PROBLEMAS DO PROJECTO FINAL DE PLANEAMENTO DE INFRA-ESTRUTURAS DO TRÁFEGO URBANO — O EXEMPLO DA INSTALAÇÃO DA OFICINA DE MANUTENÇÃO DA LINHA XINZHUANG DO METROPOLITANO DE TAIPEI NO LOCAL DE SANATÓRIO LO SENG

Yan Yu Ming
Professora Adjunta, Faculdade de Direito, Universidade Política, Taiwan

Resumo: O presente artigo tem como exemplo o caso da instalação da oficina de manutenção da Linha Xinzhuang do Metro de Taipei no local do Sanatório Losheng, fazendo um estudo sobre os problemas encontrados no processo de tomada de decisão sobre a finalização do Plano de Desenvolvimento do tráfego urbano. O desenvolvimento urbano envolve muitas matérias de variados níveis, e os aspectos e assuntos que devem ter em consideração durante o planeamento são numerosos, sendo difícil de exigir tudo em termos de profundidade e densidade. O presente artigo refere que a preservação do património cultural, a defesa da justiça social e a protecção da segurança pública são três assuntos de extrema importância, que devem ser considerados no planeamento e na tomada de decisões. Isto também porque o procedimento de tomada de decisão no plano de desenvolvimento do tráfego urbano afecta muitos interesses das pessoas, devendo incumbir aos órgãos o dever de realizar audiências públicas, bem como atribuir aos interessados o direito de reclamação, permitindo assim que o plano de desenvolvimento do tráfego urbano seja finalizado e executado após uma discussão completa e ampla. Sobre o processo de planeamento e de tomada de decisão dos planos urbanos, incentivamos no sentido de convidar os profissionais das diversas áreas para participarem no processo de planeamento e de tomada de decisão dos planos urbanos, esforçando-se na protecção dos direitos e interesses dos interessados afectados, com o objectivo de procurar um projecto urbano sustentável, em que todos acabam por ficar a ganhar.

Palavras-chave: Tomada de decisão; planeamento urbanístico; preservação do património

1. Origem

O Poder de Fiscalização, isto é, o órgão supremo de supervisão do governo de Taiwan, apresentou, em 16 de Agosto de 2012, o Relatório de investigação e correcção contra o governo da Cidade de Xinbei, governo da Cidade de Taipei e a Administração da Saúde do Órgão Central[1], acusando que era inadequado o local escolhido para a construção da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do metro de Taipei, que implicou a demolição do Sanatório Losheng, causando um aumento dos custos das obras no valor de 8,5 mil milhões de dólares de Taiwan (cerca de 2,2 mil milhões de euros), e um atraso do prazo das obras de 88 meses, causando preocupações com a segurança das obras.

Em 11 de Junho de 2009, sobre o mesmo assunto, o Poder de Fiscalização também tinha apresentado o relatório de investigação e correcção sobre a mudança do Sanatório Losheng, contra o governo da Cidade Xinbei e a Comissão do Desenvolvimento Cultural do Poder Administrativo do órgão central[2], tendo confirmado que tinha sido inadequada a actuação destes dois órgãos na protecção deste potencial património mundial.

As obras de construção da oficina de manutenção de Xinzhuang do Metro de Taiwan foi um projecto de desenvolvimento do tráfego urbano bastante polémico, tais obras envolvem questões de planeamento urbano, protecção do património cultural, direito fundamental médico e segurança pública; as obras iniciaram-se em 1991, e até hoje ainda não estão concluídas.

2. Dos factos

2.1 História do Sanatório Losheng

O Sanatório Losheng foi construído em 1930, na época do domínio colonial do Império Japonês[3]. Inicialmente, a denominação era "Sanatório da doença

1 Relatório de investigação n.º 1010800026, processo de correcção 0015 e censura 101, do Poder de Fiscalização.

2 Relatório de Investigação n.º 0970800402, processo de correcção 11 Censura 098, do Poder de Fiscalização.

3 A China depois de vencida na Primeira Guerra Sino-japonesa na época da Dinastia Qing, em 14 de Abril de 1895 assinou o Tratado de Shimonoseki, tendo transferido a soberania sobre a ilha de Taiwan e o Arquipélago das Ilhas dos Pescadores da China para o Japão, pelo que, durante o período entre 1895 e 1945 Taiwan foi um domínio colonial do Império Japonês até

de lepra Losheng do Governo de Taiwan" (vulgarmente chamado por lepra, Hanseníase, aqui denominado por doença de Hansen)[4], e posteriormente após a Segunda Guerra Mundial, a denominação foi alterada para Sanatório Losheng, tendo os dois caracteres "Losheng" o significado de "vida feliz". Foi a primeira instituição de prevenção e isolamento forçado para a doença de Hansen (Hansen disease, HD), aplicando as conclusões[5] da Primeira Conferência Internacional sobre Lepra[6] (The First International Leprosy Conference, Berlin, 1897), fornecendo cuidados de urgência e de longo prazo às pessoas que sofrem da doença de Hansen. O Gabinete do Governador de Taiwan na época da ocupação japonesa[7] promulgou em 1934 as "Medidas de prevenção da doença de Hansen", incubindo à polícia sanitária e ao pessoal médico para proceder exames detalhados, após os quais, através do isolamento forçado e da prisão, concentraram todos os doentes de lepra neste Sanatório, com o fim de controlar a propagação da doença, desde 1934 até o termo do domínio colonial japonês[8].

Como o governo japonês aplicou a política de isolamento forçado, foi criado um ambiente de discriminação dos doentes hansaníases. O Sanatório Losheng fica situado junto de umas colinas isoladas a norte da Cidade Xinbei, sendo uma instituição de "acolhimento forçado e isolamento total" constituída com base nas conclusões da Primeira Conferência Internacional sobre Lepra, e para os doentes, vivendo em conjunto com outros doentes, tem também efeitos de distanciamento e discriminação. O Sanatório Losheng foi inicialmente construído há cerca de 70 anos atrás, cercado por montanhas e árvores, ocupando uma área de 30 hectares, e começou com três prédios, tendo depois desenvolvido para uma quinta com mais de 60 construções; para o mundo exterior, o Sanatório Losheng tem um funcionamento completo, mas isolado, possuindo um sistema de tratamento de águas residuais, equipamento eléctrico, casas de lavagem de roupa, cooperativas,

---

ao final da Segunda Guerra Mundial, o Japão rendeu-se devolvendo a soberania.

