

URBANISMO E AMBIENTE: JUSTIÇA TERRITORIAL

COMO INTEGRAR AS QUESTÕES SOCIAIS NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO?

O planeamento socialmente sustentável

Fernanda Paula Oliveira

Objetivo da intervenção

- Conhecer instrumentos e soluções, designadamente em matéria de planeamento territorial, de correção de injustiças territoriais/**sociais**.

1.

As valências do princípio do desenvolvimento sustentável



Princípio da sustentabilidade

- Visão tradicional: as vertentes económica e ambiental

O realce colocado no impacto da atividade económica sobre meio ambiente com o objetivo de encontrar o ponto de equilíbrio entre *desenvolvimento económico* e a *conservação dos recursos naturais* (o eco-desenvolvimento).

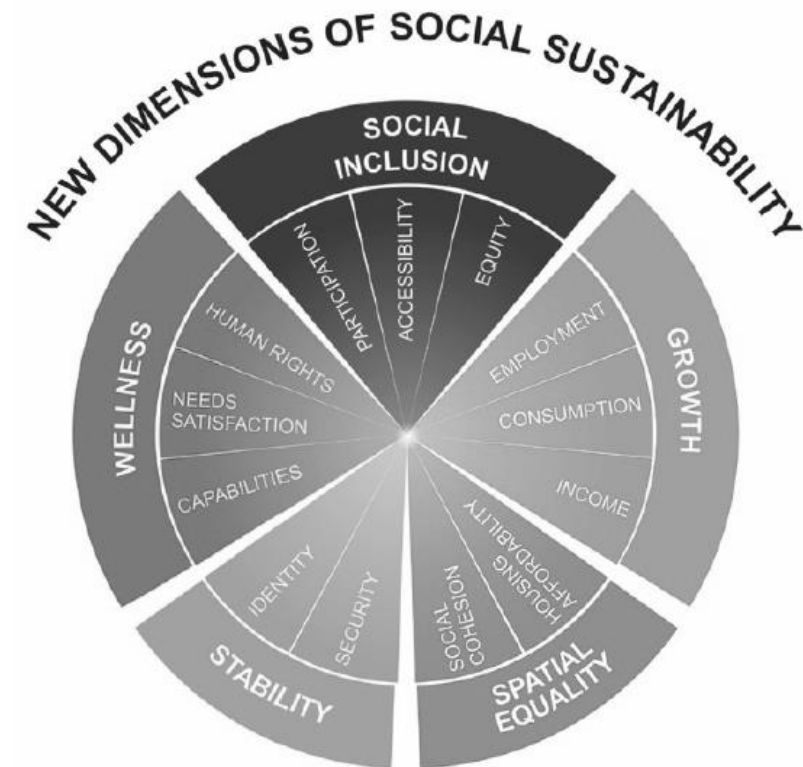
- Visão mais ampla do princípio da sustentabilidade

- **A dimensão (vertente) social**, que se apresenta como o garante do justo equilíbrio entre o *progresso económico*, a *coesão social* e a *sustentabilidade ambiental*.
- Integração das preocupações do desenvolvimento sustentável no direito do urbanismo: “... a indissolubilidade entre os factores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com problemas de ordem social, como a pobreza”

Dimensões da sustentabilidade social

- Inclusão social
- Desenvolvimento
- Equidade espacial
- Estabilidade/segurança
 - Bem estar

Figure 1.
The New Dimensions of Social Sustainability



2. Planeamento territorial (em especial urbanístico) e sustentabilidade



Planeamento e sustentabilidade

- Os instrumentos de planeamento como importantes instrumentos de sustentabilidade nas suas várias dimensões:
 - **A vertente económica:** a necessidade de os planos territoriais se apresentarem como instrumentos de desenvolvimento económico, plasmando territorialmente as estratégias e as opções de desenvolvimento económico-social.
 - **A dimensão ambiental:** o ambiente como: um interesse a ponderar pelos planos (v.g. AAE); um dos objectivos a prosseguir por eles; a sua finalidade específica (como sucede com a maioria dos planos especiais de ordenamento do território).
 - **A dimensão social da sustentabilidade:** O planeamento territorial em geral e o planeamento das cidades em particular podem apresentar-se como procedimentos de combate à segregação espacial urbana?
 - Perspetiva-se um aumento das funções que atualmente lhe são reconhecidas.

