

DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA E DIREITO DO URBANISMO*

Fernando Alves Correia

*Professor Catedrático, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal
Antigo Juiz do Tribunal Constitucional Português*

Resumo: O presente artigo analisa em que medida o fenómeno urbanístico, traduzido no modo como planeamos, construímos e gerimos a cidade, contribui para o aumento da segurança urbana ou, noutros termos, qual o papel desempenhado pelo direito do urbanismo no fortalecimento da segurança dos cidadãos.

Para esse efeito, nele se caracteriza, num primeiro momento, em termos sucintos, o “direito à segurança”, enquanto direito fundamental do cidadão, condensado no artigo 27º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e a sua íntima relação com o “direito fundamental à liberdade”, plasmado no mesmo preceito constitucional. Num segundo momento, é feito um levantamento dos seguintes instrumentos jurídico-urbanísticos potenciadores da segurança dos cidadãos: o planeamento urbanístico socialmente sustentável, a urbanização e a edificação amigas da coesão social e da segurança urbana e a reabilitação urbana.

Palavras-chave: Direito fundamental à segurança; direito do urbanismo; planeamento urbanístico; sustentabilidade urbana; *mixité sociale*; zonamento de inclusão; habitação social; diversidade de funções urbanas; urbanização e edificação; segurança urbana; reabilitação urbana.

* Texto elaborado com base na comunicação apresentada na Conferência sob o título “Direito Fundamental à Segurança e Direito do Urbanismo?”, em 19 de Outubro de 2016, organizado pelo Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

1. Introdução

O tema “segurança” está cada vez mais presente no dia-a-dia das nossas cidades e no cotidiano dos cidadãos. Atendo-nos apenas aos anos de 2015 e de 2016 e ao espaço europeu, o bárbaro atentado terrorista, de 7 de janeiro de 2015, que teve como alvo o jornal parisiense *Charlie Hebdo*, o horrendo massacre de um grande número de cidadãos, em Paris, no dia 13 de novembro de 2015, os hediondos ataques terroristas no aeroporto e no metro de Bruxelas, de 22 de março de 2016, e o ignóbil atentado de Nice, de 14 de julho de 2016, todos reivindicados pelo Estado Islâmico, vieram alertar a consciência dos Estados, das organizações internacionais e dos cidadãos para a importância do valor fundamental da “segurança”, sem a qual não é possível a vida em sociedade.

É manifesto que o combate sem tréguas ao terrorismo, seja qual for as suas manifestações e a sua origem, deve constituir, nos nossos dias, o objetivo cimeiro dos Estados, das organizações internacionais e dos cidadãos. É necessário restabelecer o sentimento de segurança de que têm beneficiado os cidadãos europeus. Mas, nas sociedades urbanas democráticas de hoje, abertas ao fluxo contínuo das ideias e das pessoas num mundo globalizado e cada vez mais complexo, a segurança deixou de poder ser reduzida à dimensão da luta contra o terrorismo e à dimensão policial, sendo, antes, uma questão eminentemente coletiva, que tem a ver com o modo como a sociedade se organiza e funciona. Há, assim, uma relação direta entre as características do meio e os comportamentos que nele têm lugar¹.

São, além disso, múltiplos os fatores que contribuem significativamente para a coesão da sociedade, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e para o incremento da segurança dos habitantes das nossas cidades². Assim sucede, desde logo, com o acesso dos cidadãos à educação, ao emprego, à segurança social, à saúde, à habitação, aos transportes e à justiça. Mas também com o modo como

1 Cfr. VÍTOR CAMPOS, *Nota de Apresentação* à obra *Segurança Pública e Desenvolvimento Urbano, A Prevenção do Crime Através do Espaço Construído*, DGOTDU, fevereiro de 2011.

2 Do vasto elenco de fatores que concorrem para o incremento da criminalidade contra as pessoas e bens e para o aprofundamento do sentimento de insegurança dos cidadãos nas áreas urbanas, podemos indicar: densidades populacionais elevadas, conjugadas com elevadas densidades do parque edificado, em particular na periferia das cidades, onde se localiza boa parte dos bairros sociais críticos; degradação urbanística; insuficiente oferta de infraestruturas e equipamentos sociais; contrastes sociais com incidência territorial, por exemplo, proximidade entre bairros críticos e condomínios fechados (*gated communities*); problemas de exclusão social e económica; problemas de integração de imigrantes e de minorias étnicas; taxas de desemprego elevadas; taxas de abandono escolar elevadas; e número significativo de famílias desestruturadas. Cfr. *Segurança Pública e Desenvolvimento Urbano, A Prevenção do Crime Através do Espaço Construído*, cit., p. 26.

organizamos e ocupamos o território. Significa isto que os fatores urbanísticos assumem um grande relevo na construção de um ambiente de segurança dos cidadãos, como o têm sublinhado vários estudiosos do fenómeno urbano.

Pretendemos nesta breve comunicação dirigida a tão ilustre auditório, constituído por professores e alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, analisar em que medida o fenómeno urbanístico, traduzido no modo como planeamos, construímos e gerimos a cidade, contribui para o aumento da segurança urbana. Ou, olhando as coisas sob o ângulo jurídico, escrutinar qual o papel desempenhado pelo direito do urbanismo no fortalecimento da segurança dos cidadãos.

Para esse efeito, num primeiro momento, vamos caracterizar, em termos sucintos, o “direito à segurança”, enquanto direito fundamental do cidadão, condensado no artigo 27.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e a sua íntima relação com o “direito fundamental à liberdade”, plasmado no mesmo preceito constitucional. Num segundo momento, faremos um levantamento dos principais instrumentos jurídico-urbanísticos potenciadores da segurança dos cidadãos. Terminaremos com uma breve síntese conclusiva.

2. O direito fundamental à segurança

A CRP consagra, desde a sua versão originária, no artigo 27.º, n.º 1, o direito à liberdade e o direito à segurança como dois direitos fundamentais dos cidadãos, enquadrando-os nos direitos, liberdades e garantias pessoais. Trata-se de dois direitos que, embora distintos, estão intimamente ligados desde a sua formulação nas primeiras constituições liberais.

O direito à liberdade significa “o direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, o direito de não ser detido, aprisionado, ou de qualquer modo fisicamente confinado a um determinado espaço, ou impedido de se movimentar” e o direito à segurança significa essencialmente “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”³ 4.

