Cidades para a qualidade de vida

1. Objetivos: que cidade queremos?

As pessoas e as suas relações sociais, culturais, políticas e económicas são a razão de ser das cidades. Ao longo da história, estas constituíram-se como espaços de encontro e de oportunidade, continuando a exercer, ao dia de hoje, uma atração que justifica o seu crescimento acelerado. Nas últimas décadas, este crescimento não foi apenas populacional. De facto, o crescimento exponencial da mancha urbana não tem paralelo no crescimento populacional, resultando em larga medida de um desenvolvimento urbano que apostou na mobilidade em prejuízo da acessibilidade e na escala do automóvel em detrimento da escala humana. Urge retomar o ser humano – o seu tamanho, a dimensão do seu passo e o alcance do seu olhar - como referência para a construção do espaço urbano, garantindo que a felicidade e o bem-estar da maioria passem a nortear todas as decisões.

Para tal, precisamos, antes de mais, de uma **cidade amigável** - desenhada não à escala dos mais capazes e poderosos, mas considerando as limitações e condições dos mais frágeis - sejam estes idosos, crianças, pessoas com mobilidade condicionada, os recém-chegados de países mais ou menos distantes ou os mais pobres. Uma cidade amigável presta especial atenção aos que, por vicissitudes várias, têm um quotidiano menos fácil.

Uma cidade que é amigável para quem tem 8 ou 80 anos, é amigável para todas as pessoas. E é, inevitavelmente, uma **cidade justa**, pois atribui igual importância à liberdade e ao tempo de cada cidadão, garantindo um sistema de mobilidade fiável, eficiente e acessível a todos - independentemente da idade, aptidão física, características socioculturais ou capacidade económica. Uma cidade justa procura promover a igualdade, garantindo habitação em lugar conveniente e a custos compatíveis com o rendimento das famílias. E assegura que o benefício de uns não se impõe como custo sobre os demais.

Devemos ainda promover uma **cidade saudável**, onde a qualidade de vida e o bem-estar físico e mental de todos os cidadãos sejam uma prioridade. É essencial garantir o acesso equitativo à educação, a cuidados de saúde e aos demais bens e serviços, bem como assegurar o acesso a uma alimentação saudável, a espaços de contacto com a natureza, e ainda a oportunidades de trabalho e formação, como forma de enfrentar a exclusão e a perpetuação da pobreza. A melhoria do acesso à habitação e a um quotidiano digno, onde as relações de vizinhança e os afetos tenham espaço e tempo para existir, são aspetos igualmente importantes para uma cidade saudável. Importa ainda promover a mobilidade ativa para combater o sedentarismo, reduzir a poluição atmosférica e o ruído e prevenir os acidentes rodoviários. Em suma, queremos uma cidade que promova a saúde - e não a doença - em todas as suas dimensões.

Uma **cidade sustentável** implica um espaço cuja acomodação de todas as funções compatibiliza harmoniosamente os ecossistemas existentes com a garantia de qualidade de vida e bem-estar das pessoas que nela habitam. Tal obriga a um diagnóstico do metabolismo urbano a várias escalas, por forma a encontrar as soluções de adaptação e mitigação dos impactes ambientais negativos, mais adequadas. Questões como a mobilidade, a renaturalização do espaço público, a proximidade entre casa e trabalho, a forma urbana ou a eficiência dos edifícios novos e existentes devem ser avaliadas por forma a contribuírem para o combate às alterações climáticas e para a mitigação dos seus efeitos. A escolha de qualquer solução - verdes, azuis, geometria, materiais construtivos, etc. - tem de ser percebida e acolhida como um benefício e não como um custo, o que pressupõe um processo participado e um esforço prévio de melhoria substantiva da literacia dos públicos-alvo.

