

URBANISMO E SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Fernanda Paula Oliveira

Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

1. Considerações introdutórias

Foi apenas em 1987, com o documento intitulado *Our Common Future* (relatório BRUNDTLAND) que o conceito de *desenvolvimento sustentável* alcançou uma formulação mais consolidada, tendo-se logo aí efectuado uma ligação estrita entre ele e o conceito de *solidariedade intergeracional*: o desenvolvimento sustentável foi definido, precisamente, como aquele “*que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades*”.

Deste princípio foram inicialmente destacadas apenas as suas vertentes *económica* e *ambiental*: o realce era colocado no impacto da actividade económica sobre meio ambiente com o objectivo de encontrar o ponto de equilíbrio entre desenvolvimento económico e a conservação dos recursos naturais (o *eco-desenvolvimento*).

Esta visão não corresponde, no entanto, nem à intenção inicial nem à configuração actual deste princípio, que era (e é) mais ampla: o desenvolvimento sustentável refere-se às consequências que as relações entre a economia e o ambiente têm na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade (presente e futura), de onde resulta que, a par de uma *vertente económica* e de uma *vertente ambiental*, este princípio assume igualmente uma importante e incontornável *dimensão (vertente) social*, apresentando-se, assim, como o garante do justo equilíbrio entre o *progresso económico*, a *coesão social* e a *sustentabilidade ambiental*.

Tendo vindo a adquirir evidência em vários domínios da actuação pública, este princípio assume igualmente relevo no âmbito do direito do urbanismo em geral e do planeamento do território em particular, transformando o plano num importante instrumento de *coesão social* (e de satisfação de importantes

direitos sociais dos cidadãos), com o que se amplia visivelmente o quadro das funções que actualmente lhe são reconhecidas. Com efeito, a vertente social da sustentabilidade obriga a integrar no planeamento do território um conjunto de novas preocupações tendentes a fomentar o *desenvolvimento social* e a evitar *fenómenos de segregação espacial* de uma sociedade diversificada do ponto de vista social e étnico, determinando a necessidade de integrar nos planos territoriais políticas sociais e culturais, políticas de combate à pobreza e de apoio a sectores da população mais vulneráveis, políticas de segurança urbana, políticas de habitação e de oferta de serviços públicos e políticas de transportes públicos e de promoção de acessibilidades e mobilidade urbana. O que transforma o planeamento territorial num planeamento *integrado, social e democrático* capaz de fornecer um contributo importante para a *paz social* e para a *melhoria da qualidade de vida dos cidadãos*.

Assim, ainda que o planeamento territorial não seja o campo, por excelência, de resolução das questões de cariz social, o mesmo deve, contudo, servir, nem que seja em pequena medida, para, através da regulação do uso do solo e do fenómeno da urbanização, garantir uma sociedade coesa, integrada e socialmente sustentável.

Com este novo tipo de planeamento, a regulação do uso do solo deixa de corresponder a uma mera delimitação e conformação do direito de propriedade, para se apresentar ainda como uma actividade possibilitadora de uma correcta prestação de serviços públicos aos diversos estratos da população e do respeito efectivo por direitos constitucionais (como o da habitação), cuja adequada localização territorial tem suma importância. Acentuam-se, assim, também na área do direito do urbanismo, as ideias fundamentais de *equidade* ou de *justiça social* e, conseqüentemente, de distribuição justa dos custos e benefícios gerados pela cidade.

