

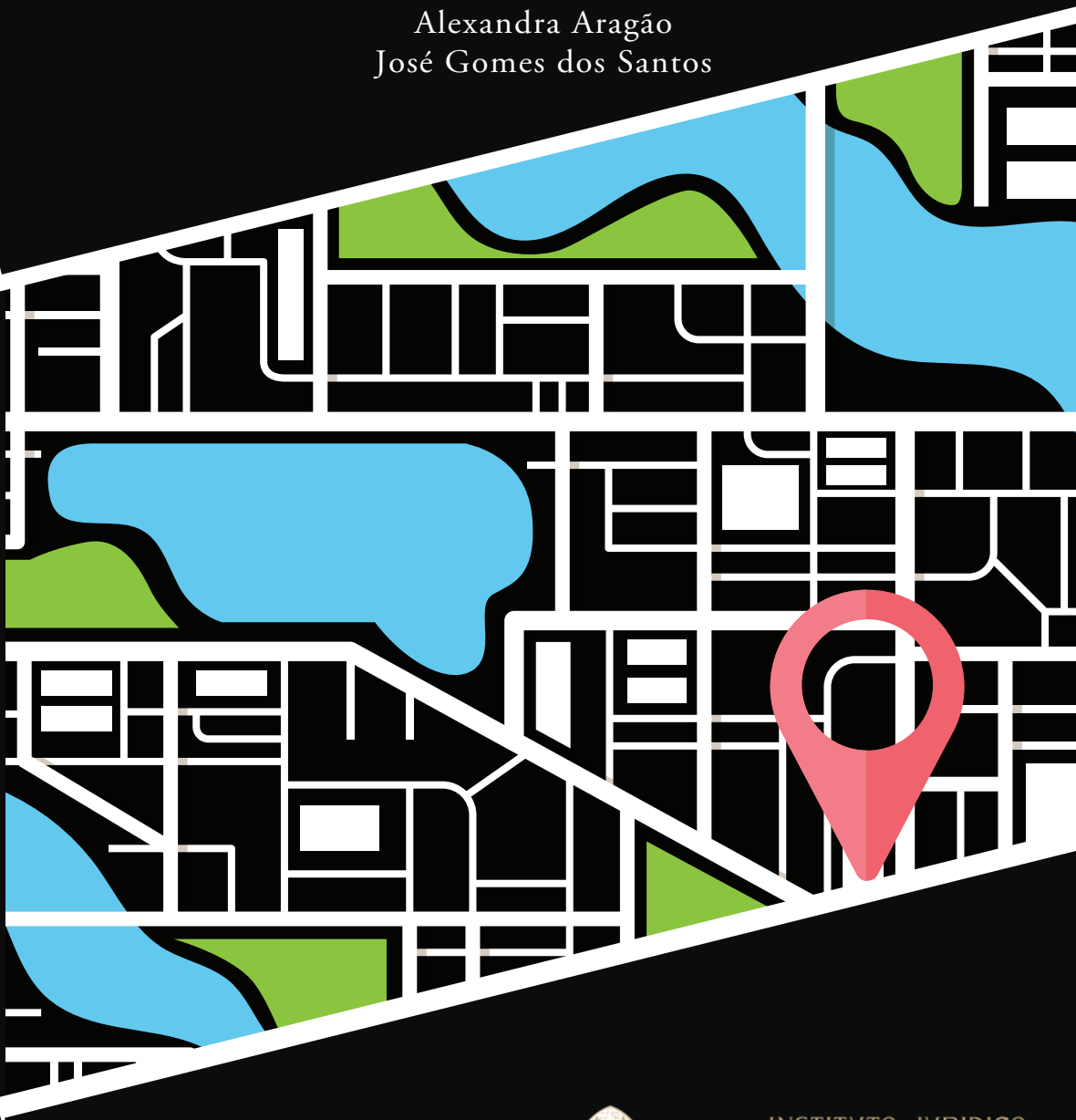
# SISTEMAS SOCIAIS COMPLEXOS E INTEGRAÇÃO DE GEODADOS NO DIREITO E NAS POLÍTICAS

