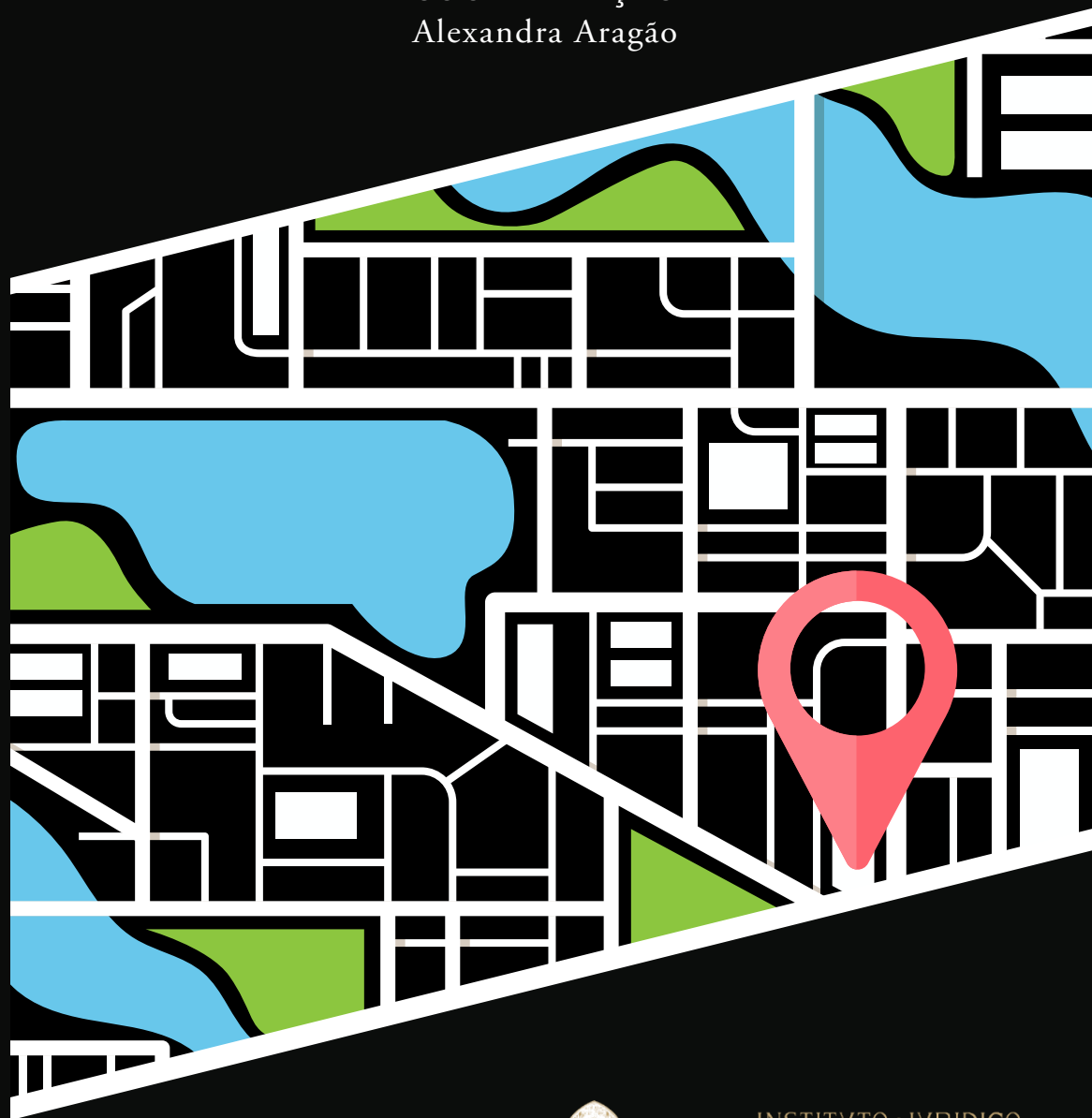


AS INFRAESTRUTURAS DE DADOS ESPACIAIS
E OUTRAS FERRAMENTAS DE APOIO
A UMA DECISÃO JUSTA

ATAS DO COLÓQUIO

COORDENAÇÃO
Alexandra Aragão



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

AS INFRAESTRUTURAS DE DADOS ESPACIAIS
E OUTRAS FERRAMENTAS DE APOIO
A UMA DECISÃO JUSTA

ATAS DO COLÓQUIO

COORDENAÇÃO
Alexandra Aragão



O presente trabalho foi realizado no âmbito das atividades do Grupo de Investigação “Risco – Transparência – Litigiosidade” do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, integradas no Projeto “Desafios sociais, incerteza e direito” (UID/DIR04643/2013).

