

URBANISMO E MOBILIDADE

# Que papel na inclusão social?

VOLUME III A VISÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS





URBANISMO E MOBILIDADE

# Que papel na inclusão social?

VOLUME III A VISÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS

**Joana Carvalho**

# Índice

Agradecimentos.....	05
Introdução.....	06
CAPÍTULO I	
Linhas orientadoras europeias e nacionais.....	08
CAPÍTULO II	
Metodologia e descrição dos participantes.....	14
CAPÍTULO III	
A visão de atores locais.....	16
CAPÍTULO IV	
A visão de atores nacionais.....	39
Conclusões e Recomendações da EAPN Portugal.....	51

# Agradecimentos

A EAPN Portugal expressa o seu reconhecimento a todas as entidades, profissionais e especialistas que contribuíram para a construção deste terceiro volume, cujo propósito é aprofundar a compreensão das relações entre urbanismo, mobilidade e desigualdades sociais, bem como reforçar a centralidade destes domínios nas políticas públicas de inclusão.

Começamos por agradecer aos representantes das autarquias que participaram neste estudo, pela disponibilidade, clareza e rigor com que partilharam os seus diagnósticos, experiências e desafios. O conhecimento produzido neste trabalho só foi possível graças à abertura e colaboração dos municípios envolvidos, que permitiram compreender, a partir do terreno, as tensões e oportunidades que moldam hoje a mobilidade e a qualidade de vida das populações, especialmente das mais vulneráveis. Os núcleos distritais da EAPN Portugal tiveram um papel particularmente relevante na facilitação de contactos e articulação com os representantes das autarquias entrevistados neste volume.

Almada	Arq.º Luís Bernardo	Diretor do Dep. de Planeamento Urbanístico
Arouca	Dr. António Carlos Duarte	Vereador
Beja	Dr.ª Maria Goreti Margalha	Gabinete de Gestão da Mobilidade
Braga	Dr.ª Olga Pereira	Vereadora
Castelo Branco	Dr. Leopoldo Rodrigues	Presidente
Covilhã	Dr.ª Isabel Matias	Chefe de Divisão
Évora	Dr.ª Carmen Carvalheira	Vereadora
Gondomar	Arq.ª Simone Ruivo	Divisão de Planeamento
Guimarães	Dr.ª Adelina Paula Pinto	Vice-presidente
Leiria	Dr. Luís Lopes	Vereador
Mangualde	Dr. João Cruz	Vice-presidente
Oliveira de Frades	Dr. Ruben Gonçalves	Planeamento e Urbanismo
Ovar	Dr. António Bebiano	Vereador
Ponte de Sor	Dr.ª Sara Martins	Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística
Portalegre	Dr.ª Cláudia Capote	Chefe de Divisão
Porto	Dr. Pedro Baganha	Vereador
Santarém	Dr. Pedro Gouveia	Vereador
Vendas Novas	Dr.ª Marlene Macedo	Mobilidade e Transportes
Vila Real	Dr. Adriano Sousa	Vereador

Agradecemos igualmente às entidades nacionais entrevistadas, pela relevância estratégica dos contributos prestados, nomeadamente, à Senhora Secretária de Estado da Mobilidade, Dra. Cristina Pinto Dias; ao Diretor de Serviços, de Estudos, Avaliação e Prospetiva do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., Dr. Rui Velasco Martins; ao Presidente da Mobi.e, Dr. Luís Barroso; da ADENE, ao Diretor de Indústria e Transição Energética e Coordenador da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o combate à Pobreza Energética, Dr. Manuel Casquiço, ao Coordenador de Edifícios na Direção de Edifícios e Eficiência de Recursos, Dr. Nuno Baptista, e à Técnica Especialista na Direção de Sustentabilidade e Mobilidade, Dr.ª Vanessa Faia. As reflexões técnicas e prospetivas que nos foram disponibilizadas constituem um alicerce fundamental para a leitura integrada entre políticas locais e enquadramentos regulatórios.



# INTRODUÇÃO

**A** EAPN Portugal<sup>1</sup> publica este e-book como parte de um percurso iniciado nos volumes anteriores, com o objetivo de aprofundar a compreensão das relações entre o desenho e a governação do território, os sistemas de mobilidade e as múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão social<sup>2</sup>. Em 2023, foi elaborado o primeiro e-book<sup>3</sup>, centrado na análise de casos inspiradores de práticas de urbanismo e mobilidade que promovam maior inclusão, justiça espacial, acesso à cidade, a serviços, a espaços verdes. Este primeiro volume foi desenvolvido em torno dos contributos de especialistas de diferentes áreas (engenharia, arquitetura, urbanismo, sociologia, geografia). Em 2024, surgiu um segundo volume<sup>4</sup>, desta vez centrado na visão e contributos das pessoas – os utilizadores dos espaços e dos serviços de mobilidade (com a participação de diferentes grupos: crianças, idosos, pessoas com mobilidade condicionada, pessoas em situação de vulnerabilidade financeira, trabalhadores por turnos). O presente volume centra-se na voz dos atores institucionais (autarquias e entidades de âmbito nacional) com responsabilidade

direta ou indireta na formulação, implementação, regulação e monitorização de políticas públicas de urbanismo e mobilidade.

---

1. A Rede Europeia Anti Pobreza Portugal (EAPN Portugal) é uma organização nacional que tem como principal objetivo o combate à pobreza e à exclusão social, com representação nos 18 distritos continentais e na Região Autónoma da Madeira. A EAPN Portugal representa ao nível nacional a European Anti Poverty Network, com sede em Bruxelas. A Organização tem como objetivos estabelecer e reforçar o trabalho em rede; contribuir para a definição de programas e políticas de ação social; fazer *lobby* para e com os grupos vulneráveis; e promover a integração social dos que vivem em situação de pobreza e exclusão social. As áreas de intervenção da Organização centram-se em projetos nacionais e internacionais, investigação, formação, informação, participação e *lobby*.

2. A iniciativa de elaboração de um e-book com o objetivo de analisar as formas como as áreas do urbanismo e mobilidade se relacionam com situações de pobreza e exclusão social surgiu no âmbito de um grupo de trabalho interno da EAPN Portugal sobre Ecologia e Pobreza. Este grupo tem desenvolvido o seu trabalho em torno do estudo e acompanhamento da problemática da pobreza energética quer ao nível nacional, quer europeu, e também dos processos de Transição Verde na Europa, procurando refletir sobre os desafios e recomendações nestas áreas e desenvolver contributos para os processos de acompanhamento do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

3. E-book Urbanismo e Mobilidade - Volume 1 - EAPN Portugal

4. E-book Urbanismo e Mobilidade - Volume 2 - EAPN Portugal



O contexto europeu e nacional torna esta reflexão particularmente premente. A União Europeia reconhece que as cidades e áreas urbanas estão no centro dos grandes desafios contemporâneos (como habitação acessível, qualidade do ar, pobreza energética, desigualdades territoriais, entre outras) e tem vindo a reforçar o quadro de políticas e instrumentos que convocam os municípios a agir de forma integrada, com enfoque em mobilidade sustentável, segura, acessível e inteligente, em planeamento urbano inclusivo e em serviços públicos de proximidade.

Este volume tem por base uma metodologia qualitativa, assente em 23 entrevistas semiestruturadas: 19 a representantes de municípios (responsáveis políticos e técnicos) e quatro a entidades de âmbito nacional. A recolha centrou-se em políticas e práticas em curso, participação e envolvimento comunitário, avaliação e monitorização, impacto na inclusão social, desafios e fatores facilitadores. Os testemunhos recolhidos não têm pretensão de representatividade do território nacional, mas sim de fornecer uma base qualitativa para reflexão e aprendizagem.

Este e-book organiza-se em quatro partes articuladas. O Capítulo I analisa aspetos do enquadramento europeu e nacional, sublinhando a centralidade urba-

na nos desafios da habitação, mobilidade e inclusão, e recorda o conceito de pobreza de mobilidade. O Capítulo II descreve a metodologia e os participantes. O Capítulo III reúne os contributos de atores locais, analisando transportes públicos, mobilidade suave, espaços verdes, acessibilidades, habitação, participação cidadã e de entidades, avaliação e informação, desafios, dificuldades operacionais e fatores facilitadores. O Capítulo IV integra a visão de atores nacionais (ADENE, Mobi.e, IMT e tutela governativa), oferecendo um quadro estratégico que ajuda a analisar a articulação entre a escala local e a escala nacional. Por fim, apresentamos as conclusões e recomendações da EAPN Portugal, propondo prioridades para uma agenda pública de urbanismo e mobilidade socialmente justa, territorialmente equilibrada e centrada nas pessoas.

A relevância deste volume reside na combinação entre a voz do terreno e o quadro institucional, ao reunir perspetivas locais e nacionais. Considerando a multidimensionalidade das problemáticas da pobreza e exclusão social, entendemos que é também na articulação entre desenho urbano e do uso do solo, sistemas de mobilidade e justiça social que se contribui para a inclusão e a equidade no quotidiano das nossas sociedades.

# Linhas orientadoras Europeias e Nacionais

Cerca de 75%<sup>5</sup> da população da União Europeia (UE), o que corresponde a quase 340 milhões de pessoas, vivem em cidades e outras áreas urbanas<sup>6</sup>. A UE está a atravessar um processo de urbanização crescente e possui uma grande diversidade de áreas urbanas, que vão desde pequenas cidades a grandes metrópoles<sup>7</sup>. Em 2021, 39% da população da UE distribuía-se por cerca de 700 cidades, 36% residia em cerca de 9 000 vilas ou subúrbios e 25% morava em zonas rurais<sup>8</sup>. Verificamos que a população das cidades e subúrbios da UE está a crescer, enquanto a população rural está a diminuir.

Um inquérito do Eurobarómetro sobre “Opinião pública sobre os desafios urbanos e o investimento nas cidades”<sup>9</sup> indica que o problema apontado como mais imediato e urgente pelos europeus que vivem nas cidades é a falta de habitação a preços acessíveis (51%). Um terço dos inquiridos (33%) aponta o desemprego ou a falta de oportunidades de emprego; valores semelhantes são também apontados em relação à falta de serviços públicos de qualidade (32%)

e à pobreza ou à falta de habitação (32%). Por sua vez, os inquiridos que residem em cidades e subúrbios classificam a falta de habitação a preços acessíveis também em primeiro lugar (37%), mas seguida da falta de serviços públicos (30%) e do desemprego ou da falta de oportunidades de emprego (29%). Em termos de aspetos que mais precisam de melhorias, a qualidade dos serviços públicos (42%) e a segurança em espaços públicos (36%) vêm em primeiro lugar para os inquiridos que vivem em cidades. Seguem-se

5. Urban-rural Europe - introduction - Statistics Explained - Eurostat

6. Para a definição de cidades, o Eurostat utiliza as seguintes categorias, sendo que as duas primeiras se referem a áreas urbanas: (i) cidades (áreas densamente povoadas, com 38,9% da população da UE); (ii) vilas (towns) e subúrbios (áreas de densidade intermédia, com 35,9% da população da UE); e (iii) áreas rurais (áreas pouco povoadas, com 25,2% da população da UE). Urban-rural Europe - introduction - Statistics Explained - Eurostat

7. Dijkstra, L. and Testori, G., Trends, Challenges and Opportunities in EU Cities: Supporting the EU Cities Agenda, European Commission, Ispra, 2025.

8. Urban-rural Europe - introduction - Statistics Explained - Eurostat

9. Public opinion on urban challenges and investment in cities - junho 2025 - Eurobarometer survey



a disponibilidade de opções de transporte público acessíveis e bem conectadas e o desenvolvimento económico e oportunidades de negócios, cada um citado por 29% dos inquiridos. Os inquiridos em vilas e subúrbios indicam a qualidade dos serviços públicos em primeiro lugar (43%), seguidos pelo desenvolvimento económico e oportunidades de negócio (37%), e disponibilidade de opções de transportes públicos acessíveis e bem conectados (34%).

A UE vê as cidades e outras áreas urbanas como parceiros fundamentais na implementação de políticas para concretizar as prioridades da União para 2024-2029<sup>10</sup>. Assim, o quadro político integrado da UE inclui ações em: (i) competitividade, digitalização, inovação e investimento; (ii) inclusão social e igualdade; (iii) segurança, proteção e preparação; (iv) habitação e edifícios acessíveis, sustentáveis, de qualidade decente e inclusivos; (v) ação climática, ambiente e energia limpa; (vi) mobilidade; e (vii) cooperação internacional.

As ações da UE em matéria de preparação<sup>11</sup> e segurança centram-se na procura de uma sociedade bem preparada e resiliente, em que todas as pessoas be-

neficiem do mesmo nível de proteção e segurança, independentemente do local onde habitam, do seu género e das suas necessidades e circunstâncias específicas. Sabemos que a conceção das infraestruturas públicas pode contribuir para a segurança dos cidadãos e a sua sensação de segurança nos espaços públicos, considerando, por exemplo, iluminação pública suficiente e transportes públicos seguros, para que os cidadãos e, em particular, as pessoas em situações vulneráveis, possam deslocar-se com confiança. A segurança dos espaços públicos é também um aspeto essencial do papel das cidades na promoção da coesão social, do envolvimento da comunidade e da participação democrática. O planeamento urbano inclusivo desempenha um papel crucial na promoção da igualdade e diversidade e no combate à exclusão social. As cidades assumem um papel crucial na oferta de oportunidades para o exercício de direitos pessoais, liberdade, inclusão e acesso a educação avançada<sup>12</sup>.

