

## Aprender a planear a cidade inclusiva

### Learning how to plan the inclusive city

### Aprender a planear la ciudad inclusiva

*Carlos Almeida Marques. Doutor em Medio Ambiente: Instrumentos Socioeconómicos, Territoriales, Jurídicos y Educativos para el Desarrollo Sostenible e Doutor em Administração Pública, Ciências Sociais; ISCSP Universidade Técnica.  
E-mail: camarques@caam.com.pt*

*Domingos M. S. Rasteiro. Doutor em Ciências da Educação; Instituto Piaget.  
E-mail: drasteiro@sapo.pt*

#### Resumo

Num contexto em que se discute e se aprofunda a formação dos diferentes técnicos que contribuem para o planeamento e para a gestão das cidades, interessa aprofundar o conceito de cidade inclusiva como forma de repensar os paradigmas e os modelos de governança e de planeamento das cidades do século XXI. As cidades são, na atualidade, os grandes espaços para a vida humana nas suas várias dimensões, uma vez que a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas dependem muito das oportunidades e das condições que as cidades, como espaços urbanos, oferecem. No entanto, parece que estamos perante uma contradição com contornos difíceis. A grande concentração das pessoas e dos recursos geram oportunidades únicas, mas ao mesmo tempo criam novos problemas de exclusão social, pois nem todos participam de igual modo na vida da cidade, nem todos têm acesso aos recursos económicos, culturais, sociais, educacionais, de saúde, de tecnologia e de socialização que a cidade tem. A inclusão nas cidades é um desafio para que todos possam tirar o maior partido do meio urbano que segundo François Mitterrand é um dos mais geniais eventos da humanidade. A questão que se pretende abordar passa pela importância que arquitetos e urbanistas podem ter no desenvolvimento de cidades mais sustentáveis em que a função social da profissão permita que esses profissionais possam ser catalisadores de uma sociedade mais justa e equitativa.

**Palavras-chave:** Cidades inclusivas; Exclusão social; Planeamento urbano.

## Abstract

In a context in which the training of the different technicians who contribute to the planning and management of cities is discussed and deepened, it is important to deepen the concept of the inclusive city as a way of rethinking the paradigms and models of governance and planning of the cities of the century XXI. On one hand, cities are today the great spaces for human life in various dimensions, and the quality of life and well-being of people depend greatly on the opportunities and conditions that cities as urban spaces offer. However, it seems that we are facing a contradiction with difficult contours. The tight concentration of people and resources creates unique opportunities, but at the same time creates new problems of social exclusion, since not everyone participates equally in the life of the city, not everyone has access to the economic, cultural, social, educational, health, technology and socialization that the city possesses. Inclusion in cities is, therefore, a challenge so that everyone can make the most of the urban environment that François Mitterrand said is one of the most heinous events of humanity. The issue we intend to address revolves around the importance that architects and urban planners can have in the development of more sustainable cities in which the social function of these professions allows these professionals to be catalysts of a more just and equitable.

**Keywords:** Inclusive cities; Social exclusion, Urban planning.

## Resumen

En un contexto en que se discute y profundiza la formación de los diferentes técnicos que contribuyen a la planificación y la gestión de las ciudades, interesa profundizar el concepto de ciudad inclusiva como forma de repensar los paradigmas y los modelos de gobernanza y de planificación de las ciudades del siglo XXI. Por un lado, las ciudades son en la actualidad los grandes espacios para la vida humana en sus diversas dimensiones, siendo que la calidad de vida y el bienestar de las personas dependen mucho de las oportunidades y de las condiciones que las ciudades como espacios urbanos ofrecen. Sin embargo, parece que estamos ante una contradicción con contornos difícil. La creciente concentración de las personas y de los recursos generan oportunidades únicas, pero al mismo tiempo crean nuevos problemas de exclusión social, pues no todos participan de igual manera en la vida de la ciudad, no todos tienen acceso a los recursos económicos, culturales, sociales, educativos, la salud, la tecnología y la socialización que la ciudad posee. La inclusión en las ciudades es pues un desafío para que todos puedan sacar el mayor partido del medio urbano que según François Mitterrand es uno de los más geniales eventos de la humanidad. La cuestión que se pretende abordar pasa por la importancia que los arquitectos y urbanistas pueden tener en el desarrollo de ciudades más sustentables en que la función social de la profesión permita que estos profesionales puedan ser catalizadores de una sociedad más justa y equitativa.

**Palabras Clave:** Ciudades inclusivas; Exclusión social; Planificación urbana.

## AS CIDADES HOJE

**O** nosso mundo é cada vez mais urbano. Prevê-se que, nas próximas três décadas, o número de pessoas a viver nas cidades duplique, aproximando-se dos 5 milhões de indivíduos, ou seja, cerca de três quintos da população mundial viverá nas cidades. A qualidade de vida das pessoas, o desenvolvimento socioeconómico, o conhecimento e aprendizagem, o exercício dos valores, o exercício da cidadania e da democracia jogam-se muito nas dinâmicas sociais das cidades. Cidades que, por natureza, são espaços da diferença, da complexidade, da contradição de interesses, do exercício de poderes, muitas vezes, contraditórios. Desafios que se colocam à cidade como espaço coletivo de cidadania.