2. Reflexos da sustentabilidade social no regime dos instrumentos de planeamento territorial

a) Ponderação dos interesses sociais, em especial dos mais desfavorecidos

A existência de um planeamento sustentado do ponto de vista social é garantido, em primeiro lugar, pela necessidade de se dar cumprimento ao *princípio da ponderação de interesses*, o qual obriga a que o plano, no que aqui importa, *tome em consideração*, desde logo, quer do ponto de vista quantitativo quer qualitativo, os *interesses* (as necessidades) *habitacionais da população*, em especial daquela que é socialmente mais desfavorecida, integrando na sua regulamentação *standards* relativos a estas necessidades.¹

1 Para além do princípio da ponderação de interesses, a dimensão social da sustentabilidade tem ainda fundamento jurídico nas normas da Constituição que consagram o *princípio da*



As opções planificadoras 3/4 que se apresentam como o resultado desta ponderação 3/4 podem (e devem, mesmo), a este propósito, criar soluções de discriminação positiva a favor dos grupos desfavorecidos (em razão dos seus estados económicos e do nível de qualidade de vida de que desfrutam), apresentando-se, assim, como opções social e ambientalmente justas.

Com o mesmo objectivo, deve o plano evitar soluções territoriais que onerem apenas grupos sociais minoritários ou desfavorecidos. Assim, por exemplo, a localização de actividades indesejadas (*locally unwanted land uses*), em regra com cargas ambientais e territoriais negativas (ou a realocação das já existentes), deve ser feita de forma a evitar uma proximidade sistemática a grupos sociais mais frágeis (do ponto de vista étnico, económico, cultural) que, para além do mais, não têm a mesma capacidade que a restante população, quer para desencadear uma reacção adequada quer, em último termo, para mudar de local de residência, de trabalho ou de lazer.

Os instrumentos de planeamento territorial devem, ainda, promover o desenvolvimento de políticas urbanas vocacionadas para a criação e desenvolvimento de emprego em bairros em dificuldade, para a sua abertura ao resto da cidade, para o favorecimento de uma maior mistura social e funcional nesses bairros, bem como de políticas promotoras de maior mobilidade residencial e de segurança urbana dos seus habitantes².

Refira-se que a exigência de tomada em consideração na ponderação das *necessidades habitacionais e sociais* da população, em especial da mais desfavorecida, se assume como um verdadeiro *dever jurídico de meios*, que tornará ilegal qualquer omissão por parte do planeador na introdução destes interesses no procedimento de decisão quanto à ocupação do solo. A consideração dos mesmos deve resultar clara nas peças documentais do plano, designadamente do seu Relatório, onde deve estar vertida a *fundamentação social* das principais opções deste.

Mas, não são apenas as necessidades habitacionais que devem ser tidas em consideração no processo de planeamento territorial. Se se pretender que este se apresente como socialmente sustentável, é necessário, ainda, que ele tenha em consideração outras necessidades da população, como a existência, apenas a título de exemplo, de áreas destinadas à instalação de locais de culto que traduzam a

igualdade e as que impõem ao Estado a promoção das condições favoráveis para o progresso social e económico e a protecção e melhoria da qualidade de vida, as quais exigem, por sua vez, solidariedade entre as diversas partes do território nacional. Tal fundamento pode também ser encontrado nas normas constitucionais que reconhecem o direito à habitação como direito fundamental de carácter social.

2 Cfr. HUET, Michel, *Le Droit de L'Urbain. De l'Urbanisme à L'Urbanité*, Paris, Económica, 1998, pp. 33 e ss.



pluralidade religiosa existente no território. Este aspecto é relevante na medida em que a insuficiência dos espaços destinados a lugares de culto pode funcionar como um factor de agravamento dos problemas de segregação urbana, dado o papel de foco na vida social – não só o religioso – que alguns destes centros religiosos podem assumir, reunindo os membros da Comunidade.³ A correcta consideração das necessidades de locais de culto e de equipamentos religiosos nos instrumentos de planeamento pode perspectivar-se, deste modo, também, como um instrumento de coesão social. Existem inclusive, actualmente, *directivas de planeamento* neste domínio: é o caso das exigências constantes da Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé de que os instrumentos de planeamento do território afectem espaços para fins religiosos, e o artigo 28.º, n.º 2, da Lei n.º 16/2001, de 22 de Julho (Lei da Liberdade Religiosa) de que os planos municipais e demais instrumentos de gestão territorial prevejam a afectação de espaços a fins religiosos.