10. European Union priorities 2024-2029 - European Union

11. Preparedness - European Commission

12. Social progress in cities and rural areas of the EU - Publications Office of the EU

## O que nos diz a Agenda da União Europeia para as Cidades<sup>13</sup>

As cidades estão na vanguarda do combate aos desafios que determinarão o futuro da Europa. Elas impulsionam o crescimento, a competitividade e a inovação, ao mesmo tempo que desempenham um papel fundamental na promoção da sustentabilidade e da inclusão social. As cidades enfrentam inúmeros desafios, tais como a escassez de oferta de habitação acessível, sustentável e de qualidade, os elevados custos energéticos, a exclusão social, as limitações de acessibilidade, bolsas de pobreza e os impactos das alterações climáticas. Embora as grandes cidades funcionem frequentemente como centros de inovação, as cidades e áreas urbanas de média e pequena dimensão desempenham um papel crucial na prestação de serviços que apoiam tanto as populações locais como as áreas circundantes, incluindo as zonas rurais, e na melhoria do acesso a oportunidades. Os serviços urbanos nas áreas da educação, cuidados, saúde, mobilidade, desporto, negócios e comércio a retalho geram efeitos positivos, promovendo o desenvolvimento rural e interurbano. No entanto, as cidades partem de posições diferentes, com poderes legais e recursos variados, especialmente as cidades menores e muitas vezes enfrentam capacidade administrativa limitada e orçamentos restritos.

A Agenda da UE para as Cidades apresenta a visão, a política e um conjunto de ações para cidades

de todas as dimensões e estabelece uma perspetiva voltada para o futuro, para o desenvolvimento urbano sustentável e integrado. O objetivo é fornecer um quadro para reforçar a dimensão territorial e urbana das políticas da UE. A Agenda visa também fornecer um apoio coordenado e simplificado, através de instrumentos ao abrigo do atual quadro financeiro plurianual (QFP), bem como do próximo QFP para 2028-2034, para dar resposta às necessidades das cidades e implementar as principais prioridades da UE a nível local. Reconhece também o papel das cidades como parceiros fundamentais na resposta aos desafios mais significativos da UE e no contributo para soluções.

A Agenda da UE para as Cidades baseia-se em importantes quadros estratégicos, como a Agenda Territorial 2030 e a Nova Carta de Leipzig, e é complementada pela cooperação intergovernamental em matéria urbana e pela sua principal ferramenta — a Agenda Urbana para a UE.

As cidades devem ser apoiadas nos esforços para combater as disparidades sociais e as desigualdades estruturais e para garantir que os serviços essenciais sejam acessíveis a todos, permitindo a participação da sociedade, incluindo as pessoas com deficiência e as pessoas que vivem nas zonas circundantes. A implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>14</sup> e das estratégias da União da Igualdade<sup>15</sup> é

crucial, uma vez que estas iniciativas se centram, entre outros aspetos, no acesso à habitação, aos transportes, à educação e ao emprego, bem como na igualdade de oportunidades para os grupos em risco de discriminação e exclusão. Em 2026, a Comissão Europeia adotará a Estratégia de Combate à Pobreza, que terá como objetivo proporcionar proteção essencial às pessoas e combater as causas profundas e as múltiplas dimensões da pobreza.

O reforço dos sistemas de apoio comunitário, da capacidade das autoridades locais e da disponibilidade, acessibilidade e qualidade dos serviços essenciais, bem como o desenvolvimento de ecossistemas locais, são vitais para garantir a igualdade de acesso às mulheres e a outros grupos em risco de discriminação e exclusão, como migrantes e refugiados, aos serviços e ao mercado de trabalho, bem como a sua participação na sociedade.

A habitação é uma responsabilidade partilhada a nível nacional, regional e local. No entanto, enquanto as políticas nacionais estabelecem quadros gerais, as cidades estão numa posição única para enfrentar os desafios da habitação devido às suas competências e envolvimento direto com as comunidades. Têm uma compreensão em primeira mão das necessidades locais e podem promover parcerias entre autoridades públicas, partes interessadas e o setor privado para

mobilizar os investimentos necessários.

A política da UE em matéria de mobilidade dá prioridade à transição para sistemas de mobilidade urbana sustentáveis, seguros, acessíveis, inclusivos, resilientes e inteligentes<sup>16</sup>. A ênfase é dada ao planeamento integrado, promovendo conectividade multimodal contínua, melhorando a segurança rodoviária, fortalecendo a logística urbana sustentável e reduzindo o congestionamento e, com isso, a poluição urbana e as emissões, para também alcançar o objetivo de cidades climaticamente neutras e inteligentes. A política da UE também ajuda a combater a pobreza de mobilidade, inclusive em áreas rurais, a integrar melhor a logística urbana no planeamento da mobilidade urbana sustentável e a fortalecer a ligação entre mobilidade urbana e turismo. Os Estados-Membros também são incentivados a usar os seus Planos Sociais para o Clima<sup>17</sup> para ações que combatam a pobreza no transporte, como investimentos em transporte público, mobilidade ativa e mobilidade partilhada.

As autoridades locais e regionais implementam e utilizam aproximadamente 70% da legislação da UE<sup>18</sup>, o que as torna atores fundamentais para a concretização dos objetivos políticos da UE. Todavia, as cidades continuam a relatar dificuldades na implementação. Frequentemente, referem que não foram suficientemente infor-

mas sobre a preparação da legislação relevante, destacando a necessidade de um envolvimento mais inclusivo e eficaz a diferentes níveis de governação, a fim de garantir que as políticas sejam práticas e respondam às necessidades locais<sup>19</sup>. A vasta gama de iniciativas da UE que apoiam as cidades destaca a importância que a UE atribui às questões urbanas. Todavia, ao mesmo tempo, a abundância de ferramentas disponíveis torna muitas vezes difícil para as cidades explorar as oportunidades. A fragmentação das iniciativas e ferramentas da UE, com diferentes procedimentos de aplicação e avaliação, bem como vários requisitos para planos de ação e relatórios, cria um fardo para as cidades. Ao mesmo tempo, o apoio à implementação de soluções inovadoras deve ser acompanhado de esforços para facilitar a implementação em maior escala, a replicação e a assistência técnica relacionada. Esta fragmentação é particularmente desafiante para as cidades de pequena e média dimensão, uma vez que dispõem de menos recursos e de menor capacidade administrativa para se envolverem em iniciativas da UE e projetos de expansão.

No fundo, a Agenda da UE para as Cidades centra-se na seguinte visão: a segurança, a inclusão e o respeito pelos direitos fundamentais são de importância vital para as cidades em toda a Europa. Cidades inteligentes, susten-

táveis e acessíveis que oferecem soluções de mobilidade inclusivas contribuem para melhorar a qualidade de vida das pessoas. São promovidas interações complementares com as zonas rurais próximas, criando uma relação equilibrada entre os espaços urbanos e rurais.

13. An EU Agenda for Cities: Driving Growth and Prosperity - ManagEnergy

14. The European Pillar of Social Rights in 20 principles - Employment, Social Affairs and Inclusion.

15. A Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025, o Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025, o Quadro Estratégico da UE para a Igualdade, Inclusão e Participação dos Ciganos 2020-2030, a Estratégia para a Igualdade LGBTQ+ 2026-2030 e a Estratégia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030. Serão adotadas uma nova estratégia para a igualdade de género e uma nova estratégia contra o racismo para o período pós-2025.

16. [eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0811](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0811)

17. Instrumentos que devem ser desenvolvidos no âmbito do Fundo Social em Matéria de Clima, que é um instrumento de financiamento concebido para permitir que a EU efetue uma transição socialmente justa para a neutralidade climática.

18. European Parliament resolution of 24 June 2021 on European Union regulatory fitness and subsidiarity and proportionality - report on Better Law Making covering the years 2017, 2018 and 2019 (2020/2262(INI)).

19. Cities - new policy agenda - Call for evidence 2025.

Foquemo-nos agora no conceito de “pobreza de mobilidade”. Este conceito, conforme definido no Artigo 2.º, n.º 15, do Regulamento (UE) 2023/955<sup>20</sup>, refere-se à situação em que um agregado familiar enfrenta despesas desproporcionadas relacionadas com os transportes ou tem acesso limitado a serviços de mobilidade necessários, devido à falta de infraestruturas adequadas ou à incapacidade de suportar os custos associados. Está diretamente relacionado com os desafios enfrentados por pessoas economicamente vulneráveis ou que vivem em áreas com infraestruturas de transporte insuficientes, limitando o acesso ao emprego, à educação, à saúde e a outros serviços essenciais. De acordo com o referido regulamento, o Fundo Social em matéria de Clima visa proporcionar apoio financeiro aos Estados-Membros (EM) para implementar medidas e reformas destinadas a reduzir a vulnerabilidade económica, incluindo a pobreza de mobilidade. Para tal, os EM devem apresentar Planos Sociais para o Clima (em Portugal, foi colocado a consulta pública em 2025), detalhando as ações que pretendem implementar, como melhorias no transporte público acessível e sustentável, apoio financeiro direto ou indireto para reduzir os custos de transporte. A UE e os EM têm implementado diversas políticas que visam combater a pobreza de mobilidade, sendo que diversos programas e medidas serão discutidos ao longo desta publicação.

A literatura nestas matérias utiliza também o conceito de “pobreza de transporte” (“transport poverty”), reconhecida como um fenómeno multidimensional influenciado em larga medida por diversos conceitos

relacionados, tais como justiça de mobilidade, pobreza de mobilidade ou exclusão social relacionada com transportes. O conceito de “pobreza de transporte” é definido por referência a três aspetos essenciais, nomeadamente, disponibilidade, acessibilidade e comportabilidade, e um aspeto transversal de adequação. Associadas ao conceito estão também dimensões espaciais (internacional, nacional, regional, local, urbano, rural...) e dimensões socioeconómicas (rendimento, género, idade, situação profissional, situação habitacional, etnicidade, incapacidade/saúde, situação migratória).<sup>21</sup>

***“A mobilidade não se limita a ser um meio de deslocação. É um direito estruturante, um elemento essencial para garantir uma cidadania plena e assegurar o acesso equitativo à cidade e ao território. É um pilar de inclusão e coesão social, uma base indispensável ao exercício de outros direitos fundamentais, desde a habitação, o trabalho e a educação até à saúde, à cultura e ao lazer.”***

*Ana Paula Vitorino, Presidente da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes<sup>22</sup>*

20. Regulamento - 2023/955 - EN - EUR-Lex

21. Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies - Final Report - Employment, Social Affairs and Inclusion

22. [www.amt-autoridade.pt](http://www.amt-autoridade.pt)

## O que nos diz o estudo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes intitulado “Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente: A Construção de um Direito Atípico e Análogo a um Direito Fundamental”<sup>23</sup>

A mobilidade ultrapassa a simples deslocação física, sendo defensável que se traduz em um verdadeiro direito fundamental que possibilita o acesso a outros direitos económicos, sociais e culturais, como a habitação, a saúde, a educação, o trabalho e segurança social, o ambiente e o ordenamento do território equilibrado. Nas sociedades contemporâneas, marcadas pela urbanização acelerada, desigualdades territoriais e desafios ambientais, a mobilidade assume um papel estratégico na promoção da justiça social, da coesão territorial e da sustentabilidade. Esta dimensão transforma a mobilidade num dos pilares estruturantes de uma sociedade inclusiva, justa e equilibrada, equiparando-a a “direitos sociais essenciais” como a saúde e a educação, conforme estabelece a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O direito à mobilidade emerge como um meio essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a liberdade de deslocação e de circulação, contribuindo para os objetivos de sustentabilidade ambiental e social. A sua concretização exige coordenação entre legislação, planeamento regional e urbano, ordenamento do território equilibrado e desenvolvimento tecnológico e digital e respetivo alinhamento com os princípios fundamentais da Carta e de todo o ordenamento jurídico internacional, europeu e nacional relacionado com a mobilidade, os transportes, a energia e o clima, num contexto cada vez mais digital, conectado e interoperável, baseado em dados que permitem análises e o desenho de soluções inovadoras.

O artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa, ao garan-

tir a todos o direito de se deslocarem e fixarem livremente em qualquer parte do território nacional, reforça a centralidade deste direito como elemento indispensável para o pleno exercício da cidadania e a promoção da coesão territorial. Contudo, o enquadramento jurídico nacional aborda a mobilidade de forma fragmentada, dispersando-a por dispositivos constitucionais e legais, o que dificulta a sua abordagem holística e integrada. Esta ausência de positivação clara como direito autónomo compromete a visibilidade da mobilidade e dificulta a implementação de políticas públicas coordenadas e eficazes. De realçar ainda que para que este direito se torne uma realidade efetiva, é imperativo que seja amplamente discutido na esfera pública, através de um processo inclusivo e democrático.