2. Caminhos: como podemos lá chegar?

2.1. Apostar na proximidade

Para alcançarmos cidades amigáveis, justas, saudáveis e sustentáveis, a *Proximidade* enquanto conceito e estratégia de base territorial parece emergir como o caminho mais curto, mais interessante, mais belo! Objetivamente, a boa relação entre pessoas, organizações e territórios mede-se em função do seu grau de proximidade, pelo que importa aprofundar o significado e o alcance deste conceito. A proximidade plena exige: 1) proximidade física, que implica mistura funcional e social, densidade, continuidade, diluição de barreiras e fácil acesso ao que é público e coletivo; 2) proximidade cognitiva, que obriga a dialogar e a ouvirmo-nos uns aos outros (sobretudo aqueles que nos são mais diferentes ou distantes); 3) proximidade vivencial, para podermos identificar os problemas e as causas que nos aproximam; e finalmente; e a 4) proximidade afetiva, capaz de estimular a empatia e a intersubjetividade.

Em tempos de crise do que é comum e coletivo, defender a proximidade neste sentido amplo é uma forma de resiliência. Recuperar o que nos une - a loja da rua, o olhar fraterno entre vizinhos, os encontros no passeio ou no jardim em frente a casa - pode mesmo ser o caminho que nos salva - a nós e às cidades! A proximidade é o próximo passo!

2.2. Garantir habitação e habitat para todos

A cidade amigável terá de assegurar a todos habitação condigna, adequada às necessidades e rendimentos de cada um. Tal como prevê a Lei de Bases da Habitação, a garantia de acesso à habitação compreende, para além do alojamento, a inserção da mesma num contexto territorial e social que assegure boas condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental, integração social e acesso fácil a serviços, equipamentos, transportes, espaços verdes e emprego. Isto implica que as políticas de habitação se articulem com uma estratégia de ordenamento e desenvolvimento do território, conduzindo à criação de espaços urbanos qualificados e contrariando as tendências de segregação socioespacial que tantas vezes resultam do funcionamento do mercado de habitação.

De facto, a habitação tem um papel central na vida de cada um dos habitantes das cidades, pelo que deverá ser também um elemento central no seu planeamento e gestão. Da acessibilidade, qualidade e localização da habitação depende o atenuar das desigualdades sociais, a boa saúde dos cidadãos, a razoabilidade dos movimentos pendulares e a disponibilidade de mão-de-obra - a qual, por sua vez, garante o funcionamento dos serviços e a atração de novos empregadores, etc. Uma boa política de habitação tem, por isso, a capacidade de influenciar positivamente os restantes sectores das políticas locais, devendo ser pensada de modo intersectorial e assumir um papel central nas políticas locais.

2.3. Repensar o espaço entre edifícios

Quase tudo o que ocorre entre edifícios é mobilidade: de pessoas, bicicletas, transportes públicos e respetivas paragens, automóveis a pedido ou privados e respetivo estacionamento. Assim, repensar o espaço público passa, necessariamente, por repensar a forma como nos movemos, apostando num sistema de mobilidade que siga a ordem de prioridades acima descrita - e não a oposta, como hoje se verifica na maioria das cidades portuguesas, se não em todas.

A aposta no automóvel como principal meio de transporte tem vindo a impor pesados custos ao Estado e às famílias, muitas das quais acabam por se ver forçadas a adquirir automóvel para conseguir realizar as suas deslocações quotidianas com o mínimo de dignidade. A inversão desta 'cultura', produzida por décadas de políticas públicas, exige a transformação gradual das cidades e dos territórios com vista à melhoria das redes que sustentam uma mobilidade mais saudável - para cada um de nós, para a sociedade no seu conjunto e para o planeta. Transportes públicos frequentes, fiáveis e de custo acessível e redes pedonais e cicláveis contínuas, seguras, atrativas e acessíveis a pessoas

com diferentes condições físicas, cognitivas e sociais exigem espaço. E esse espaço só pode ser conquistado ao automóvel - não só porque este detém a sua maior fatia, mas também por ser o modo que urge desincentivar.