---

ATAS DO COLÓQUIO

---

COORDENAÇÃO  
Alexandra Aragão  
José Gomes dos Santos



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

SISTEMAS SOCIAIS COMPLEXOS  
E INTEGRAÇÃO DE GEODADOS  
NO DIREITO E NAS POLÍTICAS

---

ATAS DO COLÓQUIO

---

COORDENAÇÃO

Alexandra Aragão  
José Gomes dos Santos



O presente livro foi realizado no âmbito da Rede temática “Just Side – Justiça e Sustentabilidade do Território através de Infraestruturas de Dados Espaciais”, coordenada pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e apoiada pelo programa CYTED- Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

#### TÍTULO

Sistemas Sociais Complexos e Integração de Geodados no Direito e nas Políticas

#### COORDENAÇÃO

Alexandra Aragão | José Gomes dos Santos

#### EDITOR

Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

#### ISBN

978-989-8891-66-2

#### CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva (capa) | Sara Baptista (miolo)



# Índice

PREÂMBULO .....	vii
APRESENTAÇÃO .....	.xi
<b>PARTE I - JUSTIÇA TERRITORIAL ATRAVÉS DA CARTOGRAFIA. COMO E PARA QUÊ? .....</b>	<b>1</b>
• 01 •	
O EMPREGO DE INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS VALORES INERENTES À DIGNIDADE HUMANA.....	3
LUIZ UGEDA • JOÃO SANTA TERRA JR	
• 02 •	
APLICACIÓN DE TELEDETECCIÓN ESPACIAL PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMÁTICAS E INJUSTICIAS TERRITORIALES .....	27
VÍCTOR HERRERA GONZÁLEZ	
• 03 •	
DIREITO AMBIENTAL E CARTOGRAFIA: UM ESTUDO DE CASO BRASILEIRO SOBRE USO DO SOLO URBANO, RISCOS DE DESASTRES E JUSTIÇA TERRITORIAL.....	53
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE • LARISSA VERRI BORATTI • FERNANDA SALLES CAVEDON-CAPDEVILLE • KLEBER ISAAC SILVA DE SOUZA • KALIU TEIXEIRA • JOSE IRIVALDO ALVES OLIVEIRA SILVA • VALERIANA AUGUSTA BROETTO • MARINA DEMARIA VENÂNCIO • TÔNIA ANDREA DUTRA • EDUARDO BASTOS MOREIRA LIMA • MARIA LEONOR CODONHO • HEIDI MICHALSKI • NATANAEL DANTAS • LUIZ BORGES ROSSETTI BORGES • HUMBERTO FILIPI • LEATRICE FARACO DAROS • ELISA FIORINI BECKHAUSER • EDUARDA MUCCINI • FILIPE BELLINCANTA DE SOUZA • LARISSA BISCHOFF	
• 04 •	
EL DERECHO DE ACCESO A LA ENERGÍA EN CUBA. NECESIDAD DEL USO DE UN SIG PARA EL FOMENTO DE ESTE DERECHO...	111
YANELYS DELGADO TRIANA • ERNESTO FARIÑAS WONG • JOSÉ GRABIEL LUIS CÓRDOVA	
• 05 •	
E A INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO? .....	137
LUIZ UGEDA • JOSÉ AUGUSTO SAPIENZA RAMOS	

**PARTE II - JUSTIÇA TERRITORIAL E BACIAS HIDROGRÁFICAS... 157**

• 06 •

EL SENTIDO E IMPORTANCIA SOCIO-JURÍDICA  
DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS ..... 159

JOSÉ IRIVALDO ALVES O. SILVA • ANA L. BURGOS

• 07 •

CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN BRASIL Y COSTA RICA:  
UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CASOS DEL PROYECTO  
HIDROELÉCTRICO BELOMONTE Y LA MINERÍA EN  
LA AMAZONÍA Y DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO  
EL DIQUÍS EN EL RÍO GRANDE DE TÉRRABA..... 181

CARLOS E. PERALTA • MARCELA MORENO BUJÁN • JOSÉ IRIVALDO ALVES O. SILVA

• 08 •

MAPEO DE LA INJUSTICIA DEL AGUA EN BRASIL: UNA  
HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA LA TOMA DE  
DECISIONES EN EL SUR GLOBAL CON RESPECTO  
AL AGUA SUBTERRÁNEA. .... 219