23. [www.amt-autoridade.pt](http://www.amt-autoridade.pt)

# Metodologia e descrição dos participantes

O presente volume teve como objetivo central compreender de que forma as políticas, práticas e estratégias de urbanismo e mobilidade, ao nível local e nacional, estão, ou não, a considerar e a integrar uma perspetiva de inclusão social. A metodologia adotada assenta numa abordagem **qualitativa**, baseada na realização de **entrevistas semiestruturadas** a atores institucionais com responsabilidades diretas na definição, implementação, regulação ou monitorização de políticas públicas de urbanismo e mobilidade. Considerou-se que este método permitiria aprofundar processos, racionalidades de decisão, constrangimentos e oportunidades, bem como identificar práticas concretas em curso nos territórios.

No total, foram realizadas **23 entrevistas**, entre abril e dezembro de 2025, distribuídas do seguinte modo:

- **19 entrevistas a representantes de municípios (de nível político e de nível técnico)**, assegurando diversidade geográfica, territorial e demográfica,

incluindo áreas metropolitanas, cidades de média dimensão e territórios de baixa densidade populacional.

## Municípios participantes no estudo

Almada	Gondomar	Ponte de Sor
Arouca	Guimarães	Portalegre
Beja	Leiria	Porto
Braga	Mangualde	Santarém
Castelo Branco	Oliveira de Frades	Vendas Novas
Covilhã	Ovar	Vila Real
Évora		

De notar que o envio de convites para os municípios, em articulação com os Núcleos Distritais da EAPN Portugal, iniciou-se em abril de 2025. No total, foram enviados convites a 50 municípios diferentes, abrangendo todos os distritos do continente e também a Região Autónoma da Madeira (onde a EAPN Portugal também tem um núcleo local).

Consideramos que o facto de esta recolha de dados ter decorrido num ano de eleições autárquicas (outubro de 2025) poderá ter condicionado a disponibilidade dos municípios para responder a este convite, o que levou inclusivamente a que o período de realização de entrevistas tenha sido mais alargado do que inicialmente previsto.

– **4 entrevistas a entidades de âmbito nacional**, nomeadamente organismos da administração central e entidades públicas com competências estratégicas ou operacionais nas áreas da mobilidade, transportes, energia e transição sustentável.<sup>24</sup>

#### Entidades de âmbito nacional participantes no estudo

Secretaria de Estado da Mobilidade	ADENE
Instituto da Mobilidade e dos Transportes	Mobi.e

O recurso a uma metodologia qualitativa visou permitir que os participantes se expressassem de forma aberta sobre os temas abordados. Optou-se por um guião semiestruturado que foi utilizado nas entrevistas, justificando-se esta opção pelo facto de se adequar à busca de informação pretendida, bem como por permitir alterar a sequência das questões a colocar e introduzir questões novas que se mostrassem pertinentes. Este tipo de metodologia exploratória possibilita que novos padrões inesperados surjam, podendo conduzir à produção de novas categorias interpretativas. Como desvantagens, salienta-se que se trata de uma metodologia que exige bastante tempo para aplicação, bem como para a codificação e análise dos dados<sup>25</sup>.

As entrevistas aos municípios tiveram como principal foco as políticas e práticas locais de urbanismo e mobilidade, os mecanismos de participação e envolvimento da população, os processos de avaliação das medidas implementadas e a forma como estas políticas procuram responder às necessidades de grupos em situação de maior vulnerabilidade social. As entrevistas às entidades nacionais incidiram, sobretudo, no enquadramento estratégico e normativo, nos instrumentos de política pública existentes, na articulação interinstitucional e nos desafios estruturais à construção de um sistema de mobilidade mais inclusivo.

Foi construído um guião de entrevista comum a todos os representantes dos municípios, organizado em torno de eixos temáticos fundamentais: planeamento e práticas em curso; participação da população e outras entidades; avaliação e monitorização; impacto na inclusão social; desafios identificados; dificuldades operativas e eventuais fatores facilitadores. Esta estrutura permitiu assegurar comparabilidade entre respostas, sem comprometer a flexibilidade necessária à diversidade dos contextos dos entrevistados. Adicionalmente, foram construídos mais quatro guiões de entrevista especificamente direcionados às entidades em questão.

As entrevistas foram concebidas para ocorrer numa única sessão, com uma duração aproximada de 60 minutos, em formato de videoconferência, tendo sido gravadas com o consentimento dos entrevistados, para efeitos de rigor e fiabilidade no tratamento da informação. A realização das entrevistas foi assumida, na maioria das vezes, por dois elementos da equipa técnica da EAPN Portugal. Num caso excepcional, por constrangimentos de agenda, as respostas foram recolhidas por escrito, sem prejuízo da sua integração plena na análise.

Após a transcrição de todas as entrevistas e uma leitura global e transversal das mesmas, procedeu-se à sua codificação. Neste processo foram utilizadas categorias pré-definidas, pensadas aquando da construção dos guiões de entrevista, e foram também emergindo novas categorias e subcategorias no trabalho exploratório de análise de conteúdo. A análise empreendida permitiu identificar padrões, convergências e divergências entre territórios e níveis de governação.

Registe-se uma nota metodológica de relevo: este estudo não tem a pretensão de ser exaustivo e caracterizador do território nacional, o que também não seria exequível pelo seu cariz qualitativo. Os testemunhos recolhidos não podem ser generalizados ou tomados como representativos da realidade em territórios equiparáveis, mas, por outro lado, podem apresentar considerações aplicáveis a outras localizações.

24. Devido à queda do XXIV Governo e consequente realização de eleições legislativas a 18 de maio de 2025, o envio de convites a responsáveis de nível nacional nas áreas de urbanismo e mobilidade também foi adiado, realizando-se no segundo semestre do ano.

25. Fortin, M. F. (2009). Fundamentos e Etapas do processo de Investigação. Loures: Lusodidacta.

# A visão de atores locais

## 1

### Transportes Públicos

#### Justiça tarifária e eficácia

A integração de bilhética e a redução de custos aparecem como fatores cruciais em termos sociais. Em Almada, a integração metropolitana é referida como “uma revolução tremenda”, com impactos diretos no rendimento disponível, mencionando inclusivamente o caso de funcionários municipais que verbalizam: “com esta integração da bilhética tive um aumento do meu vencimento de 100 EUR/mês... escuso de andar de carro, pagar portagens e estacionamento”(Almada). A mesma lógica de passe acessível surge em Beja, “os passes variam entre 5€ e 15€”, reforçando que o preço não deve ser uma barreira ao uso habitual do transporte público.

Em Leiria, a estratégia de comunicação do “passe gratuito escolar” traduziu-se em mais adesão e pou-

pança familiar tangível, “mostrámos quanto um pai ou mãe poupava em tempo e dinheiro”, salientando também as opções de lazer: “podem ir para as praias com o mesmo passe”. Também Braga destaca a importância da comunicação e sensibilização “estamos a trabalhar para sensibilizar as pessoas para a necessidade de adotar formas de mobilidade mais sustentáveis, sobretudo nestas deslocações pendulares, diárias, para o trabalho e para a escola.”

A solução existente a nível nacional de passe gratuito alargado até aos 23 anos é referida por muitos municípios. Há também menção de medidas de passes gratuitos ou reduzidos para maiores de 65 anos. Para além destas medidas, a redução do preço dos passes em geral também é uma medida reportada em vários municípios, mas com reticências face à generalização da gratuidade para toda a população.

Em Santarém, o Passe Ferroviário Verde gerou forte transferência modal para o comboio, todavia, criando nova pressão nos interfaces (estacionamento na estação), ou seja, um sinal de sucesso, mas com externalidades a carecer de gestão.

Verificamos que os descontos sociais têm efeitos redistributivos observáveis e devem ser comple-



mentados com gestão da capacidade, refletindo-se em reforço da oferta, gestão de estacionamento, articulação dos interfaces e melhoria da qualidade e conforto dos veículos.

*“Temos a consciência que só vamos conseguir tirar os carros completamente quando o transporte público corresponder em termos de conforto e já está a responder. Nós já temos mais de metade da frota dos 80 e não sei quantos autocarros que já são elétricos, que era uma imposição nossa por estarmos na questão do caminho ambiental. Agora há uma nova candidatura que a empresa já fez e, portanto, vamos ter provavelmente 100% de autocarros elétricos, autocarros novos, autocarros de conforto, autocarros com as questões da mobilidade onde desce e a cadeira de rodas entra, onde já transportam bicicletas.” (Guimarães)*

Sem o recurso a medidas de prioridade ao transporte coletivo, através de estratégias como vias dedicadas, e padrões mínimos de qualidade ao nível de conforto, acessibilidade, fiabilidade, as políticas tarifárias perdem força social e não produzem a desejada equidade ou até vantagem em relação ao automóvel em tempo de deslocação. Também Beja sublinha que a qualidade de frota é determinante para a utiliza-

ção do transporte público por quem pode escolher, *“ar condicionado falha... atrasos... descontentamento”*, passando a solução por concursos mais exigentes ao nível da qualidade das viaturas e investimento contínuo. Braga destaca a modernização da experiência a bordo (Wi-Fi, USB) para atrair utilizadores.

A mudança para uma utilização mais generalizada de transportes públicos exige tempo de viagem competitivo e previsibilidade. Évora realça o problema, observando que quando não há vias dedicadas *“o autocarro compete com o trânsito... torna-o profundamente inatrativo; só anda quem não tem opção”*.

Braga está a investir numa resposta estrutural com BRT<sup>26</sup> e frota mais sustentável a nível ambiental, apostando nas interligações e na previsibilidade de

26. O transporte rápido por autocarro, Bus Rapid Transit, é um sistema de serviço de autocarros elétricos ou autocarros projetado para ter maior capacidade, confiabilidade e outras características de qualidade do que um sistema de autocarros convencional. Normalmente, um sistema BRT inclui vias exclusivas para autocarros e dá prioridade aos autocarros em cruzamentos onde estes podem interagir com o restante tráfego, além de características de design para reduzir atrasos causados por passageiros a embarcar ou desembarcar dos autocarros, ou a pagar as tarifas.

linhas dedicadas: “*será a pedra de toque para vencer muita gente a mudar*”. No Porto, a estratégia combina metro ligeiro com Metrobus para capilaridade, enfatizando intermodalidade e a necessidade de restrição progressiva ao automóvel.

Por outro lado, vários municípios reportam descontinuidade na oferta de transportes públicos entre período escolar e não escolar, reduzindo oferta quando as necessidades para a população não escolar, em termos de trabalho ou saúde, por exemplo, permanecem.

Ainda que os pontos de partida sejam diferentes, a convicção de que a oferta de transporte público coletivo pode ser melhorada face às necessidades da população é generalizada.

*“muda os horários, o que também não é bom porque a população está habituada a um tipo de horário, há pessoas que vêm trabalhar e não conseguem andar simplesmente a mudar o horário do trabalho.”* (Ponte de Sor)

## Flexibilidade nos territórios de baixa densidade populacional

Nos territórios com baixa densidade populacional, ainda que existam, em geral, os transportes públicos são insuficientes para dar resposta às necessidades da população, situação que se agrava fora dos períodos escolares. Em alguns casos, mesmo o transporte para as crianças tem de ser complementado: “*Nós temos transportes também escolares complementares à rede pública, de carreira pública, porque alguns são mesmo muito poucos. Estamos a falar de alguns alunos que vêm de táxi e carrinhas, de modo que esses ficam assegurados por um serviço próprio contratado diretamente pelo município*”. (Arouca)

Nos territórios menos densos, em que não é economicamente viável a existência de linhas de transportes públicos diversificadas e frequentes, procuram-se soluções de transporte flexível e à medida. Castelo Branco generalizou o transporte a pedido através de táxi contratado, com um custo simbólico: “*tem vindo a aumentar de forma consistente o número de utilizadores*”. Na Região de Viseu Dão Lafões, o chamado serviço “*Ir e Vir*” substituiu carreiras deficitárias, disponibilizando táxi ao preço do bilhete de autocarro, cofinanciado por municípios e pela Comunidade Intermunicipal (CIM), realçando que se

trata de um “*projeto complementar aos transportes públicos, não para os substituir*” (Mangualde; Oliveira de Frades). Vila Real integrou, numa única concessão, urbanos, interurbanos e flexíveis, com uma frota nova e acessível (com plataformas rebatíveis). Em Guimarães, o Vitrus Bus (que são carrinhas de 20 lugares) funciona a pedido e é gratuito para titulares de passe, e paralelamente prepara-se a ligação BRT a Braga.