TÍTULO

As Infraestruturas de Dados Espaciais e outras Ferramentas de Apoio a uma Decisão Justa

COORDENAÇÃO

Alexandra Aragão

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

ISBN

978-989-8891-17-4

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

OUTUBRO 2018

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

· NOTA PRÉVIA ·

As atas do COLÓQUIO — As infraestruturas de dados espaciais e outras ferramentas de apoio a uma decisão justa — que decorreu na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 20 de Abril de 2018 são a primeira realização pública da Rede Just Side – Justiça e sustentabilidade do território através de sistemas de infraestruturas de dados espaciais. Esta Rede, criada no âmbito do programa CYTED <http://www.cytel.org/?-q=es/detalle_proyecto&un=955>, engloba oito países do espaço Ibero-Americano (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Espanha, México, Portugal e Uruguai) e visa promover a justiça territorial e a sustentabilidade das políticas públicas, dando cumprimento aos objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas.

Os oradores no colóquio representam diferentes visões sobre o tema da justiça territorial. Estiveram representados órgãos públicos decisores, universidades e empresas privadas, com diferentes perspetivas, nacionais e internacionais (Espanha, Noruega, Brasil) sobre o futuro da convergência interdisciplinar entre o Direito e as Tecnologias de Informação Geográfica para a realização da justiça territorial.

Coimbra, 20 de Abril de 2018.

INSEGURANÇA E INJUSTIÇA TERRITORIAL

O PAPEL DAS TIG COMO MECANISMO DE CONCILIAÇÃO DE OPOSTOS

DULCE LOPES¹

A insegurança que domina o discurso político de hoje e os receios sociais que o acompanham têm vindo paulatinamente a criar ou agravar espaços de injustiça territorial.

O medo do “outro” e de eventos que possam ocorrer pela sua mão deixa marcas não apenas pessoais mas físicas, pela indução de comportamentos preventivos/reactivos que têm como efeito estabelecer barreiras físicas que impeçam um contacto facilmente acessível com aquele “outro”.

Este fenómeno não é novo — pense-se nos guetos que têm pejado a nossa história coletiva — nem tem necessariamente de ser deliberado, podendo até estar povoado, pelo menos para quem toma a decisão, de “boas intenções”. É o que sucede com algumas das situações em que há um afastamento territorial/funcional não declarado, como sucede com os bairros sociais distanciados dos centros urbanos, de ocupação exclusiva ou quase totalmente Romani, ou com a criação de escolas ou organização de turmas escolares apenas para

¹ Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

certas etnias com o objectivo de as “preparar adequadamente” e de pretensamente as colocar na mesma situação de partida das demais.

Estas opções assentam em políticas públicas que são justificadas em “bons motivos” como a garantia do direito à habitação ou a promoção do direito à educação, mas os seus resultados são tudo menos bondosos...

E os resultados destas políticas deixaram marcas na cidade.

Na doutrina, acentua-se que as áreas urbanas se desenvolvem a partir de diversas células territoriais, podendo, em modelos mais complexos, distinguir-se cinco partes diferentes de uma cidade (Peter Marcuse, “The Dark Side of Really Existing Globalisation”, in *Urbanism and Globalisation*, Peter Lang, 2004):

- as cidadelas flutuantes de riqueza e finança;
- a cidade da gentrificação, dos serviços e da residência da classe média alta;
- a suburbanização dentro e fora da cidade, onde ocorrem actividades produtivas e a residência da classe média baixa;
- o tradicional quarteirão da classe trabalhadora e o enclave imigrante, onde se aglomeram as pessoas de baixa renda e menos qualificadas;
- o novo gueto de exclusão e abandono, no qual se concentram os mais pobres, diferentes e menos legais e em regra também os bairros sociais e as actividades não desejáveis.

Esta pluralidade urbana existe de uma forma fragmentada, sem interconexões fáceis, impedindo espaços comunicantes e de partilha.

Ao que acresce que esta segmentação territorial expressa a diversidade existente nos estatutos sociais e económicos das pessoas, bem como acentua as suas características próprias ou grupais (pertença a uma determinada etnia, residência ilegal no território, etc.).