4 Sobre a apresentação do Hospital do Sanatório Losheng, http://www.lslp.mohw.gov.tw/site_content.php?site_content_sn=21. Última data de visita: 10 de Outubro de 2014.

5 Pandya, S., The first international leprosy conference, Berlin, 1897: the politics of segregation. Indian Journal of Leprosy, 76(1), 51-70, Jan-Mar, 2004.

6 Há cem anos atrás, ainda não havia cura para os doentes de Hansen, por outro lado, por causa da falta de conhecimentos sobre a doença de Hansen, esta era mal-entendida como uma peste altamente contagiosa e incurável, por isso, em cumprimento das sugestões da "Primeira Conferência Internacional sobre Lepra" de Berlim, foram aplicadas medidas de "acolhimento forçado e isolamento absoluto".

7 Era o órgão supremo do governo durante o domínio japonês, sendo o Governador nomeado por Tóquio.

8 Sato, T., Disease and Discrimination–A Case of Hansen Disease in Japan and Taiwan, Formosan Journal of Medical Humanities, 12:1-2, 1-4, Maio 2011.

cabeleiro, cantina, jardim de infância, quartos para crianças doentes, sala de conferências, biblioteca, fábrica de telhas e construções religiosas, com uma gama de instalações completa, e todos os doentes consideram o Sanatório como a sua casa, concretizando o plano de isolamento perpétuo.

Após 1982, a Organização Mundial de Saúde modificou as medidas sobre o tratamento da doença de Hansen[9], deixando assim de ser necessário o isolamento dos doentes. No Sanatório Losheng, os doentes podiam optar por continuar a viver lá de acordo com a sua vontade, ou então, em alternativa, voltar para casa e receber tratamento médico na consulta externa. Porém, muitos dos doentes tinham deixado as suas casas quando eram crianças, e aquando da abertura das medidas depois de 50 anos, eles já não tinham casa para onde voltar, podendo apenas continuar a viver no Sanatório Losheng. Actualmente, estes doentes, de 80 e tal anos de idade, já vivem no Sanatório há mais de 75 anos. Perante a expropriação devida às obras da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro de Taipei, que implicou a mudança do Sanatório Losheng para o novo edifício concluído em 2005, não obstante terem passado a ter instalações de ar-condicionado e de elevadores, a maioria dos doentes, insistiu em viver dentro da floresta onde vivem há dezenas de anos, não aceitando mudar-se para outro lugar.

2.2 Obras da Oficina de Manutenção da Linha Xinzhuang do Metro de Taipei

A Direcção para as Obras do Metro do governo de Taipei completou os estudos do corredor da Linha Xinzhuang e da Linha Luzhou em Junho de 1991, e o local inicialmente planeado para a instalação da oficina de manutenção Xinzhuang da linha Xinzhuang do Metroo de Taipei situava-se na zona agrícola junto à Universidade Católica de Fu Jen. Porém, esta fazia parte da área do projecto de desenvolvimento complexo do Distrito de Taipei (em 2010 foi alterado para Cidade de Xinbei, abaixo idem), e em 17 de Dezembro de 1992, quando foi realizada a "Segunda reunião de estudo e negociação anterior à alteração do planeamento das zonas agrícolas da Cidade de Xinzhuang e da Aldeia Taishan, o anterior vice-governador do Distrito de Taipei, Youqing, e o anterior governador da cidade de Xinzhuang, Cai Jia Fu, por várias vezes apresentaram fortes objecções, uma vez que, na sua futura perspectiva de planeamento urbano, estavam a planear a alteração da finalidade do referido terreno para desenvolvimento de área habitacional e comercial, e considerando as questões de desenvolvimento das terras e dos interesses comerciais, eles sugeriram fortemente a transferência da oficina de manutenção da linha Xinzhuang para lugar diverso.

Durante este período, como o governo do Distrito de Taipei opôs-se

---

9 WHO Technical Report Series, No. 675, Chemotherapy of Leprosy for Control Programmes: Report of a WHO Study Group, 1982.

