planos concluídos, e os planeamentos urbanos apresentam reduzida evolução, pois baseiam-se sobretudo em modelos teóricos, completamente distantes da realidade prática. Deste modo, só um legislador consciente da crescente importância destas realidades, poderá criar leis eficazes e adequadas às necessidades práticas que urge aplicar nas cidades, no sentido de serem vistas não apenas como uma imposição, mas um exemplo a seguir pela comunidade, com objetivos de sustentabilidade bem definidos em todas as suas vertentes, sobretudo a social.

Há que tentar reinventar e reabilitar cidades que sejam ambiental, física e socioculturalmente mais saudáveis, sustentáveis e absolutamente estimulantes em termos funcionais e culturais, pois não basta que a cidade se auto sustente, é ainda necessário que motive os cidadãos e que sejam estes a vitalizarem a sua cidade, do seu centro aos seus bairros e às suas vizinhanças residenciais.

Não sendo possível encontrar e seguir soluções "feitas", a alternativa deverá passar também por uma atitude individual de estarmos, enquanto habitantes deste grande condomínio, o Planeta Terra, constantemente recetivos ao diálogo técnico e social informado e à contínua aprendizagem com os exemplos de boas práticas, que felizmente já existem por todo o mundo, e que sempre nos apoiarão num processo de atuação que passe por subdividir o grande problema em problemas menores e controláveis. Isto acontece, p. ex.: ao privilegiar-se o desenvolvimento e a qualidade de pequenas vizinhanças residenciais de proximidade naturalmente convival, intensamente atraentes, integradas numa positiva continuidade urbana. Ou seja, as ações a nível local têm repercussões em

larga escala, preconizada pelo intercâmbio entre diferentes grupos. Aprendendo com o exemplo a transformação local pode conduzir a uma mudança global.⁵²

Com efeito, destacamos a importância do conceito das cidades amigas, habitadas, humanizadas e vitalizadas que são as únicas potencialmente redentoras deste nosso novo século das cidades; e neste novelo de ideias apenas se sublinha que em toda a batalha pela sustentabilidade tem de haver lugar cativo para uma verdadeira qualidade habitacional e cultural que possa ir devolvendo a cidade a um “auto encontro”, numa estima pública ativa, amigável e convivial; pois, afinal, pouco ganharemos em ter novas partes da cidade energeticamente eficientes e reabilitadas, se elas forem culturalmente empobrecidas e socialmente desvitalizadas. Conforme defende Girardet no seu livro *Cidades Sustentáveis*, o objetivo básico da reconciliação da urbanização e do desenvolvimento sustentável, pode ser muito favorecido pela cuidadosa discussão e disseminação de exemplos de boas práticas locais, ao serviço, e citando, de *“uma visão mais calma e serena das cidades para as ajudarmos a cumprir o seu potencial como lugares não apenas do corpo mas também do espírito.”*

Por outro lado, estas cidades amigáveis, são, também, cidades naturalmente mais seguras e habitáveis. Urge, assim, a opção por arquiteturas urbanas muito bem qualificadas, bem como um sistema jurídico simplificado e atual, que acompanhe as mutações da realidade e responda concretamente às questões de ordem urbanística, humana e social.

Uma preocupação verdadeiramente transversal e que tem de ser cada vez mais marcada pela cultura da sustentabilidade, uma cultura urbana e do habitar, que seja, cada vez mais, ponto de encontro disciplinar para muitas profissões e numa perspetiva que se tem de reger por verdadeiros objetivos multidisciplinares que, acima de tudo, têm de visar a múltipla qualidade do habitar urbano e a verdadeira, crescente e específica valia cultural de cada cidade e de cada bairro citadino.

Herbet Girardet no seu livro *Cidades Sustentáveis*, refere-se a importantes conceitos como, “cidades conviviais” e à harmonização e à utilidade da agricultura urbana no

⁵² Ideias estas provenientes da Cimeira das Cidades das Nações Unidas, de 1996, Habitat II, em Istambul.

retomar da fundamental aliança entre campo e cidade, numa perspetiva que terá, sem dúvida, múltiplas utilidades sociais (entre nós, acreditamos ser uma forma imediata de garantir uma forte coesão social) económicas, recreativas, paisagísticas e ambientais.⁵³ Temos vários exemplos de cultivo urbano de alimentos em Portugal⁵⁴, onde a disponibilização de terra para a agricultura urbana é, claramente, uma opção de política de planeamento urbano.