A exclusão social conduz à segregação geográfica e esta agrava aquela exclusão, impedindo a superação ou, pelo menos, a minimização dos seus efeitos. O que também ajuda a explicar a concentração de alguns focos de criminalidade em espaços determinados.

Assim, para Laurent Bonelli (“The Control of the Enemy Wi-

thin”, in *Controlling frontiers — free movement into and within Europe*, Ashgate, 2005), os bairros em perigo são transformados em bairros perigosos.

É fácil de perceber que esta situação contraria a desejável pluralidade e multifuncionalidade urbanas, que se encontram relacionadas com a mistura social, não contribuindo para a obtenção de uma cidade diversificada e complementar, que seja um centro de oportunidades para o desenvolvimento humano e para a mobilidade social, em vez de um espaço de insegurança, alvo fácil para comportamentos criminosos e gerador de desconfianças permanentes.

Com isto não se pretende dizer que não deva haver cautelas com a segurança no meio urbano, o que pode ser concretizado através de várias técnicas urbanísticas que promovem a sensação de protecção e as condições objectivas para a sua satisfação (como por exemplo sucede com os programas de prevenção do crime através do espaço construído, e com a promoção da visibilidade, iluminação, manutenção de espaços e a diminuição do seu isolamento, cfr. Vítor Campos, *Segurança Pública e Desenvolvimento Urbano*, DGOTDU, 2001).

Entendemos, porém, que a lógica para o efeito deve ser de *abertura* e não de fecho da cidade (como decorreria da aplicação de algumas técnicas de prevenção situacional, relacionadas com uma política criminal preventiva, por exemplo introduzindo controlo de acessos e vigilância constante de certas áreas que substituem, afinal, os antigos e mais ostensivos muros, portões e valas). Só assim se garantirá a melhor ponderação e optimização entre os direitos previstos, lado a lado, no artigo 27.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa: a liberdade e a segurança.

Mas é preciso mais do que a dicotomia liberdade e segurança. Nesta equação a justiça deve desempenhar um papel primordial, de modo a evitar argumentos e tendências tanto libertárias como securitárias.

Justiça esta que deve ter uma refração e leitura claramente territorial e portanto uma incidência nas políticas de solos, ordenamento do território, urbanismo e ambiente, de modo a evitar típicos mecanismos de controlo e contenção social, que causam e agravam injustiças sociais.

Não era este o paradigma tradicional, que assentava na fixação

autoritária e unilateral de regras pelas autoridades públicas, sem atenção às pretensões e participações da generalidade dos privados, criando neles alheamento, senão mesmo animosidade. Também as questões de habitação social eram vistas de maneira distanciada das preocupações de ordenamento do território, assentando em critérios puramente económicos (disponibilidade de solo, construção barata em quantidade e altura, de modo a satisfazer o maior número de necessidades imediatas, sem atenção a objectivos de integração). O que era acompanhado por um planeamento incipiente, conduzido de acordo com técnicas de zonamento monofuncional (com a fixação de usos exclusivos e excludentes), e com instrumentos regulamentares e de gestão urbanística (neste caso sobretudo de promoção da Administração) com resultados que potenciavam o afastamento territorial entre populações, designadamente ao diferenciar fisicamente entre tipos de habitação e de fogos.

Tipicamente, portanto, as entidades públicas viam a regulação territorial como incidindo apenas sobre o estatuto físico do espaço e sobre o seu contributo para a satisfação de necessidades económicas e sociais imediatas, sem atenção às especificidades pessoais e grupais dos destinatários da acção pública. Só indirectamente se considerava a influência de tais opções sobre os proprietários e utilizadores do solo (se sofressem danos, seriam compensados).

Hoje, não há dúvidas que o planeamento territorial deve ser “socialmente sustentável”, assente na coexistência harmoniosa de funções e na promoção da mistura e inclusão social nas áreas residenciais, que a urbanização e edificação devem ser amigas da coesão social e da segurança urbana e que a reabilitação urbana deve ser um instrumento para a obtenção da coesão económica, social e territorial (neste sentido, Fernando Alves Correia, “Direito Fundamental à Segurança e Direito do Urbanismo: um Olhar Luso-Brasileiro”, in *Liber Amicorum Fausto de Quadros*, vol. 1, Coimbra: Almedina, 2016).