3 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I., 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 478 e 479, e os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 479/94, 436/2000 e 471/2001.

4 É este igualmente sentido do direito fundamental à liberdade pessoal, condensado no artigo 28.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. Proclama-se neste artigo o seguinte: “A liberdade pessoal dos residentes de Macau é inviolável. Nenhum residente de Macau pode ser sujeito a captura, detenção e prisão arbitrárias ou ilegais. Os residentes têm direito ao pedido de «habeas corpus», em virtude de detenção ou prisão arbitrárias ou ilegais, a interpor perante o tribunal. São proibidas revistas ilegais em qualquer residente, bem como a privação ou a restrição ilegais da liberdade pessoal dos residentes. Nenhum residente

A liberdade – que é um momento absolutamente decisivo e essencial, como que um momento próprio e constitutivo modo de ser da pessoa humana, ou “uma exigência ôntica da dignidade humana”, no dizer do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 607/2003⁵ – deve ser “lida em conjunto” com o direito à segurança, devendo este ser entendido de modo estritamente associado à liberdade, enquanto contém a garantia de que o indivíduo apenas poderá ver a sua liberdade limitada nos casos e com as garantias que a Constituição admite, os quais estão condensados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º da Lei Fundamental⁶.

No artigo 27.º, n.º 1, da CRP está em causa tão-só a liberdade física, a liberdade de movimento corpóreo, de “ir e vir”, a liberdade ambulatória e de locomoção⁷ e não outras liberdades especiais, que a CRP garante e tutela noutras normas, como, por exemplo, a liberdade de expressão e informação (artigo 37.º), a liberdade de imprensa e meios de comunicação social (artigo 38.º), a liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 41.º), a liberdade de criação cultural (artigo 42.º), a liberdade de aprender e ensinar (artigo 43.º) e a liberdade de iniciativa económica privada (artigo 61.º).

A garantia da segurança e dos direitos dos cidadãos constitui uma função da *policia* (para além da função de defesa da legalidade democrática), como resulta do artigo 272.º, n.º 1, da CRP. As medidas de *policia* caracterizam-se como o conjunto de intervenções da Administração que impõem limitações às liberdades individuais, com base em razões que decorrem da disciplina exigida pela vida em sociedade⁸, e cuja finalidade é “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos

pode ser submetido a tortura ou a tratos desumanos”.

- 5 É também assim que ela é vista pelas convenções internacionais que à matéria se referem (cfr., entre outros, os artigos 3º, 9º e 10º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 5º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 6º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 9º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos).
- 6 Cfr. JORGE MIRANDA /RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 299-304. Cfr., também, no mesmo sentido, em relação ao artigo 5.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4.ª ed., Coimbra, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, p. 107.
- 7 Extraindo um sentido idêntico do artigo 5.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cfr. IRENEU CABRAL BARRETO, ob. cit., p. 108.
- 8 Cfr. ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif*, Vol. I, 7ª ed., Paris, LGDJ, 1976, p. 589-594; JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, 11ª ed., Paris, Dalloz, 1985, p. 450-453; e o *Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 52/93*, in *Diário da República*, II Série, n.º 116, de 19 de maio de 1994.

e o respeito pela legalidade democrática” [artigo 1º, nº 1, da Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008, de 29 de agosto)]⁹.

Podem, deste modo, as medidas de polícia impor limites à liberdade individual do cidadão, com fundamento em razões de segurança interna, designadamente para prevenir um atentado à ordem pública ou para proteger pessoas e bens. Questão é que, como refere o artigo 272º, nº 2, da CRP, essas medidas de polícia sejam tipificadas na lei e respeitem o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso”, nas suas dimensões de *necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito*. Em primeiro lugar, as medidas de polícia não-de ser *necessárias ou indispensáveis*, isto é, não devem ser estabelecidas quando o mesmo fim (*in casu*, o de garantia da segurança interna dos cidadãos) puder ser atingido com outros meios menos onerosos para a liberdade dos cidadãos. Em segundo lugar, as medidas de polícia não podem ser *desadequadas*, antes devem ser *idóneas* para a garantia da segurança dos cidadãos. Em terceiro lugar, as referidas medidas devem ser *proporcionais*, no sentido de que elas devem afetar no menor grau possível o direito à liberdade dos cidadãos, não podendo, por isso, os danos que delas resultam para a liberdade dos cidadãos ser notoriamente excessivos em relação aos benefícios que delas derivam para a segurança dos indivíduos.

Existe, assim, muitas vezes, uma *relação de tensão (Spannungsverhältnis)* entre as medidas de polícia, necessárias para garantir a segurança e a ordem públicas, e os direitos fundamentais dos cidadãos, em particular o direito à liberdade¹⁰.

Mas, por outro lado, a garantia da segurança e ordem públicas desempenha uma função essencial de proteção e garantia dos direitos fundamentais, uma vez que só numa situação de segurança e ordem públicas podem os cidadãos exercer efetivamente os seus direitos fundamentais, em particular a sua liberdade¹¹. Quer isto dizer que “sem segurança não há

9 Para uma análise aprofundada do *direito de polícia*, cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *Direito de Polícia*, in “Tratado de Direito Administrativo Especial”, Vol. I, coord. PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, Coimbra, Almedina, 2009, p. 281-456.

10 Cfr. KARL HEINRICH FRIAUF, *Polizei-und Ordnungsrecht*, in *Besonderes Verwaltungsrecht*, or. Ingo von Münch, 7ª ed., Berlin. New Iork, W. de Gruyter, 1985, p. 187 e 225; e JACQUELINE MORAND – DEVILLER, *Droit Administratif*, 14.ª ed., Paris, Montchrestien, 2015, p. 523-581.

11 Cfr. KARL HEINRICH FRIAUF, *ob. cit.*, p. 187. Como sublinha JACQUELINE MORAND-DEVILLER, citando a jurisprudência do Conselho Constitucional francês, a *segurança*, como uma das componentes da ordem pública, é um meio de garantia dos direitos fundamentais e, simultaneamente, uma condicionante ao exercício das liberdades individuais e coletivas (cfr. *ob. cit.*, p. 525 e 526).

liberdade”, mas também, num Estado de Direito, que “sem liberdade não há segurança”¹².