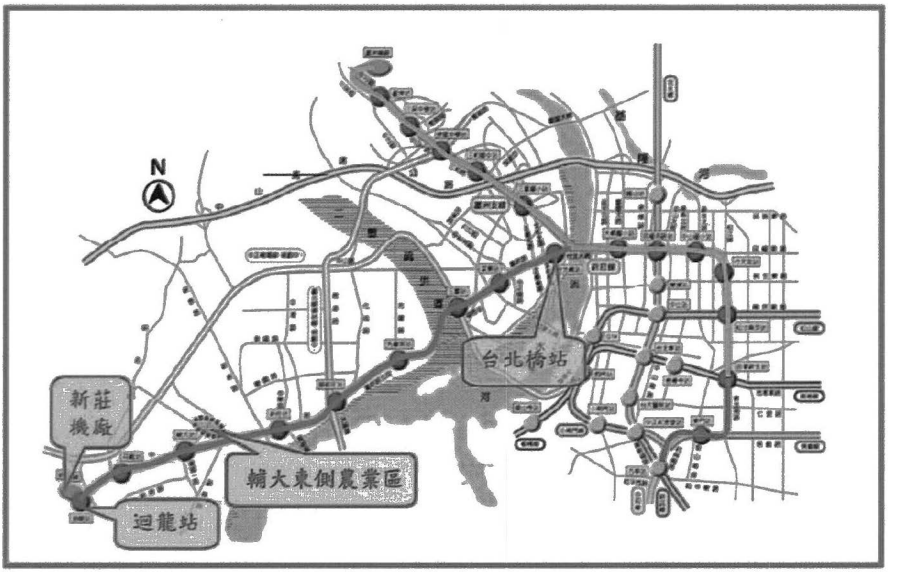
fortemente contra a instalação da oficina de manutenção de Xinzhuang na base da zona agrícola junto à Universidade Católica Fu Jen, a Direcção para as obras do Metro fizeram novas investigações dos terrenos juntos à Estação Huilong, Estação Danfeng, Estação da Universidade Fu Jen, bem como dos terrenos situados junto às linhas de metro e entre as estações, e tendo em conta que à área necessária para a construção da oficina de manutenção de Xinzhuang é cerca de 20 hectares, e tendo em consideração a necessidade de evitar grandes distâncias entre as estações, estenderam para o exterior limitando 2 km de raio, e recolheram os elementos das zonas contíguas desta área par analisar se existe um local adequado, e após uma avalição da área desta linha, uma vez que o aproveitamento do desenvolvimento urbano existente tinha já uma densidade bastante elevada, era difícil procurar terreno nesta zona para destinar à nova oficina de manutenção. Por outro lado, examinaram a partir da auto-estrada provincial nº 1 em direcção a Taoyuan, os terrenos tinham uma altitude demasiada alta e, por isso também não possuíam um local adequado para instalar a oficina de manutenção. Assim, a Direcção para as obras do metro passou a planear a zona agrícola onde está localizado o Sanatório Losheng como morada alternativa para a oficina de mantutenção de Xinzhuang. Em 9 de Julho de 1992, o Ministério para os Transportes convocou o Ministério da Saúde e a Direcção para o transporte de Metro para efectuar uma coordenação, relativa à expropriação do terreno destinado à oficina de manutenção de Xinzhuang, a modificação do plano urbano e o projecto de reconstrução do Sanatório Losheng. Em 17 de Setembro do mesmo ano, o Poder Administrativo deu concordância ao relatório de planeamento da linha Xinzhuang e da linha extensiva de Luzhou, tendo determinado a instalação da oficina de manutenção Xinzhuang no local do Sanatório Losheng[10]. Em Maio de 1998, o Ministério para os Transportes Lin Ling San anunciou que o início do funcionamento da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do metro de Taipei estava previsto para 2002, e que para o Sanatório Losheng irá ser construir um novo edifício em Huilong, e depois dos doentes se mudarem para o novo edifício, serão demolidas as antigas instalações do Sanatório para dar lugar à construção da oficina de manutenção.

Em Junho de 2002, começaram a funcionar em pleno os trabalhos de construção, e foi demolido 70% das construções do Sanatório Losheng, incluindo a área social dos doentes e o dormitório do estilo japonês destinados aos funcionários[11]. Após isso, como aumentou a preocupação social sobre a questão de preservação do Sanatório Losheng, a Comissão para as Obras Públicas do Poder Administrativo,

10 Vide 1.

11 Hsu, C., Kuo, C., A Postcolonial Writing on Lo-Sheng Sanitarium - A Study on the 'Return Effect' on the Postwar Taiwan Society, in the 15th Annual Conference of North American Taiwan Studies Association, The University of Texas at Austin, 2009.

efectuou uma coordenação, decidindo manter 90% do Sanatório Losheng: serão mantidos 39 edifícios, demolidos 6 construções, e reconstruídos 9 blocos. Além disso, o governo da Cidade de Xinbei aceitou também em incluir o Sanatório Losheng como património cultural e construção histórica, tendo sido eleito em 2009



como um dos potenciais locais de património mundial do século XX.

Desenho 1: desenho comparativo entre a localização da oficina de Xinzhuang na zona agrícola junto à Universidade Fu Jen de acordo com o projecto inicial, e a localização actual da mesma

3. Problemas a enfrentar na escolha do local

3.1 Preservação do património cultural

O Sanatório Losheng é uma das duas instituições médicas existentes do mundo que ainda recebem e tratam doentes de Hansen, e muitos estudiosos e especialistas nacionais e estrangeiros acham que o mesmo possui um papel importante na história da medicina e um valor de preservação de património cultural[12]. O relatório de investigação do Ministério de Fiscalização refere também

12 Em 31 de Agosto de 2004, a Comissão para Desenvolvimento Cultural convocou uma reunião sobre o caso da "Preservação do Sanatório Losheng no local original, com a integração da zona de gabinetes para os funcionários da oficina e da oficina de manutenção", tendo o presidente da reunião concluído o seguinte: 1. De acordo com a opinião dos especialistas, o Sanatório Losheng é um dos dois locais

que "Depois de confirmar que o Sanatório Losheng é a primeira instituição médica pública para a prevenção, tratamento e isolamento forçado da doença de Hansen, o valor da sua preservação global reside no facto de tal Sanatório ser um representante importante da "história negativa" da história da Sanidade Pública, pelo que, o seu valor de preservação não consiste em empregar custos elevados para mantê-lo na sua totalidade, mas sim, devemos concentrar o foco no contexto histórico e história da humanidade no tratamento da doença de Hansen em Taiwan e dos direitos fundamentais dos doentes de Hansen[13]". O equipamento sanitário exclusivo e as instalações de isolamento no Sanatório Losheng, incluindo o espaço social, construções funcionais e instalações de reabilitação, marcou o desenvolvimento da fase inicial da medicina e sanidade pública, tendo uma importância simbólica quanto aos direitos fundamentais da comunidade mais fraca, envolvendo estudos realizados por estudiosos da sanidade pública, história, construção, planeamento do ambiente e antropologia.

Sir Edward. Burnett Tylor, no seu livro "Primitive Culture" deu a definição à cultura como: "a cultura é um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade... a inteligência obtida através da experiência de vida do homem, por isso é diferente dos demais animais[14]". O património é um bem com valor, daí o património cultural é um coisa com valor cultural. Segundo o art.º 3.º da Lei da Preservação do Património Cultural de Taiwan[15], o património cultural pode consistir em construções ou habilidades populares, bem como paisagens naturais ou povoações onde habitam pessoas, tendo em conta a necessidade de testemunho da História, por isso possuem o valor de preservação. O património cultural é um elemento importante no espaço urbano, ele representa o processo de formação e a história das cidades, bem como fazendo parte da paisagem urbano, ele é indispensável e possui um valor único.

