

---

# CIDADES, Comunidades e Territórios

---



## O urbanista na crise:

### Face às diferentes percepções da cidade

Cecília Delgado, Universidade Lusíada do Porto, Portugal

#### Abstract

The economic crisis has reinforced the need to cross information and seek new alternatives. How urban planners are going to deal with it is crucial. It is urgent to reactivate the profession's social function and recognize that the right to the city for all is universal.

Urban planning is the result of political and technical decisions. Cities are occupied by a group of non-homogeneous citizens. It is important to understand if the city 'model' representation by each group is convergent or divergent. While understanding public participation as the instrument to listen to people's voices, it is worth to consider politicians', technicians' and citizens' representations and perceptions about this issue.

The case study used here was the Polis Programme - Vila Nova de Gaia, Portugal. We asked politicians, technicians and citizens about the concept of urban life quality, the ideal city 'model' and the importance of public participation in urban planning decisions. We applied both quantitative and qualitative techniques.

On the concept of urban quality of life, differences were found between technicians, politicians and citizens, and convergence occurred between genders and different academic profiles. When describing the ideal city, politicians and citizens share the same vision; however, there is a gender difference.

Besides the consensus about the importance of participation, there is absence of citizen participation, which is justified by the lack of encouragement of authorities, parallel to the lack of interest on those issues by citizens.

The results show the necessity for dialogue as a means to build more equitable and inclusive cities. In this context, the role of urban planners is to act as mediators and negotiators, committed and informed.

**Keywords:** urban planner, mediator, negotiator, city 'model', public participation.

## Introdução

O elevado fechamento sociocultural revelado pelas origens sociais dos estudantes de arquitectura e pelas suas práticas culturais, apesar da recente renovação geracional, apresenta uma condição de clausura superior a qualquer das outras profissões liberais (Cabral e Borges, 2006). Esta tendência é também evidente no reduzido ritmo de feminização da arquitectura em contraste com a generalidade das restantes licenciaturas onde a mulher

ocupa, quase sempre, uma posição paritária (Cabral e Borges, 2006). Neste sentido, os arquitectos são um grupo profissional com características específicas, que não reflecte um panorama social diversificado, em resultado do afinilamento do recrutamento social dos jovens estudantes de arquitectura.

Hershberger (2008) tinha comprovado a existência de uma aculturação dos gostos por parte dos arquitectos que os distanciava dos cidadãos comuns. Em Portugal, Filgueiras (1962: 22) afirmava: “admitindo como axiomático, pelo menos para a realidade actual, «que o projectista não provém normalmente do meio cultural para o qual projecta», e encarada objectivamente a multiplicidade de estádios culturais que definem os vários estratos das chamadas sociedades civilizadas, pode levantar-se, agora, a questão das motivações e atitudes na actividade profissional”. Por outro lado, Leach (2005) defende que, a somar ao elitismo cultural da profissão, acresce o uso da imagem abstracta como código linguístico exclusivo que conduz a uma compreensão empobrecida do espaço construído, e transforma o espaço social numa abstracção *fetichizada*. Ao ignorar a diversidade, fica-se condenado a reproduzir a sua própria idiossincrasia cultural, o seu modo de vida, a sua perspectiva sobre o mundo (Pombo, 2008). Um paradoxo sobre o qual se deve reflectir quando se presta um serviço público.

### Planeamento urbano: um serviço público

A importância do desempenho profissional do arquitecto como servidor do interesse público está prevista no artigo 47.º dos Estatutos da Ordem dos Arquitectos<sup>1</sup>. Como se lê na alínea c) do referido artigo, o arquitecto no exercício da sua profissão deve: “Favorecer a integração social, estimulando a participação dos cidadãos no debate arquitectónico e no processo decisório em tudo o que respeita ao ambiente”.

Investigações recentes tendem a concluir que esta não é uma prioridade da profissão. De acordo com um estudo realizado por Brandão (2005), onde se analisam algumas das convicções éticas dos arquitectos, a ideia de «êxito» profissional está associada a aspectos como o *status*, a remuneração, a carreira, as relações com clientes ou superiores - representações cuja tendência é independente da faixa etária. Por outro lado, os aspectos culturais aparecem como característicos da segunda geração (e dos arquitectos do Porto, bem como dos que acumulam várias formas de exercício profissional, liberal, por conta de outrem, etc...), enquanto, para as gerações mais velhas, assumem maior relevância para a realização profissional os aspectos sociais e os normativos. Relativamente à formação, o vector prático – oficial – é sempre considerado o mais importante e o vector humanístico o mais débil, em todos os estratos analisados. Em suma, o conceito de arquitecto como prestador de serviço público não corresponde ao perfil profissional dos arquitectos Portugueses (Brandão, 2005).

Para se mediar exige-se o estabelecimento de um léxico comum essencial para o sucesso do processo comunicativo. A UN – HABITAT publicou em 2005 a Série “Liderança Eleita Local: Competências-Chave para melhorar a Governança Local”, tendo como referência as experiências de boas práticas de governação ao longo de uma década em vários países. Conclui-se que saber comunicar, mediar e negociar<sup>2</sup> são três aptidões fundamentais para o bom desempenho do decisor. Este é também o entendimento do Conselho Europeu de Urbanistas: de acordo com a “Nova Carta de Atenas” (CEU, 2003), o planeamento urbanístico actual é um processo político para atingir um equilíbrio entre os interesses em causa, públicos e privados, de forma a permitir as arbitragens necessárias aos conflitos de interesse que surjam entre as diferentes exigências do planeamento e dos programas de desenvolvimento (neste sentido) exige-se uma aproximação humanista e científica e a procura de um consenso social, sempre no respeito pelas diferenças individuais e decisões políticas<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> O Estatuto da Ordem dos Arquitectos consta no anexo ao Decreto-Lei n.º 176/98, de 3 de Julho.

