



Fórum
CAUSA PÚBLICA
PORTUGAL PRECISA
DE UMA POLÍTICA DE CIDADES

28 junho 2025
Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra



CAUSA PÚBLICA

Índice

Programa do Fórum	3
Documento “Por que precisamos de uma política de cidades?”	4
Documentos base para os painéis temáticos	
Cidades, fator de desenvolvimento nacional	10
Cidades para a qualidade de vida	17
Cidades: espaços de articulação de políticas	26
Cidades, espaços para a democracia	32

Fórum

CAUSA PÚBLICA

PORTUGAL PRECISA

DE UMA POLÍTICA DE CIDADES

Programa

10:30 Receção / inscrições

11:00 Sessão de abertura

Intervenções de José Reis e João Ferrão

11:30 Painel 1 “Cidades, fator de desenvolvimento nacional”

Abertura e moderação de José Reis e Eduarda Marques da Costa
Debate

12:30 Intervalo para almoço

14:00 Painel 2 “Cidades para a qualidade de vida”

Abertura e moderação de Rita Castel’Branco e Nuno Travasso
Debate

15:15 Painel 3 “Cidades e articulação de políticas”

Abertura e moderação de Elisa Vilares e Jorge Gonçalves
Debate

16:30 Painel 4 “Cidades para a democracia”

Abertura e moderação de José Carlos Mota e Laura Sobral
Debate

17:45 Sessão de encerramento

Intervenções de Paulo Areosa Feio e Ana Drago



Por que precisamos de uma política de cidades?

* Este texto é a síntese da reunião inicial do projeto sobre Política de Cidades, na qual participaram Ana Louro, André Carmo, Elisa Vilarés, Filipa Serpa, Gonçalo Santinha, Helena Madureira, Isabel Cristina Martins, João Carlos Afonso, João Ferrão, Jorge Gonçalves, José Carlos Mota, José Reis, Nuno Travasso, Paulo Areosa Feio, Rita Castel' Branco, Tiago Mota Saraiva e Tiago Trigueiros.

A partir dele, associaram-se ao projeto cerca de cinco dezenas de profissionais e ativistas de formações diversas, provenientes de vários pontos do país que, por sua vez, prepararam os documentos que servirão de base para os debates que se desenvolverão no Fórum da Causa Pública sobre Política de Cidades, a 28 de junho na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Considerando que:

1. As cidades são importantes desde logo porque **concentram uma percentagem crescente da população do país**. Os residentes em áreas classificadas pelo INE como predominantemente urbanas (freguesias urbanas, suburbanas e das sedes de concelho com mais de 5000 habitantes) totalizam perto de 75% da população. Os residentes em lugares classificados como cidades correspondem a cerca de 43%. Independentemente do critério estatístico utilizado, o peso relativo da população urbana tem vindo sistematicamente a aumentar, estando, ainda assim, aquém dos valores verificados em muitos países europeus, o que deixa antever que esse aumento tenderá a prosseguir nos próximos anos.
2. As cidades, ainda que correspondam a realidades bastante distintas, são igualmente importantes por **concentrarem problemas e oportunidades com impactos que ultrapassam em muito os espaços que ocupam**. Por exemplo, o seu contributo relativo para a emissão de gases com efeito de estufa ou para o consumo de recursos finitos do planeta é bastante superior ao seu peso demográfico, afetando tanto áreas próximas como distantes. Ao mesmo tempo, as cidades são reconhecidas como parte relevante da solução para as alterações climáticas, já que a concentração potencia menor consumo de água e de energia, menor ocupação do solo, infraestruturas mais eficientes e uma mobilidade mais sustentável. Da mesma forma, as oportunidades que as cidades proporcionam em termos de educação, cultura, acesso a serviços especializados, inovação, etc., têm efeitos positivos que ultrapassam em muito a sua delimitação.
3. As cidades são espaços económicos onde se **geram modelos que definem condições de produção, relações de trabalho e emprego** que configuram a constituição económica e social do urbano e das sociedades em geral.
4. As cidades são **espaços privilegiados de encontro, partilha e relação entre pessoas, grupos e comunidades com características muito diversas**, proporcionado dinâmicas de interação, inovação e vitalidade social e cultural que dificilmente estão presentes noutros tipos de territórios.
5. As cidades caracterizam-se por uma **complexidade interna** elevada e marcada por situações de forte assimetria social, diversidade étnico-cultural e fragmentação sociourbanística, com expressão em condições de acesso desiguais em domínios



fundamentais da vida urbana como habitação, transportes públicos, equipamentos básicos de educação, saúde e cultura ou espaços verdes de qualidade.

6. As cidades são palcos permanentes de **disputas em torno da propriedade, dos usos e ocupações do solo e dos modos de produzir cidade**, que envolvem atores e interesses com poder e capacidade de influência, decisão e ação muito diversos.

seria de esperar que a necessidade de existir uma política de cidades, tanto ao nível nacional como para cada uma delas, tivesse um reconhecimento político e social generalizado.

Sucedem, contudo, que:

7. O Estado tem sido omissos no que se refere à necessidade de uma política de cidades. Mesmo as **autarquias, por opção ou por escassez de recursos ou massa crítica**, raramente tomam a iniciativa de desencadear processos colaborativos e participados de construção de uma visão de cidade e respetiva estratégia de concretização, **limitando-se, na maior parte dos casos, a elaborar instrumentos setoriais ou temáticos e a desenvolver ações de gestão urbana.**

8. Nos últimos anos, os **debates sobre o futuro das cidades** têm sido polarizados por *agendas temáticas* (cidades sustentáveis, saudáveis, inteligentes, circulares, etc.), *modelos de cidade* (cidade compacta, dos 15 minutos, etc.), *populações-alvo específicas* (cidades amigas das crianças, das pessoas idosas, dos animais de companhia, etc.) ou *tipos de cidades* (cidades médias, áreas metropolitanas). Estas perspetivas têm a vantagem de definir focos específicos de ação, estabelecer prioridades de intervenção e identificar os nexos de causalidade mais relevantes em função de objetivos concretos, mas **não garantem uma visão suficientemente abrangente das cidades enquanto totalidades simultaneamente socioecológicas, económicas, institucionais e políticas.**

9. Ao mesmo tempo, as cidades nem sempre são pensadas, planeadas e geridas em função das **relações de conectividade, complementaridade e integração que devem estabelecer com as áreas envolventes** nos mais diversos domínios, desde as questões ecológicas e alimentares à mobilidade ou às atividades económicas e culturais.