Objetivos do desenvolvimento sustentável [ODS11]



- **Tornar as cidades e os aglomerados urbanos inclusivos, seguros e resilientes e sustentáveis.**
- As temáticas que o princípio do desenvolvimento urbano sustentável convoca
 - gestão democrática das cidades,
 - o planeamento urbano,
 - a garantia do direito à habitação,
 - a pobreza urbana e a inclusão de grupos desfavorecidos e minoritários,
 - a garantia de acesso aos serviços públicos urbanos,
 - a violência e segurança,
 - o impacto urbano dos riscos naturais e das mudanças climáticas,
 - os conflitos entre usos urbanos (turismo/habitação; reabilitação urbana/salvaguarda do património cultural); e os seus utilizadores (turistas, habitantes, imigrantes).

Paradigma tradicional de planeamento (que foi promotor de segregação)

- Atenção quase exclusiva à proteção do direito de propriedade (esquecendo a sua vertente de integração ou reintegração social e outros direitos constitucionais distintos dos da propriedade, não menos importantes para amplas camadas de cidadãos);
- Visão do direito à habitação de uma perspetiva predominantemente economicista (a produção de habitações como um sector da atividade económica, em detrimento de uma perspetiva social e do seu carácter de direito fundamental); e
- Dissociação das questões da habitação relativamente às do planeamento urbanístico (ausência de integração de programas de habitação, em especial da destinada a classes desprotegidas).

Um novo paradigma de planeamento

- Exigência de um planeamento social e democrático: “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”.

2.

A sustentabilidade social nos planos

(integração das questões sociais no planeamento do território)



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

- Tomada em consideração dos interesses (as necessidades) da população socialmente mais desfavorecida,
 - Integração na regulamentação dos planos de *standards* relativos a estas necessidades.
- Criação de 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)
- Evitar soluções territoriais que onerem apenas grupos sociais minoritários ou desfavorecidos
 - V.g. a localização de atividades indesejadas deve ser feita de forma a evitar uma proximidade sistemática a grupos sociais mais frágeis

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

- Promoção de políticas urbanas vocacionadas para “bairros” em dificuldades: criação e desenvolvimento de emprego, abertura do bairro ao resto da cidade, promoção de maior mobilidade residencial e de segurança urbana dos seus habitantes.
- Como se comprova que o procedimento de planeamento procedeu a esta ponderação?
- O dever de fundamentação social das opções do plano (Relatório), comprovando que se teve em consideração, por exemplo,
 - As necessidades habitacionais da população
 - As necessidades de locais de culto (que traduzam a pluralidade religiosa existente no território). etc.