Cidades que priorizam o espaço para as pessoas veem as suas ruas deixarem de ser apenas corredores, para se transformarem em lugares. A redistribuição do espaço entre edifícios abre lugar à renaturalização do ambiente urbano e à vivência do espaço público, fomentando o contacto entre pessoas diversas, a cidadania e a coesão social. Numa sociedade em forte envelhecimento, ruas que são lugares tornam-se palco de encontros intergeracionais, de expressão cultural e de lazer, e ainda de participação democrática. Por sua vez, potenciam o desenvolvimento e bem-estar de crianças e jovens, o que se traduz em importantes ganhos na sua autonomia, criatividade e sentido de responsabilidade, fomentando nas novas gerações o sentimento de pertença. A apropriação da cidade pelas pessoas é uma urgência e só será efetiva quando estas se sentirem cocriadoras do espaço que habitam.

3. Desafios: que obstáculos se colocam a esta utopia concretizável?

3.1. Heterogeneidade do território

O território nacional encerra realidades muito distintas, que apresentam desafios diversos e exigem respostas diferenciadas. Centros urbanos sob forte pressão urbanística, a atravessar processos de gentrificação e turistificação, com preços de habitação inacessíveis, exigem políticas distintas das que se aplicam aos territórios de baixa densidade demográfica que atravessam processos de despovoamento e escassez de serviços. Núcleos densos e compactos exigem políticas distintas das que se justificam em territórios de ocupação extensiva e difusa, onde as lógicas de proximidade, a pedonalização ou os transportes públicos tradicionais dificilmente são viáveis. Políticas uniformes dificilmente se adequam a todos os territórios.

3.2. Mercado imobiliário

A centralidade que o mercado imobiliário assumiu nos processos de urbanização, agravada na última década pela crescente financeirização e concentração de investimento em determinados segmentos do mercado (turismo e habitação de luxo), contribuiu para a atual crise de acesso à habitação, bem como para processos de urbanização que, muitas vezes, não seguem uma estratégia local de desenvolvimento territorial nem servem o interesse comum.

3.3. Sectorização da decisão

Observam-se soluções pouco qualificadas e desperdício de recursos por falta de articulação entre diferentes entidades públicas, departamentos ou áreas de governação. Por exemplo: políticas de habitação (incluindo promoção pública) que não participam na concretização das estratégias locais de requalificação urbana; intervenções associadas à criação de sistemas de mobilidade que falham na qualificação do espaço público que atravessam; dificuldade em articular diferentes serviços num mesmo lugar, poupando custos operacionais; incapacidade de prever políticas públicas que fomentem a saúde, estando todo o sistema voltado para o tratamento da doença; desinteresse em avaliar o impacto de determinadas decisões na economia do país e das famílias a médio/longo prazo; ou falta de articulação entre planeamento e gestão urbanística.

3.4. Práticas de planeamento e gestão urbanística rígidas

Práticas de planeamento e gestão urbanística rígidas, lentas e demasiado centradas numa regulação passiva (frequentemente centrada na verificação do cumprimento de normas cuja responsabilidade

deveria ser apenas do projetista), não permitem a adaptação às dinâmicas da urbanização, a reação atempada às alterações de contexto, o aproveitamento de oportunidades inesperadas ou processos de urbanização de iniciativa pública com resultados mais coerentes (como previsto no nosso quadro legal). Acresce que a burocratização excessiva contribui para a sucessão de urbanizações social e formalmente homogéneas, sem relação entre si, reduzindo o número de atores que colaboram na construção do espaço urbano e retirando ao cidadão comum o poder de decidir sobre o espaço que habita e a possibilidade de o adaptar às suas necessidades.