Assim:

10. Pela sua relevância, impacto, diversidade, complexidade e conflitualidade potencial e real, as cidades: (i) exigem uma **compreensão holística** a partir de um conceito agregador (p.e., o direito à cidade), (ii) implicam a produção de **visões e estratégias de futuro**, considerando as cidades em si e nas múltiplas relações que se estabelecem no seu interior e com outros espaços, próximos e mais ou menos distantes, e (iii) pressupõem a existência de uma **política de cidades** que seja coerente com as diversas políticas setoriais e contribua para a articulação entre todas e para o sucesso de cada uma.

Visão Holística

11. A gravidade com que vários problemas sociais, ambientais, económicos e políticos emergem nas cidades apela à necessidade e urgência de **projetos comuns e soluções** que mobilizem o seu **potencial transformador** em torno de **valores humanos**, como equidade, coesão social, sustentabilidade ou saúde pública, e da consciência de que as cidades constituem não só uma **casa comum** como a **principal fonte geradora de cidadania, coletivismo e democracia**.

Visão de Futuro

12. As cidades têm vindo a ser consideradas palcos fundamentais para o sucesso de várias transições desejadas: demográfica, climática, energética, digital, etc. Esta perspetiva é útil, mas insuficiente se essas transições não forem encaradas como dimensões de **mudanças mais profundas, de natureza estrutural, em prol da qualidade da vida coletiva e do planeta**.

13. A construção de **imaginários urbanos relativos às cidades que desejamos** constitui um exercício fundamental de mobilização e consciencialização dos que habitualmente não têm voz na sua construção e facilita a compreensão, por parte dos cidadãos, do impacto das políticas urbanas na sua qualidade de vida. Acresce que a produção de referenciais visuais de fácil compreensão facilita a identificação e gestão de tensões, dissensos e conflitos entre quem pensa e faz cidade a partir de valores, interesses e preferências diferentes e mesmo antagónicos.



Política de Cidades

14. **Não há cidades decentes sem política de cidades.** Mas a política de cidades deve ser pensada a montante, isto é, baseada em visões integradas e estratégias enquadradoras de políticas setoriais, funcionando como uma metapolítica na qual se devem ancorar políticas de natureza mais específica, e não a jusante, ou seja, com o objetivo meramente instrumental, e muitas vezes inglório, de tentar articular políticas setoriais dos mais diversos domínios (transportes, habitação, turismo, competitividade económica, etc.) ou mitigar os impactos territoriais negativos dessas políticas.

15. A política de cidades, que pode ser de âmbito nacional, regional, intermunicipal ou local, garante **duas finalidades essenciais e específicas**. A primeira finalidade é assegurar uma **visão integrada de diferentes setores, territórios** (urbanos e não urbanos), **instrumentos de política e escalas de ação**, contribuindo para ganhos de coerência, complementaridade e sinergia, ao mesmo tempo que se procura prevenir e combater os efeitos contraditórios de políticas que prosseguem objetivos distintos. A segunda finalidade é garantir **níveis socialmente exigíveis de coesão territorial** com base numa visão estratégica de consolidação de (sub)sistemas urbanos enquanto ossatura indispensável à existência de territórios mais equilibrados porque mais policêntricos.

16. Esta visão multidimensional e multiescalar de política de cidades implica **revalorizar as funções do planeamento e ordenamento do território** por parte da administração central e local. Mas implica também, e simultaneamente, uma **participação efetiva e proativa dos cidadãos** no sentido etimológico desta palavra, isto é, o exercício dos direitos e obrigações que estes têm no que diz respeito ao **cuidar da cidade (civitas) como bem comum**, neste caso, através do seu envolvimento em processos de deliberação essenciais à construção de uma cidade de todos/todas – da rua ao conjunto da cidade e, mesmo, a territórios mais abrangentes, como no caso da localização ou traçado de grandes infraestruturas de transporte ou, num domínio muito distinto, do planeamento de sistemas alimentares urbanos e metropolitanos.

Em síntese:

17. **É nas cidades, ou a partir delas, que se ganha ou perde a batalha pelo interesse público, pelos bens comuns, pela qualidade de vida, pela equidade e pela democracia.** Para o bom desfecho dessa batalha, é imprescindível contar com **uma visão e um enquadramento estratégicos, de natureza multidimensional e multiescalar, que permitam transformar as cidades em comunidades onde é possível sonhar, ambicionar e ter esperança em futuros desejados,** e não apenas acomodar-se ou tentar resistir a futuros indesejáveis mas impostos.

18. **Precisamos, portanto, de política de cidades** porque, primeiro, **as cidades são decisivas para o futuro da vida das sociedades e do planeta** e, segundo, só **visões estratégicas integradas, progressistas e emancipatórias** permitirão que as cidades, enquanto espaços coletivos marcados pela diversidade, complexidade e conflitualidade, constituam **contextos efetivos de construção de futuros baseados em valores humanos e democráticos.**



Documentos base para o debate nos 4 painéis do Fórum

Cidades, fator de desenvolvimento nacional

1. A ambição: um país territorialmente estruturado através das cidades

São conhecidos os **desequilíbrios e as fragilidades do território continental português**. Neste século, num país sem crescimento demográfico e com regressões fortes espalhadas pelo espaço nacional, as dinâmicas populacionais têm-se concentrado essencialmente na periferia da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e no Algarve, com estagnação da Área Metropolitana do Porto (AMP) e dinamismos escassos e apenas pontuais nas chamadas cidades médias que, quando ocorrem, acompanham frequentemente a redução populacional dos concelhos próximos. O panorama económico, embora aparente ser mais resistente, não configura uma visão positiva, pois as antigas capacidades produtivas erodiram-se sem que outros pontos fortes tenham surgido. E a própria organização territorial dos serviços públicos estará mais a contribuir para aprofundar estas tendências do que para as contrariar.

Apesar de tudo isto, Portugal dispõe ainda de **uma estrutura urbana com uma apreciável distribuição no território e as cidades pontuam-no**, do mar à fronteira leste, do norte ao sul, nas ilhas, o que constitui um recurso apreciável e potencialmente gerador de desenvolvimento. Mas isso não tem sido suficiente para que possamos representar positivamente o país inteiro. Pode, com razão, falar-se de um desperdício do território. No continente, a dicotomia litoral/interior, que é demasiado imprecisa e pouco útil para representar o que está em causa, tem capturado o debate, reduzindo-o e simplificando-o sem ganhos. Como é frequente noutros países, **as cidades podem ser o principal elemento de referência no território, tanto para reorganizar como para representar e reconhecer os que vivem nos espaços que elas organizem** (uma capitalidade não excludente, mas inclusiva).

Perante isto, importa **reavaliar o significado da existência de uma rede de cidades como a que temos** em Portugal. E declarar que deve ser uma ambição do país dar-lhe **um papel ativo na sua estruturação territorial**. Tal como as duas metrópoles, as cidades médias e os sistemas urbanos que elas formam através de **relações de**

proximidade devem ser encarados como fatores essenciais da organização e do desenvolvimento do espaço nacional.