Atualmente, a população que vive em áreas urbanas atingiu a proporção de 54% do total mundial, segundo dados da Divisão de População das Nações Unidas, ou seja, cerca de 3,5 bilhões de pessoas residem atualmente em cidades. Pela primeira vez na história da humanidade, metade da população mundial vivia em zonas urbanas no final de 2011. Um relatório das Nações Unidas (2012) alega que entre 2011 e 2050, a população mundial deverá aumentar em 2,3 bilhões, passando de 7,0 bilhões para 9,3 bilhões. Ao mesmo tempo, a população que vive em áreas urbanas é projetada para ganhar 2,6 bilhões, passando de 3,6 bilhões em 2011 para 6,3 bilhões em 2050. Assim, é esperado que as áreas urbanas do mundo absorvam todo o crescimento populacional esperado para as próximas quatro décadas, sendo um fenómeno muito concentrado nos países em desenvolvimento.

Também, no Brasil, o problema é muito candente conforme refere Monte-Mór, (2003, apud Nascimento, 2016, p. 57).

O país chega ao segundo decênio do século XXI com cerca de 191 milhões de habitantes, sendo mais de 84% os residentes em áreas urbanas, números estes que traduzem os efeitos demográficos de um massivo processo de urbanização e que segue se intensificando, não só em termos populacionais, mas também em termos espaciais (crescimento de cidades e de usos tipicamente urbanos da terra) e sociais, com a difusão de valores e padrões de consumo urbanos para além dos limites das cidades.

Com uma população de 207,7 milhões de habitantes, em 2017, e uma taxa de crescimento populacional de 0,77% entre 2016 e 2017, cinco dos Estados brasileiros têm mais de 10 milhões de habitantes e as projeções demográficas prevêm que daqui a 26 anos (entre 2042 e 2043), a população vai atingir o seu limite máximo (228,4 milhões), e passará a decrescer nos anos seguintes. Uma das maiores concentrações urbanas é São Paulo, com cerca de 20 milhões de habitantes, com os problemas próprios que condicionam a qualidade da vida urbana, tornando-se prioritário o planeamento para prevenir e resolver esses problemas, como: degradação urbana, saturação das infraestruturas, problemas sociais, saturação das redes de abastecimento de água, energia, saneamento, transportes, e dos serviços de saúde, e de educação, tribunais etc.

A evolução, depois da Revolução Industrial, de uma mobilidade das populações para os ambientes urbanos, trouxe consigo uma escalada de urbanização que implicou mais concentração de recursos e oportunidades,

mas gerou, ao mesmo tempo, aquilo que as Nações Unidas se referem como o planeta das favelas. Esse processo de urbanização global que gera grandes metrópoles, com muitos milhões de habitantes, tem consequências nem sempre positivas para os grupos humanos. Isso implicou a perda das atividades tradicionais, a perda de muitos postos de trabalho, a pobreza crescente, a geração de minorias marginalizadas e as crises do imobiliário, numa visão da cidade de Balbo (2003 apud Harvey, 2009, p. 379):

A cidade está em todo o lugar: dividindo-se em diferentes partes separadas, com a aparência de formação de muitos 'microestados'. Os bairros ricos equipados com todos os tipos de serviços, tais como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e polícia privada patrulhando a área 24 horas, [os bairros pobres] permeados por ocupações ilegais onde a água é disponível apenas nas fontes públicas, sem serviço de saneamento existente, a eletricidade é pirateada por uns poucos privilegiados, as ruas se tornam correntes de lama quando chove e onde o compartilhamento da casa é a norma. Cada fragmento parece viver e funcionar autonomamente, segurando firme aquilo que se conseguiu agarrar na luta diária pela sobrevivência.

Segundo os autores citados, essas cidades desiguais resultam das políticas neoliberais, próprias de uma sociedade capitalista que utilizou as cidades como forma de absorver os seus excedentes, pondo em causa a cidade como espaço de liberdade, de democracia e de bem-estar social.

A este propósito, Domingues (2015) descreve a "cidade esponja" que quer significar o impreciso, o caótico, a condição polissémica da cidade, contrariando uma certa representação unidirecional e que face às transformações económicas e sociais, faz com que na cidade os arranha-céus, que representam o potentado económico e o "progresso" capitalista, coexistam com construções precárias que representam a pobreza e a exploração. As cidades são, como sempre, o expoente das civilizações humanas o que no nosso tempo quer significar o lugar de trabalho, do conhecimento, da tecnologia, da informação, mas são ao mesmo tempo a pobreza, a exploração e a marginalização social tão bem caracterizada por Mike Davis<sup>1</sup>.