O designado transporte flexível ou a pedido, que adquire diferentes nomes e modalidades em diferentes territórios, surge assim como uma solução para dar resposta à população residente em áreas menos densamente povoadas. Fundamental para este tipo de projetos é a sua complementaridade com a oferta de transportes coletivos existentes, a comportabilidade tarifária (equivalência de preços), a divulgação de informação esclarecedora (“*Nós fizemos uma ação de divulgação daquilo que são os procedimentos para requerer o transporte e as pessoas já interiorizaram e já cada vez mais requisitam mais transporte*.”, Castelo Branco) e a facilidade de utilização (procedimentos de reserva simples).

*“Nós criámos um projeto que é o mobi sénior. É um transporte que não se paga para pessoas a partir dos 60 ou 65 anos, é sempre o mesmo percurso e passa em centros de saúde, hospitais. (...) E, portanto, esse percurso passa por esses edifícios, todos ligados à saúde, passa por grandes superfícies comerciais e algumas farmácias, que são aquilo que as pessoas, os seniores, precisam e tem sido um sucesso. Acaba por ser também combate à solidão. Muitas das pessoas vão dar a volta para estarem acompanhados, já se conhecem uns aos outros, já são amigos do motorista e muitas pessoas não saem, fazem a volta e acabam por voltar ao local da partida”*. (Santarém)

## Comunicação e literacia

Para além do preço, a disponibilidade de informação em tempo real e a existência de comunicação e linguagem acessíveis são fatores muito importantes. Leiria salienta que disponibiliza informação em tempo real e audiodescrição nos abrigos, reforçando a usabilidade para pessoas com deficiência e melhorando a previsibilidade para todos. A relevância da comunicação é apontada por diversos entrevistados.

*“Temos reforçado recentemente, com a entrada em serviço de um novo operador, a identificação do serviço, a imagem. Havia pessoas que não sabiam, por exemplo, que em certos sítios havia uma paragem porque simplesmente não tinha lá nada identificado. Agora, todas as paragens estão identificadas pelo menos com um postalite que é igual para toda a rede.” (Oliveira de Frades)*

## Infraestruturas estruturantes

A solução rodoviária para ligação intermunicipal está generalizada e é tida como satisfatória na generalidade dos casos. Mesmo nos casos em que a ferrovia também é opção, o transporte rodoviário é igualmente apontado como uma alternativa viável.

Onde a ferrovia é competitiva, emerge como elevador social e territorial. Vendas Novas assinala a nova dinâmica pendular com o Passe Ferroviário Verde, mas também realça o problema da sobrelotação, exigindo um reforço da capacidade. Beja, em contraste, caracteriza a ferrovia como *“perfeitamente indescritível”* pela falta de material circulante adequado, ligações indiretas e horários escassos, afigurando-se o autocarro como uma solução mais atrativa para os cidadãos. Covilhã trabalha numa solução intermunicipal para aproveitar a linha existente em modo *“metro de superfície”* entre concelhos.

A coesão territorial e os hábitos de movimentos pendulares muito frequentes na atualidade, relacionados com o mercado de trabalho e o mercado imobiliário, exigem uma ferrovia confiável e interfaces intermodais de alta qualidade. Onde tal não é possível a curto prazo, soluções como BRT ou Metrobus e serviços flexíveis devem cobrir o hiato, garantindo que ninguém fica excluído.

*“O passe verde tem sido um sucesso em Santarém. Acho que o sítio onde houve o maior aumento de entradas foi na estação de Santarém, o que nos criou uma grande alegria, por um lado, e uma grande preocupação por outro. Neste momento nós não temos capacidade de estacionamento na estação. (...) está-nos a criar grandes constrangimentos na envolvente à estação. Vamos ter de alterar o trânsito numa das estradas”. (Santarém)*



# 2

## Mobilidade suave

### Redes de mobilidade

Uma conclusão recorrente é que uma infraestrutura isolada não sustenta a mudança de hábitos, sendo importante considerar a rede e a sua qualidade. Almada está a atualizar a rede de ciclovias que foi iniciada em 2005, para *“densificação”* e reforço de percursos escolares iniciados em 2013. A visão evolui de *“fazer ciclovias”* para construir cidade ciclável, *“prefiro a mudança de paradigma... que todos os espaços sejam cicláveis”*, reconhecendo também uma grande dificuldade: a manutenção das infraestruturas que se expandiram rapidamente na última década. A eletrificação (e-bikes/trotinetes) reduziu algumas barreiras e aproximou a bicicleta de usos utilitários, e

até na articulação entre lazer, turismo e deslocações diárias.

Leiria assume as intervenções urbanísticas ao longo do Rio Lis como estruturante para a rede, mas admite o risco de *“manta de retalhos”* e a necessidade de fechar malhas e prolongar o eixo desde a nascente até à foz para dar coerência à rede concelhia. A estratégia combina vias dedicadas, vias partilhadas e zonas exclusivamente pedonais ou cicláveis, privilegiando a segregação em relação ao automóvel onde for possível, por razões de segurança.

Castelo Branco reconhece um erro: ciclovias que não servem os percursos desejados (casa- trabalho/escola), levando a baixo uso, concluindo-se que importa desenhar a partir da procura real, não apenas da disponibilidade de espaços.

No Porto, a estratégia *“Rede 20”* consagra ruas partilhadas a 20 km/h, Zonas de Acesso Condicionado e pedonalizações seletivas, apoiadas por arborização e desenho promotor de conforto térmico, ou seja, um trabalho de humanização que transforma a rua em espaço de cidadania e reforça segurança para caminhar e pedalar. O programa Rua Direita requalificou cerca de 90 arruamentos capilares numa lógica de espaço partilhado, mostrando que a intervenção em pequenas ruas *“esquecidas”* contribui para a inclusão ao nível micro.

## Escolas, bairros e centralidades de proximidade

As rotas escolares e projetos de promoção do uso da bicicleta aparecem como motores de mudança. Braga criou corredores pedonais/cicláveis e o Ciclo Expresso (comboios de bicicletas) para cinco escolas; testou *gamificação* (que consiste no uso de elementos de jogos em contextos não relacionados com jogos, para aumentar a motivação e envolvimento) com o *Bicifiction* e prepara uma veloteca e empréstimo de e-bikes a trabalhadores municipais, com meta de alargamento à população, trabalhando num ecossistema que combina infraestrutura, incentivos e literacia.

Leiria refere *“o maior comboio de bicicletas do país”*, com 120 crianças (e famílias) a pedalar para a escola, e um sistema de bicicletas partilhadas por empréstimo prolongado (3 a 6 meses), pensado para fidelizar o uso quotidiano e não apenas viagens ocasionais. A autar-

quia alia isto a transporte gratuito em eventos e parques periféricos para consolidar a mudança modal.

Mangualde e Oliveira de Frades focam-se em capilaridade, ou seja, ciclovias e passeios que ligam parques, escolas, interface modal, zona industrial e serviços públicos, com estações de partilha junto de escolas e parques. Por outro lado, a aposta em largos acessíveis e a eliminação de obstáculos reforçam a dimensão pedonal e a integração modal, sendo possível combinar bicicleta, andar a pé e utilizar autocarros.

Guimarães explora a ideia da *“cidade dos 15 minutos”* por via de uma rede policêntrica de vilas, constituídas por três ou quatro freguesias (cada uma com EB 2/3 e serviços próximos), evitando deslocações desnecessárias ao centro urbano. Gondomar está a mapear raios pedonais de 15 minutos em torno de escolas para intervir em passeios, zonas de coexistência e ligações seguras.

## Orografia e segurança

A orografia surge como uma barreira real e percebida. A Covilhã defende que *“cidades de montanha também são para bicicletas”* se combinarmos meios mecânicos (elevadores/funiculares), e-bikes, corredores arborizados e vias 20/30 km/h, articulando mobilidade suave com reabilitação urbana e objetivos de coesão social, climática e económica. A autarquia investe ainda em comunicação e educação (palestras, experimentação com e-bikes/trotinetes, *peddy papers*) para atacar o bloqueio cultural.

Évora reforça que mobilidade suave tem de ser agradável e segura de dia e de noite, integrando perspectivas de género e envelhecimento (iluminação, visibilidade, continuidade de rede). Pretende unir a rede ciclável e usar ecopistas rurais como portas de entrada para novos utilizadores, sem insistir no uso antes de garantir segurança em convívio com automóvel.

Portalegre, que também apresenta uma orografia difícil, quer uma ciclovia segura entre o centro da cidade e o politécnico, para proteger os estudantes, evitando deslocações em vias perigosas. Ponte de Sor, que é plana, tem investido em rebaixamentos de passeios, arborização e remoção de obstáculos para pedonalidade e bicicleta, mas reconhece limites em freguesias antigas e de ruas estreitas. Ovar, também plana e com tradição ciclável, identifica o desafio intermunicipal num cenário em que os movimentos

pendulares (casa-trabalho) são frequentes, e a realidade é que boas condições locais não chegam quando as pessoas trabalham longe.

## Serviços partilhados e tecnologia

Beja referiu um modelo de bicicletas gratuitas (desde 2002), com entrega/receção manual em três pontos, tratando-se de um modelo não digital, hoje descontinuado por segurança e obsolescência. Apesar de ter poucas ciclovias, a cidade prepara a transição para partilha automatizada com app e e-bikes, reconhecendo que a topografia mista exige assistência elétrica e que o serviço deve ser conveniente (self service) e pago, para garantir sustentabilidade.

*“a cidade é muito plana, digamos, nalgumas zonas, mas também tem muitas zonas que têm alguma inclinação. Daí que as bicicletas têm que ser bicicletas assistidas eletricamente. Podem existir sempre algumas convencionais, mas precisamos das outras. Atualmente, já se vai sentindo alguma adesão das camadas mais jovens, essencialmente, ao uso da bicicleta. Portanto, faz sentido que elas existam. E esperamos sempre que isso crie um hábito e uma vontade de andar de bicicleta, que é o objetivo de mudança para uma mobilidade mais suave, mais amigável, mais próxima do ambiente.”*(Beja)

Santarém testou bicicletas gratuitas com fundos comunitários, mas a adesão não foi significativa e, por outro lado, havia problemas de vandalismo, dificuldades na manutenção e prevalece a cultura do automóvel, facilitada por estacionamento abundante. As trotinetes partilhadas tiveram mais uso, sobretudo por jovens e migrantes, mas a autarquia alerta para riscos e lacunas de literacia de código da estrada, resultando em problemas de segurança. A estratégia municipal foca a pedonalização progressiva do centro (começando por devolver os largos aos peões) e o fecho de malhas cicláveis.

Castelo Branco mostra que programas de apoio à compra de bicicletas podem não se traduzir em uso visível se a rede não coincidir com percursos desejados. Pelo contrário, as *binas* municipais têm adesão, ilustrando que conveniência, custo e desenho de rede pesam mais que o mero incentivo financeiro.

## Saúde, paisagem e turismo

A mobilidade suave também tem um papel na ligação entre paisagem, património e vida quotidiana. Almada combina ciclovias costeiras, requalificação da estrada florestal, miradouros e percursos turístico culturais, integrando património militar e Arriba Fóssil, numa estratégia que atrai novos públicos e contribui para normalizar o uso da bicicleta no dia a dia. A pandemia funcionou como acelerador de hábitos (através da valorização dos passeios higiénicos e aumento das vendas de bicicletas).

Arouca criou uma Ecovia de 11 km no Vale do Arda, junto ao rio, para caminhar e pedalar, com ramais em estudo. Paralelamente, apostou em intervenções de acalmia de tráfego em núcleos urbanos (passeios largos, pistas de bicicleta, restrição de velocidade). Também Vila Real requalificou a antiga linha do Corgo em Ecovia, estabelecendo uma ligação entre o centro histórico e a universidade, e planeia a sua expansão. O incentivo à mobilidade suave é também feito através da sinalização de distâncias entre pontos de interesse (inspirado em Pontevedra).

## Mobilidade suave como política social

As vozes municipais convergem num ponto: a mobilidade suave é uma política social de proximidade. Quando coerente, segura e confortável, reduz custos de deslocação, aumenta a autonomia de crianças, idosos e pessoas com menor rendimento, melhora a saúde e reapropria o espaço público. Quando fragmentada, mal mantida ou insegura, converte-se num privilégio de poucos. O caminho traçado, que deve considerar redes contínuas, segurança sistémica, educação, integração modal e manutenção, é também uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão, porque retoma ligações entre pessoas e oportunidades, a curta distância e a baixo custo. Para que a mobilidade suave cumpra o seu papel inclusivo, deve ser planeada como infraestrutura de direitos e não apenas como equipamento de lazer, tendo em atenção onde vive quem mais precisa, ligando escola, trabalho, serviços, parques e removendo as barreiras físicas, económicas e culturais que separam os cidadãos do acesso ao espaço público.



# 3

## Espaços verdes

### Qualidade de vida e pertença

Em cidades de diferentes escalas, os parques surgem como fator central de bem estar e convivência. Em Castelo Branco, o novo Parque Urbano do Montalvão “é amplamente utilizado” e os jardins centrais são descritos como “espaço de estar por excelência”, com uso quotidiano pela população sénior, constituindo um sinal de apropriação social e combate à solidão urbana. Em Vila Real, o Parque do Corgo e o parque florestal constituem o “grande pulmão da cidade”, com utilização diária para caminhada, lazer e vida estudantil, reforçando o papel dos corredores ecoló-

gicos ribeirinhos na coesão urbana. Em Mangualde, o novo parque urbano no centro é apresentado enquanto estratégia de mobilidade suave e bem estar, respondendo à procura de contacto com a natureza e atividade física acessível.

