

## Habitat III: Diagnosis of the last 20 years and challenges for the future in the context of a sustainable urban development

## Habitat III: Diagnóstico dos últimos 20 anos e desafios para o futuro no contexto de um desenvolvimento urbano sustentável

### Entrevista com o Doutor Arqt. Avelino Oliveira, Secretário Metropolitano da Área Metropolitana do Porto (AMP)\*

O Prof. Doutor Arquiteto Avelino Oliveira é investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Natural da cidade do Porto, doutorou-se em 2012 na Universidade Fernando Pessoa e faz atualmente parte dos conselhos científicos de várias revistas internacionais. É o autor de obras como *A Casa Compreensiva – um percurso sobre a conceção arquitetónica das tipologias de habitação*. Lecionou durante mais de dez anos no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Fernando Pessoa, e desde dezembro de 2013 que exerce funções de Secretário da Comissão Executiva da Área Metropolitana do Porto (AMP), uma das instituições que colaborou na elaboração do relatório para a conferência internacional Habitat III.

A Área Metropolitana do Porto foi uma das entidades que recentemente participou na elaboração do relatório nacional para a conferência Habitat III – a conferência internacional sobre habitação e desenvolvimento sustentável urbano, organizada pelas Nações Unidas e que em 2016 terá lugar em Quito e no Equador. Realizando-se a cada 20 anos, este evento foi precedido pelas conferências Habitat I (em 1976) e Habitat II (em 1996). Os resultados desta conferência serão materializados numa Nova Agenda Urbana para o séc. XXI, reforçando o compromisso político com a habitação condigna e o desenvolvimento urbano sustentável.

A participação de cada Estado-membro implica a elaboração de um relatório nacional com um balanço sobre os resultados alcançados desde a última

---

\* Entrevista realizada por Pedro Rodrigues (CAPP/ISCSP).

conferência, bem como sobre os problemas verificados no contexto específico de cada país. O relatório português resulta da colaboração de mais de 70 colaboradores de cerca de 30 organismos da Administração Central do Estado, dos governos das regiões autónomas, das Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses. O documento aborda seis áreas distintas, ainda que interrelacionadas: Demografia Urbana, Ordenamento do Território e Planeamento Urbano, Ambiente e Urbanização, Governança Urbana e Legislação, Economia Urbana, Habitação e Infraestruturas Básicas.

A importância do relatório nacional como uma referência futura é sublinhada por Avelino Oliveira, que nota o rigor metodológico como uma das preocupações centrais durante a sua elaboração. Para o investigador, *“Estamos a falar de documentos, que são documentos que depois servem de base a quem? Servem os investigadores, pois sustentam-se nos documentos elaborados por aqueles que pensam sobre a cidade, ou sobre o espaço urbano como um todo, ao nível mundial, e que depois permitem que qualquer investigador os consulte sempre que é necessário fazer uma referência. É uma peça que será citada milhares de vezes, ou utilizada milhares de vezes”*. Foi deste modo essencial a articulação com a Direção Geral do Território (DGT), a entidade *“que ficou com a incumbência de fazer este trabalho, decidiu fazer uma amostragem de entidades que queria na colaboração e fazer uma equipa multidisciplinar, que era isso que estava no âmbito da metodologia de trabalho”*. Assim, refere, *“a metodologia ficou a cargo da DGT, e portanto, tinha uma estrutura bem definida, com os pontos focais e os temas balizados”*. Ou, de outro modo, *“quem estava a coordenar define os contentores dos temas e define qual é a estrutura e define a forma como depois trabalha, define a sua equipa, agora o conteúdo que se iria desenvolver foi o que nos requereu maior atenção”*. O Secretário Metropolitano nota como ao nível da AMP, as principais preocupações residem na correta utilização dos indicadores, *“porque se nós tivermos no Habitat III indicadores erróneos sobre a Área Metropolitana, isso depois pode ter impacto a montante, em todos os trabalhos de investigação que usarem o Relatório Habitat III como base”*.