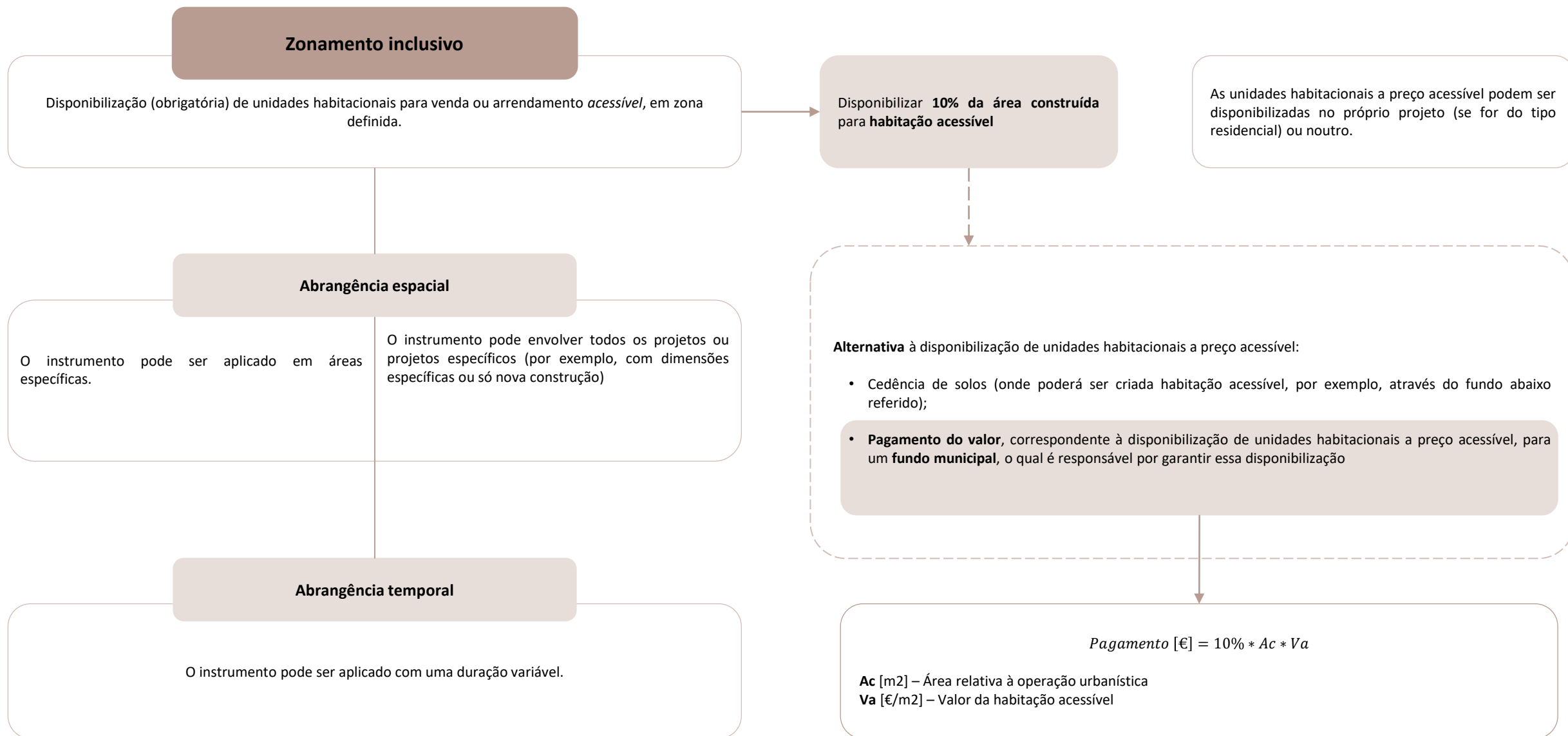
b) A “mistura” como garante da coesão

- Coexistência, na mesma zona, de usos urbanísticos variados (residencial, industrial, comercial):
 - O princípio da mistura de usos compatíveis (ou de proximidade simbiótica) e o princípio da separação de usos incompatíveis com um princípio básico do planeamento urbanística.
 - A classificação e qualificação dos solos no ordenamento jurídico português: 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.

b) A “mistura” como garante da coesão

- Coexistência, na mesma zona, de tipologias de habitação destinadas a estratos sociais diferentes (mais favorecidos e menos favorecidos):
 - O 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 [o surgimento desta técnica por força da sentença Mont Laurel I e II do Tribunal Supremo de New Jersey (1975)]