3. Principais instrumentos jurídico-urbanísticos potenciadores da segurança dos cidadãos

O direito do urbanismo – independentemente do conceito mais ou menos amplo a que se adira¹³ – encerra um conjunto de instrumentos jurídicos, os quais, se corretamente concebidos e utilizados, desempenham uma importante função de promoção e fortalecimento da segurança urbana dos cidadãos ou, dizendo as coisas de outro modo, de prevenção das situações de insegurança e de violência urbanas. Para não sermos excessivamente longos e fastidiosos, selecionámos alguns dos que nos parecem mais relevantes. São eles os seguintes: *o planeamento urbanístico socialmente sustentável*; *a urbanização e a edificação amigas da coesão social e da segurança urbana*; e *a reabilitação urbana*.

3.1. O planeamento urbanístico socialmente sustentável

O conceito de *desenvolvimento urbano sustentável*, de *sustentabilidade urbana* ou de *cidade sustentável* é, atualmente, um conceito-chave no domínio do direito do urbanismo, como vem sendo sublinhado por vários documentos jurídicos nacionais, europeus e internacionais. A génese do mesmo está associada às múltiplas influências da proteção do ambiente no âmbito do direito do urbanismo e surge associado às noções de *ambiente urbano* e *ecologia urbana*. Mas a sua relevância transcende muito as imbricações do ambiente no urbanismo, bem espelhadas no artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da CRP, que constitucionaliza o conceito de “direito do ambiente urbano”, através da utilização de um “direito do urbanismo ecológico” e de um “direito do ambiente urbano”, com a finalidade precípua de promoção da “qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”¹⁴,

12 Cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, ob. cit., p. 317 e 318.

13 Sobre o conceito de direito do urbanismo e sobre a distinção deste em relação ao direito do ordenamento do território, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 63-66 e 72-100, e o nosso artigo *Direito do Ordenamento do Território e Direito do Urbanismo Europeu. Apontamentos para uma Reflexão*, in “Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo”, Coimbra, Almedina, 2013, p. 209-214.

14 Cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 105-114, e os nossos artigos *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*, in “Revista de Legislação e de Jurisprudência”, Ano 139.º, n.º 3963, p. 333-335, e *Direito do Ordenamento do Território e Direito do Urbanismo Europeu*, cit., p. 220-228.

constituindo, hoje, o principal fim da política pública urbanística.

A *sustentabilidade urbana* abrange cinco dimensões: a *ambiental*, a *económica*, a *social*, a *cultural* e a *territorial*¹⁵. A mais relevante, para o tema que ora nos preocupa, é a *dimensão social*. E é nesse contexto que falamos em *planeamento urbanístico socialmente sustentável*. Como pode, então, o *planeamento urbanístico socialmente sustentável* contribuir positivamente para a promoção e reforço da segurança urbana?

Dúvidas inexistem sobre o facto de a segurança urbana ser um dos *interesses a ponderar* no procedimento de formação dos planos e nas soluções a consagrar nos mesmos, isto é, tanto no domínio do chamado *procedimento de ponderação* (*Abwägungsvorgang*), como no âmbito do denominado *resultado da ponderação* (*Abwägungsergebnis*)¹⁶, tendo, inclusive, o legislador português estabelecido *diretivas de ponderação* no artigo 9.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Com efeito, determina o n.º 1 daquele preceito que, “nas áreas territoriais em que convirjam interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais”. Mas logo adianta o n.º 2 do mesmo artigo que o referido princípio não valerá para “os interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública, à proteção civil e à prevenção e minimização de riscos, cuja prossecução tem prioridade sobre os demais interesses públicos”.

Há, no entanto, outras vias por meio das quais os planos territoriais podem desempenhar um papel importante na promoção da *segurança urbana*. Em primeiro lugar, pode o planeamento urbanístico socialmente sustentável desempenhar um papel positivo na prevenção da insegurança urbana através do combate à *segregação espacial urbana*. É sabido que esta se apresenta como a marca territorial da exclusão e injustiça social, que, na sua vertente mais radical, pode manifestar-se na constituição de *guetos*, ou seja, de concentrações de populações desfavorecidas em territórios circunscritos caracterizados por uma degradação física e social, os quais são fonte de instabilidade social, marginalidade, violência e delinquência. Situações estas que tendem a agravar-se quando tais *guetos* surgem associados a fenómenos

15 Sendo o “território” (no qual se deve incluir o espaço marítimo, numa lógica de salvaguarda da interação terra-mar) o “terminal necessário de grande parte da atividade humana” ou o fator de localização da maioria esmagadora das realizações humanas, pode dizer-se que é nele que se manifestam as preocupações de “desenvolvimento sustentável”, nas suas dimensões ambiental, económico-financeira, social e cultural (cfr. a nossa *Apresentação dos Temas “Sustentabilidade e Território”*, in “Desafios Actuais em Matéria de Sustentabilidade Ambiental e Energética”, coord. SUZANA TAVARES DA SILVA, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, 2015, p. 235-240).

16 Cfr., sobre esta problemática, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 483-495.

de imigração e de segregação por classe ou por etnia¹⁷.

Para contrariar o fenómeno da segregação espacial urbana, devem os planos territoriais incluir novas preocupações, como sejam políticas sociais e culturais, políticas de combate à pobreza e de apoio a setores da população mais vulneráveis, políticas de habitação e de disponibilidade de serviços públicos de saúde e de educação, políticas de transportes públicos e de acessibilidade e mobilidade urbanas. Devem, além disso, promover o desenvolvimento de políticas urbanas vocacionadas para a criação e manutenção de emprego em bairros em dificuldades e para a sua abertura ao resto da cidade. Em suma, os planos territoriais devem dar uma especial ênfase, no conjunto dos interesses a ponderar, aos interesses sociais, em especial aos dos cidadãos mais desfavorecidos. O que aponta para uma deslocação que tem sido o centro de gravidade do planeamento territorial, traduzido numa visão proprietarista e economicista do fenómeno urbano, para as políticas de coesão social.

Em segundo lugar, o *planeamento urbanístico socialmente sustentável* pode desempenhar um papel positivo na prevenção da insegurança urbana por meio da promoção ou mesmo da imposição pelo plano da coexistência, na mesma zona, de *usos urbanísticos variados, desde que compatíveis entre si* (residencial, comercial, serviços e pequenas indústrias não poluentes),¹⁸ e de *tipologias de*

17 Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *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 Social*, Coimbra, Almedina, 2011, p.107-121; e JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o Seu Exercício por Particulares*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 181-185.