Leiria sintetiza a mudança de paradigma: de jardins “ornamentais” para espaços funcionais onde é possível “trazer mantinha”, praticar yoga, basquete ou simplesmente descansar. A gestão evoluiu para abrir clareiras, garantir Wi-Fi e criar “ilhas urbanas” de permanência, promovendo saúde física e mental e devolvendo o espaço às pessoas.

*“Sobre os espaços verdes, nós começámos, mesmo nos nossos jardins dentro da cidade, a libertar áreas. Antes tínhamos muitos arbustos, muitas coisas que era impossível as pessoas pisarem, permanecerem. E a lógica de Jardim ou espaço verde e áreas mais amplas que as pessoas possam vir, sentar, trazerem mantinha, se quiserem estar a brincar, estar só a descansar. Portanto, também a gestão do espaço verde acabou por sofrer aqui algumas alterações, os jardins não são tanto ornamentais,*



*mas sim funcionais e que consigam acomodar as pessoas lá dentro e que elas se sintam perfeitamente integradas e que queiram usar. A ideia é mesmo que estes espaços sejam possíveis de utilizar.”(Leiria)*

Guimarães liga áreas verdes à democratização do desporto, com ciclovias e o investimento em parques de proximidade em todas as freguesias para reduzir deslocações e dependência do automóvel. Paralelamente, as “brigadas verdes” comunitárias ilustram governação partilhada e manutenção socialmente co-produzida.

*“[Brigadas verdes são] uma associação da sociedade civil que de alguma forma nos ajuda a monitorizar estas questões, a avaliar, a limpar os parques, as zonas de rio, as Ecovias. No fundo estão no terreno, são pessoas que fazem ali alguma vigilância e algum apoio, alguma pedagogia nesta área verde e temos aumentado significativamente o número de pessoas que está a caminhar. A caminhar, a correr ou utilizar os parques.”(Guimarães)*

Em Oliveira de Frades, os parques intergeracionais levam esta lógica às aldeias, promovendo convívio entre pessoas de diferentes idades e reforçando a proximidade em territórios dispersos.

Importa notar que os espaços verdes precisam de acessibilidade universal, iluminação e segurança para serem verdadeiramente inclusivos. Vendas Novas reporta “*queixas a nível de acesso e iluminação*” e prepara intervenção no maior parque para remover barreiras. Em Évora, requalificar a envolvente muralhada, que hoje é ocupada por estacionamento informais, visa “*devolvê-la aos cidadãos*”, pontuando com árvores e trabalhando também para melhorar a segurança. Portalegre destaca parques reestruturados com zonas pedonais e acessibilidades, ligando a cidade ao Parque Natural da Serra de São Mamede por trilhos e ciclovias.

*“Portalegre tem a vantagem de ter um parque natural na sua envolvente, o parque natural da Serra de São Mamede também nos dá espaços verdes de qualidade que nós temos o privilégio de ter. Embora, efetivamente, aí o que temos são percursos pedestres, ciclovias, vários trilhos e trails, todos definidos num grande mapa que nós fomos criando no contexto do Parque Natural da Serra de São Mamede.”(Portalegre)*

## Adaptação climática

Em contextos de ondas de calor, os espaços verdes tornam-se infraestrutura de adaptação. Évora sublinha a necessidade de “*espaços públicos agradáveis... com muito espaço verde*”, pelo que pretende também apostar na plantação massiva de árvores e pontos de sombreamento para permitir paragens e abrigo do calor, ou seja, uma leitura que liga mobilidade pedonal e conforto térmico ao direito à cidade no quotidiano. Santarém reforça a urgência: considerando os elevados níveis de calor, o reforço de “*pulmões verdes*” é parte do PMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável) e da requalificação que pretendem empreender na zona ribeirinha para estadia multifuncional e contacto com o rio, reduzindo vulnerabilidades climáticas e sociais. Em Braga, a aposta em renaturalização do Rio Este e na construção de um corredor verde contínuo mostra como a infraestrutura ecológica induz usos familiares e de lazer, requalificando margens e criando redes de conforto e mobilidade mais lenta.

# 4

## Acessibilidades

### Infraestrutura pedonal contínua

Vários municípios enfatizam a passagem de soluções pontuais para percursos acessíveis e redes pedonais sem barreiras. No Porto existe uma política continuada “há pelo menos 10 anos” de criação de percursos acessíveis, com levantamento sistemático de obstáculos, rebaixamento/alteamento de passadeiras, acalmia de tráfego e dispositivos anti estacionamento indevido, “pequenas intervenções disseminadas por todo o território municipal”, porque muitas pequenas obras têm mais impacto do que poucas grandes obras na vida diária dos peões vulneráveis. Vila Real seguiu uma estratégia massiva de requalificação, com mais de uma centena de artérias intervencionadas desde 2017, por exemplo para alargar passeios “onde as pessoas não tinham hipóteses nenhuma de circular com cadeira de rodas ou carrinhos de bebés” ou instalando meios mecânicos, “também com esse projeto das acessibilidades, nós instalámos três meios mecânicos, portanto, são três elevadores que permitem, digamos, aos cidadãos com mais dificuldades, nomeadamente aos idosos e aos cidadãos com deficiência ultrapassar essas barreiras naturais”. Em Beja, os “percursos acessíveis” no centro histórico procuram transformar áreas “difíceis para o peão” numa rede que ligue equipamentos de saúde e serviços, reconhecendo que ainda existem locais onde uma pessoa em cadeira de rodas “tem dificuldade em se deslocar”.

A prioridade deve ser rede e continuidade, ou seja, rampas e passadeiras serão particularmente eficazes se conectarem destinos relevantes (saúde, educação, serviços sociais). A acalmia de tráfego e o controlo de estacionamento abusivo são também condições sem as quais as melhorias físicas se tornam insuficientes.

### Património e acessibilidade

Cidades com tecido histórico denso enfrentam dilemas específicos. Em Évora, a calçada portuguesa e os passeios com obstáculos tornam “*francamente complicada*” a circulação de quem usa cadeira de rodas, sendo que a solução proposta passa por estruturar o tráfego de atravessamento e, a partir daí, criar vias de acessibilidade e circuitos protegidos no centro histórico, reconhecendo o envelhecimento da população e a necessidade de que as pessoas idosas [e outros] “*não percam a vontade de sair à rua*”. Portalegre confirma as limitações de infraestrutura, em que muitas ruas são de plataforma única, com sobreposição de utentes (peões e automóveis); ainda assim, tem sido regra respeitar a lei das acessibilidades nas reabilitações, recorrendo inclusivamente a elevadores sempre que possível, admitindo as restrições orçamentais que atrasam o objetivo de cobertura integral. Também em Guimarães, as novas intervenções são ajustadas às exigências atuais nestas matérias, “*não se faz uma rua*” sem atenção ao piso e barreiras, mas reiteram-se as condicionantes de património histórico e do tempo que demorará a chegar à cobertura desejada.

*“Não é de um momento para o outro que se muda, mas há já esta consciência de que o que se vai fazendo já se faz com essa intencionalidade e, portanto, acho que esse é um caminho que está a fazer, que se vai continuar a fazer e que demorará o tempo.”* (Guimarães)

O município de Guimarães também destaca a resposta a necessidades sensoriais (como a instalação de sensores para pessoas com dificuldades visuais), mesmo quando os custos “*ficam muito além do valor*” financiado.

Nos centros históricos, gestão de tráfego, acessos nivelados (passadeiras sobre-elevadas), superfícies contínuas e soluções mecânicas (elevadores) permitem conciliar património com direitos de acessibilidade, mas a programação orçamental é decisiva para evitar respostas casuísticas.

### Edifícios e serviços

Há um esforço para tornar edifícios públicos acessíveis, todavia, com resultados desiguais. Santarém assinala o Projeto Rampa, “*que definiu um conjunto de intervenções para o centro histórico e para alguns*



edifícios municipais”, e um PMUS com horizonte de 10 anos com metas e estratégias, mas reconhece barreiras em edifícios classificados. Um exemplo é o facto de a sala de reuniões dos Paços do Concelho se localizar num primeiro andar, sem elevador, colocando-se a hipótese de transferir funções para o rés-do-chão para garantir acesso a todos os munícipes, configurando uma solução pragmática quando a proteção patrimonial restringe obras intrusivas.

Ponte de Sor nota que “só os [edifícios] mais recentes” preveem acessibilidade e que candidaturas públicas muitas vezes não consideram edifícios que já tenham sido alvo de algum tipo de requalificação, criando lacunas. Apesar disso, requalificações de largos e ruas têm integrado rampas e acessos em obras completas. A Covilhã está a elaborar um Plano de Acessibilidades para edifícios e equipamentos públicos, assente em acessibilidade universal, desenho universal, participação cidadã e equidade territorial, com diagnóstico e levantamento “edifício a edifício”.

É importante apostar em planos de acessibilidade com priorização por impacto social, nomeadamente serviços de alta procura, saúde, atendimento social, e recorrendo a soluções organizacionais, como mudar usos dos espaços e criar pontos de atendimento acessíveis, quando a realização de obras estruturais é inviável.

## Transportes acessíveis

No que respeita aos serviços de transportes públicos, mesmo quando as estações são adaptadas, falta acessibilidade nas carruagens e apeadeiros ao longo das linhas. Vendas Novas resume: a estação “está adaptada”, mas as carruagens antigas e apeadeiros não acessíveis convertem a ferrovia em obstáculo para pessoas com necessidades específicas, consti-

tuindo um paradoxo que transforma um investimento em proximidade numa nova forma de exclusão.

*“Se nós quisermos olhar para as questões da acessibilidade, temos muitos constrangimentos. A nossa estação está adaptada para pessoas com mobilidade reduzida, mas depois temos os constrangimentos associados às carruagens que são muito antigas e que não são acessíveis. Os apeadeiros ao longo desta linha também não são acessíveis e causam aqui grandes constrangimentos. Portanto, este aproximar da cidade que foi feito através da ferrovia, depois também torna-se isolamento se nós olharmos para estas questões das pessoas com necessidades específicas.” (Vendas Novas)*

Arouca e Castelo Branco reportam avanços na sinalização sonora (semafórica) e lugares reservados, mas admitem lacunas face a necessidades sensoriais (avisos para invisuais ou surdos) e dificuldade em acompanhar (em termos físicos) as atualizações/alterações nas orientações para estacionamento reservados a pessoas com deficiência. Oliveira de Frades e Vendas Novas testam sensores nos lugares reservados e aplicações digitais para saber a disponibilidade dos lugares em tempo real, o que melhora a informação e a fiscalização do estacionamento reservado.

O investimento em acessibilidade tem de ser em toda a linha, ou seja, passeios e edifícios acessíveis precisam de transportes acessíveis (material circulante, apeadeiros, interfaces). Sem isso, a cadeia de mobilidade quebra-se e as pessoas com mobilidade condicionada permanecem excluídas.

## Financiamento, normas e execução faseada

Vários municípios referem o programa Acessibilidade 360 e candidaturas específicas como motores de obra, mas apontam limites de elegibilidade e orçamentação. Vendas Novas planeia a instalação de um elevador no edifício municipal e lista intervenções em curso com apoio do programa. Mangualde reporta candidaturas e o objetivo de garantir “espaço público livre, de qualidade e bem estar” para qualquer cidadão. Beja e Arouca admitem que “não se muda tudo de um ano para o outro”, sendo este um trabalho de execução faseada e que implica um compromisso político duradouro.

# 5 Habitação

## Investimentos públicos insuficientes

A habitação é um eixo crítico onde se cruzam mobilidade, pobreza e exclusão social. Os entrevistados descrevem territórios onde a falta de oferta acessível pressiona fortemente os orçamentos familiares, onde o mercado privado expulsa residentes vulneráveis e zonas onde a reabilitação é urgente para garantir condições mínimas de habitabilidade. A leitura municipal confirma ainda que as políticas de habitação são inseparáveis das políticas de urbanismo, planeamento e mobilidade.

Almada reporta que, em 2019, foi assinado um protocolo entre a Câmara e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) e o Ministério das Obras Públicas para construção de 3500 fogos na área do Plano Integrado de Almada, que estão a materializar-se: *“no âmbito do PRR [Plano de Recuperação e Resiliência] estão agora a ser construídos cerca de 2000 fogos”*. Paralelamente, o município procede a realojamentos, em bairros objeto de demolições, com realocação das famílias. Trata-se de uma estratégia que combina envolvimento da administração central, autarquia e PRR, mas cuja dimensão financeira excede o envelope disponível, *“nem todas as ações serão comparticipadas”*.