<sup>2</sup> De acordo com as definições propostas pela UN – Habitat, na Série Liderança Eleita Local (2005), a negociação é parte integrante do processo político, e de decisão. É através da negociação que é possível chegar a um acordo entre os cidadãos e os representantes do governo local. Precedendo a fase da negociação (que pode não existir se as partes envolvidas conseguirem chegar a um acordo prévio) existe a mediação. A mediação (ou facilitação) ocorre quando uma pessoa – aceite por todos os membros do grupo, neutra e sem autoridade para tomar decisões – intervém para ajudar o grupo a melhorar o modo como identifica e resolve problemas, e toma decisões. A tomada de decisão no patamar da mediação é preferível à negociação, uma vez que se subentende um consenso à partida.

<sup>3</sup> Nova Carta de Atenas (Colégio Europeu de Urbanistas - CEU) – 2003.

Na mesma linha de pensamento, o Royal Town Planning Institut, propõe uma nova visão para o planeamento - “New vision for Planning” (2001), definindo-se o planeamento urbano do futuro como um serviço público em que a função do urbanista é a de mediador, em clara antítese com a imagem tradicional do perito, detentor da verdade exclusiva. Ascher (2007) sugere uma nova concepção do planeamento urbano, onde se inverte a estratégia de poderes impositivos e firmes, características de quem necessita de fazer cumprir e impor regras, para um poder que se apoia na intermediação social e se quer centrado nos utilizadores.

### O que se quer compreender

1) Existe um «modelo»<sup>4</sup> convergente de cidade para os políticos, técnicos e cidadãos? Ou esse «modelo» diverge em função do grupo e do género?; 2) Sendo a participação pública o instrumento de auscultação das vontades populares, que convergências e divergências existirão nas representações e percepções de cada um dos grupos envolvidos?

Adoptada a nova visão do urbanista como mediador e negociador, comprometido e informado, importa perceber onde converge e diverge o «modelo» de cidade deste grupo comparativamente a outros. Tomou-se como referência os três grupos que compõem a pirâmide de decisão hierárquica: na base, os cidadãos, que vivem nas cidades com poderes limitados de intervenção; no patamar seguinte, os técnicos, que planeiam as cidades; no topo, os políticos, que decidem as políticas urbanas.

De facto, o desenho da cidade é planeado e decidido (quase sempre de forma exclusiva) por visões especializadas: os técnicos e os políticos, cujos perfis académicos, culturais, sociais, etc., não correspondem à diversidade populacional dos habitantes das cidades. À visão cooperativista dos técnicos sobrepõe-se a dos políticos, a quem é conferido o direito (e dever) de decidir sobre as políticas urbanas, suportadas em pareceres técnicos e num programa eleitoral que raramente é discutido e assimilado pelo cidadão comum, aqueles que *in loco* vão vivenciar as decisões implantadas sobre o seu território.

Não obstante, o apelo à participação e envolvimento activo dos cidadãos na tomada de decisão é uma das referências estratégicas das políticas da União Europeia. Defende-se que a coesão territorial só poderá ser realizada se as políticas correspondentes forem definidas e executadas de um modo mais participado por todos e todas (Livro Verde da Coesão Territorial, 2008), em suma, através do diálogo cruzado «*top-down*» e «*bottom-up*». Sustenta-se como condição *a priori*, necessária para estabelecer um diálogo produtivo e transparente entre as partes, a obrigatoriedade de se perceberem as representações e percepções dos diferentes sujeitos.

### A selecção da amostra

A amostra foi construída através dos cidadãos, políticos e técnicos envolvidos no Programa Polis em Vila Nova de Gaia, uma operação de requalificação urbana nacional que decorreu entre o ano de 2000 e 2007 naquela cidade. Vila Nova de Gaia situa-se na região norte de Portugal, nas margens do rio Douro, que estabelece a fronteira com a cidade do Porto. É um dos onze municípios que compõem a Área Metropolitana do Porto - AMP.

O Programa Polis consistiu numa intervenção de âmbito territorial protagonizada pelo governo Português e suportada financeiramente pelas Autarquias locais, pela Administração Central e pela Comunidade Europeia. Os objectivos gerais do Programa baseavam-se na criação de novas centralidades urbanas no interior das áreas metropolitanas; na reconstrução e requalificação urbana; na qualificação ambiental dos espaços urbanos e

<sup>4</sup> Admite-se que a palavra modelo, corrente no léxico dos arquitectos, não seja a mais adequada. Na realidade, estamos a comparar visões ou percepções dos diferentes grupos, e não modelos (sistema fechado). Nesse sentido, optou-se por colocar a palavra modelo entre aspas.

valorização de factores geradores de novas identidades; no reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão que assegurasse a qualidade de vida e condições ambientais.

Face à hipótese proposta existiam três possibilidades de selecção do universo de estudo: 1) estudar a totalidade da população; 2) estudar uma amostra representativa da população; 3) estudar componentes não necessariamente representativas, mas características da população. Optou-se por estudar grupos, não necessariamente representativos, mas cujas características fossem relevantes para as nossas hipóteses. De acordo com Quivi e Campenhoudt (2005) esta é a fórmula mais frequente. Se o investigador diversificar os perfis dos inquiridos chegará inevitavelmente ao momento de saturação, em que, por mais entrevistas que faça, dificilmente alcançará informação adicional relevante. Ainda segundo Ghiglione e Matalon (2005), é raro trabalhar-se com uma amostra perfeitamente representativa.

Decidiu-se inquirir um grupo de 100 alunos<sup>5</sup>, em representação do grupo de cidadãos, entendendo que reuniam características relevantes para a nossa hipótese<sup>6</sup>. Uma parte significativa dos alunos (62%) situava-se na faixa etária dos 17 anos. A faixa etária dos 16 e 17 anos representava o grosso da amostra com 50 raparigas (83,40%) e 34 rapazes (85%). No conjunto, as raparigas (60%) predominavam sobre os rapazes (40%). A taxa de respostas neste grupo totalizou 100%.