Há, porém, uma grande distância entre a teoria e a realidade.

A tarefa de planeamento continua a não ser permeada por preocupações sociais ou se o é, estas não têm o mesmo relevo das questões económicas subjacentes. Pelo que continua a verificar-se a deslocação de actividades ambientalmente indesejáveis para áreas

próximas de populações com menor capacidade reivindicativa e participativa, bem como a distinção indirecta entre áreas da cidade com diferentes graus de qualificação e, por isso, de residentes e de investimento associado.

Do ponto de vista da gestão urbanística, também se visa a promoção da miscigenação, pela integração da habitação de tipo social no seio de outros tipos de habitação e de outras funções urbanas. Todavia, não se prevendo legalmente (e na maioria dos planos) qualquer reserva percentual de usos para funções sociais (ou, pelo menos, incentivos para o efeito), este desiderato é puramente ideal, uma vez que nenhum promotor quererá, tendo em vista um *rationale* puramente económico, cumprir voluntariamente aquele objectivo. Por isso, os casos mais conhecidos de integração social no seio da urbe são de promoção pública (em regra municipal) mas nem sempre motivados pelos melhores motivos (veja-se a demolição de parte das Torres do Aleixo, no Porto, feita com o intuito de desocupação de área “nobre” para implantação de outros usos economicamente mais rentáveis e socialmente mais “desejáveis”).

Também a reabilitação urbana, enquanto política óptima de promoção dos objectivos de justiça social e territorial, tem tido resultados díspares e, por vezes, perniciosos ao aumentar o valor da propriedade, tornando-a mais inacessível, mesmo para quem residia já nas áreas reabilitadas, e promovendo a alteração de usos ou actividades económicas aí desenvolvidas.

Do mesmo passo, continua a não se pensar suficientemente ou adequadamente na criação ou manutenção de condições de vida condignas para populações afastadas das zonas urbanas e cada vez mais desertificadas, na forma de integração de comunidades tradicionalmente nómadas, na dotação de espaços de culto para confissões religiosas várias, no acolhimento das comunidades migrantes que têm vindo a povoar as áreas próximas de grandes empreendimentos agrícolas no nosso país, etc.

As Tecnologias de Informação Geográfica (TIG) têm um papel essencial a desempenhar neste domínio, desde que intervenham em diferentes escalas e permitam distintas leituras uma vez que delas resultará uma imagem espacializada e dinâmica das tendências de evolução territorial. Seria importante que cruzando estes dados

com as políticas públicas e disposições normativas que a cada momento se vão sucedendo, se retirassem implicações efectivas e reais para a ocupação do espaço.

Por último reframo-nos a dois desafios actuais para a justiça territorial, ainda que não necessariamente com tradução significativa em Portugal, que têm vindo a fazer recrudescer as políticas urbanas segregacionistas.

O primeiro é um desafio que se poderia caracterizar de “normal”, porque resultante da integração de Portugal na União Europeia. Este enfatiza a construção de espaços comuns — desde logo pela eliminação regra de controlos nas fronteiras estatais e pelo ênfase na fronteira “externa” da União —, distintos do território pertença do Estado-Nação (Chris Rumford, “Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance”, *Comparative European Politics*, 4 [2006] 138).

Há, no entanto, também aqui, alguma discrepância entre discurso e realidade, uma vez que são precisamente os motivos que levam a questionar o “fenómeno da fronteira” que revalorizam a sua importância e a necessidade do seu estudo, inclusive por via das TIG (Thomas Diez, “The Paradoxes of Europe’s Borders”, *Comparative European Politics*, 4, [2006] 237-238).

Em particular, os fenómenos como o da migração têm vindo a colocar em evidência a subsistência de fronteiras, ainda que re-caracterizadas. Não resistimos, neste ponto, a citar Popescu que expõe a tendência para a externalização das fronteiras (pela criação de fronteiras para além dos Estados, como a fronteira exterior da União Europeia), e, em contrapartida, a tendência para a sua internalização (decorrentes da criação de novos focos de controlo dentro dos Estados, como sucede com a limitação do acesso a serviços públicos — saúde, educação — a quem se encontra em situação ilegal), e privatização (pela deslocação de autoridade para outros agentes, com a profusão de obrigações, designadamente de informação, que impendem sobre entidades transportadoras, empregadoras, etc.). Ao ponto de, para o autor, o indivíduo se ter tornado uma fronteira em si mesmo, e uma fronteira, por inerência, móvel (Gabriel Popescu, *Bordering and Ordering the Twenty-first Century — Understanding Borders*, Lanham: Rowman & Little-

field, 2012, 98 e 107).