A Covilhã salienta uma Estratégia Local de Habitação (ELH) desde 2021, 21 fogos candidatados ao Programa 1.º Direito e no âmbito da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (BNAUT), 27 fogos adicionais em cooperação com a Comunidade Intermunicipal (CIM) e possíveis candidaturas ao Banco Europeu de Investimento. Há ainda intervenções financiadas por programas como o Acessibilidade 360 e o Programa de Intervenção nos Edifícios Públicos (PIEP), e uma Carta Municipal de Habitação (2024) que define princípios como coesão, mixidade e inovação. O município declarou formalmente carência habitacional em setembro de 2023, reforçando a urgência da resposta.

Vila Real, por sua vez, avança com escala: *“estamos a construir 180 fogos para renda apoiada e a recuperar mais 20 habitações”*, num investimento de cerca de 25 milhões de euros, requalificando, particularmente, bairros antigos.

Estas experiências mostram que a política de habitação pública adquiriu um novo impulso, mas também que a procura acumulada é muito superior à capacidade instalada.

## Pressão urbanística

Leiria descreve a realidade que várias cidades médias enfrentam, isto é, um crescimento acelerado, com 37% de aumento de fogos licenciados em 23 anos. Mas esta expansão tem consequências: *“áreas mais ricas afastam outro tipo de pessoas... começa a puxar pela classe média alta”*. O risco de gentrificação é real: famílias com menor rendimento ficam excluídas das zonas com melhor mobilidade, escolas e espaço público de qualidade. A autarquia reconhece a tensão em termos de gestão do espaço: *“preciso de casas porque tenho pessoas que não têm casa, mas depois como é que se faz o incentivo de utilização do espaço público e que fica integrado nos projetos - ciclovias, parques, jardins públicos, etc. Portanto, este equilíbrio tem sido complexo. Temos conseguido fazê-lo às vezes com muita capacidade de negociação, mas eu receio que será ainda assunto durante mais alguns anos.”*

Além disso, os projetos de habitação a preços controlados, que a autarquia tem tentado implementar, enfrentam resistência social: *“não conseguimos construir... houve abaixo assinados e manifestações”*. O estigma em torno da *“habitação pública”* permanece forte, mesmo quando dirigida a casais jovens com emprego estável, demonstrando que a inclusão habitacional não é apenas um problema urbanístico, mas também cultural e político.

Arouca enfrenta uma dinâmica diferente: 80% do território é reserva ecológica, e há condicionamentos fortes da Direção-Geral do Património Cultural. Como resultado, tem baixos índices edificatórios, alturas limitadas a dois pisos e elevada pressão de preços: *“isto leva a uma pressão inflacionista dos preços da habitação”*. A resposta local passa por fixação de jovens, venda de lotes municipais e construção de fogos a preços acessíveis.



## Planeamento, PDM e uso do solo

Almada destaca um dos seus instrumentos mais relevantes em matéria de inclusão habitacional: cedência obrigatória de 20% da edificabilidade habitacional para o município, medida inscrita no novo Plano Diretor Municipal (PDM) e na Carta Municipal de Habitação. O urbanizador mantém os seus direitos edificatórios, sendo que estes 20% acrescem, mas deve integrar fogos acessíveis no empreendimento: “20% dessa área vai ser destinada a habitação municipal”. Trata-se de um mecanismo de zonamento inclusivo.

A Covilhã segue a mesma linha, prevendo “afetação de parte da edificabilidade a custos controlados” e proibição de transformar habitação acessível em

alojamento local, uma condição essencial para evitar captura especulativa de políticas públicas.

Estes instrumentos mostram que os municípios assumem hoje um papel mais assertivo na regulação do mercado, percebendo que só com regras claras se consegue evitar que a habitação acessível seja absorvida por lógicas especulativas.

Mangualde apresenta particularmente uma preocupação com a sustentabilidade ambiental: “Temos também preocupações no que diz respeito à construção sustentável, somos dos poucos municípios do país que tem um plano de ação para a construção sustentável, onde as políticas ambientais são fundamentais para a construção e edificação do nosso território, assim como também em tudo aquilo que tem a ver com o investimento público.”

# 6

## Contributos para a inclusão social

### Mobilidade e proximidade

A mobilidade surge como o primeiro mecanismo de inclusão, porque condiciona quem consegue facilmente aceder ao emprego, saúde, educação e cultura. O representante do município de Almada é explícito: *“um dos primeiros aspetos para esbater a exclusão é a possibilidade de nos movermos e de termos os mesmos direitos e condições de aceder aos serviços”*. Neste município, a expansão do Metro é apresentada como infraestrutura de combate direto à exclusão: ao instalar paragens em zonas antes isoladas, permite a muitos residentes deixar de *“percorrer longas distâncias a pé”* para chegar ao transporte público, *“é uma intervenção que vai revolucionar a vida daquelas pessoas”*.

Também a Covilhã reforça esta leitura estratégica: *“a mobilidade deve ser encarada como um fator de equidade territorial e social”*, sublinhando que, por exemplo, o custo dos passes pode gerar desigualdades sociais, e que por isso é prioritário avançar para *“um passe de valor único, independentemente da localização no território”*.

Oliveira de Frades reforça a importância do transporte flexível nas aldeias: *“o transporte a pedido tem um aspeto de equidade, porque está exatamente ao mesmo preço que o transporte público”*, evitando que o local onde se vive determine o custo de acesso aos serviços básicos.

Paralelamente, a inclusão também passa por equipamentos próximos, descentralizados e cuidados. Almada relata o impacto transformador da instalação de biblioteca, piscina e parque em bairros vulneráveis, *“as comunidades sentiram que não estavam esquecidas... há um sentido de pertença e de cuidado”*.

Vila Real reforça esta leitura através da regeneração urbana orientada para a inclusão: *“permitir que as*

*peças possam andar a pé, socializar... os espaços públicos são espaços de encontro”*. A renovação de bairros e a mistura de usos permitem *“coabitar jovens, estudantes e população idosa”*, quebrando dinâmicas de guetização.

Para Gondomar, promover modos suaves e reduzir a dependência do automóvel é, por si, uma política de inclusão, *“uma lógica muito vocacionada para o automóvel não consegue ser inclusiva para toda a gente”*.

A pobreza de mobilidade está associada à vulnerabilidade económica. Em Leiria, a gratuitidade do passe até aos 23 anos, incluindo para jovens que já não estão a estudar, tem impacto direto na inclusão económica e cultural: *“não só para quem está na escola, mas também para participar em eventos públicos e desportivos”*. A autarquia demonstra consciência da dimensão simbólica da inclusão, *“não tenho que assumir uma fragilidade para ir a um determinado sítio”*, evitando processos que podem ser sentidos como humilhantes, de comprovação de carência.

Vendas Novas evidencia como a tarifação pode ser uma barreira extrema, *“um passe de 300 euros era impensável para movimentos pendulares”*. A redução tarifária e a possibilidade de empresas pagarem passes dos trabalhadores (uma proposta ainda a ser apresentada pelo município) são vistas como políticas de inclusão laboral e territorial.

### Participação pública

A inclusão também se constrói na forma como se decide e não só no que se decide. Almada descreve a importância de processos de participação pública também para combater isolamento e reforçar laços comunitários: *“as pessoas que só se conheciam à janela sentaram-se e foram falando... é meio caminho andado para trabalhar a exclusão”*.

Mangualde reconhece os desafios de envolver famílias vulneráveis, mas reforça que é essencial, *“não é fácil, mas estamos a trabalhar para que isso aconteça... a pobreza não é só a pobreza social”*. Neste âmbito, é reforçada também a importância do trabalho com comunidades específicas, *“uma comunidade que temos de imigrantes bastante grande e temos que olhar para eles e temos que também definir claramente que tipo de ações é que devemos ter no terreno para que eles se possam integrar e acima de tudo que os possamos fixar no nosso território.”*

Braga exemplifica boas práticas, integrando associações que trabalham com pessoas com algum tipo de deficiência na revisão de projetos antes de avançar com obras, *“há pormenores que nós não nos apercebemos... e que eles diagnosticam de imediato”*. Esta abertura à crítica especializada é fundamental para que o espaço público seja acessível para todos.

## Promoção de equidade

Santarém também analisa os riscos de segregação, *“não queremos criação de guetos... a habitação pública deve estar dispersa pelo concelho”*. Esta abordagem combate estigmas e permite que políticas sociais convivam com diversidade de rendimentos, práticas essenciais para quebrar ciclos de exclusão.

Vila Real destaca o papel do planeamento compacto, contrariando a exclusão territorial que acompanha cidades espraiadas e dependentes do carro: *“uma cidade densa e multifuncional permite que os estratos mais desfavorecidos, que não têm automóvel, se desloquem mais facilmente”*.

Os contributos recolhidos mostram que a inclusão é uma forma de fazer cidade. Uma política urbana que não reduz desigualdades, aumenta-as inevitavelmente. O que as autarquias descrevem mostra que a consciência está instalada, os instrumentos estão a emergir, todavia, é também necessário garantir escala, continuidade e coerência para que a inclusão se torne uma prática perfeitamente implantada.

# 7

## Participação cidadã

A análise dos contributos recolhidos evidencia que a participação cidadã é, cada vez mais, reconhecida pelas autarquias como um pilar essencial para políticas de urbanismo e mobilidade mais inclusivas, embora persistam assimetrias de práticas, intensidade e resultados. Os testemunhos mostram um percurso que vai da participação entendida como obrigação

legal à experimentação de modelos mais próximos, continuados e territorializados, com impactos na coesão social, no sentido de pertença e na legitimidade das decisões públicas.

Almada assume de forma explícita que a participação pode ser, paradoxalmente, um fator de exclusão, se não for bem desenhada, *“a questão da participação... é muitas vezes um fator até de exclusão no próprio processo de desenvolvimento”*. A resposta municipal tem sido ampliar canais e formatos, indo muito além do mínimo legal, nomeadamente na revisão do PDM, descrita como tendo tido *“imensa participação”*. Um exemplo apontado é o programa *“O Meu Bairro”*, que leva a participação ao território e traduz ideias em ilustrações criadas por um profissional, *“este sentir que as pessoas são ouvidas, é importante”*, ainda que reconhecendo que estes processos são exigentes e expõem conflitos e expectativas divergentes.

Arouca segue uma lógica semelhante em contextos rurais e de baixa densidade, com fóruns comunitários e projetos como *“dar mais vida à aldeia”*, orientados para capacitar comunidades desfavorecidas e reforçar práticas colaborativas: *“as pessoas começam a organizar-se... a refletir em conjunto sobre as reais necessidades do seu espaço”*.

## Participação ao longo do ciclo da política

Vários municípios sublinham a importância de envolver a população antes da decisão final. Em Beja, projetos de percursos acessíveis e concursos de transporte urbano foram precedidos por reuniões com moradores e entrevistas dentro dos autocarros, permitindo ajustar percursos e soluções, *“o projeto final... tinha alterações indicadas com base nessas reuniões”*.

Braga apresenta um modelo de participação operacional e pedagógica, que nasce muitas vezes de propostas cidadãs (como uma resposta surgida no orçamento participativo *“Eu não passo aqui”*, transformada no programa *“Eu já passo aqui”*). A autarquia combina cocriação com moradores e comerciantes, ações temporárias (ruas fechadas no *“Dia Sem Carros”*) e dispositivos de comunicação permanente, como quiosques informativos em obra, *“explicar o projeto, o faseamento, os condicionamentos”*, constituindo uma forma de mitigar conflitos e construir confiança durante intervenções longas.



## Desafios

Nem todos os contextos revelam participação ativa. Castelo Branco descreve uma participação sobretudo passiva, assente em reclamações pontuais e sugestões dispersas por e-mail ou apps municipais, “as pessoas não têm uma intervenção muito grande”, embora consigam fazer chegar problemas concretos (ciclovias mal desenhadas, percursos de autocarro insuficientes).

Gondomar reconhece os limites dos inquéritos online no âmbito do PMUS, identificando riscos de exclusão digital e ausência de jovens menores de 18 anos, o que levou à decisão de complementar com momentos presenciais nas fases seguintes.

Ovar, por seu lado, aponta uma participação muitas vezes reativa e politizada, com maior mobilização em momentos de tensão política e menor envolvimento continuado, apesar de esforços que vão sendo compreendidos.

*“Vamos alargar o período de discussão pública para 90 dias, para dar tempo às pessoas para estudarem o processo, perceberem, informarem-se e participarem, e depois vamos fazer apresentações individuais nas 8 freguesias orientadas para cada freguesia. Ou seja, vai ser uma aposta muito grande na discussão pública e vamos tentar trazer a população à discussão do PDM.” (Ovar)*

O Porto oferece uma leitura crítica e pragmática da participação: para pequenas intervenções, a discussão pública formal é vista como pouco operativa, sendo privilegiadas pronúncias espontâneas de moradores e associações com conhecimento técnico. Reconhece-se, por exemplo, a ambivalência cidadã face à redução do uso do automóvel: “em teoria toda a gente concorda... Quando vamos para o terreno e começamos a eliminar lugares de estacionamento, a reduzir as faixas de rodagem e a proibir o trânsito automóvel, há um levantamento da maior parte dos cidadãos porque se vêem confrontados com uma imperativa necessidade de alterarem as suas práticas de mobilidade quotidianas. Portanto, os cidadãos

também têm esta posição ambivalente relativamente ao espaço público”. A estratégia assumida é demonstrar pelo exemplo, humanizando ruas e comprovando benefícios económicos e sociais, “a melhor forma de demonstrar a bondade das ideias é alterar o espaço público”.