A preservação dos lugares históricos só é eficaz, através do conceito

---

para tratamento da doença da lepra existentes no mundo, possuindo um papel muito importante na história da medicina e um valor de preservação como património cultural.... 2. O valor de preservação como património cultural deve ser legalizado, solicitando-se à Direcção para Assuntos Culturais do governo distrital para concluir os procedimentos legais, destinados à apreciação e classificação de monumento. 3. A fim de encontrar o melhor equilíbrio entre a preservação do Sanatório Losheng e as obras de construção da oficina de Xinzhuang, solicita-se à Direcção do Transporte Metropolitano para elaborar um novo projecto viável e considerar a suspensão provisória das obras.

13 Vide 2.

14 Culture is "that complex whole which includes knowledge, belief, art, law, morals, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society."

15 O património cultural referido no presente diploma, refere-se aos seguintes patrimónios escolhidos, com valor histórico, cultural, artístico ou tecnológico: monumentos, construções históricas, povoações, paisagens, artes tradicionais, costumes, objectos tradicionais.

de "Conservação Integrada"[16] que conjuga o reconhecimento cultural local, recuperação económica, planeamento urbano e a construção global da cidade. O art.º 34º da Lei da Conservação do Património Cultural dispõe que: "*A fim de manter as povoações e preservar o seu ambiente e paisagem, a autoridade competente de tais locais deverá elaborar planos para a preservação das povoações e futuros projectos de novo desenvolvimento, e de acordo com a Lei do Planeamento Territorial, Lei do Planeamento Urbano ou Lei do Parque Nacional, classificar, delimitar ou alterar as áreas para utilidades específicas. Para a elaboração dos planos de preservação e novo desenvolvimento acima referidos, devem ser realizadas audiências públicas, devendo coordenar e negociar com os habitantes locais*".

Porém, na polémica da preservação do Sanatório Losheng, a Direcção para Assuntos Culturais do governo distrital de Taipei demorou muitos anos para realizar a apreciação dos monumentos. O planeamento urbano destina-se ao desenvolvimento da cidade, sendo certo que não se pode ignorar a cultura durante o desenvolvimento. Só através de um planeamento urbano global, é que a preservação do património cultural, a construção global da comunidade, bem como o desenvolvimento urbano podem ter uma conjugação adequada, permitindo um cuidado simultâneo do património cultural e do desenvolvimento urbano, pelo que, o mais importante é quanto é a fé do poder do Estado e dos cidadãos na protecção cultural, e bem assim, como realizar um plano apropriado do ponto de vista de todo o desenvolvimento urbano.

3.2 A protecção da justiça social

Há mais de 80 anos atrás, relativamente à doença de Hansen, o governo tinha a política de "acolhimento forçado e isolamento absoluto", cortando a ligação entre eles e a sua família. Porém, passado dezenas de anos, estes doentes de Hansen são novamente obrigados a fazer mudança, demolindo as casas deles. No passado, estes doentes de Hansen nunca tiveram o direito de manifestar a sua vontade e de ser respeitado, e até hoje em dia, também não tiveram a oportunidade de participar no processo decisivo sobre o plano de desenvolvimento do tráfego urbano. Refere também no relatório de investigação do Poder de Fiscalização que: "*Embora no novo Sanatório forneça serviços de urgência, quartos de tratamentos especiais, quartos para doenças crónicas e cuidados classificados, porém o novo Sanatório reconstruído irá alterar concretamente o ambiente social que o Sanatório sempre teve, modificando ainda o ambiente calmo que originalmente os doentes gozavam. Os doentes já não podem descansar na sombra das árvores, não podem cozinhar*

16 A "Declaração de Quebec" de ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios) 2008, revela o empenho na ideia da prevalência da preservação integrada dos valores do património cultural.

sozinhos, e não têm espaço suficiente e ar puro que lhes permite fazer passeios, e as actvidades em grupo passarão a ser realizadas dentro dos edifícios, tudo isto irá causar modificações enormes nas condições de vida dos doentes. Estes doentes que sofreram grande desgostos por causa da doença e que vivem à margem da sociedade, sempre viveram à sua custa, construindo uma família, considerando o Sanatório Losheng como um lugar para viver até morrer, porém, neste momento devido às obras de metro, os doentes são novamente excluídos pela sociedade, obrigando-os mudar o seu estilo de vida, sendo muito difícil de acalmar perante esta ofensa. O Ministério da Saúde deve oferecer conforto e atenção continuada, a fim de consolar o sofrimento físico e psicológico dos doentes[17]".

O Comité para os direitos económicos, sociais e culturais das Nações Unidas refere que, "*a expulsão forçada é à partida incompatível com as normas da Convenção, podendo apenas ser realizada em situações específicas*[18]". É responsabilidade do Governo a prossecução da justiça social; e o Governo antes da tomada de qualquer decisão, deve respeitar os direitos dos interessados e das pessoas afectadas pela decisão. A teoria de justiça de Rawls[19] diz que: "*Especialmente quando existem diferenças entre o poder social e os interesses económicos, a decisão só será justa quando é em benefício a todos, incluindo os membros do grupo social mais fraco*[20]". Ou seja, o Governo deve insistir que, somente quando todos os outros grupos, especialmente o grupo mais fraco, tirar vantagens, será assim justo o enriquecimento de fortuna e poderes de algumas pessoas[21].

Em 25 de Outubro de 2005, o Tribunal Distrital de Tóquio decidiu que, os doentes de Hansen de Taiwan podem exigir indemnização contra o tratamento desumano do Governo Japonês ocorrido na época da ocupação japonesa. Em Julho de 2008, a Assembleia Legislativa de Taiwan aprovou a "Lei da Protecção dos direitos fundamentais dos doentes de Hansen e sua compensação", e em Agosto do mesmo ano publicou, em 12 de Fevereiro de 2009, uma carta de pedido de desculpas aos doentes do Sanatório emitida pelo Presidente do Poder Administrativo em representação do Governo. Dispõe o art.º 1.º alínea a) daquela lei que: "*Para os doentes de Hansen que sofreram* física e psicologicamente, *por*

---

17 Vide 2.

18 "Forced evictions are prima facie incompatible with the provisions of the Covenant and can only be carried out under specific circumstances".

19 Rawls, J., (Revised Edition), A Theory of Justice, Oxford University Press, 1999.

20 Especially when there are differences in social power and economic benefits, the rights are justified only when they are likely to benefit everyone, including members of the most disadvantaged groups.