## **1. Demografia Urbana e Planeamento do Território**

A importância destes problemas é relevante, para Avelino Oliveira, no contexto das frequentes modificações e dinâmicas das quais a AMP é exemplo *“Vamos supor. Repare o caso da AMP. Em 2013, mais um município passou a fazer parte desta entidade. Se recuar dois anos, tinha menos dois”*. Estas mudanças dificultam o trabalho em muitos estudos empíricos e *“Por exemplo, no caso das Áreas Metropolitanas, é muito comum existirem trabalhos e obser-*

*vações cuja definição das fronteiras, os resultados estatísticos, etc., não estão exatamente como são na realidade”. Para além da preocupação com a correção dos dados, estas mudanças poderão ter também outras repercussões, pois “se aqueles indicadores estiverem incorretos e se houver alguma dissonância, isso para nós acaba por não estabilizar a estrutura sub-regional, não estabiliza no sentido em que todos os documentos que começam a ser escritos, e que contam depois todas as peças, podem não encaixar uns com os outros, e isso é o pior”.*

Este poderá ser um problema que se refletirá mesmo ao nível da identificação da população com a Área Metropolitana onde reside. *“Quando eu digo um problema de identidade exemplifico, vejamos, se é muito fácil a um cidadão aqui da área urbana de Lisboa dizer «Não, não, eu vivo em Lisboa porque eu vivo aqui no núcleo central urbano de Lisboa», quando a gente começa a ir para as periferias, esses processos identitários são distintos. Se a gente vai para a margem sul – e estou a falar de Lisboa que é para não falar do Porto, mas lá o processo é igual – se formos para a margem sul, o processo identitário já se altera ligeiramente”.* As questões de demografia urbana foram tratadas pela AMP no relatório nacional na perspetiva do diagnóstico como ponto de partida para os novos desafios. Neste sentido, segundo Avelino Oliveira, *“A nossa estrutura, em termos de diagnóstico, é uma estrutura de povoamento que apresenta assimetrias”,* as quais *“se têm vindo a acentuar nas últimas décadas, nomeadamente com a litoralização”.* A bipolarização em torno das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto é outra das assimetrias da distribuição da população no território português. O Secretário Metropolitano sublinha os pontos indicados no diagnóstico do relatório realizado no âmbito do Habitat III. *“Temos uma estrutura de ocupação muito difusa e extensiva, com um tipo de ocupação urbana-rural, ou seja, não concentrada, muito baseada na pequena indústria de carácter familiar. E, portanto, no caso de Lisboa e no caso do Porto existe uma bipolarização em torno da faixa litoral. Isso traz algumas dificuldades e traz alguns desequilíbrios. Portanto, o que é que nós temos de referir como grande desafio? Equacionar as novas tendências demográficas, o reforço de uma organização mais policêntrica, ou seja, definir uma agenda para reforçar os centros urbanos. Portanto, uma política de cidades, o que se apresenta como decisivo no curto/médio prazo para consolidar e melhorar o sistema urbano”.*

Neste contexto, será particularmente importante a implementação de *“políticas que assegurem condições de mobilidade espacial e de conectividade”.* Asseguradas as ligações para uma rede de centros urbanos, será então possível *“promover as cidades”* no sentido de *“potenciar a complementaridade entre centros, entre núcleos urbanos, e a formalização de redes de especialização”.*

Para o Secretário da AMP, as especializações dos diferentes territórios constituem a chave para esta complementaridade, com efeitos também ao nível da demografia. Um exemplo ilustrativo é o município de Arouca, um dos 17 Municípios da Área Metropolitana do Porto. Na margem do Rio Paiva, os passadiços que caracterizam o Município representam 8 quilómetros de atração turística e valor ambiental que não apenas aumentam a procura por um território distante, como atuam também como “*fator de coesão e de reforço social*” entre os diferentes atores locais. Os processos que geram a coesão social serão assim uma das possíveis respostas aos efeitos da litoralização. Ou como ilustra Avelino Oliveira, esta “*perspetiva de coesão territorial*”