Duas condições parecem necessárias para que isso tenha êxito: 1) que as políticas públicas nacionais sejam concebidas considerando também estes territórios e dirigindo-se a eles, tratando-os de forma articulada e pensando-os em conjunto, e 2) que dessas políticas façam parte finalidades não meramente redistributivas, mas também ações para a organização do sistema de emprego, para o reforço da capacidade produtiva do país, almejando a criação de valor, para o acesso aos serviços coletivos de interesse geral, tudo isto complementado por políticas de acessibilidade e mobilidade adequadas. Quer dizer, interessa que tenhamos para as cidades, de forma **articulada**, uma política de emprego, de organização industrial e de desenvolvimento dos serviços, incluindo os de provisão pública, com um sistema de transportes e acessibilidade que assegure o funcionamento em rede de cidades em espaços regionais com complementaridades potenciais.

Ao fazer-se isto estará a assumir-se que as cidades são uma escala, um recurso e uma estrutura de organização essenciais para o bem-estar e para a melhoria das condições de que o país e a população dispõem. E esse poderá ser um passo muito importante para o reforço dos territórios, para a qualificação do país e para a revitalização da economia.

2. O caminho: as cidades e o sistema urbano como escala e recurso de intervenção e como agentes da estruturação do território

Ao longo do tempo, com variedade e diferenças, com tendências convergentes ou divergentes, as cidades têm sido lugares de aglomeração de pessoas, de atividade económica, de criação de emprego, de localização de infraestruturas e de equipamentos e de acesso a serviços coletivos, sendo também ambientes de mobilização económica, social, cultural e política. Têm sido, portanto, **um motor dos respetivos territórios**, numa escala mais larga que a da sua própria dimensão. Por isso mesmo, o papel das aglomerações urbanas tem sido também relevante para a sua geografia de proximidade, mesmo quando ela é rural e de baixa densidade. De forma simplificada, é razoável dizer-se que a isócrona de 30 minutos é uma boa medida para imaginar a sua influência positiva no território. Se, além disso, consideramos sistemas urbanos compostos por aglomerações que formam eixos ou constelações próximas, este efeito poderá ser ainda maior.



O caminho a abrir e a percorrer para estabelecer uma política de cidades é, pois, o que **refaça ou reforce este papel aglomerativo**, consolidando economias urbanas mais fortes. Trata-se de fazer das cidades, simultaneamente, **sujeito, objeto e instrumento** da política pública nacional. O primeiro passo de tal caminho há de consistir na **identificação** dos sistemas urbanos nacionais que podem cumprir este papel. O segundo passo é a definição das **componentes de uma política de cidades**, que, seguindo as já anteriormente desenvolvidas no país, não deve limitar-se, por exemplo, a questões de gestão urbanística ou de ordenamento local, devendo também incluir num primeiro patamar as questões económicas, sociais, ambientais e culturais. O terceiro passo haverá de ser o dos **instrumentos de intervenção e operacionalização**, incluindo, portanto, o já defendido desígnio de articulação de todas as políticas relevantes, que não podem ser vistas como setores separados e confinados a si mesmos (transportes, economia, ambiente, habitação, saúde, educação são os elementos que configuram a constelação que a política de cidades tem de ser). Desde a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, PNPO (2007) que um modelo territorial assente em cidades tem apontado para a articulação destes setores. E o último passo é o das **formas de governação** dessa política, considerando os municípios, as comunidades intermunicipais e o nível regional das NUTS II, mesmo que esteja debilitado e carente de autonomia e capacidade de planeamento e de arbitragem de interesses, muitas vezes conflitantes.

O entendimento destes territórios de intervenção não deve ser fechado. Quer quando falamos da maior densidade urbana, quer quando falamos da baixa densidade, eles podem ser projetados também como eixos de territórios, contínuos interurbanos que aumentem a escala e ampliem o enraizamento territorial, numa perspetiva que tem acompanhado várias visões da estruturação do território desde os anos noventa do século passado. Veja-se, por exemplo, todo o espaço que vem de Bragança, Chaves, Vila Real até Lamego. Ou o que se situa no litoral entre a AMP e a AML. Os núcleos fundamentais, uma vez bem estruturados, podem dirigir-se para fora e organizar complementaridades.

3. Os desafios

São cinco os desafios que aqui se enunciam para uma política de cidade que, no continente, estructure territorialmente o país e que faça delas fatores de desenvolvimento.

3.1. A cidade como locus de atividade económica e de criação de emprego qualificado

Pretende-se sublinhar o papel estruturante das cidades na promoção da competitividade, da inovação e do emprego, tendo em vista a retenção de população e da dinamização económica regional. Por contraponto às áreas metropolitanas, que apresentam estruturas produtivas mais diversificadas e com forte peso dos serviços mais qualificados, o tecido económico das outras cidades está frequentemente associada à formação de *clusters* territoriais que combinam saber-fazer acumulado, mão de obra especializada, redes de fornecedores e infraestruturas de apoio à inovação. Muitos deles mostraram capacidade de adaptação e internacionalização, mas os eventos recentes revelam desafios relacionados com a transição digital, a qualificação dos recursos humanos e a sustentabilidade ambiental. Paralelamente, no país desenvolveram-se economias de serviços, nomeadamente as centradas no turismo e/ou comércio. A diferenciação entre cidades mais industriais e cidades com forte componente de serviços não implica uma dicotomia rígida, mas antes trajetórias distintas, frequentemente complementares. Importa, pois, dotá-las de um padrão de especialização que consolide vantagens competitivas em setores estratégicos para determinadas regiões e, pelo alargamento da base económica, contrarie as vulnerabilidades que resultem da dependência excessiva de um único setor ou da escassa densidade. O **reforço da competitividade dos sistemas urbanos** deve, pois, assentar num equilíbrio entre especialização e uma diversificação funcional que garanta capacidade perante a mudanças tecnológicas, económicas ou demográficas e no incentivo à articulação dos atores locais e regionais.