21 Schinzinger, R., Martin, M. W. *Introduction to Engineering Ethics*, McGraw-Hill, 51, 2000.

terem sido excluídos pela sociedade devido às políticas de tratamento isolado, é oferecido conforto e compensação, protegendo o seu direito ao tratamento, pelo é elaborada a presente lei.". Segundo tal disposição, o Governo pagou 670 milhões de dólares de Taiwan (cerca de 17,2 milhões de euros) aos doentes ou familiares do Sanatório Losheng. As formas de fixação da compensação e de protecção dos seus direitos, estão essencialmente previstas no art.º 3.º desta Lei: "*As formas de fixação da compensação e de protecção são o seguinte: 1. Restauração da honra: incluindo pedido de desculpas em público, realizar memorial dos falecidos, divulgar activamente os conhecimentos correctos sobre a doença de Hansen, e promover políticas de educação social com vista à restauração da honra dos doentes. 2. Atribuição de compensação. 3. Direito ao tratamento: incluindo estabelecer instalações médicas, equipamentos, médicos e recursos administrativos suficientes, de acordo com as especiais necessidades físicas e psicológicas dos doentes de Hansen. 4. Direito de ser instalado num centro: com subsídio de vida, apoio de reinserção social e familiar, tratamento e cuidado vitalício, instalações de reabilitação (....)*". Porém, relativamente às leis de compensação para os doentes de lepra aprovadas em 2001 no Japão e em 2007 na Correia, a Lei da Compensação para os doentes de lepra em Taiwan foi aquela que foi aprovado mais tarde, e antes de aprovar o projecto de lei, muitos doentes de idade avançada já não conseguiram esperar pela resposta do Governo, deixando este mundo cheio de recordações tristes.

3.3 Protecção da segurança pública

O Sanatório Losheng situa-se a noroeste de Taiwan, na zona de falha de Xinzhuang. Segundo consta do Relatório[22], a falha de Xinzhuang é uma falha inversa do substrato principal do sistema de falhas imbricadas do Noroeste de Taiwan, e estende-se desde Beitou, fazendo ligação à falha de Jinshan situada na Costa Nordeste da Bacia de Taiwan, tratando-se todas de fragmentação grave, que contêm grande quantidade de areia argilosa, e a parte leste do local da oficina de manutenção é coberta de materiais da falha, e através da observação das rochas verifica-se o fenómeno de re-expansão após absorção de água, revelando tal que é bastante elevada a quantidade de argila expansível contida na areia argilosa

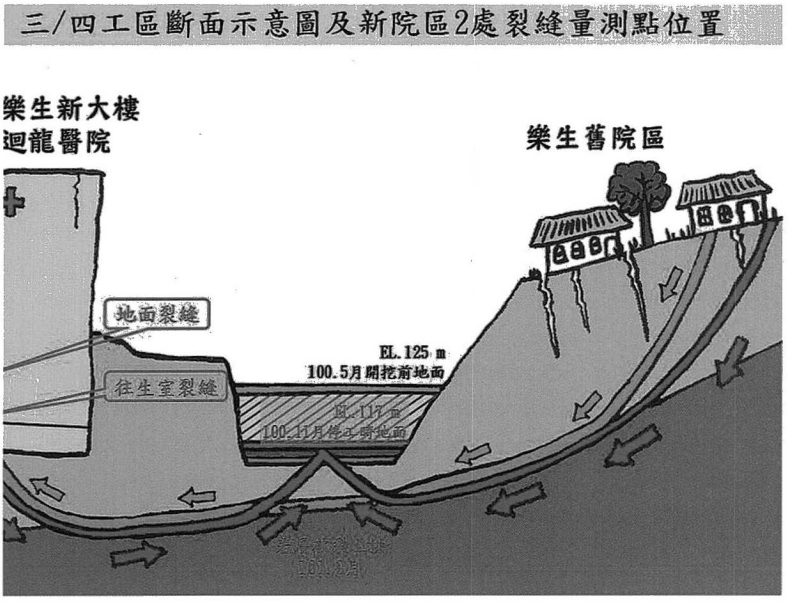
22 Sinotech Engineering Consultants, Ltd., relatório de investigação resultante dos trabalhos de investigação sobre as falhas de Xinzhuan da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei; China Engineering Consultants, Inc., Relatório de investigação, teste e análise geológica da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Outubro, 1996; China Engineering Consultants, Inc., relatório complementar de investigação geológica para o desenho das partes pequenas das obras DH-197 da oficina de manutenção da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Março, 1999; Companhia Zhongyi Limitada, relatório complementar de investigação geológica das obras da zona CK570J da linha Xinzhuang do Metro da zona urbana de Taipei, Novembro, 2009.

da zona de falha, e e o volume de expansão poderá causar curvatura da placa de fundação; por baixo, tem uma camada de cascalho, e como está ligada ao planalto de Linkou, trata-se de uma camada pressionada de alta pressão. Tal causou preocupação do público sobre a segurança, nomeadamente, a possibilidade de causar escorregadela da falha inversa da base da oficina.