“Quando você aterriza no aeroporto do Porto, tem que perceber que existe uma sub-região, ou um território que tem valores endógenos muito interessantes e isso tem processos de contaminação que valorizam esses territórios”. Ou por outras palavras, “o que é que será do Porto sem a valorização que lhe dá todo o Vale do Douro? O que é que será do Porto sem os seus territórios envolventes?”. Não faltam exemplos para a complementaridade entre as comunidades piscatórias, rurais e os territórios industriais. “Em termos de produção e de crescimento, é muito bonito ter o Porto de Leixões, e dizer que o Porto de Leixões está a crescer, mas é importante perceber que todos os territórios envolventes contribuem para esse processo”. O que estará em causa será “uma perspetiva global do território e saber que todas as peças têm importância”. O conceito de “redes de cidades” adquire assim aqui especial relevância na complementaridade entre as diferentes regiões, sobrepondo-se nessa medida aos processos que se têm concentrado nas zonas litorais. Voltando ao exemplo da Área Metropolitana do Porto, “nós temos cerca de sessenta quilómetros de faixa litoral. Mas não é apenas nesses sessenta quilómetros que nós vamos conseguir potenciar a região”. Esta é uma nova perspetiva caracterizada pela policentralidade. “Se nós passamos de um contexto que no século XX era marcado pelo centro e a periferia, e depois começamos a ter territórios suburbanos, nós percebemos que com o contexto da policentralidade nós temos que olhar para esses territórios de outra maneira, e nomeadamente vê-los em rede, mas não só uma rede urbana ou material, ou física. Ela tem esse contexto, mas também tem o contexto imaterial – uma rede económica, uma rede com valores ambientais, etc. Por isso é que nos nossos contributos para o Habitat III trabalhamos os temas da demografia, mas em simultâneo com o ordenamento do território, procurando que todas as peças se encaixem. Tudo ligado com uma nova agenda”.

Esta nova agenda parte do diagnóstico dos últimos vinte anos para aprender com as experiências do passado. E aqui, a falta de capacidade para o planeamento multinível será um dos aspetos que, para Avelino Oliveira, mais precisa de ser pensado. “Ou seja, nós nem sempre nos demos bem com o excesso

*de sectorização nas atividades de planeamento. É uma distância grande entre a administração central e depois a administração local, e portanto, no meio acabaram por ficar perdidas uma série de oportunidades e uma série de documentos que são extremamente fundamentais”. Apesar das melhorias que se seguiram à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a falta de planeamento multinível representam ainda desafios para o futuro. “Desde as vulnerabilidades às alterações climáticas, até às questões da urbanização difusa, etc., como é que é possível que nós estejamos apenas agora a tomar consciência de que, provavelmente, um plano diretor municipal era feito de uma forma demasiado isolada do município do lado?” Esta articulação é necessária, e no futuro terá de atuar tanto “entre as diferentes partes mas também entre diferentes patamares, ou seja, ela tem de ser horizontal e vertical”.*

## **2. Ambiente, Urbanização e Transportes**

O ambiente foi outra das áreas em que incidiu o diagnóstico realizado para o relatório nacional no âmbito do Habitat III. Entre os problemas apontados, encontra-se a falta de recursos humanos com a formação necessária para enfrentar as elevadas vulnerabilidades do território português aos efeitos das alterações climáticas, tanto ao nível da disponibilidade de financiamento para a adoção de medidas infraestruturais, quer ao nível da organização dos serviços e dos instrumentos de resposta a estes problemas, como por exemplo no caso dos setores de proteção civil. Para Avelino Oliveira, esta questão encontra-se relacionada com o recente debate sobre a regeneração dos centros urbanos, porque *“se nós estivermos a qualificar melhor os centros urbanos, estamos a criar melhores infraestruturas básicas, com melhores níveis de segurança, com capacidade de responder a situações mais complicadas, e portanto eles estão melhor preparados para aos diferentes contextos”.*