18 Sublinhe-se que esta mistura de usos, decorrente do *zonamento plurifuncional*, composta por um *uso dominante* e usos *complementares* deste e *compatíveis* com ele, é estimulada pelo nosso RJIGT, na medida em que a *classificação e qualificação* do solo, operadas pelos planos municipais, definem os *usos dominantes* de determinadas áreas ou zonas do território, donde decorre a admissibilidade e a conveniência de no mesmo serem associados outros usos *complementares* daqueles ou com eles *compatíveis* (cfr. os artigos 70.º a 74.º do RJIGT). Sobre esta matéria, cfr. JORGE CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, p. 307-311. No mesmo sentido, o *Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30-A/2010, de 1 de outubro, estabelece, no conjunto das *normas orientadoras e de natureza operacional relativas ao planeamento e edificação em solo urbano*, um elenco de diretivas, nos seguintes termos: “144 – A Administração Local deve contrariar a monofuncionalidade e promover a valorização de centralidades intraurbanas, nomeadamente, nas sedes dos concelhos, através de:

- a) Preservar uma diversidade funcional nas áreas urbanas consolidadas e nos solos urbanos programados;
- b) Evitar a monofuncionalidade nas intervenções urbanísticas de grande dimensão e garantir uma maior relação entre as centralidades urbanas e as infra-estruturas principais pré-existentes;

habitação destinadas a estratos sociais diferentes (mais favorecidos e menos favorecidos), com o que se potencia a convivência, num mesmo espaço, de pessoas pertencentes a classes sociais ou grupos sociais distintos. De facto, um urbanismo de “*mescla social*” (“*mixité sociale*”), fomentador da convivência entre pessoas de estratos sociais diferentes, e um urbanismo assente num *zonamento plurifuncional*, contribuem positivamente para a segurança urbana. A influência benéfica do primeiro não carece de justificação. Quanto ao segundo, pense-se nos efeitos vantajosos resultantes da “coexistência harmoniosa de funções”, numa mesma zona, por exemplo, de habitação, comércio e serviços. O mesmo possibilita a existência de *vida* e de *dinamismo* no período noturno, mantendo, desse modo, permanentemente *vivas* as várias zonas da cidade, com reflexos positivos na *segurança* e, em geral, na *qualidade* do meio urbano.

Uma das técnicas de combate ao fenómeno da segregação espacial urbana por parte do planeamento urbanístico é a do *zonamento de inclusão* (*inclusionary zoning*), em substituição da técnica de zonamento que tem sido normalmente utilizada, a qual tem consistido, em muitos casos, num *zonamento de exclusão* (*exclusionary zoning*). O zonamento de inclusão é uma técnica que alcançou nos Estados Unidos da América um especial desenvolvimento, pretendendo-se com a mesma corrigir soluções urbanísticas que tiveram efeitos de segregação urbana e de exclusão de minorias étnicas mais desfavorecidas, tais como a fixação de lotes grandes edificáveis, a imposição de áreas mínimas de espaço em cada piso, a limitação do número de habitações a construir, o estabelecimento de restrições à construção de habitações multifamiliares e a ausência de áreas reservadas para habitação social ou de rendas baixas¹⁹.

Uma segunda técnica é a da fixação pelo legislador de *standards* no domínio habitacional²⁰, muitas vezes quantificados, impondo aos instrumentos de planeamento territorial ou a previsão de áreas destinadas a habitação social ou mesmo a construção de habitações para cidadãos economicamente desfavorecidos. Assim sucede, no direito francês, onde o *Code de la Construction et de l’Habitation* (versão consolidada de 30 de novembro de 2015),

c) Qualificar as centralidades urbanas existentes, beneficiando o espaço público, concentrando equipamentos estruturantes e localizando atividades (de lazer, restauração, comércio) que promovam a atratividade urbana”.

19 Cfr. CRAIG ANTHONY ARNOLD, *Planning Milagros: Environmental Justice and Land Use Regulation*, in “Denver University Law Review”¹ (1998), p. 76.

20 Sobre o conceito de *standards urbanísticos*, entendidos como determinações materiais de ordenamento estabelecidas pela lei, não com o objetivo de regular diretamente o uso do solo e das construções, mas antes com a finalidade específica de estabelecer critérios de fundo a observar pelo planeamento urbanístico, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 668-672, e a bibliografia aí citada.

depois de proclamar, no artigo L 300-1, que o “direito a uma habitação decente e independente é garantido pelo Estado (...) a toda a pessoa que, residindo em território francês de um modo regular e nas condições de permanência definidas por Decreto do Conselho de Estado, não possa aceder à mesma ou mantê-la pelos seus próprios meios”, estabelece, nos artigos L 302-5 e seguintes, que os municípios com um determinado número de habitantes devem proporcionar 20% de residências sociais do total das habitações existentes²¹, e onde o *Code de l'Urbanisme* (versão consolidada de 30 de novembro de 2015), no seu artigo L 121-1, 2.º, impõe a *diversidade das funções urbanas* e a *mescla social* nas habitações²². E, também, no direito português, no qual a até há pouco vigente Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto) estabelecia, no artigo 6.º, n.º 1, alínea g), como objetivo específico da política de ordenamento do território e de urbanismo a aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes, sem perder de vista, como referia a alínea e) do n.º 1 do mesmo preceito, a necessidade de adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida [objetivo específico esse que não está expressamente contemplado na atual Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), mas que resulta implicitamente dos *fins* da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo do “desenvolvimento sustentável”, da “coesão nacional” e da “inclusão social”, indicados nas alíneas b) e c) do artigo 2.º desta mesma lei], e o vigente RJGT prescreve, no artigo 95.º, n.º 1, que o plano diretor municipal

21 Para mais desenvolvimentos, cfr. V. INSERGUET-BRISSET, *La Evolución del Derecho Francés en Materia de Vivienda*, in “Construyendo el Derecho a la Vivienda”, Coord. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2010, p. 41-47.

22 O preceito referido no texto determina o seguinte: «Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile». Cfr., sobre esta problemática, JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Droit de l'Urbanisme*, 9.ª ed., Paris, Dalloz, 2014, p. 31 e 64; e HENRI JACQUOT/FRANÇOIS PRIET, *Droit de l'Urbanisme*, 7.ª ed., Paris, Dalloz, 2015, p. 147 e 349.