b) A “mistura” como garante da coesão

a) Outra forma de garantir um planeamento socialmente sustentado é promovendo ou mesmo impondo, através do plano, a coexistência, na mesma zona, *de usos urbanísticos variados* (residencial, industrial, comercial) e/ou *de tipologias de habitação destinadas* a estratos sociais diferentes (mais favorecidos e menos favorecidos), com o que se potencia a convivência, num espaço comum, de pessoas pertencentes a classes sociais ou grupos culturais distintos, promovendo uma *maior riqueza do tecido social* e o fortalecimento da *respectiva coesão*.

Uma das técnicas adoptadas no ordenamento jurídico norte-americano para alcançar este objectivo – da mistura de classes sociais numa mesma cidade, com vista ao reforço da coesão social –, foi a do *zonamento de inclusão* (*inclusionary zoning*), que visava garantir a inserção de camadas da população desfavorecida em determinadas áreas urbanas, através da imposição à iniciativa privada de disponibilização de habitações a preços acessíveis ou de inclusão de uma percentagem mínima de unidades de habitação destinada a famílias de rendimentos baixos, em alguns casos fazendo-as acompanhar de ajudas federais.

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

3 Um exemplo é a necessidade de satisfazer a exigência de criação de mesquitas perto da residência e do emprego da população muçulmana.



β) As exigências acabadas de referir encontram hoje eco num princípio estruturante do planeamento urbanístico: o *princípio da mistura de usos compatíveis*, que se apresenta como a formulação positiva de um outro, de sentido oposto: o da *separação de usos incompatíveis*.

Visa este princípio contrariar o planeamento tradicional baseado num *zoNomento racionalista* e monofuncional⁴, cuja consequência foi a de promover cidades difusas, com segregação crescente de funções e estratos sociais, aumento do consumo de recursos naturais, maior utilização de veículos automóveis privados e ineficácia económica pelos elevados custos energéticos, de construção e de manutenção de infra-estruturas e ainda de prestação de serviços. E embora o *zoNomento* continue a ser, ainda hoje, a técnica fundamental subjacente ao planeamento territorial, a mesma assume actualmente distintas configurações, mais propícias à referida mistura.⁵ Neste sentido aponta a actual legislação urbanística portuguesa, de acordo com a qual a classificação e a qualificação dos solos levadas a cabo pelos planos municipais procedem à identificação dos *usos dominantes* a concretizar em cada área territorial, de onde decorre a admissibilidade, na mesma, de outros usos (não dominantes), que tanto podem ser *complementares* daquele como *compatíveis* com ele.

A tendência da teoria do planeamento que ainda hoje recorre ao *zoNomento* do espaço é, pois, a de configurar esta técnica de forma a superar as críticas que lhe foram apontadas tradicionalmente: o seu monofuncionalismo (por isso se fala hoje de *zoNomento* plurifuncional) e o seu carácter demasiado rígido (por isso se ensaiam novas formas de *zoNomento* mais flexíveis, como o *mixed-use zoning 3/4* que substitui o conceito de *uso dominante* pela recomendação de usos *indesejáveis*, *compatíveis* e *preferenciais 3/4* e o *incentive zoning 3/4* que identifica os *usos desejáveis*)⁶.

Só desta forma se conseguirá alcançar um modelo de cidade compacta,

4 Trata-se de uma técnica característica de um planeamento urbanístico funcionalista, que assenta na decomposição funcional do território, isto é, na identificação pelo plano de zonas, cada uma delas destinada a uma função urbana distinta. O *zoNomento* assim entendido correspondia a um esforço de dar ordem às actividades humanas, colocando cada uma no local 3que lhe fosse mais conveniente do ponto de vista da sua utilização e funcioNomento. Em nome desta concepção, consumou-se a dissociação funcional da cidade tendo-se determinado a localização necessariamente pré-determinada e classificada de cada uma das utilizações possíveis dos solos. Os postulados do funcionalismo, contidos na Carta de Atenas e difundida sobretudo após a 2.ª guerra mundial e técnica do *zoNomento* que lhe está associada, são actualmente alvo de várias críticas.