Refere o relatório de investigação do Poder de Fiscalização que[23], "*Do ponto de vista da construção, a área do Sanatório Losheng não corresponde ao projecto de preferência para localizar a oficina de manutenção Xinzhuang da Linha Xinzhuang; por outro lado, o espaço não é suficiente, sendo ainda necessário escavar as Colinas superiors a 40 metros do lado sul e norte, escavar muitas colinas, construir vedações, e fazer outras construções, revelando tal bastante relutante e contra a realidade, e a escolha do Sanatório Losheng para a instalação da oficina Xinzhuang é realmente uma decisão insensata.*". Sobre o projecto de preservação parcial das construções resultante após a coordenação da Comissão para as Obras Públicas do Poder Administrativo, "*Grande parte não consegue penetrar na camada de cascalho, e grande parte dos pontos fixos ficam na zona da falha, se aumentarmos o comprimento da âncora à força, para poder fixar a âncora na camada de cascalho, o comprimento da âncora irá ultrapassar 120 metros, ou até 150 metros, porém, a sua danificação por força aumenta em larga medida em função do aumento do comprimento, pelo que, diminui sensivelmente a sua resistência. Podemos ver que, comparado com o projecto de desenho inicial, a dificuldade e o risco na execução das obrar aumentaram-se muito*". "*A escolha do local para a instalação da oficina não é adequada, criando à partida uma maldição, posteriormente, porque a preservação cultural prevalece sobre as obras, ignorando a má situação geológica, para além de ser necessário escavar túneis, também escavaram muitas colinas a fim de criar espaço suficiente para a instalação da oficina, sendo ainda necessário de empregar meios extremos para resolver a má situação geológica da falha. Neste momento, o orçamento para a obras aumentou significativamente para 8,5 mil milhões, o prazo para as obras já prorrogou para 88 meses, aumentando o risco nas obras, os custos para a cosntrução da vedação irão necessariamente aumentar, implicando novamente outro atraso nas obras, o governo da Cidade Xinbei, a Direcção para o Transporte Metropolitano do governo da cidade Taipei e outros órgãos relacionados devem aprender esta lição, respeitando a opinião dos profissionais*". Com isto quer dizer que, se tiver já escolhido o local, e só depois arranjar formas de solução para as obras, tal é contrário à lógica da engenharia civil. Sendo lamentável que, ao contrário do desenvolvimento urbano e dos interesses comerciais, a análise técnica das obras não foi tida em consideração.

---

23 *Vide* 1.



Desenho 2: Corte vertical do solo

4. Revisão do processo de tomada de decisão do plano de desenvolvimento do tráfego urbano

Após a elaboração do plano administrativo, a fim de garantir a viabilidade do conteúdo do plano administrativo, normalmente, a nível jurídico ou segundo o costume administrativo, exige-se que o plano administrativo seja confirmado através de um determinado processo, com o qual o órgão administrativo irá servir de fundamento para concretizar o plano, e tal processo é também designado por "Processo de tomada de decisão dos planos administrativos"[24]. De acordo com o art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano, o transporte metropolitano é planeado pelo órgão administrativo ou pelo povo[25]. A alínea 2) do mesmo artigo: "*No planeamento do transporte metropolitano, o*

24 Tang Ru Yan, Processo legítimo e legal para a apresentação de planos de desenvolvimento do tráfego (1) – o cruzamento processo de apreciação dos planos de tráfego e urbanos e o processo de apreciação sobre a avaliação do impacto causado ao ambiente, Centro de Estudos sobre os Transportes, página 33, Julho, 2008.

25 Alínea 1) do art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano: "O transporte metropolitano é planeado pelo órgão responsável ou pelo povo." O "órgão responsável", nos termos da alínea 1) do art.º 4.º da mesma lei, consiste: São órgãos responsáveis pelo sistema do transporte metropolitano: no órgão central, o Ministério para os Transportes; nas cidades de administração directa, o governo desta cidade; nos distritos (cidades), o governo destes (destas)".

órgão responsável ou o povo deve convocar audiências públicas, recolhendo opiniões publicamente." O art.º 11.º da mesma lei dispõe que: "*O planeamento do transporte metropolitano deve ter em conta os seguintes factores: 1. Condições geográficas. 2. Distribuição da população. 3. Ambiente. 4. Plano de aproveitamento e desenvolvimento do terreno. 5. Actividades sociais e económicas. 6. Tendências de desenvolvimento do tráfego urbano. 7. Desenvolvimento integrado do sistema de tráfego. 8. Impacto causado às vias vizinhas pelo emprego de caminhos sem utilização totalmente independente. 9. Outros assuntos relacionados*". O art.º 12.º da mesma Lei dispõe que: "*O relatório do planeamento do transporte metropolitano deve ser submetido pelo órgão central responsável à aprovação do Poder Administrativo; o seu conteúdo abrange os seguintes assuntos: 1. Objectivo do planeamento e período de construção. 2. Análise e previsão do volume do tráfego. 3. Critérios e viabilidade técnica. 4. Eficiência económica e avaliação financeira. 5. Planeamento da rede rodoviária, dos locais e estações. 6. Ordem de prioridade de construção. 7. Plano financeiro. 8. Ficha informativa sobre o impacto causado ao ambiente ou relatório de avaliação do impacto causado ao ambiente. 9. Formas de aquisição dos terrenos e avaliação da viabilidade. 10. O decurso da convocação da audiência pública realizada nos termos do artº* 10.º alínea 2) e o resultado após a recolha de opiniões. 11. Outros assuntos relacionados.". Segundo revela o Governo da Cidade de Xinbei, "*Na fase de planeamento e apreciação da oficina de manutenção de Xinzhuang, foram realizados avaliações a 5 bases (Zona agr*ícola *situada na parte este da Universidade Católica de Fu Jen, Sanatório Losheng, Zona Militar da Força Aérea, Colina a norte da Estrada Qingshan, Zona Militar Guanghua), quanto à base da Universidade Fu Jen, uma vez que o governo local estava a proceder a um novo planeamento urbano, tal poderia afectar a integridade da Universidade Cat*ólica de Fu Jen, e mediante proposta do governo local, foi realizada a escolha entre as *outras 4 bases em alternativas. Após a avaliação das quatro alternativas para a instalação da oficina de manutenção, como o Sanatório Losheng* já tinha um plano de mudança global de longo prazo, ele prefer*ia sobre as duas áreas militares que por necessidades de defesa militar* não podia*m mudar e fornecer terras; a colina situada a norte da Estrada Qingshan é um terreno íngreme e inclinado, não sendo adequado para desenvolvimento, assim, Losheng foi a base com maior viabilidade entre as 4 alternativas, por outro lado, na altura, o governo distrital e o* órgão administrativo da Cidade de Xinzhuang sugeriram fortemente *escolher esta opção, pelo que, sem qualquer outra alternativa, foi escolhido a área do Sanatório Losheng. A operação de modificação do plano urbano da oficina de manutenção Xinzhuang, foi uma modificação rápida feita pelo então Governo Provincial de Taiwan com base no art.º* 27.º da Lei do Planeamento Urbano, *durante a qual não houve apreciação da então Comissão do Planeamento Urbano do Distrito de Taipei, tendo sido apreciado pela Comissão para Planeamento Urbano da Província de Taiwan e Comissão para Planeamento Urbano do Ministério para Assuntos Internos. Sobre a escolha das linhas e estações do Metro, era um trabalho que cabia* à