JOSÉ IRIVALDO ALVES O. SILVA • JOSÉ RUBENS MORATO LEITE

• 09 •

JUSTICIA TERRITORIAL: LA PROTECCIÓN DEL AGUA  
MEDIANTE EL USO DE LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA,  
EL CASO DE LA CUENCA DEL RÍO SANTA LUCÍA..... 241

VIRGINIA FERNÁNDEZ • YURI RESNICHENKO

• 10 •

APLICAÇÃO DE GEODADOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS:  
CONFLITO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O PODER  
ECONÓMICO NA MINERAÇÃO ..... 259

MONICA FARIA BAPTISTA FARIA

**PARTE III - AS VÍTIMAS DAS INJUSTIÇAS TERRITORIAIS . . . . .265**

• 11 •  
ARTICULAÇÃO ENTRE DIREITO À HABITAÇÃO E POLÍTICAS URBANAS (EM ESPECIAL AS POLÍTICAS DE URBANISMO E DE ORDENAMENTO E PLANEAMENTO TERRITORIAL). . . . . 267  
FERNANDA PAULA OLIVEIRA

• 12 •  
PARA ALÉM DOS DESLOCADOS CLIMÁTICOS: OS DESLOCADOS AMBIENTAIS, VÍTIMAS DO PROGRESSO E DE INJUSTIÇAS TERRITORIAIS. . . . . 279  
ALEXANDRA ARAGÃO

• 13 •  
LOS ÚLTIMOS EPISODIOS DE LA DOCTRINA LÓPEZ OSTRA EN ESPAÑA . . . . . 311  
DAVID SAN MARTÍN SEGURA • LUCÍA MUÑOZ BENITO

• 14 •  
JUSTICIA AMBIENTAL EN TIEMPOS DE ECONOMÍA CIRCULAR. . . . . 337  
RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

• 15 •  
AS ÁREAS OCUPADAS E OS VAZIOS URBANOS COMO DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA TERRITORIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS: O CASO DA CIDADE DE PASSO FUNDO. . . . . 375  
CARLA PORTAL VASCONCELLOS

• 16 •  
OS DIREITOS HUMANOS COMO ESTRATÉGIA DE LITIGÂNCIA CLIMÁTICA PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA TERRITORIAL NA ERA DO ANTROPOCENO . . . . . 391  
ELISA FIORINI BECKHAUSER

**PARTE IV - CONCEITOS ESTRUTURANTES. . . . .401**

• 17 •	
ANTROPOCÉNICO. UMA CONCEPÇÃO ANTROPOCENTRISTA DA DINÂMICA DE MUDANÇA NA MUDANÇA DA DINÂMICA GEOSISTÊMICA . . . . .	403
JOSÉ GOMES DOS SANTOS	
• 18 •	
LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES EN EL ANTROPOCENO . . . . .	421
NICOLAS J. LUCAS	
• 19 •	
DERECHO AL AMBIENTE. DERECHOS HUMANOS. INJUSTICIAS TERRITORIALES. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA AMBIENTAL INTERNACIONAL . . . . .	461
SILVIA NONNA Y DELFINA VILA MORET	
• 20 •	
DERECHO FUNDAMENTAL A LA BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS . . . . .	499
LEILA DEVIA	
• 21 •	
EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE 2019, BAJO EL PRISMA DE LA REGULACIÓN JURÍDICO-AMBIENTAL. . . . .	529
YANELYS DELGADO TRIANA • GUSTAVO MANUEL HERNÁNDEZ ARTEAGA	
• 22 •	
EL PATRIMONIO FORESTAL Y LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES ANTE EL NOVÍSIMO CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL EN CUBA DE 2019. . . . .	547
GUSTAVO MANUEL HERNÁNDEZ ARTEAGA	
• 23 •	
O ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA TERRITORIAL NO BRASIL . . . . .	557
JOÃO TELMO DE OLIVEIRA FILHO	
<b>ABSTRACTS . . . . .</b>	<b>603</b>

PARTE III  
AS VÍTIMAS DAS INJUSTIÇAS  
TERRITORIAIS



# • 11 • ARTICULAÇÃO ENTRE DIREITO À HABITAÇÃO E POLÍTICAS URBANAS (EM ESPECIAL AS POLÍTICAS DE URBANISMO E DE ORDENAMENTO E PLANEAMENTO TERRITORIAL)