5 Cfr. CARVALHO, Jorge, *Ordenar a Cidade, Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 307 e ss.

6 Sobre os vários recortes que a técnica de *zoNomento* pode assumir e, em especial, as formas de a tornar mais flexível e aberta a negociação, CARVALHO, Jorge, *ob. cit.*, p. 309-310.

com mistura de usos e tipologias, bem como com habitação de densidade elevada, fugindo à progressiva sub-urbanização.

γ) Ainda a propósito das questões habitacionais, há que referir que no ordenamento jurídico português é o plano director municipal aquele que se apresenta, de entre os vários instrumentos de gestão territorial, como o mais adequado para as tratar. Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 84.º, o plano director municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial e ainda, para além da política municipal de ordenamento do território e de urbanismo, as *demais políticas urbanas*, de entre as quais se realça, precisamente, a *política habitacional*.

Por sua vez, faz parte do conteúdo material deste plano o estabelecimento dos objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar (sendo a política da habitação uma das mais relevantes para a sua concretização) - alínea d) do artigo 85.º- bem como, a definição de programas na área habitacional [alínea i) do mesmo normativo].

c) A política da reabilitação urbana como instrumento de coesão

A procura de coesão social e a luta contra a segregação espacial por intermédio de instrumentos especificamente urbanísticos, como são os instrumentos de planeamento do território, adquire ainda particular importância nas questões relacionadas com a *reabilitação urbana*⁷ 3/4 em particular a reabilitação de espaços já construídos e submetidos a processos de degradação, como acontece com áreas urbanas centrais ou de habitação social (bairros exclusivamente sociais concretizados há décadas). Tal reabilitação visa *tornar atractivos* aqueles espaços urbanos em vias de degradação, permitindo a sua *integração no tecido urbano*, indo, por isso, mais além do que a pura lógica da reabilitação interna: demolindo, reconstruindo, reduzindo densidades, variando tipologias, buscando a mistura de usos, cuidando os espaços públicos, ligando estas áreas com os centros mediante vias adequadas e suficiente transporte público. Uma reabilitação deste tipo pode, inclusive, ter como efeito o aumento da procura de habitação nestes locais por parte das classes médias (movimento de população de fora para dentro) criando, ao mesmo tempo, habitação social fora destes espaços urbanos em dificuldade (movimento de pessoas de dentro para fora). A combinação de ambos é propícia à mistura, fonte de coesão social.

7 Para Eva Desdentado Daroca a conservação, reabilitação e renovação da cidade decorrem das exigências do princípio da contenção urbana que se apresenta como uma exigência do princípio da sustentabilidade. Cfr. DESDENTADA DAROCA, Eva, "Últimas Tendencias en la Reducción Y Control de la Discrecionalidad del Planeamiento Urbanístico", *cit.*, p. 208-209.

O mesmo efeito tem o decréscimo de importância que em Portugal tem sido dado ao alojamento social. A este respeito, as intervenções têm vindo a ser direccionadas para a qualificação e restauro do parque habitacional social e para a substituição da promoção de habitação social pela atribuição de subsídios de alojamento, o que contribui para o objectivo de maior coesão social e para a diminuição da exclusão social, uma vez que reduz a estigmatização que se associa à habitação social e permite uma maior integração dos extractos sociais menos solventes. Os programas de incentivo ao arrendamento a jovens permitem, por um lado, facilitar o acesso à habitação a um escalão etário da população que apresenta maiores dificuldades e, por outro, contribuir para a revitalização demográfica e económica de áreas urbanas com maiores problemas de envelhecimento e declínio funcional e económico⁸.