b) A “mistura” como garante da coesão: na revisão em curso do PDM do Porto

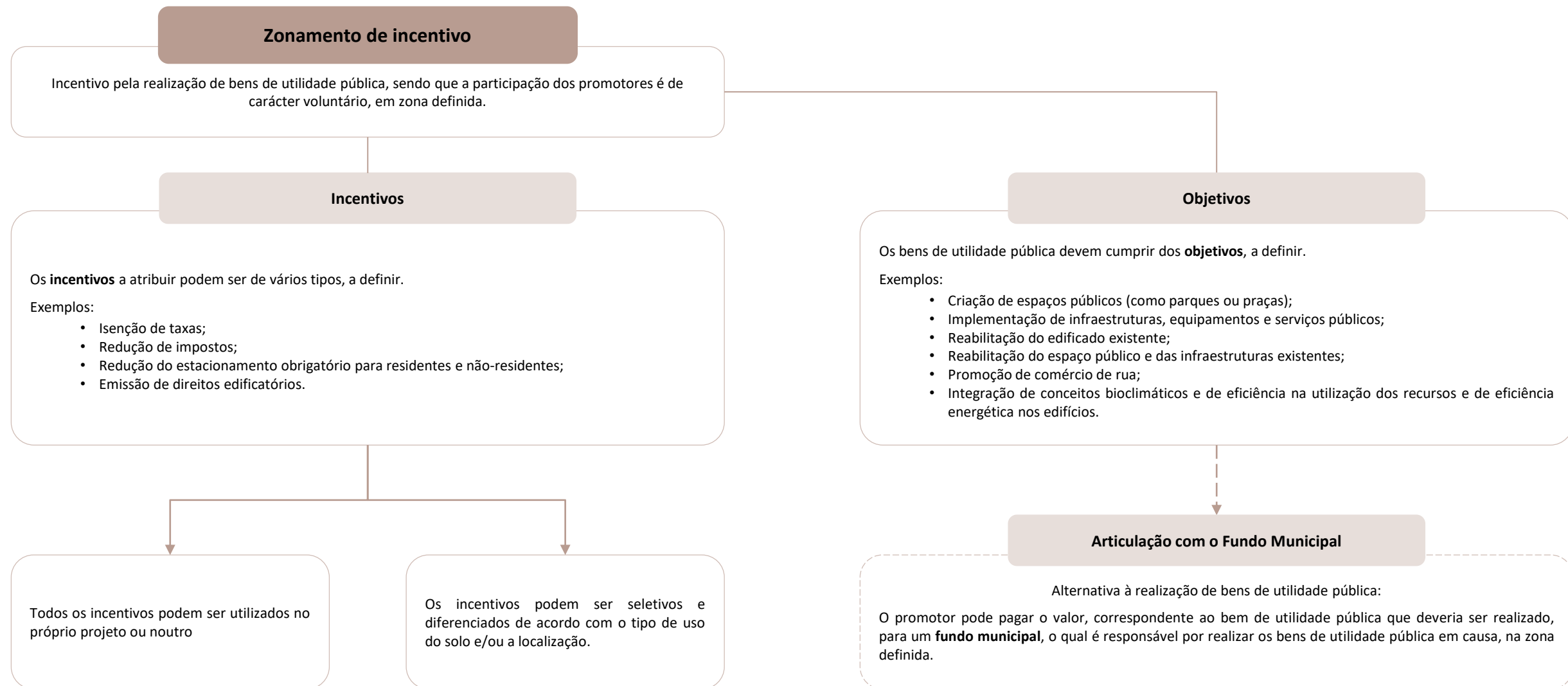


INSTRUMENTOS	OBJETIVOS/ DESCRIÇÃO	CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO PDMP	ABRANGÊNCIA ESPACIAL
<p>Zonamento Inclusivo</p>	<p>Assegurar a disponibilização de habitação acessível através do mercado imobiliário privado</p> <p>Garantir objetivos de diversidade social em zonas urbanas sujeitas a processos seletivos de segmentação residencial e a benefícios relevantes em articulação com dinâmicas imobiliárias intensas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização (obrigatória) de 10% da área construída para conversão em unidades habitacionais para venda ou arrendamento acessível • Em alternativa, é proposta a cedência de solos, ou o pagamento de valor monetário, a reverter para Fundo Municipal (a criar) • Instrumento a ser mobilizado no contexto de operações urbanísticas sem aumento de edificabilidade (ou com aumento de edificabilidade abaixo de EP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zona demarcada pelo Centro Histórico do Porto e áreas adjacentes: área delimitada pelo conjunto das Áreas de Reabilitação Urbana mais centrais (ARU do Centro Histórico do Porto, ARU dos Aliados, ARU da Lapa, ARU de Cedofeita, ARU do Bonfim e ARU de Miragaia)

c) Uma cidade com qualidade de vida para todos

- Criação de espaços públicos (como parques ou praças);
- Implementação de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos;
- Reabilitação do edificado existente (com soluções socialmente justas);
- Reabilitação do espaço público e das infraestruturas existentes;
- Promoção de comércio de rua;
- Integração de conceitos bioclimáticos e de eficiência na utilização dos recursos e de eficiência energética nos edifícios

c) Uma cidade com qualidade de vida para todos na revisão em curso do PDM do Porto