(PDM) estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal e a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, onde se inclui a *política de habitação*, e estatui, no artigo 96.º, n.º 1, alínea g), a obrigação de os PDM incluírem no seu conteúdo material, *inter alia*, “a identificação e a delimitação das áreas urbanas, com a definição do sistema urbano municipal e os correspondentes programas na área habitacional, bem como as condições de promoção da regeneração e da reabilitação urbanas e as condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal”^{23 24}.

23 Os preceitos indicados no texto não são mais do que uma concretização do artigo 65.º da CRP, que consagra o direito à habitação, determinando que “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”, e do n.º 2 do mesmo preceito, que prevê o conjunto de tarefas cometidas ao Estado para realizar aquele direito, nas quais se incluem: a programação e execução de uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; a promoção, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, da construção de habitações económicas e sociais; o estímulo à construção privada, com subordinação ao interesse geral, e ao acesso à habitação própria ou arrendada; e o incentivo às iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

A Revisão constitucional de 1997, ao congregar os termos *habitação* e *urbanismo* no título do artigo 65.º da CRP, acentuou a *associação* entre o direito do urbanismo e o direito à habitação, em termos de o direito do urbanismo ser uma garantia do direito fundamental a habitação. Além disso, o mesmo preceito constitucional, ao associar o direito à habitação ao urbanismo, liga-o indissolavelmente às políticas públicas dirigidas à ocupação, uso e transformação racional dos solos, colocando “em evidência o facto de as políticas públicas integrarem prestações sociais que são devidas em razão da garantia do direito a uma habitação adequada”. Para uma análise mais aprofundada sobre a configuração jurídico-constitucional do direito à habitação e sobre a política da habitação em Portugal, cfr., por todos, FERNANDO ALVES CORREIA/ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Consideraciones sobre la Promoción del Derecho a la Vivienda en Portugal*, in “Construyendo el Derecho al Vivienda”, cit., p. 137-164; e MARIA DA GLÓRIA F. P. DIAS GARCIA, *Habitação, Direito e Políticas Públicas*, in “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda”, Vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 651-667.

24 Outros instrumentos de programação e de planeamento territorial hierarquicamente superiores ao PDM consagram diretrizes e orientações em matéria de políticas habitacionais. Assim sucede, desde logo, com o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro. Identificando como um dos problemas do ordenamento do território a degradação da qualidade de muitas áreas residenciais (sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades) e a persistência de segmentos da população sem acesso condigno à habitação, o PNPOT prevê, como uma das medidas prioritárias a desenvolver, o apoio à mobilidade residencial através da maior eficiência do mercado de arrendamento privado, da alteração e melhoria dos modelos de gestão e qualificação do parque de arrendamento público e de uma melhor adequação e flexibilidade nas condições de financiamento da aquisição de habitação, sem olvidar a situação especial dos imigrantes. Por outro lado, determinando o

3.2. A urbanização e a edificação amigas da coesão social e da segurança urbana

Ao falarmos em urbanização e edificação amigas da coesão social e da segurança urbana queremos vincar a importância do urbanismo operacional ou das operações urbanísticas no fortalecimento da segurança dos cidadãos e da

envolvimento das Administrações central e local, isoladamente ou em parceria com a sociedade civil, no domínio da habitação, de forma a promover a qualidade de vida urbana e o acesso dos cidadãos a uma habitação condigna, segundo critérios de qualidade, equidade, mobilidade e sustentabilidade, o PNPOP estabelece a necessidade de elaborar e implementar o *Plano Estratégico de Habitação* (PEH), dinamizar o mercado de arrendamento e o parque habitacional públicos, incentivar o cumprimento de objetivos sociais por parte dos promotores mobiliários (nomeadamente mediante a afetação a habitação social de uma quota-parte da habitação nova ou através do incremento das operações de reabilitação ou de revitalização urbana), desenvolver intervenções sócio-urbanísticas em territórios que apresentem fatores de vulnerabilidade crítica, promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal de objetivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas (v. g., através da institucionalização dos princípios da diversidade nos modelos de usos e tipologias de habitação), concluir o *Programa Especial de Realojamento* (PER) e implementar programas municipais de resposta às graves carências habitacionais, reforçando a solução da reabilitação do parque devoluto relativamente à construção nova.

O mesmo sucede com alguns planos regionais de ordenamento do território, como o *Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo*, anteriormente citado, que estabelece, no conjunto das *normas orientadoras e de natureza operacional relativas ao planeamento e edificação em solo urbano*, um conjunto de diretivas, nos seguintes termos: “145 – A Administração Local, em colaboração e como apoio da Administração Central, deve preservar a função residencial e conceber um tecido urbano integrador em termos sociais:

- a) Definir uma política municipal de habitação, em sede do Plano Diretor Municipal (PDM) ou eventualmente recorrendo à conceção de um Programa Local de Habitação enquanto instrumento estratégico para a definição de programas na área habitacional, em articulação com outras políticas de desenvolvimento social e económico. As disposições contidas nestes programas ganharão eficácia se devidamente integradas noutros instrumentos de planeamento territorial, designadamente Planos de Pormenor (PP) ou Planos de Urbanização (PU), garantindo um compromisso recíproco de articulação. Os problemas de habitação devem ser especificados em função das diversidades territoriais locais, incluindo nomeadamente a problemática das áreas rurais ou das áreas de forte atratividade para a segunda residência;
- b) De forma a atenuar progressivamente carências habitacionais observadas a nível municipal, a administração local poderá definir a afetação de quotas de habitação a custos controlados nas novas urbanizações a garantir pelos promotores privados. Um Programa Local de Habitação ou a regulamentação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) podem ser instrumentos de prevenção de quotas mínimas de habitação acessível a estratos sociais com menores recursos, atendendo às diferentes realidades territoriais;
- c) Dados os valores patrimoniais em presença, deve-se fomentar a reabilitação do parque edificado existente, estabelecendo medidas de discriminação positiva para a reabilitação dos tecidos habitacionais existentes, promovendo ações de reabilitação urbana e dando prioridade à intervenção e requalificação dos espaços públicos em áreas consolidadas, em prol de um reforço da qualidade residencial;
- d) Facilitar o acesso das famílias jovens a alojamentos a preços razoáveis (aquisição ou autoconstrução de habitação a custos limitados)”.

perceção da mesma pelos habitantes e frequentadores das nossas cidades. É aqui que o desenho urbano assume uma relevância particular²⁵.