3.2. A cidade como fator de organização da provisão pública

É conhecido o modo como dimensões essenciais do Estado se desligaram do território e de muitas populações, reforçando um enfraquecimento já em curso e deslaçando a provisão pública. Não é aceitável que isso prossiga, estimulando o próprio abandono de funções privadas essenciais para vida das populações. Pelo contrário, a **reorganização da provisão pública** – da justiça à administração tributária, da saúde à educação – é urgente e deve tomar como referência cada sistema urbano polarizado pelas cidades,



articular dentro dele as diferentes escalas (do que é cotidiano e tem de ser muito próximo ao que pode assentar em acessibilidades e mobilidades bem organizadas), assegurando níveis de cobertura do território que não tolerem abandonos. Se são conhecidos os problemas da baixa densidade, é também claro que nalguns territórios de maior densidade a pressão sobre os serviços é imensa, condicionando a equidade e a qualidade do atendimento. Assim, importa responder à diferenciação territorial, encontrando mecanismos complementares de melhorar a acessibilidade das populações de forma a garantir o acesso nos lugares com menor provisão de serviços. Importa ainda potenciar a digitalização como fator de equidade, sabendo já de antemão quais são os riscos que esta traz para os grupos mais vulneráveis. Assim, para lá de cada oferta pública setorial, cuja coerência é importante, interessa também a coerência desta com as atividades privadas. A existência de um referencial estrutural, que hierarquize prioridades tendo por base a conciliação de critérios de eficiência e equidade, é certamente um passo a seguir.

3.3. A cidade como lugar de promoção do bem-estar

A rede de cidades e os sistemas urbanos que a partir dela se configuram são catalisadores essenciais do bem-estar proporcionado no território. É a partir destas aglomerações que se estruturam as funções (sistemas de acesso a serviços diversos, de equipamentos e infraestruturas, de urbanidades múltiplas) facilitadoras e qualificadoras da vida das populações, sendo isso resultantes da qualidade da urbanidade que se alcance e difunda. Inversamente, a vulnerabilidade das redes de cidades contagia e amplifica a fragilidade das regiões por elas animadas. Por isso, a política pública deve centrar-se na **requalificação das amenidades ambientais, sociais, económicas e culturais** que assegurem melhorias constantes nos espaços de vida quotidianos para os que com ela têm uma relação de proximidade. A organização do acesso à saúde, à educação, à habitação, à mobilidade e ao emprego, contextualizada ambientalmente, parece ser um referencial essencial para esta finalidade.

3.4. A cidade como elemento de ligação à baixa densidade

A dualidade rural/urbano enquanto categoria dicotómica desfez-se há muito. Para lá das porosidades que sempre terão existido, as forma de vida das cidades e das pequenas aglomerações que lhes estão próximas estão hoje ligadas pela forma que os sistemas de emprego e de sociabilidade foram assumindo, numa interligação acelerada pelas mobilidades e pelo acesso aos serviços públicos, da educação à saúde. Isto

não quer dizer que a capacidade de concentração e de difusão das cidades, nas suas diferentes dimensões, não continue a ser relevante e essencial, sendo um óbvio elemento de diferenciação relativamente aos espaços que lhe estão próximos. Ora, é este conjunto de circunstâncias que tornam as relações de proximidade a base do alargamento de um papel específico das cidades no território: a qualificação e consolidação do que se tem designado “baixa densidade”. A estruturação de cada núcleo urbano relativamente mais denso no respetivo território deve, por isso, ser encarada numa dupla perspetiva: a do reforço da sua própria condição urbana e a dos mecanismos de **articulação com os territórios sob sua influência**. O acesso à administração pública e às funções do estado, aos serviços de interesse comum, a mobilidade e as funções terciárias privadas são pontos deste tipo de organização do espaço.

3.5. A cidade como lugar da democracia

A democracia funda-se, exprime-se e aprofunda-se no espaço público. Trate-se da participação política, da criatividade individual e coletiva, da vida cultural ou da construção das solidariedades e das identidades coletivas, a vida urbana e os seus recursos materiais e relacionais são uma condição indispensável da democracia nas suas diversas dimensões. Não há, de facto, vivência democrática robusta sem proximidade e convergência de modos de vida num espaço comum como é a cidade. Além do que aqui já se referiu em termos materiais, **a dimensão imaterial da vida coletiva reforça-se na cidade** e é avivada por ela. Por isso, a valorização das cidades enquanto recurso para a organização e a coesão do território nacional – isto é, enquanto fatores de desenvolvimento – assume todo o seu significado político e democrático.

4. Recomendações

Há um conjunto de questões que é razoável apontar como condições prévias e princípios de ação que ajudam a concretizar uma forma de desenvolvimento do território assente nas cidades e nos sistemas urbanos. Trata-se, no essencial, de valorizar a coordenação inerente a uma **política de cidades** e de a concretizar melhor através, designadamente, de:

i) Políticas de planeamento

É necessário compaginar a estruturação do território urbano e regional com uma cultura de planeamento capaz de reconhecer os sistemas urbanos pertinentes e de



lhes dar centralidade, ao mesmo tempo que se lhes confere capacidade de intervenção. O planeamento necessário para amplificar a capacidade de intervenção, de articulação e de diferenciação funcional dos sistemas urbanos, deve ser alinhado com a assunção da responsabilidade inerente à sua condição de motores de coordenação, articulação e propagação dos processos de desenvolvimento territorial.

ii) Políticas de compromissos

É indispensável desenhar compromissos dentro de cada território urbano (sistemas urbanos intermunicipais, eixos urbanos e respetivas áreas de influência) e de lhes dar centralidade, fazendo-o ao mesmo tempo entre territórios metropolitanos e não-metropolitanos, tendo em vista ganhos de desenvolvimento e de eficiência, ambos ponderados por princípios de justiça espacial.

iii) Políticas de capacitação do sistema de governação

É vital que os instrumentos de desenvolvimento e de coesão sejam acompanhados por iniciativas de capacitação das entidades que os concretizam e desenvolvem. A desigualdade verificada na capacitação dos sistemas de gestão e de governação territorial (responsáveis pelo alargamento constante do fosso existente) deve ser contrariada com a implementação de um programa de capacitação, à escala dos sistemas urbanos, capaz de estancar e de suprimir esta fonte de aprofundamento das desigualdades.

iv) Políticas de monitorização e avaliação

É imprescindível dotar a política de cidades de instrumentos de monitorização que detem e acompanhem os ganhos de bem-estar nos sistemas urbanos. As cidades e os sistemas urbanos que a partir delas se estruturam devem ser dotados de instrumentos específicos de recolha sistemática de informação estatística que permitam alimentar sistemas de suporte ao planeamento que informem políticas, programas e decisões. Devem ainda fomentar a comunicação e a participação alargada, ao mesmo tempo que viabilizam a incorporação dos resultados dessas interações nas diferentes fases dos ciclos de planeamento.

José Reis (*coord.*), Carlos Gonçalves, Eduarda Marques da Costa, Fernando Nunes da Silva, José António Bandeirinha e Teresa Sá Marques

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 cotidiano 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 impactos 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 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.

vi) 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.



vii) 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 antecidos 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.

viii) 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.

ix) 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.

x) 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.

xi) 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.