INSTRUMENTOS	OBJETIVOS/ DESCRIÇÃO	CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO PDMP	ABRANGÊNCIA ESPACIAL
<p>Zonamento de Incentivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuir benefícios/ incentivos pela realização voluntária de determinadas operações urbanísticas de interesse público 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos pelo cumprimento de objetivos muito específicos, tais como: criação de espaços públicos, implementação de infraestruturas, equipamentos ou serviços públicos • Os incentivos a atribuir podem ser de vários tipos, com possibilidade de serem utilizados na própria operação urbanística ou aplicados em áreas previamente definidas • Em alternativa à realização de bens de utilidade pública: pagamento de valor monetário correspondente a reverter para Fundo Municipal (a criar) • Articulação com regulamentação específica no âmbito do PDMP • O instrumento pode ser utilizado em operações urbanísticas com e sem aumento de edificabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização espacialmente abrangente ou seletiva • Pode ser dirigido para zonas muito específicas do território municipal (ex.: UOPG)

d) O princípio da participação como a *dimensão procedimental* do princípio do desenvolvimento sustentável

- A validade das decisões territoriais depende do grau de participação cívica efectiva e da tomada em consideração dos interesses em jogo.
- A mistura da diversidade como forma de garantir a coesão mais não é do que o reflexo da realidade: o espaço urbano é coletivo 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 perceções, de interesses, de culturas, de classes, de religiões e de grupos sociais que têm de conviver num mesmo espaço.**

d) O princípio da participação como a *dimensão procedimental* do princípio do desenvolvimento sustentável

Diversity and Equality in Planning. A good practice guide: o planeamento deve:

- garantir uma participação e, mesmo, uma concertação com diferentes grupos que têm necessidades distintas;
- promover abordagens proativas para chegar a grupos-alvo e obter deles declarações de envolvimento comunitário;
- assentar em técnicas de *engajamento* com os grupos-alvo;
- ponderar as necessidades de grupos sociais com problemas especiais (ciganos e nómadas, os sem abrigo e as prostitutas, os toxicodependentes);
- envolver a comunidade nas soluções;
- promover a eliminação de barreiras físicas;
- efetuar a avaliação do impacto social das opções tomadas; tornar os espaços inclusivos e seguros para todos os estratos sociais e distintos grupos, incluindo as minorias étnicas, etc.

4. Sustentabilidade e controlo judicial



- Necessidade de criação de uma sensibilidade judicial para as questões sociais no planeamento do território
- Os princípios tradicionais que podem ser invocados
 - **igualdade** (que permite anular decisões que impliquem uma discriminação de facto ao impedir determinados grupos sociais e/ou étnicos de aceder a uma habitação digna e adequada, originando uma segregação espacial e uma discriminação por motivos económicos),
 - **proporcionalidade** (que permite a anulação judicial de soluções urbanísticas com impactos negativos pelas suas consequências segregadoras sem que existam benefícios para o interesse geral que correlativamente as possam justificar).

- Controlo do procedimento de planeamento: verificar se durante aquele se ponderou ou tomou realmente em consideração o fator da segregação espacial que as suas opções finais podem provocar, pesando-se tal segregação com as medidas alternativas que a podiam evitar ou aliviar).
- Controlo judicial feito com base na documentação que compõe ou acompanha o plano, da qual deve decorrer, de forma clara, que as respetivas opções foram tomadas após um rigoroso exame do impacto social das mesmas.
- A doutrina vem defendendo o relevo autónomo do princípio da sustentabilidade como parâmetro de controlo sobre as decisões planificadoras, apresentando-a como um novo limite à discricionariedade de planeamento.

**Notas
conclusivas**



- Necessidade de desenvolver uma nova sensibilidade pelas questões sociais 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)
 - 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 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.