As soluções apresentadas surgem num quadro de uma verdadeira sustentabilidade urbana geral, com amplitude cultural, essencial para a vital humanização, vitalização e até para a “salvação” das cidades do século XXI. Pois, como refere Girardet, “*as cidades são locais humanos únicos*”, “*celebradas como modelos de desenvolvimento cultural*” e que, por isso, têm de ser urgentemente muito bem desenhadas; construídas, como refere, “*com uma escala de tempo longa*” e numa perspetiva de desenvolvimento e relacionamento social e de verdadeira vizinhança. Para isso é necessário recuperar tantos dos valores humanos e cívicos que têm vindo a ser gradualmente postos em causa, ou mesmo liminarmente negados, como o convívio, o bem-estar humano partilhado e um certo sentido de cidade coesa, protetora e atraente.

Posto isto, uma cidade cuja cultura seja a da sustentabilidade, pautar-se-á pelos seguintes princípios fundamentais:

1 *Princípio da igualdade e inclusão social*, no acesso a todos a serviços básicos adequados e a bom preço, por exemplo, educação, emprego, energia, saúde, habitação, formação, transporte.

2 *Proteção do ambiente*, adoção de uma abordagem de ecossistema, com redução ao mínimo da utilização dos recursos naturais e dos solos, da produção de resíduos e emissão de poluentes, aumentando a biodiversidade

3 *Património cultural*, com a qualidade do ambiente construído, proteção, preservação, reabilitação dos valores históricos culturais e arquitetónicos.

⁵³ Nesta matéria Girardet aponta números impressionantes como por exemplo, o facto de 30% do valor monetário dos produtos agrícolas dos EUA corresponder à produção em áreas urbanas metropolitanas.

⁵⁴ As Câmaras Municipais de várias cidades Portuguesas já aprovaram a criação de hortas urbanas (sociais) em diversas zonas das cidades, designadamente em Lisboa, Porto e Coimbra.

Sendo por isto uma cidade justa, coesa, bela, atrativa, protetora, ecológica, de mobilidade, compacta, policêntrica e diversa.

"Há um elo inseparável entre a humanidade e a natureza. Não pode haver uma existência removida da natureza para a humanidade." *Amma*.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verificámos que, em virtude do fenómeno da urbanização, os aglomerados urbanos se tornaram uma característica da presença humana na Terra e que os seus impactos se revelam sem precedentes na alteração da relação da humanidade com o planeta. O facto das populações passarem a concentrar-se cada vez mais nas periferias, afastando-se do acesso aos serviços em geral, fomenta o aumento das desigualdades sociais e a falta de condições no acesso a uma habitação condigna. É eminentemente urgente encontrar soluções para as preocupações sociais, económicas e ambientais subjacentes ao fenómeno da urbanização e que são da responsabilidade de todos, pois, cada vez mais o ser humano deve (tentar) garantir a continuidade para si e para as gerações futuras, compatibilizando a sua existência com a integridade da biosfera, visando assim o melhor para todos.

É a necessidade de desenvolver uma nova sensibilidade no que concerne às questões sociais no âmbito do planeamento territorial que nos leva a crer num *urbanismo social*, enquanto resultado evolutivo, quer de um urbanismo de talento urbano, onde as preocupações são sobretudo de ordem arquitetónica e estrutural das cidades, quer de um urbanismo ecológico, preocupado com o património, os espaços e a estética das cidades. Todavia, fruto dos impactos sociais nefastos, somos compelidos a caminhar na direção de

um *urbanismo de desenvolvimento social*, direcionado para a “*prevenção e cura dos males sociais de uma civilização urbana*”⁵⁵. Neste sentido urge uma mudança de paradigma ao nível legislativo, doutrinal, jurisprudencial, cultural, político, económico, social e até individual, que sempre se consubstanciará numa tomada de consciência pessoal, local e governamental com a consequente adoção de exemplos úteis a seguir, de modo a reforçar o desenvolvimento sustentável.

Creemos que a busca pelo desenvolvimento sustentável, além de exigir mudanças daquela ordem exige também alterações nas atitudes do Homem, que precisará desenvolver uma visão multidisciplinar sobre esse desenvolvimento, pois se houver boa vontade dos homens, a busca pelo desenvolvimento sustentável poder-se-á considerar lei universal (conforme dita o princípio categórico Kantiano).