Cidades: espaços de articulação de políticas

1. Ambição

Cidades preparadas para o futuro, guiadas por **visões estratégicas**, integradas e abrangentes de desenvolvimento, cocriadas e partilhadas pelos atores territoriais e capazes de coordenar e orientar de modo eficiente as diferentes políticas sectoriais para responder com eficácia a desafios urbanos complexos.

Cidades que usam a lente espacial e mobilizam os atores territoriais e setoriais para reconhecer, compreender e gerir problemas e desafios urbanos, desenhando e implementando em conjunto **abordagens integradas** e promovendo a coerência e compatibilização entre diferentes políticas sectoriais.

Cidades dotadas de uma **administração pública ágil**, dotada dos recursos necessários e capaz de uma rápida articulação e uma eficiente organização dos meios de resposta entre os diferentes níveis administrativos e competências.

Cidades capazes de promover uma **articulação multiescalar**, com a escala local (freguesia e lugar), municipal e intermunicipal, assim como com as escalas metropolitana, regional e nacional.

Cidades comprometidas com o desenvolvimento e com o **papel das regiões e áreas metropolitanas** na articulação eficaz das políticas sectoriais e na coordenação dos grandes investimentos públicos no território onde se inserem.

Cidades em rede, que cooperam entre si e com o território envolvente na provisão de serviços mútuos, na partilha de experiências, no desenvolvimento de sinergias e na adoção de posições políticas em torno de desafios comuns e abrangentes.

Cidades criativas, que atuam como espaço de co-criação e de concretização de **soluções inovadoras**, de experimentação e aprendizagem de políticas públicas e práticas coletivas comprometidas com a inclusão e a transição ecológica.

Cidades como lugares simbólicos, espaços de memória e de relação com tradições, mantendo (em permanente dinâmica) a coesão geográfica e social, a identidade coletiva e a ligação entre gerações.

Cidades que afirmam o direito à cidade e as funções sociais e ecológicas do solo urbano, do habitat e da habitação, implementando uma **política urbana e de solos** e assegurando o adequado **planeamento e programação** da urbanização e da reabilitação urbana, com vista a cidades equilibradas, sustentáveis e resilientes.

2. O caminho

As cidades formulam **visões de futuro**, co-criadas e partilhadas pelos atores territoriais, capazes de mobilizar os diversos serviços municipais, as comunidades e agentes locais, bem como de orientar as atuações dos diversos sectores e níveis administrativos que agem na sua construção.

As cidades são convidadas a participar com a Administração Central no desenho e implementação de **abordagens integradas e multissetoriais**, em resposta aos problemas complexos que os territórios enfrentam.

A organização da Administração Pública é revista por forma a assegurar uma adequada **descentralização de competências** nos níveis regional e local, a legitimidade democrática e os recursos técnicos e financeiros necessários, mas também a eliminação de redundâncias e sobreposições de competências entre sectores e níveis administrativos.

O país afirma um **nível intermédio de governação**, de escala regional, dotado de legitimidade política e meios administrativos e financeiros, capaz de articular de forma eficaz as políticas setoriais e de promover o investimento público de forma integrada.

As cidades beneficiam da consolidação de uma **governação metropolitana** efetiva, assente na sua institucionalização democrática, na atribuição de competências próprias e num modelo de financiamento autónomo, enquanto condição essencial para o planeamento e gestão integrada dos extensos territórios urbanos funcionais.

As cidades são convidadas a participar em **grupos multinível de trabalho** com a Administração Central, outras autarquias e centros de investigação, em torno de temas prioritários e emergentes para o desenvolvimento urbano, com vista ao acompanhamento baseado em evidências e à melhoria do desenho e da implementação no terreno das políticas públicas.

As cidades dão prioridade ao reforço das **relações urbano-rurais** com o território



envolvente, privilegiando complementaridades funcionais entre centros urbanos, condições de acessibilidade e mobilidade nos territórios suburbanos, periurbanos e rurais, a integração ecológica e valorização dos serviços de ecossistemas, os circuitos curtos de procura alimentar e a economia circular e a melhoria das cadeias de valor económico de base local.

As cidades mobilizam-se para cooperar com cidades próximas e territórios envolventes gerando **redes urbanas de base territorial** em torno de problemas complexos e potenciais específicos e transversais, com vista a encontrar soluções conjuntas e articuladas entre si.

As cidades têm oportunidades para participar em **academias e redes urbanas de base temática**, que reúnam diversos municípios em torno de desafios complexos de transição, com vista a partilhar conhecimento e soluções inovadoras, a mobilizar os atores locais e a robustecer a comunidade técnica e prática ao nível local.

As cidades constituem-se como espaços de inovação e experimentação, promovendo **parcerias com centros de investigação e desenvolvimento** que permitam desenvolver conhecimento, explorar e experimentar soluções inovadoras em temas chave, como o desafio demográfico, a economia circular ou a descarbonização.

As cidades assumem-se como agentes críticos na implementação das agendas globais e europeias de desenvolvimento sustentável, participando ativamente em organizações internacionais e investindo na **cooperação internacional e europeia**.

As cidades têm instrumentos de **política urbana e de gestão territorial** com condições de legitimidade e competência para produzir e implementar planos e estratégias, intervindo no cadastro e na política fundiária e tributária, regulando o mercado imobiliário, incentivando o uso eficiente dos recursos e combatendo a retenção especulativa, promovendo habitação pública e garantindo o acesso à habitação condigna e a preços acessíveis.

Os projetos e iniciativas públicos com forte relevância para o desenvolvimento urbano são objeto de **avaliação prévia do impacto urbano**, que permita gerar sinergias e articular abordagens sectoriais.

3. Os desafios

Arquitetura e cultura institucional dominante ao nível da Administração Central ainda fortemente hierárquica e sectorial, sem capacidade de ponderar outros interesses públicos fora da sua tutela e com escassa prática de cooperação e articulação intersectorial, avessa ao risco e à inovação.

Distanciamento do Estado face ao cidadão, com tendência para a burocratização e a opacidade, incluindo nas relações entre níveis administrativos, complexificadas pela presença de instituições públicas “estanques” (APA, IP, ICNF, e.g.) ou pela concessão de serviços públicos (rede elétrica, aeroportos, correios, e.g.).

Cultura e práticas ainda incipientes de avaliação e acompanhamento das dinâmicas urbanas nas diversas escalas e lacunas de conhecimento setorial de base territorial com impacto na robustez do planeamento urbano.

Adiamento do processo de regionalização e limitações políticas, administrativas e financeiras para que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) possam atuar como efetivos organismos de coordenação das políticas sectoriais e de inspeção da atuação urbanística dos municípios.

Ausência de um nível de governação metropolitana com a legitimidade democrática e a capacidade financeira adequadas para planear a longo prazo e concretizar os investimentos necessários para o desenvolvimento integrado dos territórios metropolitanos.