Relativamente ao grupo dos políticos e técnicos inquiriram-se todos os técnicos e políticos envolvidos no Programa. O universo total da população listada fez 81 indivíduos. Destes, 26 foram agrupados como políticos<sup>7</sup> pelo seu perfil predominante face à função desempenhada no âmbito do Programa Polis. Neste grupo incluíram-se: todos os elementos do Conselho de Administração da GaiaPolis<sup>8</sup>, ou seja, os representantes da CCDRN<sup>9</sup>, da Autarquia e da Parque Expo<sup>10</sup>; os Presidentes das quatro Juntas de Freguesia abrangidas pela área de intervenção; o Coordenador Nacional do Programa Polis; o Coordenador da Parque Expo para o Programa Polis; os dois Directores Gerais da DGOTDU<sup>11</sup>; e os vereadores da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

O grupo dos 55 técnicos englobou as equipas dos quatro Planos de Pormenor, os arquitectos autores dos projectos elaborados no âmbito do Programa Polis e os contratados pela GaiaPolis, os funcionários da CCDRN e da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a equipa da GaiaPolis que geriu o Programa Polis, e os arquitectos responsáveis pelos projectos desenvolvidos nos principais lotes privados.

A faixa etária destes dois grupos (políticos e técnicos) variava entre os 28 anos e os 68 anos de idade. No que respeita à representação por sexos, destaque para a ausência de mulheres no grupo de políticos ( $p=0,001$ ). No total, as mulheres representavam 37,50% da amostra, sendo a faixa etária média inferior à dos homens ( $p=0,008$ ). Registe-se ainda a predominância da faixa etária mais jovem no grupo dos técnicos ( $p=0,033$ ).<sup>12</sup>

A formação académica dos grupos referidos era maioritariamente igual ou superior à licenciatura, no entanto registaram-se três casos de formação inferior à licenciatura no grupo dos políticos. A área académica predominante nos técnicos era a arquitectura (79,2%), e nos políticos a engenharia (42,8%). A maioria dos técnicos e políticos residia no Porto (41,17%), seguindo-se Vila Nova de Gaia (29,41%). Em Lisboa residiam

<sup>5</sup> A população total dos alunos que frequentavam o último ano do ensino secundário (12.º ano), na Escola Inês de Castro situada na zona de intervenção do Programa Polis, no ano lectivo 2007/2008.

<sup>6</sup> Entende-se que os jovens estão num período formativo particularmente sensível onde a apropriação do espaço é mais intensa. Uma parte destes jovens entra na vida activa imediatamente após a conclusão do secundário, outros entrarão nos três anos seguintes, concluído o curso universitário. Sublinhe-se ainda que a Constituição da República Portuguesa estabelece o direito de voto a partir dos 18 anos de idade; no entanto esta faixa etária é sintomaticamente afastada e/ou a sua voz negligenciada no debate público.

<sup>7</sup> Admite-se que as categorias (político vs. técnico) possam não ser rigorosamente estanques e exclusivas.

<sup>8</sup> GaiaPolis – Empresa local responsável pela gestão do Programa Polis em Vila Nova de Gaia.

<sup>9</sup> CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

<sup>10</sup> Parque Expo – Empresa semipública a quem o governo atribuiu a elaboração dos 18 Planos Estratégicos no âmbito da primeira fase do Programa Polis. A empresa ficou responsável pela gestão local de 10 cidades, entre as quais se inclui Vila Nova de Gaia.

<sup>11</sup> DGOTDU – Direcção Geral de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

<sup>12</sup> As duas últimas condicionantes corroboram dos resultados do estudo “Profissão: Arquitecto/a”, descrito em Cabral, M. e V. Borges (2006).

(17,71%) dos inquiridos e noutras cidades apenas (14,71%)<sup>13</sup>. No conjunto, 82,35% residiam na Área Metropolitana do Porto (AMP) e 17,65% fora da AMP.

A taxa de respostas obtida no grupo dos políticos foi de 80,77%, e no grupo dos técnicos de 85,45%.

### **O método: porque foi feito; como foi feito**

A construção das entrevistas e dos inquéritos foi baseada na pesquisa teórica, em especial sobre a temática da qualidade de vida urbana, e suportada nos pré-testes realizados numa fase inicial. Nas entrevistas aos técnicos e políticos, cujo trabalho de campo foi posterior a execução dos inquéritos ao grupo dos cidadãos, foi possível incorporar os resultados preliminares obtidos no inquérito aos cidadãos.

Nos dois questionários foram adicionadas perguntas filtro, tendo como referência a dialéctica entre a cidade generalista e o caso de estudo. No inquérito ministrado aos cidadãos foi usado como filtro a cidade de Vila Nova de Gaia, nas entrevistas aos políticos e técnicos utilizou-se para o mesmo efeito o Programa Polis em Vila Nova de Gaia.

A amostra foi recolhida em dois períodos. O primeiro abrangeu a realização dos inquéritos aos 100 alunos, em representação do grupo dos cidadãos, executados nos meses de Outubro a Novembro de 2007. Num segundo tempo decorreu a realização das entrevistas aos políticos e técnicos, com início em Novembro de 2007 e conclusão em Junho de 2008.

Aplicaram-se dois tipos de abordagens metodológicas: através da técnica quantitativa inquiriram-se os políticos e técnicos sobre o «modelo» de Qualidade de Vida Urbana - QVU<sup>13</sup>; posteriormente usou-se a metodologia qualitativa (análise de conteúdo) para descrever a cidade ideal.

Foram ainda realizados testes estatísticos: na análise dos resultados sobre o conceito de qualidade vida urbana aplicaram-se os testes de Kruskal-Wallis e de Mann-Whitney; na cidade ideal usou-se, numa primeira etapa, a análise de conteúdo (metodologia qualitativa). Posteriormente, aplicou-se o teste de Qui-Quadrado (metodologia quantitativa), procedimento que se justificou tendo em consideração a dimensão da amostra e saturação das respostas. Considerou-se estar perante uma correlação estatisticamente significativa sempre que  $p \leq 0,050$ . No presente estudo apenas são apresentados os resultados estatisticamente significativos.