Direcção para o Transporte Metropolitano, *tendo em consideração o desenvolvimento no todo e os direitos e interesses dos proprietários dos terrenos. Depois de concluir os procedimentos legais do plano urbano segundo o processo acima referido, o governo irá concluir a operação de apreciação do planeamento urbano de acordo com a avaliação das respectivas entidades responsáveis*". Tal demonstra que, primeiro, no art.º 11.º da Lei do Transporte Metropolitano, não prevê expressamente a necessidade de consideração da preservação do património cultural, a defesa da justiça social e a protecção da segurança pública; segundo, no art.º 10º da mesma lei, não está prevista a disposição sobre o procedimento de audiência pública no processo de execução das obras, existindo coordenação, apreciação e aprovação entre os órgãos, sem conceder aos interessados a oportunidade de manifestar a sua opinião.

Com a entrada em vigor da Lei do Procedimento Administrativo no ano 2000, prevê o art.º 164.º n.º 1 da Lei do Procedimento Administrativo que: "*Quando o plano administrativo consiste no aproveitamento dos terrenos de uma determinada zona ou na construção de instalações públicas relevantes, envolvendo pessoas com interesses diferentes e competências de vários órgãos administrativos, a decisão sobre o plano deve ser precedida de processo de audição pública*". O procedimento de audição distingue-se da audiência pública referida na Lei do Transporte Metropolitano, existindo essencialmente 4 diferenças[26]: Primeira, o âmbito de aplicação é diferente. Nos termos do art.º 54.º da Lei do Procedimento Administrativo, só são aplicáveis as normas do procedimento de audição quando a presente lei ou outras leis assim o dispõe, pelo que, neste momento, há procedimento de audição apenas para os actos administrativos com sanção administrativa, ordens normativas e planos administrativos, não se aplicando plenamente a todos os actos administrativos. Segundo, os interessados são diferentes. A audição consiste num procedimento em que a pessoa está perante uma sanção que lhe é desvantajosa, enquanto a audiência pública tem em vista a opinião das pessoas interessadas que não sejam os requerentes, não tendo em conta os interesses dos interessados. Terceiro, o rigor dos dois procedimentos é diferente. A audição é um procedimento formal realizado nos termos da Secção 10 do Capítulo 1 da Lei do Procedimento Administrativo, que inclui disposições sobre a notificação da data da sua realização, comunicação prévia; competência da pessoa que preside a audição, os direitos das partes; o conteúdo da acta da audição. Enquanto a audiência pública consiste em disposições não rigorosas, não carecendo de protecção de um procedimento rigoroso. Quarto, a eficácia é diferente. Após a audição, o órgão administrativo que decide sobre a aplicação da sanção administrativa deve ter em conta o resultado da audição, e havendo disposição especial na lei, a acta da audição vinculará os poderes discricionários do órgão administrativo. Pelo contrário, a audiência pública não possui

26 Lin Xiu Lian, A Lei do Procedimento Administrativo relativa à revisão do regime da audição, in Artigos da Conferência Académica sobre a teoria e a prática do regime de audição, da Associação de Direito Administrativo de Taiwan, página 4 e seguintes, Fevereiro, 2004.

uma determinada vinculação jurídica perante o órgão administrativo. Se pretende que a função audição tenha um pleno exercício, pressupõe-se a possibilidade de recolha suficiente de opiniões de todos os sectores, pelo que é necessário publicar o plano elaborado através de determinada forma, a fim de dar conhecimento aos interessados afectados sobre a realização do plano, permitindo ouvir de imediato as opiniões diferentes, protegendo assim os seus direitos e interesses, que também serão submetidos à consideração ao órgão que irá decidir sobre o plano.

As características essenciais do processo de determinação dos planos são: o plano que pretende desenvolver deve ser público, com um procedimento de audição, permitindo aos interessados e outros órgãos relacionados revelar a sua opinião e discutir, e ainda, a determinação do plano possui efeitos de aprovação, centralização de poderes e formação[27]. Observando os processos de tomada de decisão dos planos regulados pelas actuais legislações especiais sobre os transportes, a regulação do plano de desenvolvimento das instalações de tráfego de acordo com a natureza do transporte (tais como, viário, ferroviário, aéreo, marítimo, metropolitano), assim por exemplo, os planos de desenvolvimento pertencentes à respectiva natureza propostos pelo órgão responsável regulado pela respectiva lei especial, são realizados em obediência aos processos respeitantes ao planeamento, construção, gestão e administração, e como nem todos os planos de desenvolvimento do tráfego são vinculados pelo "*processo de determinação dos planos" regulado pela Lei do Procedimento Administrativo, isto é, o "processo de determinação dos planos" previsto para o plano administrativo não equivale ao processo de tomada de decisão do "Processo de tomada de decisão dos planos*"[28], pelo que, na execução concreta, salvo quando o plano de desenvolvimento do tráfego envolver o planeamento urbano, onde segundo a lei do planeamento urbano é preciso expor publicamente o conteúdo do plano, ou segundo a respectiva lei especial deve ser convocada a audiência pública ou audição, o órgão de planeamento, normalmente, não precisa de convidar os interessados para manifestarem a sua opinião. Não obstante os artºs 19.º a 23.º da Lei do Transporte Metropolitano estipular disposições sobre acordos e compensações para os prejuízos causados aos proprietários, ocupantes ou utentes dos terrenos e das suas benfeitorias devidos à construção do metro, porém em termos de calendarização, tal é posterior à aprovação do projecto, ou até mais, tal é proposto após o início das obras, e a lei não prevê sobre o procedimento de reclamação pelo povo antes da determinação do plano, consistindo uma imprudência na protecção processual.

O espírito do Estado de Direito, para proteger os direitos dos cidadãos e conciliar o conflito existente entre o interesse público e os interesses dos particulares, muitas

27 Liao Yi Nan, Sobre o processo de determinação dos planos administrativos, in Estudos sobre a Lei do Procedimento Administrativo de Weng Yue Sheng, solicitados pela Comissão de Desenvolvimento Económico do Poder Administrativo à Faculdade de Direito da Universidade de Taiwan, Dezembro, 1990.