Lideranças autárquicas focadas estritamente no curto prazo e/ou sem inclinação para refletir e agir de modo integrado sobre desafios urbanos complexos.

Ausência de um quadro de referência estratégico e operativo nacional para a política de cidades, que assim surge feita à medida estrita do cumprimento dos requisitos dos fundos europeus.

Elevada intensidade de trabalho técnico exigível em processos de cooperação e articulação, que contrastam com a escassez de recursos humanos em muitos serviços da Administração Pública central e municipal.

Desregulação dos mercados de solos e habitação, imperando o poder assimétrico dos grandes investidores imobiliários e dos proprietários fundiários na construção e uso da cidade.



4. Recomendações

i) Uma política nacional de cidades que se constitua como quadro de referência estratégico para as políticas sectoriais

Formular uma **política nacional de cidades** que se constitua como quadro de referência estratégico para as políticas sectoriais e para a aplicação dos fundos europeus e que permita mobilizar diversos sectores e orientar o investimento público na resposta a desafios complexos e críticos para o desenvolvimento das cidades e para o sistema urbano nacional.

ii) Visões estratégicas municipais de longo prazo

Produzir **visões estratégicas municipais de longo prazo**, criadas com o envolvimento dos cidadãos e dos sectores relevantes da Administração Pública e que constituam o suporte do planeamento urbano e da ação municipal em diversas vertentes.

iii) Instrumentos assentes em abordagens intersectoriais

Privilegiar instrumentos assentes em **abordagens intersectoriais** que potenciem investimentos articulados e o **trabalho em rede** dos municípios com o seu território envolvente e com outras cidades.

iv) Perspetivas multisectoriais e abordagens inovadoras para os desafios urbanos críticos

Identificar e seleccionar os **desafios urbanos críticos** que exigem perspetivas multisectoriais e abordagens inovadoras e promover unidades de missão e/ou **grupos de trabalho multinível e multisectorial** para o desenvolvimento, experimentação e melhoria do conjunto de políticas públicas relevantes.

v) Dimensão explícita dedicada às cidades e ao desenvolvimento urbano nas políticas e nos instrumentos de financiamento

Integrar e dinamizar nas **estruturas de coordenação, acompanhamento e avaliação** da política nacional de ordenamento do território e da política de coesão uma dimensão explícita dedicada às cidades e ao desenvolvimento urbano, com a participação de cidades, Áreas Metropolitanas e sectores relevantes da Administração Pública.

vi) Plataformas digitais integradas para o futuro urbano

Conceber **plataformas digitais integradas para o futuro urbano**, não para complexificar ou obscurecer processos, mas para os estimular, facilitar e tornar mais transparentes e acessíveis a todos os atores, favorecendo a articulação de vontades e políticas, suportada por informação credível e em tempo real.

vii) Capacitação técnica e de liderança

Criar **programas de capacitação técnica e de liderança** para quadros técnicos não só da administração pública, mas também do universo privado e cívico, em tópicos como avaliação de impactos urbanos, políticas de solo, cooperação intermunicipal, inovação territorial ou justiça espacial.

viii) Pactos territoriais urbanos

Estabelecer **pactos/contratos territoriais urbanos**, multissetoriais e multinível entre municípios/cidades (envolvendo a administração central, universidades e sociedade civil) para responder a desafios concretos e urgentes (como a habitação, adaptação climática, desigualdades sociais, mobilidade, por exemplo).

ix) Instrumento para a inovação urbana

Criar um **instrumento para a inovação urbana** que aposte em projetos-piloto de inovação e experimentação territorial, mobilizando consórcios intermunicipais, universidades e centros de investigação e, eventualmente, outras estruturas reconhecidas como qualificadas para a inovação urbana.

xx) Monitorização das transações imobiliárias e do preço da habitação nas cidades

Promover a monitorização das transações imobiliárias e do preço da habitação nas cidades e assegurar o estabelecimento de **medidas preventivas** e de mecanismos de **tributação de mais-valias** quando uma decisão de investimento público suscite a valorização económica de imóveis privados.

Elisa Vilares (coord), Demétrio Alves, João Cabral, João Seixas, Jorge Gonçalves, Sílvia Jorge, Tiago Trigueiros



Cidades, espaços para a democracia

1. **A ambição: promover cidades como espaços de democracia viva e participação cívica**

Promover a cidade como espaço de democracia viva e participação cívica parte do reconhecimento de que a democracia não se esgota nos mecanismos formais da representação política, nem se limita às instituições do Estado. **A cidade, enquanto espaço vivido e estruturado por relações sociais, culturais, económicas e políticas, deve ser entendida como lugar privilegiado da vida democrática.** Por outras palavras, um espaço onde a cidadania se exerce, se constrói e se transforma diariamente.

É neste quadro que se inscreve o direito à cidade e ao lugar, não como um mero conceito teórico e jurídico, mas como uma aspiração coletiva a usufruir, moldar e participar ativamente na construção dos espaços urbanos. Promover este direito significa **garantir que todos, independentemente da sua origem e/ou condição social, possam aceder aos recursos da cidade, exercer os seus direitos e contribuir para o seu futuro comum.** Implica, por isso mesmo, reconhecer os cidadãos como coprodutores de conhecimento e como atores centrais da cogovernança, numa lógica de corresponsabilidade e justiça espacial.

Esta ambição requer também uma valorização efetiva dos diversos saberes - científicos, técnicos, locais, experienciais - que coexistem na cidade. O seu reconhecimento mútuo permite construir políticas públicas mais robustas, contextualizadas e legitimadas. **A participação, neste sentido, não deve assentar num ritual vazio ou numa mera exigência normativa, mas antes passar a constituir um processo estruturado, informado e dotado de consequências reais, que conduza e convide as pessoas a intervir com sentido e com impacto.**

Promover cidades democráticas exige igualmente o fortalecimento de uma cultura cívica assente na abertura, na responsabilização e na prestação de contas. Tal implica **tornar os dados públicos acessíveis e compreensíveis, mas também capacitar cidadãos e instituições para o seu uso informado e responsável.** A transparência não deve ser apenas um princípio, mas um modo de funcionamento permanente das decisões públicas, reforçando a confiança nas instituições e nas práticas de governação.

Ambiciona-se, assim, que as cidades se afirmem como **laboratórios vivos da democracia**, ou seja, espaços que não apenas acolhem a participação, mas que a cultivam, experimentam e expandem. Neste contexto, a cidade, entendida através da diversidade das suas organizações, instituições e redes, é simultaneamente protagonista, instrumento e ecossistema democrático. É nela que se ensaiam novas formas de deliberação, que se constroem alianças intersectoriais, que se testam mecanismos de envolvimento cívico e que se promovem práticas inclusivas que podem inspirar outras escalas de governação.