FERNANDA PAULA OLIVEIRA<sup>1</sup>

**Resumo:** O direito à habitação é mais do que “o direito a um teto e quatro paredes”: é o direito a uma habitação condigna que, para o ser, torna necessário dar cumprimento a um conjunto vasto de exigências, que denotam a complexidade das ações que é necessário levar a efeito para o concretizar. O presente texto dá particular enfoque às políticas urbanas e aos instrumentos de planeamento territorial, que se posicionam como instrumentos relevantes na prossecução dos fins das políticas públicas de habitação com vista a garantir o direito de todos a uma habitação condigna

**Palavras chave:** Direito à habitação, habitação condigna, políticas urbanas e planeamento territorial

Ter um lugar seguro para viver corresponde a uma exigência fundamental para a dignidade, a saúde física e mental bem como para a qualidade geral de vida de qualquer ser humano. Por isso o *direito à habitação* é universalmente considerado uma das necessidades básicas do Homem, e, deste modo, um direito humano reconhecido como tal, entre outros, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966) e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (1966).

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. [fpaula@fd.uc.pt](mailto:fpaula@fd.uc.pt).

O direito à habitação é, no entanto, muito mais do que o direito a ter “*um teto e quatro paredes*”: na medida em que o que está em causa é o respeito pela dignidade da pessoa humana, todos os cidadãos devem poder usufruir de um lugar a que pertençam e de um espaço físico que possam constituir como lar e aí viver com segurança, com privacidade e sem riscos para a sua saúde física e psíquica.

Por isso, mais do que *o direito a uma habitação*, do que se trata é de um direito a uma habitação *condigna* ou a uma habitação *adequada*, o que não é, nem nunca poderá ser considerado um luxo ou um privilégio, apenas ao alcance de quem, por razões de fortuna pessoal ou qualquer outra circunstância de vida, tem a possibilidade de por ela pagar um preço.

Para que a habitação seja *condigna* é necessário dar cumprimento a um vasto conjunto de exigências, que denotam bem a complexidade das ações que é necessário levar a efeito para o concretizar.

(i) Assim, e desde logo, direito a uma habitação *condigna* pressupõe *segurança da posse*, isto é, o direito de morar num local sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas, variando essas formas dessa segurança em função do sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo.

(ii) Pressupõe, ainda, a existência de um *espaço* e uma *localização adequados* para viver, que sejam servidos pelas *infraestruturas necessárias* (de água, de saneamento básico, de gás e de energia elétrica), por *equipamentos* (escolas, creches, postos de saúde, áreas de desporto e lazer) e por *serviços urbanos* (transporte público, limpeza, recolha de lixo, comunicações). Isto significa que uma habitação só é *condigna* se também o for o contexto territorial e social em que ela se encontra inserida<sup>2</sup>.

É isso que decorre do artigo 14.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que aprovou em Portugal a primeira Lei de Bases da Habitação, segundo o qual:

---

2 Quanto à localização, deva a habitação estar ainda instalada num local que ofereça oportunidades de desenvolvimento económico, cultural e social (por exemplo, estar próxima de locais com oferta de empregos e fontes de rendimento) e que permita o acesso a bens ambientais e a um meio ambiente equilibrado (locais com boa qualidade ambiental).

*“A garantia do direito à habitação compreende a existência de um habitat que assegure condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental e integração social, permitindo a fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva e contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e para a constituição de laços de vizinhança e comunidade, bem como para a defesa e valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais e ambientais”.*

(iii) Uma habitação condigna pressupõe, igualmente, *acessibilidade económica* (uma habitação acessível é uma habitação “cujos custos financeiros suportados se situam a um nível que não ameaça a satisfação das outras necessidades básicas” - [www.hrea.org](http://www.hrea.org)<sup>3</sup>), devendo os Estados garantir que os custos ligados à habitação estejam de acordo com os níveis de rendimento dos indivíduos: aos que possuem rendimentos abaixo do necessário para garantir a habitação e o acesso à satisfação das necessidades mais básicas, o Estado deve procurar instituir um sistema de subsídios à habitação ou de ajudas que permitam um nível de vida digno (v.g. habitação social).