Os processos de exclusão social que se geram são, segundo Merino e De la Flente (2007), fenómenos "estruturais" porque são uma realidade inerente a todas as sociedades, ou seja, resultado do sistema económico e social que vigora. Multidimensional, pois as variáveis que intervêm são múltiplas e combinam-se de formas diversas e com diferentes intensidades, de pessoa para pessoa e, de contexto para contexto. Cumulativo, pois as circunstâncias que estão na origem do processo se combinam e se agravam entre si. Global e variável, na medida em que afeta as pessoas no seu conjunto, em diferentes formas e intensidades, sendo as causas das vulnerabilidades e das desigualdades similares.

<sup>1</sup> Davis, M. *Planet of Slums*. London: Verso, 2006.

## AS CIDADES INCLUSIVAS

É nesse contexto que emergiram um conjunto de movimentos urbanos em torno da inclusão social e da democracia participativa. A inclusão pressupõe, conforme Canal (2010), o exercício da autonomia e da cooperação que estão assentes em três pilares fundamentais: a liberdade de cada indivíduo e de cada grupo se integrar de maneira diferente na vida da comunidade; a igualdade de oportunidades de todas as pessoas, independentemente das classes sociais, uma vez que, os mais desfavorecidos têm direito ao seu lugar na sociedade e à fraternidade, que expressa a necessidade de cooperação e de ser solidário, princípio muito importante quando vivemos numa sociedade urbana de alta densidade e muito complexa, em que os projetos de vida só se podem desenvolver num ambiente de cooperação e de solidariedade.

As comunidades locais desempenham um papel determinante, na atualidade da vida das cidades, na medida em que a resolução dos problemas e os novos desafios não podem ser afrontados sem a participação democrática dos cidadãos e dos seus grupos organizados. As cidades inclusivas exigem o exercício da inclusão e da autonomia local, pois os problemas e as dificuldades existem em lugares concretos, no bairro, na cidade, e porque as situações de exclusão existem e são observáveis, numa abordagem de proximidade, com manifestações visíveis. Exige-se, pois, que os governos locais possam ter cada vez mais autonomia e possam beneficiar-se de uma descentralização político-administrativa para que possam exercer e desenvolver as suas próprias políticas de inclusão. É necessário mobilizar as pessoas para a resolução dos seus próprios problemas, envolver todas as organizações sociais nesse processo, e que as decisões a tomar, no sentido de uma maior inclusão nas cidades, envolvam todos os atores sociais implicados no processo. Canal (2010), afirma que os processos de inclusão, sem o exercício da democracia participativa podem conduzir a formas de inclusão enviesadas, como sejam: a inclusão precária, a inclusão subordinada, que resultam de políticas de tipo assistencialista ou reativas, com baixo envolvimento dos próprios interessados.

O conceito de inclusão implica modelos de governança em que o poder formal tem de ser partilhado com as populações. O que está em causa é que as organizações da administração pública partilhem com as pessoas, com famílias e as com diferentes organizações, a soberania e as diferentes competências que lhes estão atribuídas, passando o Estado a exercer uma mediação de animação da rede de parceiros, para melhorar, definir e implementar políticas públicas. Esses modelos, não são de fácil implementação, pois é necessário interpretar o interesse geral e fazê-lo progredir, independentemente dos interesses mais particulares. Noutros casos, o peso dos interesses particulares não deixa emergir o interesse geral. Na governação de uma determinada comunidade ou determinado território, existem muitas discrepâncias, fricções e conflitos que só se podem ultrapassar havendo um quadro bem definido de objetivos e de políticas que sejam consensualizados coletivamente e que tornem mais eficaz e transparente a intervenção política na transformação do território e na melhoria das condições de vida para as populações.

Castells e Borja (1996), há vinte anos, chamavam à atenção para o protagonismo que as cidades têm vindo a adquirir em vários domínios: político, económico,

social e nos meios de comunicação de massas. Segundo os autores, esse protagonismo deve-se ao facto da articulação que se desenvolve entre as administrações públicas e os agentes económicos, as organizações sociais e cívicas, os sectores intelectuais e profissionais e os meios de comunicação.

Essa articulação entre as instituições políticas e a sociedade civil resulta na resposta a um conjunto de objetivos muito importantes para a vida das cidades: a mediação dos conflitos entre vários níveis da administração e os atores do desenvolvimento; a definição em conjunto com os vários agentes dos produtos e eventos, âncora da cidade; a definição de grandes projetos estratégicos, envolvendo a participação das populações e dos agentes de desenvolvimento e a mobilização sociopolítica para a afirmação de uma identidade e de uma autonomia que define os contornos e as metas do desenvolvimento.