2. O caminho: construir as condições para cidades mais democráticas, participativas e justas

A concretização da ambição de cidades como espaços vivos da democracia exige a criação de condições que possibilitem, sustentem e qualifiquem a participação cidadã. Tal implica agir sobre múltiplas frentes - físicas, digitais, institucionais, legais e culturais - de modo articulado e persistente. Mais do que multiplicar mecanismos de participação, importa **criar infraestruturas democráticas duradouras e consequentes**, consolidar capacidades e reforçar o ecossistema cívico das cidades.

Em primeiro lugar, é necessário criar e **fortalecer infraestruturas de participação**, entendidas não somente como equipamentos físicos, mas como dispositivos sociais e simbólicos que tornam possível a ação cívica. Praças, jardins, centros culturais, bibliotecas, salas de bairro ou mercados constituem, quando bem cuidados e apropriados, palcos privilegiados para a expressão pública e para o exercício democrático. Estes espaços devem ser acessíveis, inclusivos e preparados para acolher diferentes formas de encontro, diálogo e intervenção. A estas infraestruturas físicas somam-se as plataformas digitais de participação, que podem ampliar o alcance e a diversidade dos envolvidos.

A participação qualificada implica também o reconhecimento dos cidadãos como produtores de conhecimento útil à governação pública. A **valorização da ciência cidadã** e da cocriação de soluções constitui um passo decisivo para aproximar o saber técnico da experiência vivida. Ao apoiar espaços de experimentação urbana, onde cidadãos, técnicos e investigadores trabalham em conjunto, as cidades inovam e, sobretudo, reforçam o seu compromisso com políticas baseadas em evidência, ajustadas aos contextos locais e legitimadas socialmente. Por isso mesmo, estes espaços de coprodução constituem também uma oportunidade para exercitar novas formas de governar e de decidir, mais colaborativas, abertas e plurais.



Nesse sentido, importa promover uma **governança colaborativa e transparente**, que não se centre somente em processos consultivos pontuais. Trata-se de desenvolver modelos partilhados de tomada de decisão, como conselhos municipais ativos, orçamentos participativos deliberativos ou laboratórios cívicos, dotados de meios e de capacidade de influência. Estes instrumentos devem ser acompanhados por indicadores e observatórios de participação, que permitam monitorizar de forma transparente os processos, avaliar a sua qualidade e fomentar uma cultura institucional de aprendizagem.

A vitalidade da vida democrática nas cidades depende também do **fortalecimento da sociedade civil** e da sua capacidade de ação e mobilização. As iniciativas (formais e informais) de base comunitária, os movimentos cívicos e as associações locais desempenham um papel muito importante na dinamização do território e na defesa do interesse público. Importa, por isso, apoiar a sua existência, não apenas por uma questão de reconhecimento simbólico, mas também como uma necessidade prática, pelo que importa garantir mecanismos de financiamento, incentivar a auto-organização e criar condições para o seu enraizamento duradouro.

A construção de cidades democráticas exige, ainda, uma aposta clara na **capacitação dos atores públicos e dos cidadãos**. A participação só pode florescer onde há quadros técnicos capazes de facilitar processos, mediar conflitos e promover o diálogo. Nesse sentido, os serviços locais devem dispor de formação contínua, recursos adequados e condições de trabalho que incentivem a inovação democrática. Do mesmo modo, os cidadãos precisam de ferramentas para exercer uma participação informada e consequente, o que implica formar e apoiar quem quer intervir, criando condições para um debate público qualificado e para uma intervenção responsável.

Por fim, importa **melhorar os quadros legais e as práticas institucionais** que enquadram a participação cívica. São diversas as dificuldades sentidas no terreno que resultam de legislação desatualizada, processos fechados e culturas institucionais defensivas. É, por isso mesmo, essencial atualizar e expandir os referenciais normativos e operacionais que sustentam a participação, inspirando-se em boas práticas europeias. Exemplos como os Pactos de Colaboração em Itália¹, a plataforma Decidim em Barcelona² ou os dispositivos de inovação urbana de Bolonha³, mostram que é possível construir modelos participativos robustos, com visões sistémicas que

1 <https://www.labsus.org/cose-un-patto-di-collaborazione/>

2 <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/es>

3 <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/en/projects>

articulem espaços, processos, atores e resultados, respeitando a diversidade dos territórios e das populações.

3. Os desafios: obstáculos à consolidação de cidades democráticas

A concretização de cidades como espaços vivos da democracia enfrenta múltiplos desafios, não apenas técnicos ou conjunturais, mas inúmeras vezes **estruturais e culturais**, profundamente enraizados nas práticas de governação, nas dinâmicas urbanas e nas relações entre cidadãos e instituições.

Um primeiro conjunto de dificuldades prende-se com as **condicionantes estruturais do espaço urbano**, onde o espaço público - elemento essencial da democracia - tem sido progressivamente securitizado, privatizado ou instrumentalizado para fins de rentabilidade económica e marketing territorial. Com efeito, a sua função cívica e relacional tem ficado para segundo plano em nome de lógicas de circulação e consumo. Esta tendência limita não apenas a presença das pessoas nos espaços coletivos, mas sobretudo a sua capacidade de se apropriarem deles como lugares de expressão, debate e construção comunitária. A desigualdade no acesso a estes espaços, mais visível em contextos periféricos ou segregados, agrava os efeitos de exclusão e mina o papel democrático do território. Acresce que os conflitos de uso e apropriação entre diferentes grupos ou funções refletem a ausência de mediação e de políticas públicas orientadas para o bem comum.

Por outro lado, persistem **fragilidades nos próprios processos participativos**, que não raro se revelam pouco consequentes, esvaziados de conteúdo e afastados de decisões estruturantes ou orientados apenas para legitimar decisões já tomadas. A participação simbólica ou instrumental, convocada simplesmente como uma mera formalidade, ou os casos de pseudoparticipação, em que se simulam processos abertos que, na realidade, ignoram os contributos recebidos, comprometem a confiança e a continuidade do envolvimento cívico. Por outro lado, a ausência de mecanismos regulares de monitorização e avaliação, bem como a espetacularização de certos eventos participativos, centrados na sua mediatização e não na substância, contribuem também para fragilizar a cultura democrática nas cidades e para desmotivar os cidadãos mais empenhados.