3.5. Falta de capacitação dos municípios

Os recursos de que os diferentes municípios dispõem é muito desigual. Nem todos dispõem dos meios financeiros e técnicos que seriam necessários para assegurar os serviços pelos quais são responsáveis ou implementar as políticas nacionais que lhes cabe executar. Em muitos casos, escasseiam até os recursos mínimos necessários para elaborar as candidaturas que lhes permitiriam aceder aos fundos disponibilizados para a concretização das suas estratégias. Esta lacuna é muitas vezes compensada pelo recurso sistemático a consultoras externas, o que não permite a capacitação dos serviços municipais indispensável à boa implementação dos projetos elaborados externamente - frequentemente demasiado genéricos para servir as especificidades das comunidades e dos territórios. Destaca-se ainda o desaproveitamento de todo o saber técnico e territorial construído ao longo de décadas pelos profissionais da administração local, comprometendo estratégias de continuidade.

3.6. Visão de curto prazo

Na viragem para a democracia, o Estado demitiu-se do seu papel de provedor de habitação, tendo deixado a construção a cargo dos privados e conduzido quase todo o investimento público para o financiamento de crédito bonificado. Numa altura em que a escassa cultura urbana contrastava com a excessiva dimensão dos perímetros edificáveis, esta lógica gerou uma urbanização altamente dispersa - a qual foi ainda potenciada pela aposta na rodovia como forma de garantir os fluxos quotidianos. Como consequência, as externalidades do sistema de mobilidade em Portugal ultrapassam os 7%, fazendo com que o nosso país seja o segundo com maiores custos na Europa. Em vez de se inverter a lógica que nos trouxe até aqui, a tendência tem sido para a agravar, usando-se a construção de novas urbanizações e rodovias como alavanca da economia, sem olhar aos custos que essa aposta irá impor. O método de financiamento das autarquias (excessivamente dependente das taxas de construção), a curta duração dos ciclos políticos, a falta de compromissos no centro parlamentar sobre questões essenciais ao país e a baixa literacia urbana da generalidade dos cidadãos, criam o cenário perfeito para uma visão de curto prazo que muito vem comprometendo o desenvolvimento de Portugal.

3.7. Desajustamento da escala funcional

O quotidiano das pessoas já não se restringe ao espaço da proximidade. Hoje, ele é marcado por uma crescente mobilidade entre territórios mais amplos — da cidade à metrópole ou à região — impulsionada pela combinação de múltiplas opções de transporte e pela reorganização das bacias de emprego. A relevância de um sistema policêntrico de cidades torna-se evidente ao reconhecer-se que muitos serviços e equipamentos têm uma natureza supramunicipal, sendo desnecessária a replicação de todas as funções em cada cidade — redundância que gera ineficiência e desperdício de recursos já escassos. A ausência de coordenação entre cidades e municípios revela-se, por isso, desadequada face a uma vivência quotidiana que transcende os limites administrativos, exigindo uma abordagem integrada e colaborativa ao planeamento e à gestão do território.

4. Recomendações: passos rumo à cidade desejada.

Alcançar a "cidade que queremos" exige reconhecer as fragilidades do sistema existente e qualificar a prática urbanística instalada. Para o efeito, importa combinar tarefas e estratégias distintas. Assim, considera-se necessário:

i) Definir uma visão de futuro para a cidade

Uma visão de futuro para a cidade adequada às especificidades de cada território, orientando os vários sectores da administração local e mobilizando todos os agentes públicos e privados em torno de objetivos comuns. Uma visão partilhada reduzirá os bloqueios causados pela atuação isolada de cada domínio. Para ter impacto, essa visão precisa de ser compreendida por todos e construída com a população – esta deve ser ouvida e envolvida no processo de transformar a cidade.

ii) Promover uma visão de estado social local

Uma visão de estado social local que deverá ser articulada e estruturada a uma escala supramunicipal, no qual se projete um modelo de desenvolvimento de médio e longo prazo e se procure dar resposta a questões demográficas, sociais e económicas específicas. Deverá promover-se um processo de planeamento que pondere e coordene estratégias e investimentos na habitação, educação, saúde, formação, intervenção social, cultura, mobilidade e ambiente, com vista à promoção de um desenvolvimento equilibrado e promotor da igualdade.