Outro dos problemas será a *“dependência excessiva do transporte individual”* e o maior consumo energético que esta implica. A par de uma urbanização extensiva, estas realidades tornam necessárias *“estratégias de mitigação e políticas de ordenamento do território que refutam os desafios impostos pelas alterações climáticas”.* Neste sentido, será importante o mapeamento dos perigos com origem climática. Esta é uma área em que estão já a ser desenvolvidos vários projetos no sentido de realizar *“um planeamento de medidas cautelares das alterações climáticas e dos principais instrumentos de políticas de gestão territorial”.* No que trata especificamente da dependência do transporte individual, Avelino Oliveira considera absolutamente fundamental o *“acesso a meios e redes de transportes públicos mais sustentáveis”.* Mas aponta também a necessidade de *“olharmos o transporte público de uma forma diferente”.*

*“Um dos aspetos que a mim mais me preocupa, é que as pessoas geralmente tendem a comparar o transporte público e o transporte individual ponto-a-ponto. O que é que é o ponto-a-ponto? Eu vou daqui para ali, e de carro demoro tanto, e de transporte público demoro tanto. Mas isso pode ser visto de outra maneira. Eu vou daqui para ali, e demoro tanto a chegar lá de carro, mas depois tenho de procurar estacionamento, e não é só o que eu gasto em gasolina, é o que eu gasto em parque de estacionamento, em multas de estacionamento, aquilo que eu perco em tempo com o trânsito, muitas vezes isso não entra na equação”. Nesta perspetiva, o transporte público terá também outras vantagens, pois “se eu for daqui para ali, se eu for em transporte público, eu posso ter wi-fi já dentro do transporte público, eu posso ir a trabalhar, eu posso ir a ler, eu tenho uma relação social diferente no transporte público que não tenho no transporte individual”.*

Como medidas de mitigação dos problemas que resultam da utilização do transporte individual, o Secretário Metropolitano aponta para a necessidade de medidas penalizadoras que terão necessariamente de se fazer acompanhar pela oferta de alternativas. A promoção dos “modos suaves” constitui outro ponto de relevância, dado que a dependência do transporte individual tem vindo a aumentar também para os percursos curtos, segundo o Secretário Metropolitano. *“Temos baixas utilizações de modos suaves. Nos últimos dez anos tivemos uma diminuição significativa dos percursos a pé. As pessoas, à medida que foram tendo melhoria na sua qualidade [de vida], na sua relação económica, na sua economia pessoal, investiram muito em automóveis”.* Esta melhoria das condições económicas da população teve também consequências menos positivas. *“Temos uma grande percentagem de viagens de curtíssima duração e de curta distância que são feitas de automóveis que podiam ser substituídas por outros meios de transporte, que nem sequer era preciso usar o transporte público, podem ser modos suaves, podem ser feitas a pé, de forma pedonal ou até de bicicleta. Temos baixos índices, aliás, temos um baixíssimo índice de utilização da bicicleta em Portugal”.* Ainda assim, a utilização da bicicleta tem aumentado, facilitada pela implementação de sistemas públicos que possibilitem este tipo de práticas em meio urbano. No caso específico do Porto, *“também tem aumentado significativamente a utilização da bicicleta, mas temos alguma dificuldade em implementar um sistema público, nos moldes em que está a acontecer em Lisboa. Aqui na capital já está em fase de implementação, porque já foi a concurso um sistema de implementação de bicicletas públicas, vulgo em inglês, bike-sharing, que foi feito através da EMEL”.* Para além de dificuldades relativas à própria morfologia do território, o processo é mais complexo do que em Lisboa dada a necessidade de articulação entre os vários municípios. *“No Porto temos mais dificuldade, por várias razões. Desde*



*logo geográficas, topográficas, mas também por necessariamente passar por ser um processo intermunicipal, necessitando de uma entidade gestora que também o seja”.*