É facilmente perceptível que cidades com ruas, avenidas e praças largas, com traçado linear, sem obstáculos visuais, sem interrupção de iluminação, com altura de vegetação controlada e com muito espaço público são cidades mais seguras e que criam uma sensação de segurança aos cidadãos. É esta uma das razões, ao lado da existência de equipamentos adequados, que está na base da escolha frequente do Parque das Nações, em Lisboa, para receber cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, provas desportivas, congressos e espetáculos musicais. E as forças de segurança valorizam sobremaneira estes aspetos. Razões de segurança também terão estado na base, ao lado de outras, da decisão política (adotada em 1956) da construção e da mudança da capital do Brasil do Rio de Janeiro para Brasília. Esta é, pode dizer-se, neste sentido, um caso exemplar, tanto pelo seu desenho como pela sua localização.

Na últimas três décadas do século passado, vários autores, entre os quais THIMOTHY D. CROWE, C. RAY JEFFERY e OSCAR NEWMAN, desenvolveram, na linha de JANE JACOBSe ELISABETH WOOD, uma abordagem metodológica que prevê a introdução de princípios no desenho urbano e na utilização do espaço público com o intuito de tornar as cidades mais seguras, a qual é conhecida pela sigla CPTDE (*Crime Prevention Through Environmental Design*). Esta expressão foi cunhada em 1971 por C. RAY JEFFERY, mas o autor que mais contribuiu para o desenvolvimento do conceito de CPTED foi o criminologista THIMOTHY D. CROWE, na sua obra com o mesmo título, de 1991. Nascida nos Estados Unidos da América, a CPTED expandiu-se rapidamente para outros países, tais como o Canadá, o Reino Unido, a Holanda, o Japão e a Austrália. A mesma baseia-se numa ideia simples: a de que o crime resulta em boa parte das oportunidades que são proporcionadas pelo ambiente físico, pelo que é possível alterar o ambiente físico de modo a que o crime tenha menos probabilidades de ocorrer²⁶.

Notas essenciais daquela abordagem são a conceção e a definição dos espaços urbanos de acordo com as suas finalidades, de modo a que eles sejam portadores de definições sociais, culturais, legais ou físicas que incentivem os seus utilizadores à adoção de comportamentos adequados e contextualizados com o meio

25 O regime jurídico das operações urbanísticas, em Portugal, está condensado no denominado Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado, por último, pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, e pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

26 Cfr. THIMOTHY D. CROWE, *Crime Prevention Through Environmental Design*, revisto por LAWRENCE J. FENNELLY, 3.ª ed., Oxford, Elsevier, 2013, p. 3-14.

e contribuam para que os indivíduos melhorem a sua percepção de segurança no meio urbano. A CPTED baseia-se em três estratégias sobrepostas, a serem observadas no planeamento territorial e no desenho urbano: a do controlo de acesso natural [podendo as estratégias de controlo de acesso natural ser “organizadas” (v.g., serviços de segurança), “mecânicas” (v.g., chaves) e “naturais” (v.g., definição espacial)]; a da vigilância natural [sendo as estratégias de vigilância natural classificadas em “organizadas” (v.g., patrulhas policiais), “mecânicas” (v.g., iluminação) e “naturais” (v.g., janelas)]; e a do reforço territorial, no sentido de que o desenho físico pode criar ou ampliar a esfera de influência, em termos tais que os utilizadores desenvolvam um sentido de relação de propriedade – um sentido de influência territorial – e os potenciais criminosos percebam essa influência territorial²⁷.

Para a melhoria da percepção da segurança no espaço urbano, muito contribuem: a orientação e a leitura do espaço pelas pessoas, isto é, a capacidade de as pessoas se orientarem no espaço, preverem as potenciais alterações e dinâmicas e perceberem e encontrarem o percurso para o ponto onde querem chegar; a possibilidade de “ver e ser visto”, os conhecidos “olhos da rua” (JANE JACOBS), ou seja, a possibilidade de os indivíduos observarem integralmente o espaço público que utilizam, em termos de serem capazes de preverem a aproximação de outros indivíduos ou objetos e, deste modo, reduzirem a sua percepção de vulnerabilidade face ao desconhecido (o que implica, entre o mais, que, no espaço público, haja uma grande permeabilidade visual e uma iluminação adequada, que existam janelas envidraçadas nas fachadas dos prédios habitados, que permitam aos moradores e utilizadores dos espaços privados uma natural vigilância dos espaços públicos, e que se verifique uma combinação adequada e complementar de usos e atividades que levem diferentes grupos e pessoas a permanecer, a circular e a usufruir do espaço público em diferentes momentos do dia); a percepção do estatuto dos espaços, qual seja a percepção clara da natureza estatutária e funcional do espaço e a existência de fronteiras nítidas entre espaços públicos, privados e semiprivados e entre diferentes funções do espaço incompatíveis entre si, de modo a reduzir eventuais conflitos e facilitar a “apropriação” legítima dos espaços; a dotação da cidade de espaços públicos, isto é, a oferta variada e razoável de espaço público adequado às diversas necessidades e modos de fruição dos cidadãos, enquanto elementos essenciais para a satisfação e o envolvimento sócio-afetivo dos habitantes com a sua comunidade e para o usufruto por todos da dimensão da cidade, com particular destaque para os espaços coletivos agregadores da comunidade local, que crianças, jovens, adultos e idosos, homens e mulheres, de diferentes estratos sociais, usufruem com idêntico grau de segurança e confiança; e a manutenção e gestão do espaço público, ou seja, a organização e limpeza do

27 Cfr. THIMOTHY D. CROWE, ob. cit., p. ob. cit., p. 27-29 e 284-292.

espaço público, a manutenção dos equipamentos urbanos e a conservação do edificado privado, que conformam uma imagem do espaço urbano imediatamente percebida como mais segura do que espaços desordenados e aparentemente negligenciados²⁸.