Mangualde apresenta uma abordagem estrutural consubstanciada em grupos de ação local para cada plano orientador, incluindo jovens e imigrantes, com a consciência de que a participação exige persistência e motivação. Ainda assim, quando os resultados se tornam visíveis, surge um forte sentimento de pertença, facilitando processos futuros.

*“Há uma grande recetividade no arranque destes projetos destes grupos que se esmorece se nós não tivermos capacidade criativa e emotiva de motivá-los para estarem presentes, mas depois no final, quando eles começam a ver a acontecer, há um envolvimento e há um sentimento de pertença de cada um deles, que faz com que o envolvimento em futuros projetos seja muito mais fácil e muito mais direto e isso é muito importante.”*(Mangualde)

Santarém opta por deliberações provisórias, quando aplicável, e que são reavaliadas ao fim de seis meses. Referida também a importância das apresentações públicas, que permitem recolher sugestões de melhoria dos projetos.

## Educação cívica e participação desde a infância

Guimarães e Portalegre ilustram a importância de envolver crianças e jovens como estratégia de longo prazo. Em Guimarães, processos participativos em escolas mostram que projetos mais demorados geram melhores resultados, “foi um processo longo... mas valeu a pena”. O município aposta em orçamentos participativos das crianças, assembleias de cidadãos e projetos piloto de descarbonização, sublinhando uma regra fundamental que é devolver sempre explicações sobre o que foi (ou não) integrado.

*“Notamos que as pessoas começam a vir cada vez mais e isto é uma responsabilidade para nós. Porque temos de ser consequentes. Isto é, as pessoas não podem vir e não levarem nada. Portanto, tem de haver uma responsabilidade. Se é para os ouvir, nós temos de os ouvir e depois temos de devolver,*

*isto é, nós ouvimos, integrámos isto e isto e não integrámos isto pela razão XYZ, porque a decisão depois é sempre política e somos sempre nós a tomar.”*(Guimarães)

Portalegre relata projetos com escolas para criar percursos de proximidade, sinalizados e apropriados pelos próprios alunos, reforçando cuidado, pertença e literacia urbana desde cedo. Também a Covilhã destaca a participação dos mais novos, recorrendo a metodologias como *peddypaper* ou fotografia/ photovoice.

Para a EAPN Portugal, a participação constitui um meio de combater a pobreza e a exclusão, garantindo que as políticas urbanas refletem as necessidades reais de quem vive o território, em particular dos grupos menos ouvidos. A consolidação de práticas participativas exige tempo, recursos, persistência e coragem política, mas os testemunhos mostram que onde as pessoas sentem que a sua voz conta, a cidade torna-se mais justa, mais cuidada e mais inclusiva.

# 8

## Participação de entidades

A participação de entidades – como a academia, associações da sociedade civil, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), associações empresariais, juntas de freguesia e outros atores locais – assume um papel cada vez mais relevante na definição e implementação de políticas de urbanismo e mobilidade com impacto direto na inclusão social. Contudo, tal como na participação cidadã, observam-se modelos diferenciados de envolvimento, desde práticas estruturadas e continuadas até articulações mais informais e pontuais.

Em Almada, destaca-se a valorização do contributo académico e da investigação aplicada às dimensões sociais da exclusão, “trabalham muitas dimensões sociais às comunidades mais desfavorecidas... a exclusão muitas vezes é por falta de acesso à informação

e dificuldades de participação”. A articulação com investigadores permite enquadrar o urbanismo numa leitura transversal das desigualdades, reforçando a qualidade das decisões públicas.

Em Beja, a participação de entidades surge como elemento estruturante dos processos de planeamento, nomeadamente no PMUS, que inclui “entrevistas com vários setores, reuniões com vários setores”, envolvendo associações comerciais, entidades ligadas à deficiência, turismo e academia, sendo esta abordagem multissetorial entendida como condição para produzir diagnósticos realistas e medidas exequíveis.

Braga apresenta uma prática consolidada de colaboração com associações representativas de pessoas com deficiência, integrando-as em diagnósticos de percursos pedonais e em ações de capacitação. A autarquia sublinha o valor do conhecimento experiencial destas entidades, demonstrando como a cooperação técnica reforça a acessibilidade universal:

*“Ter vários grupos a partir de um determinado ponto comum em direções diferentes e em que eles nos fazem o diagnóstico de todas as dificuldades que encontrarem nesse percurso de 15 minutos a pé e em alguns casos de cadeira de rodas. Mas a circular. No fim desses 15 minutos, fazem-nos um relatório a dizer os problemas que encontraram para que nós consigamos atuar sobre eles depois nos meses que se seguem.”(Braga)*

Em Castelo Branco, a participação institucional assume um caráter mais informal, baseada em contactos diretos com dirigentes e técnicos de associações, que comunicam necessidades de forma contínua.

Na Covilhã, o envolvimento de entidades é diferenciado consoante os instrumentos, isto é, alguns planos tiveram “auscultação de um conjunto de stakeholders”, enquanto outros combinaram participação prévia com discussão pública final.

Em Évora, reconhece-se a importância de alargar a participação para além das associações formais, nomeadamente comerciantes não representados, assumindo a intenção de aprofundar consultas diretas para fundamentar políticas futuras de estacionamento e mobilidade.

Guimarães destaca-se por um modelo de cogovernança, através das Comissões da Comunidade, que reúnem juntas de freguesia, escolas, IPSS e associações locais. Este espaço permite alinhar financiamento municipal com projetos propostos pelas próprias entidades.



Em Mangualde, a participação de entidades é sistematizada em grupos de ação local, envolvendo educação, ação social, associações empresariais e jovens. O objetivo é garantir que as políticas públicas refletem “o pulsar e o sentimento daquilo que entendem que deve ser a sua cidade”.

Oliveira de Frades e Ponte de Sor valorizam o papel das juntas de freguesia como mediadoras privilegiadas, reconhecendo-as como as entidades que melhor conhecem o território e facilitam a adesão das populações, incluindo nos processos do PMUS.

No Porto, a participação de entidades assume uma forte componente técnica e académica. A colaboração contínua com a Universidade do Porto, centros de investigação e associações como a MUBI permitiu desenvolver projetos emblemáticos, como o Parque da Alameda de Cartes, concebido a partir dos percursos reais usados pelas populações, “materializar a forma como o território já era naturalmente colonizado pelas populações”. Apesar de reconhecer limites da participação generalista, o município sublinha a importância de envolver entidades capazes de acelerar e qualificar a intervenção pública.

Em Santarém, a articulação com associações de moradores, comerciantes e academia é descrita como prática corrente e indispensável para legitimar projetos no centro histórico e no planeamento urbano.

Já em Vendas Novas e Vila Real, o envolvimento de entidades é mais seletivo, focado sobretudo em comerciantes, associações setoriais e academia para estudos específicos, reconhecendo-se condicionantes de tempo e financiamento que limitam processos mais amplos.



# 9

## Avaliação e informação

### Avaliação e divulgação de resultados

Os contributos recolhidos revelam um gradiente de maturidade na avaliação e na comunicação pública dos resultados em urbanismo e mobilidade. Encontramos desde práticas estruturadas de monitorização contínua, até abordagens reativas ou centradas na “obra visível”, com pouca medição pós implementação.

Almada introduz uma boa prática, que consiste em reconvocar a comunidade 6 a 12 meses após a obra, para escrutinar o que correu bem e o que correu menos bem. Não se trata de mera consulta, mas sim de um mecanismo de *feedback* retroalimentado que transforma a auscultação inicial em aprendizagem coletiva: “depois de a obra estar feita... vamos voltar a chamar a comunidade para que nos digam o que é que correu bem e o que correu menos bem”. Este retorno faz emergir necessidades não previstas (ex.: estacionamento seguro para bicicletas) e ajuda a fechar o ciclo participativo com evidência de uso e satisfação.

Braga assume um compromisso público com metas monitorizadas, “*programa eleitoral público com medidas de concretização... as pessoas podem ver online... a taxa de cumprimento em cada momento*”. É uma lógica de prestação de contas continuada, complementada com canais formais de sugestões e reclamações, e também de agradecimentos.

### Medir para gerir

Vemos emergir soluções de monitorização operacional que permitem ajustar políticas com base em dados. Leiria está a instalar sensores em determinados percursos para contar utilizadores diários e aferir se a infraestrutura é usada pelas pessoas, constituindo um passo simples e poderoso para avaliar efetividade e fundamentar eventuais novos investimentos.

No Porto, há um ecossistema de avaliação contínua: centenas de câmaras integradas no Centro de Gestão Integrada (CGI) monitorizam circulação automóvel e pedonal. As intervenções são testadas, corrigidas se gerarem efeitos adversos, e reequilibradas face às queixas e dados de tráfego.

*“Através dessas câmaras nós conseguimos fazer contagens, conseguimos perceber se há um problema circunstancial num arruamento, ou se uma alteração que é introduzida em determinada zona da cidade está a provocar ou não problemas de circulação sistémicos no resto do tecido urbano.”*  
(Porto)

Como relata a autarquia, “*essa avaliação é feita diariamente... é constante e quotidiana*”. Embora reconheça limites na quantificação sistemática para cada micro obra, mantém avaliações periódicas macro e reportes plurianuais de cumprimento de planos de percursos acessíveis.

Castelo Branco ilustra também uma avaliação focada na adequação da oferta a necessidades reais, com destaque para ligações em transportes públicos à zona industrial e turnos noturnos: o município ajusta horários e reforça autocarros quando a procura sobe, via contacto direto com empresas e *feedback* de utentes. Trata-se de um ciclo de melhoria contínua baseado em informação prática de operadores e trabalhadores, consubstanciando uma abordagem essencial para inclusão laboral.

## Lacunas e dificuldades

Persistem realidades onde a avaliação ainda não acontece em termos formais e de forma sistemática: “o feedback é um bocado a obra. Depois não se vai avaliar” (Beja). Em Portalegre, inquéritos de satisfação não são prática, prevalecendo respostas reativas a participações esporádicas. Gondomar reconhece a necessidade de definir poucos indicadores verificáveis no âmbito do seu PMUS, considerando que é melhor medir pouco e bem, mas conseguir efetivamente medir. Em Vendas Novas, há um reconhecimento de que a falta de feedback precoce fragiliza o trabalho que está em desenvolvimento até “se ver o resultado final”. Estes casos mostram capacidade técnica limitada, pressões de agenda e falta de cultura de avaliação, sobretudo em municípios com equipas reduzidas. Estas dificuldades também são verbalizadas:

*“Primeiro, é preciso gente para fazer, é preciso técnicos para fazer esses estudos. É preciso tempo e infelizmente, portanto, os recursos humanos aqui na Câmara Municipal escasseiam, portanto, muitas vezes nós até temos dificuldades. Por exemplo, todos os projetos que nós mandamos fazer é em regime de outsourcing e também muitas vezes nós não temos capacidade instalada internamente para fazer essa avaliação”. (Vila Real)*

# 10

## Desafios principais

### Precariedade habitacional

Em Almada, o peso histórico da génese ilegal continua a marcar o território, “mais de um terço do nosso território é de génese ilegal”, com efeitos duradouros na segregação espacial e na escassez de equipamentos e transportes. A par disso, a pressão habitacional metropolitana e a gentrificação de Lisboa estão a empurrar população para o concelho, reativando processos de construção clandestina espontânea, agora associados à precariedade económica e ao alargamento da vulnerabilidade à classe média, “voltamos

a ter fenómenos de construção espontânea porque as pessoas não têm casa”.

Esta realidade encontra eco noutros territórios. Vendas Novas e Ovar descrevem a pressão imobiliária crescente em territórios bem conectados, com subida do valor do metro quadrado e dificuldade em produzir habitação acessível, o que empurra as famílias com menos recursos para zonas periféricas, mal servidas de transportes e serviços, reforçando o isolamento.

Na Covilhã e em Mangualde, a habitação é identificada como “o principal desafio”, associada a encargos elevados de requalificação do parque de habitação público e à necessidade de fixar jovens e novos residentes.

## Mobilidade

O crescimento demográfico rápido coloca desafios severos à mobilidade. Braga, cuja população cresceu mais de 7% nos últimos Censos, enfrenta a pressão diária de “mais de 20 mil carros”, exigindo intervenções profundas em eixos estruturantes e passeios para garantir acessibilidade, sobretudo para pessoas com mobilidade condicionada.