Estes problemas técnicos e operacionais estão muitas vezes ligados a **desafios de natureza política e cultural**, que se manifestam no desinteresse de alguns decisores



pela participação cidadã, na resistência à partilha de poder e na descrença institucional sobre a utilidade do envolvimento da população. Mesmo quando existem normas que regulam e promovem a participação, a inconsequência das decisões tomadas em processos participativos reforça a percepção de que a voz do cidadão “não conta”, gerando frustração, afastamento e desmobilização. Acresce a persistente desvalorização do conhecimento cidadão, frequentemente visto como subjetivo, desinformado ou desorganizado, em contraste com os saberes científicos, técnicos e administrativos.

Também a **sociedade civil enfrenta riscos que ameaçam a sua autonomia e capacidade de intervenção**. A captura de movimentos sociais por interesses institucionais, corporativos ou económicos, seja por cooptação simbólica ou dependência financeira, fragiliza a sua independência e reduz o seu potencial transformador. Por vezes, a mobilização cidadã é tolerada apenas enquanto espetáculo ou pressão episódica, sem acesso real aos processos de decisão. Estas conceções limitadas de poder, que restringem a cidadania ao protesto ou à consulta pontual, ignoram o seu papel enquanto parceira necessária, legítima e qualificada na governação pública.

Finalmente, importa reconhecer as **barreiras institucionais e de recursos que limitam uma efetiva democracia participativa**. A escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros em muitos municípios e instituições públicas, torna difícil garantir a qualidade, a continuidade e a diversidade dos processos participativos. Muitos serviços públicos funcionam com equipas reduzidas, sobrecarregadas e com pouca formação em práticas de participação, sem tempo nem incentivos para inovar. A falta de autonomia dos técnicos e funcionários, também frequentemente limitados por normas rígidas, culturas organizacionais conservadoras ou pressões políticas, impede que iniciativas inovadoras possam florescer e se institucionalizar.

4. Recomendações: criar condições para uma democracia efetiva e duradoura nas cidades

Transformar as cidades em espaços vivos de democracia exige mais do que vontade política ou adesão formal a princípios participativos. Requer uma atuação determinada sobre as condições de possibilidade da mudança, isto é, sobre os fatores políticos, institucionais, culturais, territoriais e operacionais que podem tornar a participação uma realidade efetiva e não somente uma promessa ou exceção. As recomendações que se seguem procuram responder a essa exigência, oferecendo linhas de orientação para uma ação transformadora e sustentada.

i) Mapear e valorizar o território da ação cidadã

O reconhecimento do que já existe (espaços de encontro, práticas de participação informal, iniciativas comunitárias ou locais subaproveitados com potencial cívico) é essencial para construir políticas de base territorial informadas pela realidade concreta de cada cidade. A criação de cartografias cidadãs participativas pode constituir um mecanismo que permite identificar recursos e obstáculos e estimular o envolvimento das comunidades na definição dos seus próprios espaços de democracia.

ii) Monitorizar, avaliar e melhorar continuamente os processos participativos

A consolidação de processos participativos exige o seu acompanhamento crítico e uma melhoria contínua. Nesse sentido, torna-se necessário implementar mecanismos de avaliação participativa, que envolvam os próprios cidadãos na análise do que funciona, do que precisa de ser ajustado e do que pode ser ampliado. A adoção de práticas regulares de fiscalização e aprendizagem institucional permite que a participação evolua de forma sustentável, evitando ruturas ou descrédito.

iii) Reocupar civicamente o espaço público

A reocupação cívica do espaço público é uma condição essencial para o fortalecimento da democracia das cidades. Tal passa por apoiar programas de ativação temporária, como bibliotecas de rua, feiras de ideias ou exposições comunitárias, que devolvam o espaço público às suas funções de encontro, expressão e experimentação. Tais práticas contribuem para reinventar o uso destes locais, não só como lugares de passagem ou consumo, mas também como espaços simbólicos de construção democrática.

iv) Reforçar a capacidade organizativa da sociedade civil

Grupos comunitários, associações de bairro, coletivos informais e movimentos sociais são atores centrais da vitalidade democrática dos territórios. Para que possam desenvolver o seu trabalho de forma estável e eficaz, é necessário criar mecanismos de financiamento previsíveis e acessíveis, que reconheçam o valor do trabalho de proximidade, da mediação local e da criatividade cívica.

v) Capacitar a administração pública para a cooperação cívica

A participação exige novas competências, como a escuta ativa, a mediação de conflitos, a facilitação de grupos ou a gestão colaborativa, que frequentemente não fazem



parte da formação de base dos técnicos da Administração Pública. Importa, por isso, oferecer formação contínua, contratar especialistas e criar condições institucionais que valorizem estas práticas. A reorganização dos quadros legais e dos mecanismos de colaboração entre autarquias e cidadãos é igualmente necessária, para que a participação não dependa somente da vontade individual ou da disponibilidade política circunstancial, mas se torne parte integrante e indissociável do funcionamento dos serviços públicos.

vi) Fortalecer a autonomia local

A proximidade é um fator decisivo para a qualidade da democracia. Mas a sua eficácia depende da articulação entre os diferentes níveis e escalas de governação. A intervenção local só será robusta se as juntas de freguesia, enquanto expressão institucional de maior proximidade com as comunidades, dispuserem de capacidade técnica, recursos financeiros e margem de decisão ajustada às suas competências próprias. Tal implica a construção de modelos de descentralização coerentes, solidários e colaborativos, em que cada nível de governação atua de acordo com o princípio da subsidiariedade democrática, assumindo responsabilidades de forma partilhada e ajustada à escala mais eficaz e democrática para a ação.

vii) Promover alianças intersectoriais para a democracia territorial

As parcerias entre autarquias, instituições de ensino superior, associações, cooperativas, escolas e outros atores relevantes são essenciais para sustentar a mudança democrática. Estas alianças devem ser construídas com base em objetivos territoriais partilhados, definidos com a comunidade e orientados para a escala do bairro - espaço por excelência da convivência, da memória e da ação cidadã. A partir desta escala, é possível construir processos participativos enraizados, sustentáveis e articulados com outras dimensões do desenvolvimento local.

Abel Coentrão, Flávio Nunes, Gonçalo Santinha, José Carlos Mota, Mário Alves, Laura Sobral

Fórum CAUSA PÚBLICA

28 junho, sábado, 10h30 - 18h
Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra

PORTUGAL PRECISA DE UMA POLÍTICA DE CIDADES

ABERTURA com José Reis e João Ferrão

CIDADES, FATOR DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

painel moderado por José Reis e Eduarda Marques da Costa

CIDADES PARA A QUALIDADE DE VIDA

painel moderado por Rita Castel' Branco e Nuno Travasso

CIDADES E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

painel moderado por Elisa Vilares e Jorge Gonçalves

CIDADES PARA A DEMOCRACIA

painel moderado por José Carlos Mota e Laura Sobral

ENCERRAMENTO

com Paulo Areosa Feio e Ana Drago