As cidades procuram responder a propósitos económicos, políticos e culturais do nosso tempo, como sejam: a) a necessidade de dar respostas integradas aos problemas do emprego, da educação, da cultura da habitação, dos transportes; b) a concertação de esforços entre entidades públicas e privadas para o desenvolvimento e a sustentabilidade e, c) o desenvolvimento de novos mecanismos que estimulem a participação política e a relação entre o governo e a população, bem como, a promoção da organização de grupos sociais.

Verifica-se que as cidades com maiores níveis de desenvolvimento, no mundo da economia global, são aquelas que respondem, em tempo, às mutações dos mercados, que revelam flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e capacidade de se inserirem em redes internacionais. A importância da inovação do tecido empresarial, nomeadamente das pequenas e médias empresas e da qualificação dos recursos humanos parecem fatores determinantes para a atratividade das cidades.

Como refere o relatório da União Europeia (2011, p. 12):

Cities play a crucial role as motors of the economy, as places of connectivity, creativity and innovation, and as service centers for their surrounding areas. Cities are also places where problems such as unemployment, segregation and poverty are concentrated. The development of our cities will determine the future economic, social and territorial development of the European Union.

Refere-se no mesmo documento que é necessária uma política europeia para as cidades se quisermos manter o modelo de desenvolvimento urbano europeu vivo, sendo vital que cidades em crise saibam gerir a transição para mais uma sustentável trajetória de desenvolvimento. Precisamos de políticas quer para as cidades em crise, quer para as cidades de sucesso; caso contrário, corremos o risco de ver uma Europa a duas velocidades, com as consequências negativas em termos sociais económicos e ambientais.

Para enfrentar essas dificuldades e esses problemas, a União Europeia, na Carta de Leipzig (2007), já tinha adaptado e recomendado um conjunto de medidas que ficaram consignadas nesse documento e que reflete o acordo entre os estados membros, acerca das políticas a seguir para as cidades, seguindo os propósitos do desenvolvimento urbano sustentável, entendido na sua tripla

vertente económica, social e ambiental, por meio da promoção de uma organização territorial baseada numa estrutura urbana policêntrica. Recomenda-se um desenvolvimento urbano integrado; uma aposta na qualidade do espaço público; uma qualificação da rede de infraestruturas de suporte; uma aposta na inovação e na educação, apostando na educação ao longo da vida e na difusão do conhecimento; uma atenção muito ativa aos problemas da exclusão económica, social e territorial; uma melhoria do ambiente físico no que se refere à qualidade global da cidade; o reforço da economia local e da atratividade, fixando novas empresas e fomentando o desenvolvimento socioeconómico.

A esse propósito, a Declaração de Toledo (2010), que contribuiu para a estratégia da Europa 2020 e que introduziu o conceito de regeneração urbana integrada, veio reforçar alguns desses aspectos, nomeadamente, reforçando a necessidade de um desenvolvimento urbano mais sustentável e mais inclusivo, respondendo aos novos desafios colocados pela recessão e pela crise social daí derivada, reconhecendo que muitas das cidades europeias enfrentam, hoje, problemas que requerem uma atenção muito particular, como sejam: os problemas da população idosa, dos jovens desocupados, das crianças sem famílias de acolhimento, os novos modelos de família, as questões da multiculturalidade, os problemas dos elevados níveis de desemprego. Por essas razões alguns autores as consideram “cidades em crise”.

Na gestão social das cidades devem ser mobilizadas as apertações da inovação social, conforme Freitas e Stevens (2014). Um conceito amplo que pode assumir muitas formas e projetos como: novos percursos educativos para crianças, jovens ou adultos de grupos desfavorecidos, pessoas portadoras de deficiência, desempregados e outros projetos destinados a tornar a vida melhor para os grupos-alvo que estejam em risco de exclusão. Essa é uma ferramenta essencial quando falamos de inclusão nas cidades, estimulando o desenvolvimento local, incentivando parcerias entre organizações públicas e privadas, fornecendo uma ferramenta poderosa para mobilizar comunidades e organizações, bem como os cidadãos.

É nesse plano que faz sentido falar de cidades inclusivas. O que é uma cidade inclusiva? Uma cidade inclusiva é a que promove o crescimento com equidade. Conforme refere Sorkin (2014, p. 1) quando fala da equidade nas cidades:

[...] La solución tiene bastante que ver con la equidad. Cuando hablamos de sostenibilidad hablamos de la distribución equitativa de los recursos. Y la extrema desigualdad que caracteriza a las ciudades americanas, latinoamericanas y muchas ciudades del mundo es algo que debe ser abordado (SORKIN, 2014, p. 1).

A cidade inclusiva é um lugar onde todos, independentemente dos seus meios económicos, de género, raça, etnia ou religião, está habilitado e capacitado para participar plenamente nas oportunidades sociais, económicas e políticas que as cidades têm para oferecer. O planeamento participativo da tomada de decisões é o centro da cidade inclusiva. Balbo, Jórdan e Simioni (2003), para a definir, fundamenta-se na definição das Nações Unidas (2000) que identifica cidade inclusiva como: “O lugar onde qualquer pessoa, independentemente de situação

económica, sexo, idade, raça ou religião, tem possibilidades de participar de forma produtiva e positivamente nas oportunidades que a cidade tem para oferecer” (NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 310).