d) Sustentabilidade social e participação

A mistura da diversidade como forma de garantir a coesão mais não é do que o reflexo da realidade: o espaço urbano é colectivo e, por isso, marcado pela diferença e heterogeneidade dos seus habitantes, levando o plano a defrontar-se com o dilema de planear a cidade como um todo em face da variedade de opiniões, de percepções, de interesses, de culturas, de classes, de religiões e de grupos sociais que têm de conviver num mesmo espaço. Ora, se os instrumentos de planeamento pretendem garantir a sustentabilidade social, os mesmos terão de garantir que os interesses de todos, na sua diversidade e heterogeneidade, serão efectivamente tidos em conta, para o que se revela essencial garantir boas práticas no processo de planeamento que garantam a participação efectiva de todos.

O plano precisa, efectivamente, de se aproximar de todos aqueles que apresentem necessidades específicas, o que torna particularmente relevante o procedimento de recolha dessas necessidades e dos interesses que lhe estão associados. Tal significa que as ideias fundamentais da *democracia* e da *promoção da plena participação do público* nos procedimentos territorial e ambientalmente relevantes se apresentam como importantes dimensões do princípio da sustentabilidade na sua vertente social.

O princípio da participação corresponde, assim, à *dimensão procedimental* do princípio do desenvolvimento sustentável: a validade das decisões territoriais depende do grau de participação cívica efectiva e da tomada em consideração

8 Para uma visão distinta da apontada, no sentido de que a heterogeneidade das populações (mistura de classes sociais) não contribui, pelo contrário, para o desenvolvimento de solidariedades sociais GONÇALVES, António Custódio, “Estruturas Espaciais e Práticas Sociais: o Caso da Cidade do Porto”, in., *Relações Sociais de Espaço. Homenagem a Lean Remy*, Org. Casimiro Balsa, Edições Colibri/CEOS – Investigações Sociológicas, FCSH-UNL, pp. 127 e ss.

dos interesses em jogo⁹.

Para se garantir um planeamento socialmente sustentável torna-se, deste modo fundamental não apenas garantir a participação de todos nos processos de planeamento, mas, mais do que isso, providenciar um conjunto de ferramentas que garantam a ocorrência de uma participação efectiva e eficaz, o que pressupõe, entre outras coisas, meios de aproximação das entidades planificadoras aos diversos grupos.

3. Conclusão

De tudo quanto foi referido retira-se a necessidade de desenvolver uma nova sensibilidade pelas questões sociais (e pelos direitos sociais dos cidadãos) no âmbito do planeamento territorial em geral e do planeamento urbanístico em particular, de modo a que se possa falar hoje num *urbanismo social*, o qual se apresenta como o resultado de uma evolução: de um *urbanismo de talento urbano* (preocupado, sobretudo, com as infra-estruturas, arquitectura e a tecnologia da cidade) e de um *urbanismo ecológico* (que junta às preocupações precedentes as do património, espaços e estética urbana), as novas realidades obrigam a caminhar em direcção a um *urbanismo de desenvolvimento social*, vocacionado para a prevenção e cura dos males sociais de uma civilização urbana.

O que obriga à mudança dos paradigmas de que se parte, tanto a nível legislativo como jurisprudencial e doutrinal, reforçando a vertente social da sustentabilidade.

O planeamento do território pode (e deve), assim, desempenhar um papel social superador do egoísmo de alguns centros urbanos e, deste modo, na prevenção da segregação espacial e na promoção da inclusão social.

9 O relevo desta questão tem levado alguns governos europeus a elaborar Guias de Boas Práticas para assegurar a efectiva participação dos diversos grupos. É o caso, a título de exemplo, do documento *Diversity and Equality in Planning. A good practice guide*, School of the Built Environment, Heriot-Watt University, Edinburgh e Office of the Deputy Prime Minister.