Vários estudos realizados e publicados pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América demonstraram que a aplicação dos conceitos da teoria da *Crime Prevention Through Environmental Design* reduziram a incidência do crime e do medo do crime, tendo sido alcançados resultados significativos em diversos lugares, incluindo áreas residenciais, centros comerciais, estações ferroviárias e rodoviárias e parques de estacionamento. Tudo isto revela que o modo como planeamos e construímos as nossas cidades tem uma grande influência na diminuição do crime e no aumento da segurança dos cidadãos e na percepção que eles têm do gozo deste seu direito fundamental.

3.3. A reabilitação urbana

O terceiro instrumento jurídico a que queremos fazer referência que desempenha uma importante função de promoção e fortalecimento da segurança urbana dos cidadãos é a *reabilitação urbana*. Esta constitui uma virtuosa alternativa à expansão urbana e deve ser encarada como uma obrigação de “conservar a alma” das nossas cidades, de construir uma “harmonia entre o passado e o futuro”²⁹, decorrir os erros do passado e de criar um quadro de vida de qualidade para que cada um readquirir “uma certa arte de viver”. A mesma constitui um dos traços característicos do urbanismo pós-moderno e traduz uma das componentes do novo paradigma do urbanismo³⁰. Ela tem ocupado também um lugar de destaque nas políticas da União Europeia, sobretudo através dos programas URBAN I e II de vários instrumentos financeiros, como o FEDER e a Iniciativa JESSICA, e continuará presente nos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020, que são criar, na próxima década, na União Europeia e nos Estados-Membros uma economia inteligente, sustentável e inclusiva³¹.

28 Cfr. para mais desenvolvimentos, *Segurança Pública e Desenvolvimento Urbano, A Prevenção do Crime Através do Espaço Construído*, cit., p. 30-41.

29 Cfr. JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Rapport de Synthèse*, in “Les Cahiers du GRIDAUH, Le Renouveau Urbain en Europe”, n.º 27, 2014, p. 109.

30 Cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 48 e segs. (nota 33), e os nossos artigos *Tendências Atuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu*, cit., p. 335-337, e *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo Europeu*, cit., p. 243-247.

31 A reabilitação urbana ocupará também um local de destaque no quadro da quadro comunitário de apoio de 2014-2020, como resulta claramente das Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 33/2013, de 20 de maio, que define os pressupostos do acordo de parceria a negociar entre o Estado Português e a Comissão Europeia, estabelecendo as principais linhas de intervenção dos

A *política de reabilitação urbana* não é uma política exclusivamente urbanística, antes incorpora outras políticas, designadamente, a política de proteção e valorização do património cultural, a política de proteção do ambiente, a política de desenvolvimento sustentável, a política de coesão económica, social e territorial e mesmo a política de segurança urbana³². Mas o seu vetor urbanístico é o dominante, como resulta claramente do conceito e objetivos fundamentais da reabilitação urbana e dos instrumentos jurídicos por ela utilizados, que são, na sua essência, instrumentos jurídicos urbanísticos³³.

Na terminologia europeia, são múltiplas as expressões utilizadas para expressar o fenómeno da “reconstrução da cidade sobre ela própria”, com vista a resolver os problemas sociais, económicos, urbanísticos e de arquitetura de certos quarteirões antigos ou degradados, tais como “renovação urbana”, “reconstrução urbana”, “regeneração urbana”, “reabilitação urbana” e “recomposição urbana” (“*renouvellement urbain*”)³⁴. Todas estas expressões contêm insita a ideia de que tais operações não têm apenas em vista atuações pontuais centradas no edifício ou no imóvel (recuperação do edificado), mas também, e sobretudo, o conjunto do tecido urbano, numa visão integrada, dando relevo à criação ou valorização de infraestruturas, equipamentos e espaços envolventes e procurando suscitar novas evoluções de desenvolvimento social e económico e desenvolver as solidariedades à escala do aglomerado, designadamente através de uma melhor repartição territorial das populações desfavorecidas. Elas são a tradução de uma política urbana que visa, “por meio de uma série de operações coordenadas, valorizar uma zona urbana degradada, inutilizada ou empobrecida, aplicando na

fundos europeus estruturais e de investimento no ciclo 2014-2020, e 39/2013, de 14 de junho, que aprova um novo modelo institucional de governação dos fundos europeus.

- 32 Defendendo, inclusive, a reabilitação urbana como uma *política autónoma* da política de ordenamento do território e do urbanismo, com princípios e regras próprios, cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA, *Reabilitação Urbana: Conceito e Princípios*, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, p. 7-12.
- 33 Cfr., nesse sentido, DULCE LOPES, *Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização*, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, cit. p. 22-25, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Programa e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspectiva Jurídica*, *Ibidem*, p. 93-120, e JORGE ALVES CORREIA, *Concertação, Contratação e Instrumentos Financeiros na Reabilitação Urbana*, *Ibidem*, p. 93-95.
- 34 Para uma síntese da heterogeneidade do vocabulário utilizado na legislação de vários países europeus, cfr. YVES JÉGOUZO, *La Notion de Renouvellement Urbain*, in “Les Cahiers du GRIDAUH, Le Renouvellement Urbain en Europe”, cit., p. 15 e 16 ; JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Rapport de Synthèse*, *ibidem*, p. 107-109, e JEAN-PIERRE DEMOUVEAUX, *La Notion de Renouvellement Urbain*, in «Droit de l’Aménagement, de l’Urbanisme et de l’Habitat», n. ° 6, Paris, Le Moniteur, 2002, p. 127 e 128.

mesma os princípios da « mixité sociale » e da « diversité urbaine »³⁵.

Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7/05, consagrou um “*regime jurídico excecional* de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” e definiu a disciplina jurídica das *Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)*. Dado que era este um diploma legal que se estribava numa conceção estreita da reabilitação urbana, essencialmente como *recuperação do edificado*, e que tinha como objetivo nuclear a regulação de um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das SRU, entendeu o legislador português substituí-lo por um outro, que procedesse ao enquadramento normativo da *reabilitação urbana* ao nível programático, procedimental e de execução. Esse diploma é o Decreto-Lei n.º 30/2009, de 23/10, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14/08, que estabelece o novo regime jurídico da reabilitação urbana³⁶. Nele é adotado um *conceito amplo* de *reabilitação urbana*, conferindo-se especial relevo não apenas à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação, mas também à integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar. Assim, o artigo 2.º, alínea j), daquele decreto-lei define *reabilitação urbana* como 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 da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”.