O mandato estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas para ONU-HABITAT, conforme Nações Unidas - Guia Online (s.d) é o de promover cidades social e ambientalmente sustentáveis, com o objetivo de proporcionar condições adequadas para todos e tendo em desenvolvimento um conjunto de programas: Programa de Melhores Práticas e Liderança Local, Aliança das Cidades, Observatório Urbano Global, Rede Global de Ferramentas do Solo, Cidades Mais Seguras, Iniciativas em Cidades e Mudanças Climáticas, Água e Saneamento para as Cidades e Melhoramento das Habitações Precárias.

No último relatório deste programa Estado das Cidades do Mundo, Nações Unidas (2012), definem-se um conjunto de ações que se devem implementar no sentido de diminuir as desigualdades nas cidades, defendendo os autores que as autoridades municipais devem desenvolver políticas de inclusão, reduzindo as grandes desigualdades sociais, económicas, políticas e culturais.

O desafio que é colocado pelas cidades inclusivas é o de desenvolverem uma política global de captação e distribuição dos recursos em que sejam respeitados os direitos políticos, sociais, e culturais, sendo necessário repensar os sistemas e as estruturas existentes para se alcançar esse objetivo. Conforme afirma Rasteiro (2017), promover a inclusão não é apenas socialmente justo, mas é necessário para o crescimento e, fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável. A governança urbana reduz desigualdade e tensão social, incorpora o conhecimento, a produtividade social e o capital dos pobres e desfavorecidos no desenvolvimento da cidade.

Segundo Borja (2003), as políticas inclusivas nas cidades, podem ter várias dimensões: a) o urbanismo, por meio da atenção às zonas mais deprimidas e guetizadas, promovendo a qualificação dos espaços públicos, instalando equipamentos que qualifiquem esses lugares; b) a cultura, favorecendo o exercício da cidadania e a organização de ações de integração e de sociabilização para que todos os grupos sociais obtenham adequados níveis de reconhecimento social; c) ações socioeconómicas e educativas, no sentido de atrair atividades geradoras de emprego e desenvolvimento de programas de apoio aos pequenos e médios empresários, ao mesmo tempo, dando uma atenção particular à formação contínua e combate ao abandono e absentismo escolar, desenvolvendo programas de formação dirigidos a grupos específicos, que tendencialmente ficam à margem dos sistemas universais; d) a inovação política e legal que favoreça os direitos de todos aos serviços e aos recursos. Outro grande desafio é o uso das tecnologias da informação e da comunicação, cruzando o desenvolvimento urbano com a utilização das tecnologias, aplicadas aos serviços públicos, ao desenvolvimento económico local e às práticas democráticas de participação dos cidadãos em processos de tomadas de decisão. Assim, fomenta-se e explora-se a inclusão digital como um novo campo que abre múltiplas possibilidades. Conforme refere Firmino (2007), perspectiva-se uma vertente do desenvolvimento em que o autor designa de desenvolvimento urbano-tecnológico, que favorece novos processos de planeamento e de consolidação das políticas públicas, intervindo nas cidades,



tendo em consideração as tecnologias, mas também o ambiente, cada vez mais, multicultural, heterogêneo, caótico, desequilibrado e dinâmico.

## PLANEAR CIDADES INCLUSIVAS

O descrito nos capítulos anteriores proporciona uma visão global do conceito de cidade inclusiva, o qual fundamenta a sua formulação teórica e operativa num conjunto multidisciplinar de princípios e estratégias sociais e territoriais, que devem conduzir a uma significativa melhoria das condições de vida das atuais sociedades urbanas. A cidade inclusiva, tal como se procurou descrever, não constitui de *per si* uma proposta de desenho urbano, mas, antes, um processo de atuação, suportado no exercício da cidadania, que procura identificar relações programáticas, visando integrar a individualidade e a diversidade social.

Adotando um conceito filosófico "situacionista, diremos que a realidade é o campo de trabalho para os arquitetos e urbanistas da cidade inclusiva. Um campo sujeito a fortes interesses económicos, cuja atuação terá de ser cativada para este modelo de cidade, considerando, para o efeito, uma ideia-chave preconizada:

"Solving urban problems now requires taking into account the cultural, environmental, legal, or societal reality surrounding a specific place in which the subjective experience and opinions of citizens are becoming as important as the physical manifestation of buildings and public services in the urban landscape" (E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries, 2015, p. 72)

Somos, contudo, levados a pensar que tal missão constitui uma árdua tarefa no plano da arquitetura e do urbanismo, exigindo porventura reconfigurar o ensino, a prática e os próprios conceitos disciplinares, face às complexas problemáticas que caracterizam o vasto universo urbano contemporâneo, cuja abordagem passa a estar na dependência da atuação conjugada de um amplo leque de intervenientes que sejam capazes de concretizar as metas e objetivos apontados pelas novas agendas internacionais que visam a pretendida coesão social e territorial.