### **Conceito de Qualidade de Vida Urbana**

Para aferir o «modelo» de Qualidade de Vida Urbana usou-se uma listagem de vinte e sete parâmetros. Inquiriram-se os técnicos e políticos sobre a importância relativa de cada parâmetro listado. Segundo este «modelo», os parâmetros mais relevantes são os transportes públicos, as infra-estruturas, os espaços verdes e a qualidade ambiental. Em sentido inverso, foi considerado menos relevante, a presença da indústria, a proximidade casa - trabalho e a sociabilização. Na comparação por grupos<sup>14</sup>, técnicos vs. políticos, observou-se que a mobilidade e os serviços de apoio aos cidadãos são mais relevantes para os técnicos. A apreciação por géneros revelou-se neutra, i.e., homens e mulheres atribuem importâncias similares aos parâmetros listados.

A mesma neutralidade foi obtida na comparação entre a formação académica, licenciatura vs. pós-graduação ou doutoramento.

<sup>13</sup> Lisboa, Aveiro e Torres Vedras (total de 12 inquiridos).

<sup>14</sup> Só serão apresentados os resultados estatisticamente significativos. Para além da subdivisão entre políticos, técnicos e mulheres vs. homens, foi analisado: perfil académico; grupo profissional, faixa etária; e área de residência.

No campo profissional, arquitectos, engenheiros e o grupo «outras profissões»<sup>15</sup> divergem na importância atribuída à indústria, equipamentos de saúde e segurança urbana. A comparação por grupos etários demonstra que a valorização da proximidade da habitação aos equipamentos e serviços de apoio se altera no decurso do ciclo de vida. Por fim, a ponderação atribuída à mobilidade, planeamento urbano e envolvente paisagística difere em função da área de residência: Vila Nova de Gaia; Porto; Lisboa; ou outra cidade<sup>16</sup>. Quando restringimos a comparação à Área Metropolitana do Porto - AMP vs. fora da AMP, concluímos que as divergências se situam nas acessibilidades, recolha de resíduos urbanos e envolvente paisagística.

Para o grupo dos cidadãos, o local onde residem tem boa qualidade de vida urbana quando inclui: espaços verdes; proximidade de comércio, serviços e equipamentos, é calmo e sossegado. Os testes estatísticos permitem concluir que o factor proximidade (ao comércio, serviços e equipamentos) é significativo para o grupo que habita em apartamentos (habitação plurifamiliar). Por outro lado, quem habita em casas (habitação unifamiliar), tendencialmente acentua a vantagem associada ao factor «calma e sossego».

### **A QVU no âmbito do estudo de caso**

Para avaliar a Qualidade de Vida Urbana, na área de intervenção do Programa Polis em Vila Nova de Gaia, usou-se a mesma listagem de parâmetros. Em oposição ao «modelo» de Qualidade de Vida Urbana, homens e mulheres percebem de forma diferenciada a proximidade entre a habitação e o comércio, a proximidade entre a habitação e os serviços/equipamentos de apoio, e a recolha de resíduos urbanos.

Constata-se ainda: que técnicos e políticos avaliam de forma distinta o nível de qualidade de vida urbana dos espaços verdes e recolha de resíduos; que o grau académico, licenciatura vs. pós-graduação ou doutoramento, influencia a percepção da qualidade da participação pública no âmbito do Programa Polis; que a formação profissional, arquitectos, engenheiros ou outra, interfere na avaliação respeitante aos equipamentos culturais e de lazer, equipamentos de saúde, equipamentos escolares, e serviços de apoio aos cidadãos; que a faixa etária influencia a avaliação das acessibilidades; que a cidade onde se reside interfere na percepção da qualidade dos espaços verdes, correlação esta que se mantém quando se subdivide as áreas de residência entre AMP e fora da AMP. Demonstra-se deste modo que o conceito de Qualidade de Vida Urbana, não obstante a conceptualização convergente entre géneros e habilitações académicas, é, perante um caso concreto, uma experiência individual e local, i.e., cada um e cada uma percebe de modo diferente a realidade em análise.

### **Cidade ideal dos técnicos e políticos**

O modelo aferido através da metodologia qualitativa, que decorre da descrição da cidade ideal pelos políticos e técnicos, é baseado na diversidade funcional, na proximidade, na cidade policêntrica. A única função excepcional é a indústria, que deverá, de acordo com os resultados da nossa amostra, ser localizada fora dos núcleos urbanos.

Na cidade ideal, técnicos e políticos partilham uma visão comum. No entanto, homens e mulheres sustentam diferentes conceitos no que se refere à tipologia e localização do comércio e da indústria. E apenas as mulheres têm tendência a associar o uso do espaço verde à prática de actividades de lazer. Encontraram-se ainda as seguintes correlações estatísticas significativas: o nível académico (licenciatura vs. pós-graduação ou doutoramento) é relevante na importância atribuída aos espaços verdes entendidos como espaços de lazer, e na

---

<sup>15</sup> Corresponde às seguintes formações académicas: Direito, História da Arte, Economia, Sociologia, Arquitectura Paisagística, Ciências Humanas (total de 8 inquiridos), sem formação específica (total de 3 inquiridos).

<sup>16</sup> Cf. nota de rodapé 13.

integração ou não da indústria na cidade; a faixa etária influencia as preferências relativamente ao comércio e inclusão da indústria na cidade; a visão da cidade baseada na diversidade funcional é sobretudo valorizada pelo grupo profissional dos arquitectos, e menos pelos restantes grupos; o local de residência interfere na rejeição da monofuncionalidade, na defesa da compatibilização da indústria na cidade, e na descrição atribuída ao lazer como algo «ausente»<sup>17</sup>; por fim, a comparação entre residentes na AMP vs. fora da AMP acentua as diferentes preferências comerciais, já evidenciadas na comparação por cidade de residência.