28 *Vide* 24.

vezes exige que a actuação do Estado, antes de fazer uma decisão final e definitiva, a nível processual, deve permitir às partes interessadas na decisão uma oportunidade para manifestar a sua opinião, através da qual podem revelar e comunicar as opiniões, permitindo ser justo o conteúdo da decisão final e convincente para os interessados, evitando posteriores litígios por estarem insatisfeitos[29]. Especialmente quando a construção e o desenvolvimento dos terrenos e os direitos de propriedade dos cidadãos afectados são grandes, assim, a nível processual, deve ser organizado um "procedimento de audição" para todos os interessados, incluindo os proprietários, órgãos responsáveis pelas vias públicas e outros órgãos relacionados, bem como as pessoas que estejam preocupados com a construção e desenvolvimento local, poderem ter a oportunidade de revelar a opinião, de comunicar e discutir. Assim, segundo a *ratio legis* do processo de determinação do plano, os cidadãos interessados podem reclamar nos termos da lei durante o procedimento da audição, protegendo os seus direitos e interesses. Os cidadãos que podem reclamar, isto é, os interessados cujos direitos e interesses são afectados pelo plano administrativo, de acordo com o entendimento geral alemão, os direitos e interesses afectados pelo projecto abrangem os direitos de direito público e privado, os interesses legítimos protegidos por lei, e interesses económicos, sociais, culturais, profissionais e outros que merecem protecção. Assim, os cidadãos que gozam direitos públicos subjectivos (Betroffene), ou seja, os cidadãos cujos direitos ou interesses legais sejam protegidos por disposições legais, não só gozam do direito de acção contenciosa administrativa, sendo também interessados com direito de reclamação; mesmo se os cidadãos não gozam de direitos públicos, mas sim de direitos privados, tais como de proprietário, senhorio, credor pignoratício, ou com interesse legítimo que merece protecção, embora não possuam o direito de acção contenciosa administrativa, contudo, são ainda interessados que podem apresentar reclamação[30]. E o prejuízo causado pelo plano, significa quando o plano causa influências desvantajosas ou na verdade tenha causado desvantagens ou encargos aos interesses legítimos dos terceiros. Os cidadãos cujos interesses legítimos tenham sido afectados pelo plano, dentro do prazo de reclamação, podem apresentar por escrito, opinião contrária que possa impedir substancialmente o plano de revisão, expondo possibilidade de ofensa dos seus interesses legais, tal consiste em reclamação nos termos da lei.

Fazendo uma observação ao planeamento das linhas do metro e ao processo de desenvolvimento e planeamento, realçam insuficiências na regulação do processo de alguns diplomas legais, por exemplo, se cumprir rigorosamente o princípio da lei especial prevalecer sobre lei geral, irá implicar a impossibilidade de aplicação

29 Liao Yi Nan, Questões jurídicas sobre o planeamento das vias e a obtenção dos terrenos, Revista de Direito da Universidade Nacional de Taiwan, Volume 17, parte 2, páginas 82-83, Junho, 1988.

30 Fu Ling Jing, Concretização e aplicação do processo de determinação dos planos – tendo como centro o processo de determinação do sistema metropolitano desenvolvimento pelo órgão administrativo, Direito Económico Zhongyuan, páginas 1-71, Junho, 2006.

das disposições da Lei do Procedimento Administrativo, respeitantes ao processo de determinação do plano. Olhando para as regulamentações legais do processo de determinação do projecto de desenvolvimento do tráfego, tal como a Lei do Transporte Metropolitano, faltam-lhe a regulação dos mecanismos e funções acima referidos, pelo que, o Juiz Liao Yi Nan entende que: "*A elaboração da regulamentação do Processo de determinação dos planos é realmente importante e necessário para a actualização do processo de tomada de decisão dos planos administrativos de Taiwan*"[31].

5. Conclusões

O planeamento urbano envolve muitas áreas. Os aspectos e os assuntos a considerar são imensos, sendo difícil decidir simplesmente através da regra de alternatividade dos projectos. Na verdade, é difícil exigir tudo. Porém, no caso em apreço, na regulação do processo de tomada de decisão no Plano de desenvolvimento do tráfego, primeiro, o art.º 11.º da Lei do Transporte Metropolitano, não prevê a necessidade de considerar a preservação do património cultural, protecção da justiça social e da garantia da segurança pública; segundo, no art.º 10.º da Lei do Transporte Metropolitano, diferentemente das disposições da Lei do Procedimento Administrativo, não incumbe ao órgão responsável a obrigação de realizar o procedimento de audiência pública, e normas que atribuem o direito de reclamação aos interessados, revelando a insuficiência do sistema e o rigor aplicado no procedimento de alguns diplomas legais, tal como, o estrito cumprimento do princípio da prevalência da lei especial sobre a lei geral, o que irá implicar a possibilidade de não aplicação das normas da Lei do Procedimento Administrativo relativas ao processo de decisão sobre os planos. No processo de determinação sobre a escolha do local para a linha Xinzhuang do metro de Taipei, houve apenas coordenação, apreciação e aprovação entre os órgãos, enquanto os interessados cujos interesses foram afectados pelo plano, não tiveram oportunidade de se pronunciar e discutir. Mesmo quando foi finalizada a coordenação do projecto, este apresentava ainda problemas de segurança das obras, implicando o aumento do risco, do custo e do prazo das obras, sendo tal objecto de censura séria e de correcção por parte do Poder de Fiscalização.

A lição é recente, esperamos que através do estudo do presente caso, nos futuros processos de tomada de medidas e planeamento urbano, possa ter um efeito de advertência e de chamada de atenção, incentivando o convite e a participação de profissionais de outras áreas, de forma a proteger os direitos dos interessados cujos interesses sejam afectados pelo plano, pois só assim estaremos em busca de um planeamento urbano sustentável.

---

31 Liao Yi Nan, A construção básica do Direito Administrativo, Livraria Sanmin, página 189, Junho, 2003.