(iv) O direito à habitação condigna exige ainda *habitabilidade*: a habitação adequada tem que apresentar boas condições de segurança, salubridade e conforto (condições de habitabilidade), o que exige uma regulamentação destinada a garanti-lo. Segundo o artigo 9.º da Lei de Bases da Habitação, uma habitação considera-se de dimensão adequada aos seus residentes se a área, o número das divisões e as soluções de abastecimento de água, saneamento e energia disponíveis forem suficientes e não provocarem situações de insalubridade, sobrelotação ou risco de promiscuidade<sup>4</sup>, devendo a lei definir os requisitos mínimos

---

3 O custo acessível (para a aquisição ou aluguer da habitação) é aquele que não compromete o orçamento familiar e permite o atendimento de outros direitos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. o que significa também que os gastos com a manutenção da casa (como as despesas com luz, água e gás), não podem ser muito onerosos.

4 Segundo o n.º 3 deste artigo, existe risco de promiscuidade e inadequação da habitação para os seus residentes quando não for possível garantir quartos de dormir diferenciados e instalações sanitárias para preservar a intimidade das pessoas e a privacidade familiar.

para a qualificação das habitações, tendo em conta o número e área das divisões, as condições de higiene, salubridade, conforto, segurança e acessibilidade e devendo as entidades públicas promover a sustentabilidade ambiental, a eficiência energética, a segurança contra incêndios e o reforço da resiliência sísmica dos edifícios<sup>5</sup>.

(v) Por fim, o direito a uma habitação condigna pressupõe *não discriminação e priorização de grupos vulneráveis* – a habitação adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais, refugiados etc., devendo as leis e políticas habitacionais priorizar o atendimento a esses grupos e ter em consideração as suas necessidades especiais – e pressupõe, igualmente, *adequação cultural* (por exemplo, a forma de construir a habitação e os materiais a utilizar devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores).

Este conjunto vasto de elementos constitutivos do *direito a uma habitação condigna* permite identificar as várias áreas a considerar pelos Estados: por estar em causa um direito social, os cidadãos têm, de facto, o direito a exigir dos entes públicos (Estado e municípios) um conjunto de prestações a que estes têm de dar resposta no desempenho das suas incumbências constitucionalmente definidas.

Assumem, a este propósito, especial relevo, as incumbências em matéria de *urbanismo* e de *planeamento territorial*: a estrita ligação entre o direito à habitação e o direito do urbanismo decorre, inclusive, da própria Constituição da República Portuguesa que os relaciona diretamente no artigo 65.º sob a

---

5 Em Portugal existe legislação específica que obriga, no licenciamento dos edifícios destinados a habitação, a elaboração de projetos de redes prediais de água e esgotos; de águas pluviais; de alimentação e distribuição de energia elétrica; de instalações telefónicas e telecomunicações; de instalação de gás; de segurança contra incêndios; de comportamento térmico e acústico. Tratando-se de intervenções em edifícios anteriores à existência da legislação que formula a necessidade de elaboração destes projetos, o Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, veio permitir a dispensa de alguns deles, formulando, porém, os diplomas que os regulamentam, exigências que os edifícios devem, ainda assim, cumprir.

epígrafe, “*Habitação e urbanismo*”. Nos termos do n.º 2 deste preceito constitucional:

“*Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

*a) Programar e executar 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”<sup>6</sup> (sublinhados nossos)*

De entre as entidades públicas, são os municípios aqueles desempenham um papel mais relevante neste domínio. Para além das suas próprias competências em matéria de habitação, o legislador, num claro reconhecimento da importância de intervenção destas entidades na garantia do direito fundamental à habitação veio, através do Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, transferir para os municípios competências do Estado neste domínio, passando a caber municípios:

- (a). a gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana;
- (b). a gestão de bens imóveis destinados à habitação social que integram o parque habitacional da Administração indireta e direta do Estado, cuja propriedade pode para eles ser transferida (dependendo essa transferência de propriedade da celebração de acordo expresso), podendo incluir a conservação e reabilitação de imóveis;
- (c). o arrendamento ou exploração de frações;
- (d). a atribuição de fogos de habitação social.