### **Cidade ideal dos cidadãos**

A cidade ideal dos cidadãos construída através do «senso comum» e na praxis quotidiana não diverge substancialmente da visão da cidade ideal dos técnicos e políticos. Tem espaços verdes, é calma e sossegada, com habitação unifamiliar<sup>18</sup>, mistura funcional, e com o comércio de proximidade apoiado nas grandes superfícies comerciais. Para este grupo a caracterização de uma área residencial com boa qualidade de vida urbana e a descrição da cidade ideal são convergentes. Da comparação por géneros sublinha-se a importância atribuída aos espaços verdes pelo sexo feminino, simultaneamente nas zonas habitacionais e nos espaços de lazer, e a rejeição dos espaços pequenos e fechados nos espaços comerciais e de trabalho.

A preponderância do agregado familiar está patente na associação do lazer aos espaços de restauração e discotecas, apenas pelos filhos dos agregados familiares com profissões privilegiadas, tais como quadros superiores, profissões intelectuais, científicas e técnicas de nível intermédio. Já a idade é relevante na rejeição do espaço habitacional com barulho, agitado, confuso e poluído. Observou-se ainda uma correlação positiva entre residir-se num apartamento e a rejeição do bairro social como espaço habitacional.

Numa segunda fase trabalhou-se a representação da cidade ideal através de exemplos circunscritos à cidade de Vila Nova de Gaia. Neste contexto, a valorização da calma e sossego assume a primazia, em detrimento dos espaços verdes e da habitação unifamiliar, segundo e terceiro factores mais relevantes respectivamente, na idealização da cidade genérica. Em quarto lugar surge a proximidade ao comércio/ serviços e equipamentos de apoio. Aqui, o comércio restringe-se quase exclusivamente às áreas comerciais concentradas. No lazer, valorizam-se os espaços verdes e a praia. No trabalho, as acessibilidades e a qualidade dos transportes públicos.

A influência do género é determinante na preferência pela habitação unifamiliar e na rejeição do barulho, agitação e poluição, associados à prática do lazer. Por outro lado, o facto de se habitar numa habitação unifamiliar determina a maior valorização da característica urbana «calma e sossego».

### **A importância relativa da participação**

Consideradas as respostas à questão “a participação pública dos cidadãos é importante para a definição da estratégia urbana de uma cidade?”, políticos e técnicos afirmam quase na totalidade que sim (98,53%), importância que deve ser relativizada: no discurso justificativo da resposta, não se reconhece a todo e qualquer cidadão a capacidade para participar. Esta dualidade entre o que se defende e o que se pratica, remete para uma realidade suportada num discurso de retórica contraditório. Proclama-se o direito à participação mas, *in loco*, não existem os mecanismos estruturais, ou mesmo ideológicos, que possibilitem a ocorrência dessa mesma participação. Um fenómeno de pseudoparticipação que não é alheio à difusão da participação pública como um direito proveniente de um estado democrático. No terreno, não deixa de ser uma associação abstracta e de diminuta operatividade. Esta analogia pode ser comprovada, por exemplo, na reduzida importância atribuída à

<sup>17</sup> Descrição estatisticamente significativa para quem reside em Vila Nova de Gaia.

<sup>18</sup> Preferência também partilhada pelos Franceses. Cf. Ascher, (2010).

participação pública pelos políticos e técnicos no âmbito da hierarquização dos parâmetros Qualidade de Vida Urbana, onde a participação é considerada um parâmetro neutro<sup>19</sup>.

Embora consensual para todos os grupos, a importância da participação pública é mais vinculada pelo grupo dos técnicos e políticos, comparativamente aos cidadãos. Para os políticos, a participação é importante porque funciona como mediador entre os decisores e os cidadãos. Para os cidadãos, a sua maior relevância advém do maior conhecimento *in loco* e outra visão da realidade (por parte das populações) mas igualmente por consubstanciar um direito e um dever em democracia.

### **Participação pública: O que é? Como se estimula?**

Para além do desfasamento entre a importância declarada e a realidade praticada no terreno, sublinhe-se igualmente a dificuldade da conceptualização, marcadamente difusa, do conceito de participação pública. De que falamos quando falamos de participação pública? A análise dos exemplos de participação pública no âmbito do Programa Polis, apresentados pelos técnicos e políticos, remete-nos para a ausência de um conceito fundamentado de participação pública. Tomámos como referência a escala definida por Arnstein (1969), onde a «conceito» de participação é fraccionado em três patamares: 1) manipulação; 2) informação; e, finalmente, a 3) participação efectiva dos cidadãos. Constatámos que os exemplos apresentados como sendo actos de «participação pública» no âmbito do Programa Polis em Vila Nova de Gaia não são mais do que etapas da manipulação ou, quanto muito, da informação, não aportando as acções de participação efectiva. Em resumo, a nossa amostra de técnicos e políticos desconhece o «conceito» de participação pública, confundindo-o, na maioria dos exemplos apresentados, com actos de manipulação ou informação. A participação activa, bilateral, em que as partes partilham o poder, não esteve presente no Programa Polis.

Observa-se que é a faixa etária mais jovem ( $\leq 47$  anos) e com menor grau académico (licenciatura) que afirma ter havido participação no âmbito da intervenção Polis, por oposição ao grupo mais velho e/ou mais escolarizado. Enfim, os resultados evidenciam que a educação e a idade são aparentemente as alavancas que impulsionam a consciência crítica, testemunho de que o conhecimento não passa apenas pelo saber académico, mas também pela prática de uma reflexão quotidiana.

Políticos e técnicos consideram que os cidadãos não participam porque as instâncias competentes não informam nem estimulam a participação, mas admitem paralelamente que existe falta de cultura cívica e de formação por parte da generalidade das pessoas.