Em urbanismo, "um modelo" como o da "cidade inclusiva" é uma invenção, um expediente, uma espécie de "máquina imaginária" que o homem constrói artificialmente como forma de representação ou abstração de uma determinada realidade existente. Uma dinâmica desse tipo é muito relevante para a concepção de teorias empíricas assentes em modelos arquitetónicos e urbanísticos que normalmente são construídos tanto com base na lógica - especialmente a do conhecimento técnico - como na experiência do quotidiano, no qual, frequentemente, os factos não correspondem à construção racional ou ideal teoricamente formulada.

Perante o anteriormente exposto podemos colocar a seguinte questão: *Como aprender a planejar cidades inclusivas?*

Para tentar responder a essa questão, recorreremos a um grupo de outras questões que integram a chamada para essa edição dos Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, como sejam:

[...] no que concerne às abordagens pedagógicas, como se posiciona o Ensino diante da ideia de conhecimento universalmente válido e de uma experiência particular e histórica? De quais formas, diante da tradição, adota um comportamento reflexivo que ultrapasse o arbítrio de opiniões prévias, preconceitos, dogmas? E, uma vez liberto do preconceito, como o Ensino considera a virtude do conceito nos processos de aprendizagem?

Partamos da ideia de conhecimento universalmente válido e de uma experiência particular e histórica da cidade, criação da cultura humana, que corresponde, em cada tempo, a uma relação com a matriz urbana real, a qual muito provavelmente nunca conseguiu criar um ambiente social verdadeiramente inclusivo.

Durante séculos, a ordem social das cidades esteve organizada segundo três classes principais: o clero, a nobreza e o povo. Pese a existência dessa rígida estratificação social, a cidade pré-industrial desde há longo tempo foi tomada como exemplo a adotar por vários urbanistas, desde Ruskin e Camilo Sitte na sua obra "A construção de cidades segundo princípios artísticos" (1889), a Aldo Rossi em "L'architettura della Città" (1966), ou Robert Krier em "L'Espace de la Ville: Theorie et Pratique" (1975), a par de Cartas e Convenções internacionais, já anteriormente referidas, às quais acrescentamos a "Carta de Lisboa sobre a Reabilitação Urbana Integrada" (1995). Hoje esses pequenos centros históricos, das vastas áreas metropolitanas, são objeto de estudo e matéria do ensino académico, sendo considerados espaços de excelência urbanística e, recorrentemente, classificados como valor patrimonial.

No seguimento dessa experiência urbana pré-industrial, é do nosso conhecimento que vários pensadores dedicaram enorme esforço intelectual para conceber modelos de cidades inclusivas, compagináveis com o processo conjugado da industrialização e da urbanização. Em "Urbanismo, Utopias e Realidades", Françoise Choay faz uma concisa antologia desse período histórico. O Plano de Cerdà para o Ensanche de Barcelona, concebido segundo uma configuração hipodâmica do tecido urbano, corresponde provavelmente ao exemplo mais significativo da vontade de conceber uma cidade que associava coesão social e territorial - a ideia de uma "**cidade igualitária**" - fundada a partir de um princípio de igualdade, em termos de mobilidade urbana, mas também, nas redes de distribuição de água e de saneamento que deveriam ser canalizadas e ligadas diretamente a cada habitação.

Atingido o propósito da preservação desses magníficos espaços urbanos, eis que atualmente essa cidade histórica tende a perder o "espírito do local" e com ele a sua coesão social, para se transformar num cenário urbano, que alimenta uma florescente indústria turística e intensa procura pelo setor terciário. Os residentes locais são assediados por uma voraz especulação imobiliária que leva a um processo de gentrificação, em favor de uma classe economicamente abastada.

Recusando tanto a tradição da cidade clássica, como o conceito da cidade neo-clássica ou burguesa, os funcionalistas do Movimento Moderno, vão procurar apagar a sua memória contrapondo um novo modelo de cidade. Não o fazem, porém, de modo arbitrário, o que nos permite responder à segunda questão colocada pela chamada: *Que formas, diante da tradição, (o ensino) adota um comportamento reflexivo que ultrapasse o arbítrio de opiniões prévias, preconceitos, dogmas?*

O Movimento Moderno elaborou todo um conjunto de paradigmas, sob os quais, inúmeros arquitetos e urbanistas se formaram. Para os funcionalistas, a cidade inclusiva consistia, genericamente, na ideia de garantir ao “homem novo”, um homem matematicamente definido nos padrões do MODULOR e nas áreas da “Habitação Mínima” construídas para formar as denominadas “Unidades de Vizinhança”, ou “Cidades Jardim Verticais”, segundo um conceito de zonamento estratificado relativamente às funções básicas de habitação, circulação, trabalho e lazer.