A importância e a atualidade da *reabilitação urbana* é assumida claramente pela citada Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Com efeito, depois de assinalar no artigo 2.º, alínea g), como um dos *fins* da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo “racionalizar, reabilitar e

35 Cfr. JEAN-PIERRE DEMOUVEAUX, *La Notion de Renouveau Urbain*, cit., p. 129.

36 Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro, estabelece um regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.

Registe-se que, no exórdio deste diploma legal, se afirma que “a reabilitação do edificado existente em Portugal representa apenas cerca de 6,5 % do total da atividade do sector da construção, bastante aquém da média europeia, situada nos 37 %” e, bem assim, que, “de acordo com os Censos 2011, existem cerca de dois milhões de fogos a necessitar de recuperação, o que representa cerca de 34% do parque habitacional nacional”.

modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem” e de assinalar, no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), como dever dos proprietários “utilizar, conservar e reabilitar imóveis, designadamente, o edificado existente”, define, no artigo 61.º, os conceitos de *reabilitação* e *regeneração* urbanas. A primeira é “a forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correção de passivos ambientais ou de valorização paisagística” (n.º 1). Por sua vez, a segunda é “a forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova e com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial” (n.º 2). Destas duas definições conclui-se que o conceito de *regeneração* é mais amplo do que o de *reabilitação*, mas não compreendemos a razão pela qual o legislador – e, para mais, numa lei de bases – veio definir dois conceitos distintos, quando a noção de reabilitação urbana vem sendo entendida atualmente como uma *forma lata* de intervenção nos tecidos urbanos, independentemente da tipologia das operações e do alcance das medidas nela incluídas. Por seu lado, o n.º 3 do artigo 61.º determina que, sem prejuízo do apontado dever dos proprietários, “incumbe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais promover a reabilitação ou regeneração das áreas urbanas que dela careçam, programando ou conduzindo a realização das respetivas operações de reabilitação urbana ou concedendo apoios e outros incentivos financeiros e fiscais”.

Não pretendemos, neste local, analisar o regime jurídico da *reabilitação urbana*³⁷ 38, mas tão-só vincar os efeitos altamente benéficos da mesma na

37 Sobre esta matéria, cfr. o nosso trabalho *Le Renouveau Urbain au Portugal, Rapport Portugais*, in “Les Cahiers du GRIDAUH, Le Renouveau Urbain en Europe”, cit., p. 253-276; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES/ CLÁUDIA ALVES, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Anotado*, Coimbra, Almedina, 2011; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2011; e JORGE ALVES CORREIA, *Concertação, Contratação e Instrumentos Financeiros na Reabilitação Urbana*, in “Temas CEDOUA, O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, Coimbra, Almedina, 2010.

38 Um dos aspetos mais importantes do regime da reabilitação urbana prende-se com os instrumentos financeiros necessários para a sua operacionalização e concretização. Neste contexto, assume relevância a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro, que criou o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), o qual se apresenta como um fundo especial de investimento imobiliário orientado para o desenvolvimento e a concretização de projetos de reabilitação de imóveis e para a promoção do arrendamento, tendo em vista a regeneração urbana e o repovoamento dos centros urbanos, e é estruturado e regulado pelas leis aplicáveis a fundos de investimento imobiliário, com a possibilidade de recorrer, em situação de igualdade, aos programas e aos instrumentos financeiros disponibilizados pelo Estado e pelas

promoção e melhoria da segurança urbana. Tais reflexos positivos ressaltam claramente da indicação de alguns *objetivos* da reabilitação urbana, condensados no artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 307/2009. De entre eles, selecionámos os seguintes: assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados; reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação; melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; modernizar as infraestruturas urbanas; promover a sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos; fomentar a 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; assegurar a integração funcional e a diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes; requalificar os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização coletiva; qualificar e integrar as áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão territorial; assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna; e recuperar espaços urbanos funcionalmente obsoletos, promovendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas.

Constata-se, assim, que as operações de reabilitação urbana, que prosseguem *objetivos*, de índole não apenas urbanística, mas também social, cultural, ambiental e económica³⁹, têm um impacto altamente positivo na melhoria das condições de vida e na integração social e económica dos residentes nos bairros e quarteirões reabilitados. Por isso, as suas repercussões no incremento da segurança urbana são por demais evidentes.

4. Breve síntese conclusiva

A essência do direito do urbanismo reside, como já tivemos ensejo de

demais entidades públicas para fins de reabilitação urbana e de arrendamento habitacional.

39 Referindo-se aos objetivos da política de “renouvellementurbain”, sublinha YVES JÉGOUZO que, atualmente, a sua grande prioridade é a “coesão social”, através de intervenções que promovam “a mescla social da habitação, a diversidade urbana, a revitalização económica. Trata-se tanto de intervenções de carácter social (luta contra a pobreza, a segregação social étnica, etc.) ou económico (desenvolvimento comercial ou diversificação comercial), como urbanísticas (reabilitações, renovações, ações contra a deficiência de equipamentos, etc.). Em resumo, este tipo de intervenção é uma das características maiores do novo modelo de «renouvellementurbain», aquele que está centrado no desenvolvimento sustentável”. Cfr. ob. cit., p. 19 e 20.

afirmar⁴⁰, na *harmonização* ou *compatibilização* entre os diferentes interesses implicados no uso, ocupação e transformação desse bem essencial – por natureza, escasso e irreprodutível – que é o solo, sendo, por isso, constituído por normas jurídicas cuja função precípua é a *ponderação de interesses* e a *superação dos conflitos de interesses* surgidos a propósito da utilização do mesmo (ponderação que reveste uma tríplice vertente: entre interesses públicos e privados colidentes, entre interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes).

Sendo este o objeto do Direito do Urbanismo, ou seja, nas palavras do Relatório do Conseil d'État Francês, de 1992, intitulado “*L'Urbanisme, pour un Droit Plus Efficace*”, o de “definir e enquadrar as possibilidades de utilização do solo”, natural é que o mesmo seja a arena por excelência da realização e da efetivação de uma pluralidade de direitos fundamentais, de índole e natureza diferentes, relacionados com o solo, como sejam o direito de propriedade, o direito à habitação, o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado, o direito à liberdade e o direito à segurança.

40 Cf. o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 65.