Quanto ao planeamento do território, através duma efetiva implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, a regulação do uso do solo será mais do que uma mera delimitação do direito de propriedade; é, sim, um forte mecanismo de impulsionamento de medidas pré ordenadas a colocar o Homem no centro do planeamento urbano e de combate aos impactos negativos do atual “século das cidades”. É neste sentido que a vertente social da sustentabilidade se entende como fundamental enquanto processo de desenvolvimento do homem numa sociedade em que haja efetiva justiça social a par da dignidade da pessoa humana, numa lógica de prevenção da exclusão social e promoção da inclusão e coesão social.

Ainda que do ponto de vista do ser humano, ele próprio seja a parte mais importante do meio ambiente, o mesmo não descarta a consciência de respeito por esta realidade, colaborando para o desenvolvimento sustentável do Planeta e concretização da sua humanização. Verificámos que o planeamento territorial pode promover a resolução de questões sociais (tais como a desigualdade de oportunidades, a exclusão social, ou a segregação espacial urbana) para, através da regulação do uso do solo e do fenómeno da urbanização, garantir uma sociedade coesa, integrada e socialmente sustentável, capaz de contribuir para a paz social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (sobretudo

⁵⁵ Conforme o texto da OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Novas tendências do Direito do Urbanismo, De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão*, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2012.

no que concerne ao direito à habitação). Assim, algumas das soluções apontadas passam pela aposta no zonamento de inclusão; na “mescla social” funcional, conseguida através de medidas que favoreçam a inserção dos agregados, promovendo a dispersão territorial das famílias carenciadas e a abertura à cidade dos Bairros Sociais existentes; na reabilitação urbana que vem impulsionar a qualificação e integração das áreas urbanas especialmente vulneráveis, através de uma nova atitude de prudência e gestão cautelosa dos recursos, bem como a promoção da igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, de forma a promover a inclusão social e a coesão territorial, através da preservação dos valores sociais e culturais das comunidades locais; entre outras. O planeamento urbano vem dar especial atenção à dimensão social da sustentabilidade, acentuando as ideias de equidade, justiça social e justa distribuição dos custos gerados pela cidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável apresenta-se como uma garantia de equilíbrio entre o progresso económico, a sustentabilidade ambiental e a coesão social. O planeamento territorial visa integrar o desenvolvimento social, transformando-se, assim, num planeamento integrado, de inclusão social, acabando por funcionar como um instrumento de humanização das cidades e de realização de direitos. Acreditamos ainda que é possível a criação de cidades agradáveis e seguras graças às melhores práticas urbanas e aos bons exemplos e que, com a cultura da sustentabilidade, será possível reconciliar a urbanização e o desenvolvimento sustentável, designadamente na vertente social do planeamento e por conseguinte na sustentabilidade social.

“E o que o ser humano mais aspira é tornar-se ser humano”, *Clarice Lispector*

BIBLIOGRAFIA

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Estado de direito;
- CEDOUA – FDUC, O Novo Regime da Reabilitação Urbana;
- CLAVEL, Gilbert, A Sociedade da Exclusão. Compreendê-la para sair dela;
- CORONEL, Daniel Arruda, Doutorando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Ética e desenvolvimento sustentável;
- CORREIA, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo – Volume I, 4ª Edição, Almedina;
- GEORGESCU-ROEGEN, N. The Entropy Law and the Economic Process, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971;
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Energy and Economic Myths, New York: Pergamon Press, 1976;
- HERBERT Girardet, Criar Cidades Sustentáveis;
- KANT, Immanuel. Crítica da razão prática. São Paulo: Martin Claret, 2004;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, Novas tendências do Direito do Urbanismo, De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2012;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, Planeamento Urbanístico e Sustentabilidade Social, in Obra de Homenagem a J.J. Gomes Canotilho, no prelo;
- PASCAL, Georges. Compreender Kant. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006;
- NÓBREGA, Manuel António Góis, Reabilitação Urbana o atual regime jurídico, prefácio do Sr. Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa;
- RevCEDOUA 2.2002 – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente;
- SARTRE, Jean Paul. Existentialisme est un humanisme. Paris: Folio France, 1996.
- SCHUMACHER. E. F. O negócio é ser pequeno. São Paulo: Zahar, 1983.
- SOARES, Everton Gurgel, “Sustentabilidade Social, Planeamento Urbano e Zonamento de Inclusão”, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos (Coordenação de Fernanda Paula Oliveira), Coimbra, Almedina, 2012.