Os cidadãos consideram que as entidades competentes não fomentam a participação mas, simultaneamente, admitem que são comodistas e desinteressados. No entanto, a principal justificação para a fraca participação deste grupo de cidadãos remete para a necessidade desta ser complementada com outras «fontes de decisão», i.e., os cidadãos acreditam não ser suficientemente eruditos para participar. Sublinhe-se que esta correlação é significativa para o conjunto de cidadãos cujo nível máximo de habilitações académicas do seu agregado familiar corresponde ao 2.º ciclo escolar, ou inferior. A segunda razão, a participação não ser fomentada pelas entidades competentes, é estatisticamente significativa para os cidadãos com agregados familiares com habilitações académicas máximas até ao 3.º ciclo escolar.

Por fim, questionados sobre o que fazer para aumentar a participação, os cidadãos remetem novamente a justificação para a escassez de estímulo por parte das entidades competentes, embora assumam igualmente o seu próprio desinteresse em participar.

---

<sup>19</sup> Entende-se por parâmetro neutro todos os que não foram avaliados pela amostra como tendencialmente muito importantes ou tendencialmente pouco importantes para a QVU de uma cidade.



### **Análise e discussão: o «modelo» de cidade**

Salvaguardadas as diferenças no discurso linguístico dos políticos, técnicos e cidadãos, existe uma similitude assinalável na valorização da mistura funcional entre os três grupos quando descrevem a cidade ideal. No entanto, políticos e técnicos admitem dois cenários: um «modelo» baseado no conceito de Qualidade de Vida Urbana e outro na *praxis*, este último correspondente à descrição da cidade ideal. No primeiro, observa-se a neutralidade do género e da formação académica: admite-se que essa neutralidade resulte da padronização dos referentes urbanos em consequência da formatação académica (Hershberger, 2008). Mas, aparentemente, técnicos e políticos «convivem» pacificamente com estes dois “modelos” quase antagónicos.

Importa sublinhar que, independentemente do «modelo» adoptado, a subdivisão entre técnicos vs. políticos vs. cidadãos não é relevante na construção do «modelo» de cidade, na medida em que as diferenças significativas encontradas para o género, a idade, a formação académica, a formação profissional, o grupo socioeconómico e a área de residência são evidentes. Pelo exposto, os resultados expressam uma cidade em que as vontades e aspirações não são homogéneas, mas sim o resultado de vivências pessoais, tais como o género, o grupo profissional e académico, o ciclo de vida, a classe social, a área de residência. Subsiste, no entanto, uma característica em comum: a cidade ideal de todos e todas suporta-se na diversidade, na mistura e proximidade funcional, defendida por Jane Jacobs (2003), em oposição ao zonamento proposto pelas teorias funcionalistas.

Fica assim comprovado que o «modelo» de qualidade de vida urbana e o «modelo», que resulta da descrição da cidade ideal não divergem entre técnicos e políticos. Divergem sim, os «modelos» descritos por estes dois grupos quando confrontados sob uma perspectiva conceptual e teórica, ou numa perspectiva «afectiva». Em consequência do referido, o «modelo» de cidade dos políticos, técnicos, e cidadãos é convergente quando se descreve uma cidade ideal, e divergente entre políticos, técnicos e cidadãos, na conceptualização da definição de Qualidade de Vida Urbana.

Finalmente, na comparação entre géneros importa sublinhar a convergência perante o modelo de Qualidade de Vida Urbana, já justificada, e a divergência na descrição da cidade ideal. Este afastamento entre géneros é também visível na avaliação da Qualidade de Vida Urbana na área de intervenção do Programa Polis. Em síntese, ocorre quando nos distanciamos do modelo teórico e entramos com parâmetros resultantes de uma realidade concreta ou de uma descrição suportada nas percepções individuais. Pelo exposto, o modelo não diverge em função do grupo de políticos, técnicos e cidadãos. Mas não é convergente entre géneros.

Enfim, mais importante que a subdivisão estabelecida entre políticos, técnicos e cidadãos é necessário perceber o que desejam das e para as cidades, as mulheres e os homens, os indivíduos com diferentes formações académicas e profissionais, os diferentes grupos etários, e avaliar a influência exercida pela área de residência. O sucesso da negociação e mediação passa por reconhecer as diferentes necessidades dos indivíduos, respeitando-as e dando-lhe presença no espaço de debate.

### **A importância do envolvimento de todos e todas**

Os resultados conduzem ao entendimento de que a mudança terá que ser iniciada de cima para baixo. Será inconsequente atribuir aos cidadãos escassez de proactividade participativa, quando é o próprio sistema que não a fomenta, ou a desacredita, quando se recusa a dar seguimento às propostas dos cidadãos.

Torna-se evidente que a defesa da participação pública subentende que as hierarquias ajam activamente na disseminação e reforço positivo do(s) processo(s). É também evidente que a falta de informação a montante torna o(s) procedimento(s) inoperativo(s). Esta informação tem que ser facultada pelos técnicos e políticos envolvidos nos processos, e de forma adequada aos cidadãos. Do mesmo modo, a ausência de consequências a

*posteriori*, como atrás foi referido, desacredita e incita à desmobilização dos cidadãos interventivos. Torna-se pois imperativo implementar uma cultura de transparência e consequência, que mobilize e credibilize o funcionamento do processo participativo.

Neste âmbito, está em falta uma reflexão aprofundada sobre a hipótese de descentralização dos espaços de participação (metodologia adoptada nos Orçamentos Participativos). Uma alternativa que deverá ser fortemente ponderada: os resultados confirmam uma correlação positiva entre viver-se na AMP e a defesa da descentralização dos espaços de participação. Esta conexão não será alheia ao facto de Portugal ser um Estado extremamente centralista - alterar estas circunstâncias é uma decisão que caberá aos políticos.