Porém, após o segundo pós-guerra, o modelo urbano funcionalista não conseguiu adequar-se a uma realidade completamente distinta da originalmente concebida. Gradualmente, o zonamento foi transformado num processo de classificação e qualificação do solo, que descarta o suporte de uma estrutura orgânica hierarquizada e de referências à geografia e história local, sendo, por isso, incapaz de estabelecer a sua ligação a uma desejável sintaxe configuracional do espaço, o que conduziu à desconstrução da paisagem urbana e à entropia das formas de territorialização. O idealismo funcionalista foi, assim, desvirtuado pela lógica da *City as a Growth Machine*, a que se refere Logan e Molotch (2007, p. 56-51).

Aparentemente, não tem sido tomado em atenção, por muitos dos académicos das ciências sociais urbanas, que o espaço é uma *commodity* do mercado que pode produzir riqueza e poder para os seus donos e isso pode explicar porque um certo grupo de pessoas tenha um interesse entusiástico no ordenamento da vida urbana.

[...] para aqueles que contam, (grupos de interesse / membros de uma oligarquia organizada) a cidade é uma máquina de crescimento, que pode incrementar a agregação de rendas e armar relações de riqueza para os que estão na posição certa para delas beneficiar. O desejo pelo crescimento cria consensos entre uma vasta variedade de grupos de elite, independentemente do quanto possam estar divididos sobre outros assuntos.

Essa realidade demonstra, geralmente, uma ausência da aceção do “urbanismo” nas suas várias expressões, pelo que qualquer processo de ensino tem enormes dificuldades de equacionar, teórica e empiricamente, essa cidade como máquina de crescimento.

Acresce a esse facto, como que já tivemos ocasião de observar, que a desigualdade é uma característica inerente à cidade e ao seu plano, uma vez que, como refere Correia (2001, p. 451),

[...] este só pode cumprir os seus objectivos de ordenamento do espaço se contiver medidas de conteúdo diverso em relação às várias parcelas de terrenos.

Porém, para Correia (2001, p. 453), a crítica que pode ser feita às concepções desvalorizadoras da importância do princípio da igualdade, no contexto da planificação urbanística, baseiam-se num equívoco.

Consiste este na ideia de que a *antinomia* entre o princípio da igualdade e o princípio do ordenamento racional do território tem como consequência inevitável a supremacia deste em face daquele. Ora, se é verdade que uma submissão completa do plano ao princípio da igualdade formal teria como resultado uma *paralisação* [...] da actividade de planificação urbanística, não é menos certo que a defesa da tese segundo a qual o princípio da igualdade não tem nada a ver, [...], com o plano urbanístico conduziria a *graves injustiças*.

Para esse autor, trata-se de um conflito que deve ser superado, segundo termos que possibilitem a correção dos efeitos *desiguais* do planeamento urbano.

A superação desse conflito é o maior desafio que o conceito de cidades inclusivas coloca aos arquitetos e urbanistas, ou seja, o de encontrar *meios de compromisso social* entre as políticas neoliberais, que continuam a adotar o planeamento urbano tradicional (zonificado e especulativo) e as comunidades urbanas que reclamam protagonismo na construção da cidade como espaço comum, capaz de satisfazer as suas necessidades básicas, independentemente das diferenças culturais, género, idade, estatus económico ou social.

## CONCLUSÃO

As teorias e conceitos que se apresentaram ao longo deste artigo, não são mais do que uma tentativa (a quatro mãos) de “busca de convicções” sobre as quais seja possível reforçar as linhas de investigação e concertar metodologias sobre o que é, na contemporaneidade, uma cidade inclusiva.

Pensamos que tal como no passado, esse processo encerra um desafio aos dogmas e paradigmas instituídos, mas sem deixar de ver neles os princípios conceituais que permanecem válidos e que podemos integrar numa nova cadeia de valores arquitetónicos e urbanísticos.

Planear a cidade inclusiva, implica igualmente considerar o conceito de desenvolvimento sustentável como elemento de equidade e justiça social, no sentido de diminuir as desigualdades nas cidades, mas também, o conceito de decrescimento sustentável, fortemente relacionado com a economia ambiental e a economia ecológica. Para tanto, sugere-se ser necessário introduzir novos métodos e abordagens que capacitem arquitetos e urbanistas para o planeamento de cidades inclusivas.

Outro aspeto, anteriormente relevado, é o da resiliência urbana, considerando que a cidade é também uma “máquina ambiental” e que os limites no uso do

meio ambiente e da capacidade restaurativa da natureza, são hoje reconhecidos como fatores-chave associados à igualdade do direito de captação e distribuição dos recursos.