Esta transferência de responsabilidades do Estado para os municípios tem a sua razão de ser na maior proximidade destes às necessidades dos cidadãos, o que lhes permite ter uma noção

---

<sup>6</sup> Segundo Alves Correia, “*A contribuição do direito do urbanismo para a garantia da efectivação do direito à habitação é feita essencialmente por duas vias: pela via da planificação urbanística, já que é através dela que se reservam terrenos destinados à implantação de habitações, incluindo habitações sociais; e pela via da definição pelo direito administrativo da construção (que é um capítulo do direito do urbanismo) das regras técnicas e jurídicas a que deve obedecer a construção de edifícios destinados à habitação*”. Cfr. *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, , 2008, p. 138.

mais precisa da realidade e fazer um acompanhamento mais eficiente dos problemas habitacionais (e sociais) existentes, identificando-os *in loco* e promovendo, de forma mais direta, o apoio aos agregados carenciados e aos proprietários de edifícios com necessidades de intervenção.

E justifica-se, também, esta transferência, por os municípios terem um relevante papel na definição das políticas urbanas (veja-se o caso das políticas de regeneração e de reabilitação) e de planeamento do território (com especial relevo para a aprovação de planos municipais). Com efeito, as questões relevantes na política de habitação, como a localização dos fogos, a quantidade de habitações, as características tipológicas dos edifícios, o preço, a forma e facilidade de acesso e a sua utilização, são temas básicos de ordenamento e planeamento do território, especialmente de territórios urbanos, de onde resulta que o planeamento urbano surge como uma componente fundamental de articulação das dimensões de regulação e de financiamento, relevantes para garantir o cumprimento das funções públicas da habitação.

É nesta ótica que o artigo 21.º da Lei de Bases da Habitação determina que

*“para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção”* (sublinhado nosso)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Para o efeito, os municípios podem, designadamente, construir, reabilitar, arrendar ou adquirir habitações economicamente acessíveis; promover a construção ou reabilitação de habitações a custos controlados; contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional; promover a regeneração urbana das áreas degradadas e a reconversão, sempre que possível, das áreas urbanas de génese ilegal; praticar uma política de solos compatível com os objetivos e metas da política habitacional municipal e adequar aos mesmos a política fiscal municipal; prevenir a gentrificação urbana; participar, em articulação com os serviços e redes sociais locais, nos programas e estratégias nacionais dirigidos às pessoas em situação de sem abrigo, ao combate à discriminação racial ou étnica e à proteção das vítimas de violência doméstica (n.º 2 do artigo 21.º da Lei de Bases da Habitação).

Mas não é apenas por esse motivo que os instrumentos de planejamento se apresentam como importantes instrumentos de política de habitação. É que os planos territoriais e urbanísticos também surgem como instrumentos relevantes para garantir uma *cidade/território para todos*. E isto porque o procedimento de elaboração de um plano é um procedimento de ponderação de interesses, onde assume particular relevo a ponderação, quer do ponto de vista quantitativo quer qualitativo, dos *interesses* (necessidades) *habitacionais da população*, em especial daquela que é socialmente mais desfavorecida, podendo integrar na sua regulamentação, como solução para os problemas habitacionais, *standards* relativos a estas necessidades.

Mais, as opções planificadoras – que se apresentam como o resultado daquela ponderação – 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 objetivo, o plano pode evitar soluções territoriais que onerem apenas grupos sociais minoritários ou desfavorecidos. Assim, por exemplo, a localização de atividades 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 reação adequada quer, em último termo, para mudar de local de residência, de trabalho ou de lazer.

Os instrumentos de planejamento territorial podem, 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 habitantes.

Servem também os planos municipais para garantir a coexis-

tência, 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 *respetiva coesão*. Uma das técnicas adotadas no ordenamento jurídico norte-americano para alcançar este objetivo – da mistura de classes sociais numa mesma cidade, com vista ao reforço da coesão social –, é a do *zonamento de inclusão* (*inclusionary zoning*), que visa 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<sup>8</sup>.