### **3. Economia Urbana**

A evolução no nível de desenvolvimento das economias locais, através da criação de polos de competitividade e reforço de atratividade constitui uma das ideias-chave do relatório para o Habitat III, no tema da Economia Urbana. Mas já existiram vários programas de apoio ao desenvolvimento das economias locais, e ainda que as suas vantagens sejam reconhecidas, o diagnóstico dos últimos vinte anos nota também assimetrias na sua distribuição. Para Avelino Oliveira, *“Existem, muitas vezes, nesses programas uma tendência de fixação naqueles territórios que já de si são mais competitivos. E portanto, dificultam os territórios que precisam de alavancagem para aceder a financiamento”*. Isto acontece porque no acesso a estas oportunidades existem frequentemente questões burocráticas ou tecnocráticas que as tornam mais acessíveis *“aos municípios ou as entidades que estão mais preparadas e tecnicamente mais habilitadas”*. A solução será o recurso ao mapeamento de necessidades e de decisões que tenham em vista a coesão entre os diferentes territórios e centros urbanos. *“O que acontece é que [nos] protegemos sempre naquele processo que está melhor elaborado e não naquela que é a melhor decisão estratégica”*. Pelo contrário, Avelino Oliveira defende que *“as escolhas que têm de ter uma matriz, por um lado, técnica no sentido em que assegurem o cumprimento que temos de dar a dinheiros públicos, mas por outro lado, política na sua dimensão estratégica”*. Esta dimensão política corresponderia à identificação de necessidades em setores específicos, nos quais o investimento realizado se poderá adequar a uma estratégia de coesão. Ou de outro modo transformar as necessidades em vantagens que contribuam também para os setores e territórios adjacentes dentro de uma estratégia nacional comum. A título de exemplo, *“aquele setor tem uma vantagem nas características de hotelaria, no contexto da indústria, etc., e precisa de um programa de formação específico, e portanto – aquilo tem de ser um cluster”*.

### **4. Participação pública**

A cultura de participação pública será outra área importante ao nível do planeamento, salientada pelo Secretário da Área Metropolitana do Porto. Na opinião de Avelino Oliveira, em Portugal *“confunde-se participação pública com discussão pública”*. Explica como *“não são a mesma coisa. Ter «participação pública» num documento estratégico significa que a população deve estar envolvida, fornecer contributos e com um processo de relação identitária – há*

*alguma coisa que se ganha e há alguma coisa que se dá de um lado e se recebe do outro*". A diferença reside precisamente no envolvimento das populações nos procedimentos de elaboração e nos momentos-chave do planeamento, ao contrário do que será apenas a sua validação após a elaboração. *"Nos processos de participação pública, nomeadamente quanto aos países mais desenvolvidos, a participação pública está envolvida no processo de construção e não no processo de validação"*. Em Portugal, *"um exemplo relativamente bom"* serão os Orçamentos Participativos dos municípios. *"Agora, quando você tem a discussão pública do Plano Diretor Municipal, em que momento é que a população participou?"* Ainda que esta participação seja frequentemente a intenção, *"verdadeiramente, não há uma série de patamares intermédios, não está criada uma cultura em que as pessoas se preocupem 'Está-se a fazer um plano de ordenamento para a minha cidade, como é que eu vou participar? E em que fase é que eu posso participar, aqui? Então eu quero saber, eu quero acompanhar'"*.

O cenário não é, ainda assim, completamente negativo. *"Claramente, neste momento, os processos de participação pública estão a evoluir em Portugal, estão a começar acompanhar outras tendências. Há cada vez mais participação pública, não há dúvida nenhuma, também acho que há cada vez melhor participação pública. O que nós ainda não estamos é a obter os resultados dessas melhorias. Porquê? Porque nós viemos provavelmente de modelos cuja cultura de participação pública é diminuta. E ainda temos uma cultura de participação pública, na minha opinião, muito direcionada para a crítica e para um modelo avaliativo. Em que o público se põe perante alguém, um alguém incógnito, que é técnico, que é decisor, que lhe apresenta, e ele critica, portanto, ele avalia se aquilo serve ou não. Isso não é, verdadeiramente, aquilo que são as novas tendências de participação pública, que é envolver a população"*. Esta será então uma das áreas em que *"nós percebemos que temos caminho a melhorar. Mas quando digo isto, devo sempre meter um sublinhado, para que as pessoas não confundam participação pública com discussão pública. Porque nós temos debate, se calhar temos mais debates que os países mais desenvolvidos na participação pública. Nós temos imensos debates. O problema não é o debate, o problema é contribuir para o processo de construção da decisão"*.

Mais informação sobre o Habitat III está disponível em: <http://habitatiii.dgterritorio.pt>