iii) Identificar e qualificar as centralidades já existentes

Avançando com propostas específicas para a qualificação de determinados percursos e espaços públicos, sobretudo reforçando a sua dimensão e o seu desempenho pedonal. Importa assumir que a principal função da rua é a de gerar encontros e interação social.

iv) Promover um planeamento urbano integrado

Um planeamento urbano integrado, que articule domínios conexos como atividade económica e emprego, habitação e habitat, mobilidade, estrutura verde e alimentação, por forma a que cada uma destas matérias considere e colabore no acesso e cumprimento das restantes e, por sua vez, em questões transversais como a equidade, a saúde pública ou o combate às alterações climáticas. Tal exige que os Planos Diretores municipais sejam antecedidos por uma visão estratégica para o território em causa. Exige ainda a revisão do enquadramento urbanístico e edificatório em vigor, por forma a eliminar normas que dificultam pressupostos que queremos alcançar - como a proximidade, a densidade, a diversidade (formal, social, cultural e funcional) e a equidade no acesso às oportunidades de emprego, aos equipamentos e aos espaços de lazer, verdes e de estadia.

v) Promover práticas de planeamento urbano proativas

Práticas de planeamento urbano proativas centradas na execução dos planos urbanísticos e das estratégias de desenvolvimento territorial, reforçando a credibilidade destes instrumentos e o papel das autarquias no desenho da cidade. Para tal, será central potenciar a utilização dos sistemas de perequação que articulam proprietários e parcelas em operações de desenvolvimento urbano conjuntas e alinhadas com as prioridades do território e promover a execução sistemática dos planos. Será ainda essencial alcançar uma gestão urbanística mais interventiva, que fomente a utilização de prédios devolutos, muitos deles públicos, e de terrenos urbanos expectantes em detrimento da expansão urbana - o que exige rever o regime de expropriação, adequar o valor do IMI aos usos previstos e capacitar financeiramente as autarquias.

vi) Promover processos de decisão mais participados e representativos

Processos de decisão mais participados e representativos, com vista a políticas mais progressistas. Uma democracia saudável exige que os cidadãos votem, participem em movimentos e organizações, comuniquem com representantes eleitos e invistam o seu tempo e dinheiro para expressar as suas necessidades. No entanto, nem todas as vozes são ouvidas: exercer a cidadania requer recursos que favorecem quem tem certa idade, melhores rendimentos, maior sucesso profissional e bons níveis de escolaridade. Ora estes grupos têm prioridades muito diferentes das que são sentidas pelos grupos mais vulneráveis, o que conduz a políticas públicas conservadoras, que não atendem à maioria. Processos participativos que integrem grupos representativos do conjunto da população garantem voz a quem tem maior dificuldade em se fazer ouvir, sendo promissores no que toca a políticas públicas mais inclusivas e corajosas.

vii) Capacitar os serviços públicos locais

Dotando-os dos recursos humanos, técnicos e financeiros adequados às suas atribuições, mas também simplificando procedimentos e reorganizando os serviços de modo a superar a excessiva sectorização e ganhar eficiência. Experiências como os Gabinetes Técnicos Locais mostraram, em vários casos, como pequenas equipas multidisciplinares centradas em determinados territórios ou missões conseguem bons resultados com recursos limitados.

viii) Apostar na literacia urbana sobre a cidade desejada

Em particular, escolas e universidades devem desempenhar um papel central, capacitando os jovens a compreender como a cidade funciona, se governa e se transforma e de que forma podem intervir na sua (re)construção. Introduzir temas como planeamento urbano e qualidade de vida nas várias disciplinas, incluindo Cidadania e Desenvolvimento, permitirá formar cidadãos mais conscientes, críticos e participativos, combater a exclusão nos processos de decisão sobre o território e garantir uma sociedade informada, ativa e preparada para contribuir para cidades mais amigáveis, justas, saudáveis e sustentáveis.

Rita Castel'Branco (coord.), Ana Louro, Frederico Moura e Sá, Helena Madureira, Isabel Martins, João Carlos Afonso, Nuno Marques da Costa, Nuno Travasso.