Concluimos com a ideia de que aprender a planejar a cidade inclusiva, no sentido mais amplo desse conceito, significa adotar uma “nova cultura da construção da cidade” entendida como a soma de todos os aspectos culturais, econômicos, tecnológicos, sociais e ecológicos que influem na qualidade e no processo de planejamento e construção. Consideramos que essa visão deveria compreender todo o espaço da cidade, público e privado.

## REFERÊNCIAS

- BALBO, M.; JORDÁN, R.; SIMIONI, D. *La ciudad inclusiva*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2003.
- BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.
- CANAL, R. *Inclusão Social y Democracia Participativa*. De la discusión conceptual a la acción local. 2010. Disponível em: <[http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/IGOP\\_inclusion\\_democracy\\_EN\\_20110921.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/IGOP_inclusion_democracy_EN_20110921.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- CARTA DE LEIPZIG Sobre as cidades europeias sustentáveis. 2007. Disponível em: <[http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs\\_ref/Documents/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Internacional/Carta%20de%20Leipzig.pdf](http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/Documents/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Internacional/Carta%20de%20Leipzig.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2014.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, n. 45, p. 152-166, 1996.
- CGLU. Carta europeia de salvaguarda dos Direitos Humanos humanos na cidade. 2012. Disponível em: <[http://issuu.com/uclgcglu/docs/european\\_charter\\_human\\_rights\\_city?e=5168798/2931154](http://issuu.com/uclgcglu/docs/european_charter_human_rights_city?e=5168798/2931154)>. Acesso em: 15 out. 2014.
- CORREIA, F. A. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
- DECLARAÇÃO DE TOLEDO. 21 jun. 2010 <[http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/docs/relacoes\\_internacionais/Cmun\\_final\\_RIM\\_2010\\_doc.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/docs/relacoes_internacionais/Cmun_final_RIM_2010_doc.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2014.
- DOMINGUES, A. Cidade Esponja. *XXI Ter Opinião*, n. 4, p. 18-31, 2015.
- E-GOVERNANCE AND URBAN POLICY DESIGN IN DEVELOPING COUNTRIES. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi: UN-Habitat, 2015.

- FREITAS, M. S.; ESTEVENS, A. *Territórios resilientes e socialmente inovadores: desafios e paradoxos à transformação e mudança face a disrupções e processos com expressões difusas e diluídas no tempo*. Disponível em: <[http://www.aps.pt/vii\\_congresso/papers/finais/PAP1014\\_ed.pdf](http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1014_ed.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2014.
- FIRMINO, R. J. A Cidade e as Tecnologias da Informação e Comunicação. *Revista de Desenvolvimento Regional*, n. 3, p. 168-190, 2007. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/194/299>>. Acesso em: 30 mar. 2018.
- HARVEY, A. A Liberdade da Cidade. (GEOUSP, Ed.) *Espaço e Tempo*, n. 26, p. 9-17, 2009.
- LOGAN, J.; MOLOTCH, H. *Urban Fortunes*. Berkeley: University of California Press, 2007.
- MERINO, R.; de LA FUENTE, G. *Sociologia para la Intervencion Social y Educativa*. Madrid: Editorial Complutense, 2007.
- NAÇÕES UNIDAS. Estado das Cidades do Mundo 2011/2012-Unindo o Urbano Dividido. 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408\\_cidadesdomundo\\_portugues.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2014.
- NAÇÕES UNIDAS. (s.d.). *Guia Online*. Disponível em: <[http://redeinclusao.web.ua.pt/docstation/com\\_docstation/19/direitos.pdf](http://redeinclusao.web.ua.pt/docstation/com_docstation/19/direitos.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2013.
- NASCIMENTO, E. Urbanização, Globalização e Exclusão Social: Reflexões a Partir do Caso Brasileiro. *Revista Geográfica de América Central*, n. 57, p. 43-67, 2016. Disponível em: <[http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewil4o6Dk9\\_YAhXFaRQKHSk6A2MQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.una.ac.cr%2Findex.php%2Fgeografica%2Farticle%2Fdownload%2F8895%2F10197&usg=AOvVaw2z9myPv0MWPcir1s6-Jz1X](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewil4o6Dk9_YAhXFaRQKHSk6A2MQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.una.ac.cr%2Findex.php%2Fgeografica%2Farticle%2Fdownload%2F8895%2F10197&usg=AOvVaw2z9myPv0MWPcir1s6-Jz1X)>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- RASTEIRO, D. *Rutas Para la Inclusión social en Portugal - dos estudios de casos centrados en las políticas locales para las personas con discapacidad*. Tese (Doutorado em Ciências da Educação)-Universidade de Extremadura, 2017. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/19349>>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- SORKIN, M. *Ciudades inclusivas: retos y oportunidades para el siglo XXI*. Disponível em: <<http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2014/10/22/ciudades-inclusivas/>>. Acesso em: 24 out. 2015.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tornar o Espaço Europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*. Comunicação da Comissão Europeia, 2011. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/policies/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_pt.htm)>. Acesso em: 20 set. 2015.