Em suma, os instrumentos de planeamento territorial apresentam-se como instrumentos relevantes para a prossecução das políticas de habitação. A integração destas nas políticas de planeamento territorial permite superar o *paradigma tradicional de planeamento urbanístico*, que tinha como marcas características (i) a 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); (ii) a visão do direito à habitação de uma perspectiva predominantemente economicista (olhando para a produção de habitações como um sector da atividade económica, em detrimento de uma perspectiva social e do seu carácter de direito fundamental); e

---

<sup>8</sup> A técnica da *inclusionary zoning* pretendeu ser a superação de outras que, a coberto de regularem 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*.



(iii) a dissociação das questões da habitação relativamente às do planeamento urbanístico (ausência de integração de programas de habitação, em especial da destinada a classes desprotegidas).

Com aquela integração pretende-se que os instrumentos de planeamento deixem de proceder à mera delimitação e conformação do direito de propriedade, passando a apresentar-se uma atividade possibilitadora da correta prestação de serviços públicos aos diversos estratos da população e do respeito efetivo por direitos constitucionais (como, precisamente, o da habitação), cuja adequada localização territorial tem suma importância.

Acresce que com a integração de preocupações de ordem social (e habitacional) no planeamento do território acentuam-se as ideias fundamentais de *equidade* ou de *justiça social* e, conseqüentemente, de distribuição justa dos custos e benefícios gerados pela cidade.

O relevo das políticas de planeamento e ordenamento do território na concretização do direito à habitação encontra expressa consagração na Lei de Bases da Habitação, que contém todo um capítulo relativo à articulação entre as políticas de habitação e as políticas de ordenamento do território e de solos.

Com efeito, segundo esta lei, são os instrumentos da política pública de ordenamento do território que permite a disponibilização e reserva de solos de propriedade pública em quantidade suficiente para assegurar, nomeadamente: (i) a regulação do mercado habitacional, promovendo o aumento da oferta e prevenindo a especulação fundiária e imobiliária; (ii) a intervenção pública nos domínios da habitação e reabilitação urbana a fim de fazer face às carências habitacionais e às necessidades de valorização do *habitat*; (iii) a localização de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva que promovam o bem-estar e a qualidade de vida das populações.

E são também aquelas políticas que dispõem dos instrumentos adequados para promover a regularização patrimonial e cadastral dos solos onde estão implantadas áreas urbanas de génese ilegal ou núcleos de habitação precária, quando suscetíveis de reconversão ou regeneração bem como para garantir a cedência gratuita de parcelas para o domínio privado municipal que possam ser

afetas a programas públicos de habitação ou realojamento (por exemplo, no âmbito da gestão urbanística).

Acresce a possibilidade de as mais-valias resultantes de alterações de uso do solo proporcionadas por planos territoriais ou operações urbanísticas poderem ser redistribuídas nos termos da lei ou afetas a programas habitacionais públicos.

Refira-se, a terminar, com relevo neste domínio, a possibilidade de os municípios elaborarem *Estratégias Locais de Habitação* (instrumento de carácter obrigatório para os municípios que pretendam aceder ao Programa 1º Direito, Programa de Apoio ao Acesso à Habitação) e *Cartas Municipais de Habitação*, as quais devem ser articuladas, no quadro do plano diretor municipal, com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal.

Esta carta deve, nos termos do artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação, incluir: (i) o diagnóstico das carências de habitação na área do município; (ii) a identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados; (iii) o planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar; (iv) a definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência. Deve identificar, ainda: (i) as necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais; (ii) as situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico, do aglomerado ou do edificado; (iii) a identificação dos agregados familiares em situação de manifesta carência de meios para acesso à habitação; (iv) as intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação; (v) a identificação dos agentes, públicos ou privados, a quem compete a concretização das intervenções a desenvolver; (vi) a identificação dos agentes do setor cooperativo, da rede social e das associações ou comissões de moradores, chamados a cooperar para a concretização das intervenções a desenvolver.

Prevê também a Lei de Bases da Habitação que esta Carta integre, quando necessário, uma *declaração fundamentada de carência habitacional*, que, para além conceder ao município prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação, reabilitação urbana e integração de comunidades desfavorecidas, o habilita a reforçar as áreas destinadas a uso habitacional nos planos territoriais e a condicionar operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais para habitação permanente e a custos controlados.