O facto de serem os jovens técnicos, ( $\leq 47$  anos) e com menor grau académico (licenciatura) quem afirma ter havido participação no âmbito da intervenção Polis demonstra-nos o quão necessário é empenharmo-nos numa campanha de informação e debate dentro do próprio grupo profissional. A geração jovem representa os valores ideológicos do presente e do futuro. Admitindo como corolário que os novos urbanistas são os jovens técnicos recém-formados ou em processo de formação, impõe-se um maior esclarecimento e informação em torno destas questões.

A participação é também correlativa à ideia de igualização, um factor fortemente influenciado pelos estereótipos nacionais, pelos valores culturais, mas também pela importância que a agenda política lhe atribui (Ferreira, 2009). No terreno, os lugares de decisão são, em geral, considerados como uma responsabilidade masculina. As ambiguidades e contradições no desenvolvimento, implementação e prática das políticas de igualdade persistem, como confirmam os resultados: as mulheres não ascendem aos lugares políticos; a taxa de participação das mulheres é sintomaticamente menor e, quando acontece, é associada ao uso do «poder de decisão», numa lógica fortemente alicerçada no perfil masculino de actuação. Prova-se também a existência de um défice de participação e de representação do sexo feminino na esfera de decisão (Delgado, 2011), o que tende a diminuir o eco das necessidades e aspirações específicas deste grupo.

A ausência na esfera pública e de decisão não é exclusiva do género feminino, é visível também nas camadas com menor capital académico e nos jovens, que se consideram incapazes de reflectir sobre a realidade da qual fazem parte integrante e são parte interessada.

Neste sentido, as cidades não são o lugar da inclusão, da diversidade, do respeito pela diferença, do processo de construção do bem social baseado na ética mas, sim, espaços condicionados pelo padrão das minorias que tem assento na esfera de decisão<sup>20</sup>. É através da força do poder da «autoridade» que a cidade se torna um produto padronizado à imagem da cultura de «elite». Uma imagem que «serve» mal a sociedade de massas e, paradoxalmente, também não corresponde ao «modelo» ideal da própria «elite», que se refugia ao fim de semana na segunda habitação, onde as réstias do sentimento de bairro ainda persistem.

Embora políticos, técnicos e cidadãos convirjam em relação à ideia de que a participação pública, sendo importante, não se fomenta, ou seja, a causa é «externa» à vontade dos cidadãos, parece-nos que o verdadeiro enfoque deve ser colocado nas características individuais da pessoa: o género, a idade, e as habilitações académicas, que exclui mulheres, jovens e populações menos qualificadas academicamente do espaço de debate. Fomenta-se assim o imperialismo da visão homogeneizante assente num sistema de dominação. Uma pré-condição, cujas implicações precisam de ser reconhecidas por todas as partes envolvidas de forma a não comprometer o desejável processo de mudança. As cidades são construções sociais: a ausência de diálogo impede que as cidades reproduzam as necessidades e aspirações de todos e todas.

---

<sup>20</sup> Veja-se como exemplo a ausência de mulheres na amostra dos políticos.

## Conclusões

Retomando as hipóteses que formataram este trabalho, concluiu-se: 1) que existe uma imagem da cidade «teórica» expressa no conceito de Qualidade de Vida Urbana. Esta imagem não coincide com as percepções individuais dos políticos, técnicos, e cidadãos quando confrontados com a descrição do «modelo» de cidade ideal; 2) que os resultados permitem identificar uma tendência demagógica de defesa da participação pública, a qual não se reproduz na *praxis*, no terreno, as entidades competentes não incentivam a participação pública dos cidadãos, e esta, quando existe, é pouco valorizada; 3) confirma-se a exclusão das mulheres, dos jovens, e das populações com menor capital académico da esfera pública, num processo de apagamento que lhes é imposto culturalmente, e sobre o qual pouco se tem progredido e reflectido, fazendo uso da terminologia de Freire (2009), seja do lado dos «oprimidos», ou por parte dos opressores.

Sustenta Breton (2001) que o individualismo contemporâneo, o retraimento em si próprio – causa vs. efeito da reduzida proactividade cívica – muitas das vezes patentes em processos de xenofobia e dessincronização social, resultam da inconsistência do discurso político, produzido pela força do poder da «autoridade» que origina uma permuta comunicacional assimétrica e desviante. Trata-se de um diálogo frequentemente suportado numa comunicação unilateral (dominador vs. dominado) o que eleva o risco de se cristalizarem preconceitos e estereótipos recíprocos, sendo altamente gerador de insatisfação (Freixo, 2006). Neste sentido, a forma como se comunica, e com quem se comunica, é um factor primordial no processo de mediação que se defende ser o papel do «novo» urbanista.

Retomando Filgueiras (1962), Cabral e Borges (2006), o processo de recrutamento dos jovens arquitectos é *per se* enviesado relativamente à realidade social e cultural da população portuguesa, o que, à partida remete para uma leitura ideologicamente formatada da realidade. Sabemos que as nossas necessidades e aspirações dependem do nosso papel social e enquadramento cultural na sociedade, e alteram-se ao longo do ciclo de vida. Por tudo isto defende-se que o diálogo baseado na transparência, equidade e consequência deve ser o instrumento-chave para o planeamento do futuro. Mas, para mediar esse diálogo, é preciso aprender a comunicar. A experiência tende a evidenciar que os técnicos, salvo raras excepções, têm dificuldade em comunicar num círculo que não partilhe o seu sistema de códigos. Usam frequentemente uma linguagem entrópica, tecnicista, característica de um grupo fechado que partilha um mesmo sistema de valores ideológicos. Nas escolas de arquitectura agudiza-se este fosso. O diálogo, quando existe, realiza-se entre pares. A selecção social dos candidatos a estudantes de arquitectura perpetua esta sequência (Cabral e Borges, 2006). O culto da imagem abstracta como código linguístico exclusivo dos arquitectos agudiza esta realidade (Leach, 2005). Paralelamente, o corpo dos políticos evidencia uma lógica discursiva unilateral, uma linguagem populista e redundante, que visa atingir os seus objectivos através da manipulação mas, simultaneamente, transforma a esfera pública numa sucessão de enredos inconsequentes (Freixo, 2006), cujo contributo para a legitimação e estímulo do envolvimento proactivo e consequente dos cidadãos é controverso.