Ora, com esta nova tendência de espacialização evidente no domínio migratório, criam-se novos enclaves ou cidadelas junto às fronteiras, sobretudo nos países que excepcionalmente as reintroduziram, e reocupam-se antigas cidadelas, com a substituição de residentes das áreas da cidade mais desqualificadas.

O segundo desafio que poderíamos designar de “excepcional” é o risco de terrorismo, que tem constituído um *Leitmotiv* para o recrudescimento das políticas territoriais segregacionistas, já tradicionalmente associadas ao combate à criminalidade (Beck, *The Terrorist Threat: Risk Society Revisited*, 2002). É o regresso da cidade fortaleza, através da regulamentação estrita do espaço, da sua fortificação e privatização, do seu controlo e vigilância (Jon Coafee, *Terrorism, Risk and the City*, Ashgate, 2003, 45).

Também aqui de uma territorialização do risco (que se refere a actividades que se localizam numa determinada área, por exemplo a área de influência de uma barragem), se passa para um paradigma assente na desterritorialização, no qual a percepção do risco é transnacional e permanente, apesar da sua ocorrência ser imprevisível e, felizmente, anormal.

Se neste paradigma a fortificação física dos espaços é apenas medianamente eficaz, já outras técnicas de planeamento, também com refração espacial, têm vindo a ser levadas a cabo: delimitação de perímetros de segurança, demarcação de zonas de vigilância, remoção de equipamentos urbanos indesejáveis, protecção de infra-estruturas essenciais, construção de abrigos, etc. Ora, a maior incidência destas actuações em áreas que acolhem certas etnias ou grupos religiosos têm sido um factor adicional que contribui para o agravamento das injustiças sociais.

Muito há a fazer, portanto, na constatação das injustiças sociais e na definição da forma da sua resolução. As TIG desempenham um papel relevante neste domínio, ao permitirem um conhecimento mais apurado e sistematizado destas situações, comprovando ou tornando ostensivo aquilo que muitos querem deixar passar “por baixo do tapete”. E impondo, por isso, a ponderação das injustiças sociais verificadas nas políticas públicas que se venham a adoptar.

Índice

NOTA PRÉVIA ·	3
· 1 · LA CARTOGRAFÍA COMO HERRAMIENTA PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE	5
ANA BARREIRA	
· 2 · RELEVÂNCIA DAS TIG PARA O AMBIENTE E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	13
ARMÉNIO CASTANHEIRA	
· 3 · A INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA COMO APOIO À DECISÃO JUDICIAL	47
CARLA FREITAS	
· 4 · MUNICÍPIOS, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA	59
JOSÉ ANTÓNIO TENEDÓRIO · CRISTINA DELGADO HENRIQUES · JOSÉ CARLOS SILVA	
· 5 · INSEGURANÇA E INJUSTIÇA TERRITORIAL O PAPEL DAS TIG COMO MECANISMO DE CONCILIAÇÃO DE OPOSTOS	79
DULCE LOPES	

. 6 .	
TERRITORIAL JUSTICE AND ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT — <i>QUO VADIS?</i>	87
ISABEL M. BORGES	
. 7 .	
O MAPEAMENTO DOS SERVIÇOS CULTURAIS DOS ECOSISTEMAS E A DETECÇÃO DE INJUSTIÇAS TERRITORIAIS.....	105
ALEXANDRA ARAGÃO	
. 8 .	
AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA COMO FERRAMENTAS DE DECISÃO E ACÇÃO PARA A JUSTIÇA TERRITORIAL	119
ANA QUEIROZ DO VALE	
. 9 .	
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA, RISCOS NATURAIS E GESTÃO DO TERRITÓRIO	123
JOSÉ GOMES DOS SANTOS	
. 10 .	
O PAPEL DO REGISTO PREDIAL NA ELIMINAÇÃO/MINIMIZAÇÃO DAS INJUSTIÇAS TERRITORIAIS	129
MADALENA TEIXEIRA	
. 11 .	
ASPECTOS GEOJURÍDICOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL PORTUGUÊS	139
LUIZ UGEDA	