É pois neste contexto de crise, com eventuais traços de esquizofrenia, que se colocam novos desafios ao urbanista – o desenvolvimento de novas competências – que lhe permitam ser um negociador e mediador, comprometido e desinteressado, que ouse ser transparente na informação partilhada entre os diferentes agentes. Face ao referido, o processo de mudança impõe que se repense a forma como se comunica, envolve uma permuta equilibrada de “poderes” e não apenas um processo unilateral de troca de informação ou manipulação<sup>21</sup>. Um intercâmbio baseado na partilha livre, descomprometida e desinteressada, que facilite a compreensão do discurso, com maior precisão e rigor por todos e todas. Onde se fomente a possibilidade das populações questionarem, informarem-se e transmitirem a sua opinião sem complexos, possibilitando reforçar a confiança e a auto-estima dos cidadãos no sistema democrático. Esta “nova” forma de comunicar, por parte dos políticos e técnicos, implica vantagens mútuas uma vez que facilita a compreensão das reacções dos cidadãos permitindo adaptar, deste modo, o discurso dos políticos e técnicos às necessidades e reacções da população. Por outro lado,

---

<sup>21</sup> Cf. Arnstein (1969).

uma população informada, envolvida e comprometida é presumivelmente uma população mais satisfeita e participativa, i.e., mais defensora e zeladora do património material e imaterial ao qual se sente vinculada.

Em síntese, é preciso aprender a comunicar bilateralmente para mediar o processo irreversível de mudança que a sociedade atravessa. Neste processo é determinante o envolvimento e capacitação dos agentes e, muito especialmente, dos decisores, numa estratégia alicerçada de «cima para baixo» que vise verdadeiramente «educar» quem tem o poder de influenciar e promover o debate. A ideia de que é necessário capacitar o povo, escamoteando que os técnicos e políticos são agentes activos e passivos do processo manipulativo, ampliado através do uso do discurso linguístico entrópico, é manifestamente inconsequente. A capacitação tem que ser mútua, plural e pluridisciplinar.

O futuro é uma incógnita, mas o presente é suficiente para perceber que o caminho não tem retorno – alteraram-se irremediavelmente as estruturas pré-estabelecidas. De perito e único detentor do conhecimento, o urbanista terá que se transformar no agente de mediação, através do diálogo, entre as diferentes partes envolvidas.

## BIBLIOGRAFIA

Arnstein, S. R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *JAIP*, Vol. 35, Issue 4, July, pp. 216-224.

Disponível em <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.

Ascher, F. (2007 [2001]), *Los Nuevos Principios del Urbanismo: El fin de las ciudades no está a la orden del día*, Madrid: Alianza Editorial.

Brandão, P. (2005), *Ética e Profissões, no Design Urbano*, Tese de Doutoramento não publicada Barcelona: Universidade de Barcelona.

Breton, P. (2001), *A palavra manipulada*, Lisboa: Editorial Caminho.

Cabral, M. e V. Borges (2006), *Profissão: Arquitecto/a*, Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

Comissão das Comunidades Europeias (2008), *Livro Verde da Coesão Territorial*, Bruxelas.

Conselho Europeu de Urbanistas (2003), *Nova Carta de Atenas*. Disponível em <http://www.ceu-ectp.eu/index.asp?id=108>. (versão em Inglês)

Delgado, C. (2011), *A cidade para todos. Participação pública para a construção de cidades mais equitativas e inclusivas*, Tese de Doutoramento não publicada, Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.

Ferreira, P. (2009), “Juventude e género no espaço público europeu”, in T. Brabo (org.), *Género, educação e política: múltiplos olhares*, S. Paulo: Ícone e FAPESP.

Filgueiras, L. (1985 [1962]), *Da Função Social do Arquitecto: Para uma teoria da responsabilidade numa época de encruzilhada*, Porto: Edições do Curso de Arquitectura da Escola Superior de Belas Artes do Porto.

Fisher, F. e D. Tees (2005), *Competências-chave para a Melhoria da Governança Local. Conceitos e Estratégias*, Vol. 3., Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – Habitat), Nairobi, Quénia: Nações Unidas.

- Freire, P. (2009 [1968]), *Pedagogia do Oprimido*, 48ª Edição, S. Paulo: Paz e Terra.
- Freixo, M. (2006), *Teorias e Modelos de Comunicação*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Ghiglione, R., Matalon, B. (2005), *O inquérito. Teoria e Prática*, Oeiras: Celta Editora.
- Hershberger, R. G. (2008 [1988]), “A study of meaning and architecture”, in J. L.Nasar , *Environmental Aesthetics: Theory, research, & applications*, New York: Cambridge University Press.
- Jacobs, J. (2003 [1961]), *Morte e Vida de Grandes Cidades*, 2.ª Edição, São Paulo: Martins Fontes.
- Leach, N. (2005), *A anestésica da arquitectura*, Lisboa: Edições Antígona.
- Pombo, O. (2008), “Imigrantes, Estrangeiros e Cidadãos. A partir de H. Arendt e B. Russell”, in *Actas da Conferência Ibérica Educação para a Cidadania*, FCUL: Lisboa.
- Quivy, R., Campenhoudt, L. (2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Royal Town Planning Institute (2001), “New Vision for Planning”, Londres: RTPI, disponível em <http://www.rtpi.org.uk/download/245/RTPI-New-Vision-for-Planning.pdf>.
- Vala, J., Torres, A., Ramos, R. (2008), *Inquérito Europeu. Resultados Globais Comparativos. 2002/2004/2006*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; Instituto Superior da Ciência do Trabalho e da Empresa; Fundação para a Ciência e Tecnologia.