Em Gondomar, a dependência cultural do automóvel é assumida como obstáculo central, “as pessoas estão muito habituadas a andar de carro e fazer tudo”, tornando politicamente difícil retirar estacionamento ou reduzir faixas de rodagem. O desafio passa por mudar mentalidades, garantindo simultaneamente alternativas viáveis, sob pena de rejeição social das medidas.

Nos territórios de baixa densidade, como Covilhã, Oliveira de Frades ou Ponte de Sor, o desafio é assegurar mobilidade a pequenas e grandes distâncias de forma financeiramente sustentável e com acessibilidade inclusiva. O transporte flexível a pedido surge como solução, mas ainda em fase de estudo em alguns territórios, evidenciando limitações económicas do transporte regular em contextos dispersos.

## Acessibilidade

O envelhecimento da população atravessa vários contributos como desafio crítico. Almada refere la-

cunas graves ao nível dos equipamentos sociais, que por si só constituem exclusão. Beja e Braga apontam dificuldades persistentes na adaptação das paragens e passeios para cadeiras de rodas, exigindo investimentos elevados e continuados.

Na Covilhã, a mobilidade de curta distância e a qualificação do espaço público são vistas como essenciais para combater a solidão, identificada como um dos grandes problemas do século para pessoas idosas. Contudo, a orografia e a dispersão territorial agravam este desafio.

## Segurança, saúde e limites das competências municipais

Alguns municípios sublinham desafios que ultrapassam as competências locais. Leiria é particularmente clara, *“a saúde é a prioridade número um dos cidadãos, seguida da segurança”*, áreas onde as autarquias têm responsabilidades limitadas. Ainda assim, os municípios são pressionados a encontrar soluções, levando à criação, por exemplo, de cartões municipais de saúde, sistemas de videovigilância ou propostas de polícia municipal, respostas estas que exigem reorganização interna e forte proximidade ao munícipe para manter a confiança.

Em Santarém, a insegurança no espaço público, associada à falta de fiscalização, a ocupação abusiva da habitação e a calçada portuguesa pouco “caminhável” surgem como entraves diretos à vivência da cidade, sobretudo para pessoas mais vulneráveis.

## Apropriação desigual da cidade

Alguns desafios são menos materiais e mais simbólicos e culturais. Guimarães menciona um percurso histórico de *“masculinização das cidades”* (mencionando terem sido concebidas por homens e para homens) e a forma como o urbanismo reproduz hierarquias sociais e mentais, dando o exemplo de que equipamentos culturais situados em cotas altas continuam a ser percecionados como *“não sendo para todos”*, apesar de políticas inclusivas. A cidade precisa, assim, de se abrir fisicamente e simbolicamente, promovendo apropriação ativa dos espaços públicos por todas as camadas sociais.

Esta dimensão cultural está também presente na resistência ao abandono do automóvel e na dificuldade de trazer crianças para a rua e para a escola a pé, mesmo em contextos de proximidade, exigindo medidas mais estruturais como condicionamento do trânsito junto às escolas.

# 11

## Dificuldades operacionais

As autarquias portuguesas enfrentam dificuldades profundas e persistentes na concretização de políticas de urbanismo e mobilidade orientadas para a inclusão social. Estas dificuldades não são apenas técnicas, mas sim estruturais, financeiras, institucionais, culturais e políticas, e cruzam-se diretamente com os riscos de reprodução da pobreza e da exclusão social nos territórios.

## Financiamento insuficiente e assimetrias territoriais

Uma das dificuldades mais recorrentes prende-se com a escassez de recursos financeiros, agravada por assimetrias entre territórios. Municípios do interior, como Castelo Branco, denunciam uma distribuição desigual de verbas nacionais, o que compromete a capacidade de garantir transportes e serviços equivalentes.

*“Nós somos discriminados relativamente às regiões do litoral, no que diz respeito às verbas afetadas para transportes do Fundo Ambiental. (...) E isso obriga a um esforço muito grande por parte das câmaras municipais, que eu não sei até quando é que teremos condições para suportar, porque custa tudo muito dinheiro, cada vez mais dinheiro. E os orçamentos das câmaras municipais também não aumentam, nem sequer no âmbito das transferências do orçamento de Estado. Portanto, esse é o principal constrangimento.”*(Castelo Branco)

Mesmo quando existem fundos europeus, como o PRR, estes são descritos como um “balão de oxigénio” temporário, acompanhado de prazos curtos, forte burocracia e risco de projetos ficarem incompletos após 2026. Municípios como Ovar, Leiria ou Mangualde relatam situações em que investimentos estruturantes avançaram contando com financiamento que pode não se concretizar, gerando pressão financeira futura.

## Burocracia, contratação pública e execução de obras

A burocracia administrativa e o Código da Contratação Pública surgem como entraves centrais. Almada descreve a contratação pública como um fator obstaculizante, responsável por atrasos de anos na adjudicação de obras, mesmo em contexto de urgência habitacional.

Vários municípios referem concursos desertos, dificuldades em encontrar empreiteiros e um mercado da construção esgotado, onde “o poder de decidir quase que se transferiu da classe política para os empreiteiros” (Mangualde). As derrapagens de prazo tornam-se regra, com impacto direto na vida das populações e na credibilidade do poder local. Arouca realça que:

*“As autarquias podem e devem ser motores de desenvolvimento local muito fortes. Eventualmente, deveria haver aqui algumas linhas de inovação social, com maior flexibilidade para podermos, com projetos piloto, trabalhá-los com maior inovação local, sem ter de cumprir um conjunto de tantas regras que possam eventualmente limitar as atuações municipais.”*(Arouca)

## Escassez de recursos humanos

A escassez de técnicos municipais é outro problema estrutural relatado por muitos entrevistados. Municípios de menor dimensão, como Ponte de Sor, relatam situações extremas: “a técnica alocada à mobilidade sou eu... e tenho também ordenamento do território (...) E neste momento, posso-vos dizer que sou só eu e o vereador do pelouro.”, tornando quase impossível responder a candidaturas e planeamento estratégico em simultâneo. Em cidades de menor dimensão, por vezes a própria capacidade

de se manter a par dos concursos disponíveis e de apresentar candidaturas em curto espaço de tempo ficam condicionadas pela escassez de recursos humanos. Em cidades em crescimento, como Leiria, a procura urbanística aumentou drasticamente sem reforço proporcional de quadros, “não aumentámos 40% dos recursos que trabalham na área do urbanismo”. A delegação de competências do Estado (educação, saúde, ação social) intensifica a pressão sobre serviços municipais já saturados.

## Limitações legais, patrimoniais e ambientais

Municípios com herança histórica, como Braga, Guimarães, Évora ou Santarém, sublinham as restrições associadas ao património, à arqueologia e às entidades externas (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Agência Portuguesa do Ambiente, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Infraestruturas de Portugal).

*“Nós temos poderes locais, depois temos regionais e depois temos nacionais, e às vezes há aqui zonas cinzentas que são verdadeiros obstáculos para ultrapassar e, portanto, esse é um problema que nós temos.”*(Guimarães)

Estas condicionantes prolongam prazos, encarecem projetos e criam incerteza, “andamos por tentativa e erro até tentar acertar no conceito de quem está a avaliar. E eu acho que não pode ser por aí. Temos de ter documentação que sustente e que facilite o trabalho dos técnicos.” (Santarém).

Em Almada, a sobreposição de reservas ecológicas, riscos naturais e ocupação humana gera bloqueios quase insolúveis no planeamento, “quando eu estou bloqueado, eu não consigo resolver problemas”.

## Resistência cultural e ciclos políticos

A resistência das populações à mudança é identificada como uma das dificuldades mais complexas. Em Porto e Covilhã, sublinha-se que qualquer restrição ao automóvel gera reação negativa intensa durante meses, “qualquer alteração... a primeira reação é sempre negativa” (Porto).

Esta resistência cruza-se com os ciclos eleitorais curtos. Projetos estruturais exigem tempo, mas os mandatos de quatro anos desencorajam decisões impopulares, “há um grande medo em implementar este tipo de projetos” (Vila Real). A oposição política e a pressão nas redes sociais amplificam conflitos e dificultam consensos de longo prazo: “uma alteração às vezes pequeníssima numa rua que não tinha problema nenhum, mas de repente aquilo é um problema” (Guimarães).

# 12

## Fatores facilitadores

Apesar dos constrangimentos apontados, existem fatores facilitadores que podem potenciar a capacidade das autarquias para desenvolver políticas de urbanismo e mobilidade mais inclusivas.

### Instrumentos financeiros e fiscais

Os fundos comunitários surgem, de forma transversal, como o principal facilitador da ação municipal. Braga sintetiza esta realidade de forma direta: “Facilitadores... são os fundos comunitários, quando aparecem”, reconhecendo que sem estes instrumentos muitas intervenções estruturantes seriam inviáveis. Santarém reforça esta leitura ao sublinhar que a existência de uma estrutura técnica dedicada aos fundos e, no seu caso, a liderança da CIM têm permitido maximizar oportunidades de financiamento e antecipar avisos.

Almada destaca, para além dos fundos, o papel dos incentivos fiscais. A experiência pioneira da Área de Reabilitação Urbana de Cacilhas é apontada como exemplo de sucesso. A autarquia defende a extensão destes mecanismos à habitação acessível e ao arrendamento, como forma de mobilizar também o setor privado.

*“Acho que nós devíamos ter incentivos fiscais, por exemplo. Nós tivemos a primeira área de reabilitação urbana do país. Com sucesso, a primeira foi aqui em Cacilhas. Foi um sucesso pelos incentivos fiscais que teve. As taxas de IVA a 6%, a possibilidade de nós apoiarmos o realojamento temporário dos inquilinos enquanto o prédio era reabilitado, o subsídio à renda. Porque não também ao nível da habitação termos aqui mecanismos fiscais que também pudessem os particulares ter acesso.”* (Almada)

Alguns territórios beneficiam de dinâmicas económicas locais que criam condições favoráveis à ação pública. Beja aponta o impacto estruturante do Alqueva, da agricultura de exportação e do parque industrial, gerando emprego e mobilidade que justificam investimento público. Oliveira de Frades e Santarém sublinham a importância das parcerias com empresas, inclusive no domínio da habitação e do espaço público, partilhando custos e responsabilidades.

### Recursos humanos e capacitação

Vários municípios identificam o reforço do capital humano como fator central. Arouca sublinha o investimento em equipas técnicas diversificadas (sociais, psicológicas, juventude e intervenção cívica) defendendo que “o que é preciso é massa crítica e pessoas a trabalhar em rede”, mais do que apenas instrumentos financeiros. É esta capacitação que permite planeamento prospetivo e atuação próxima das comunidades.

Évora reforça esta perspetiva ao valorizar equipas internas capacitadas e alinhadas com uma visão política clara, “quem faz acontecer são os trabalhadores da Câmara... são pessoas que sabem muito sobre isso”, o que gera confiança e continuidade na implementação das políticas.

Leiria acrescenta a importância da formação, investigação e partilha de conhecimento, referindo consórcios, fóruns e estudos transversais como mecanismos que permitem “saltar muitas etapas da aprendizagem” e acelerar soluções.

## Cooperação e aprendizagem intermunicipal

A observação e adaptação de práticas inspiradoras é outro facilitador relevante (em consonância com o apontado, desde logo, no primeiro volume desta série). A Covilhã, tal como muitos outros entrevistados, destaca visitas técnicas (por exemplo, a Pontevedra e Vigo) como momentos-chave para transformar referências teóricas em soluções concretas, *“uma coisa é ver no papel, outra coisa é ver concretizado”*. Este contacto direto com experiências bem sucedidas reforça a confiança política e técnica para inovar, mesmo em territórios com declives acentuados.

A cooperação intermunicipal e a relação com estruturas centrais também surgem como facilitadores, sobretudo quando o financiamento chega de forma proativa. Vendas Novas refere como positivo o modelo do programa Acessibilidade 360, em que a iniciativa partiu de uma entidade central: *“quando somos chamados a participar é sempre mais fácil”*, facilitando a concretização e reduzindo custos administrativos para municípios pequenos.

## Mudança cultural

Por contraposição a uma certa “resistência cultural”, também vários entrevistados reconhecem uma mudança cultural progressiva como fator facilitador emergente. Gondomar e Porto destacam a maior consciência ambiental e a abertura das gerações mais jovens a modelos de mobilidade não dependentes do automóvel, *“há pessoas que já nem sequer querem tirar carta”*. O Porto ilustra esta transformação com exemplos simbólicos de apropriação pedonal do espaço público, demonstrando que a aceitação social cresce quando as pessoas experimentam os benefícios concretos das mudanças.

*“Apesar de existir sempre alguma reação conservadora por parte do utilizador do espaço público que é inevitável, também é notório que há uma percentagem cada vez mais significativa de cidadãos que compreendem a bondade destas medidas e que estão dispostos a sofrer na pele algum transtorno, seja ao nível das obras que têm de ser implementadas, seja mesmo ao nível da alteração dos circuitos de circulação, porque percebem que a cidade no final fica melhor e que a sua própria qualidade de vida aumenta.”*(Porto)

Vila Real sintetiza esta dimensão ao afirmar que uma maior literacia urbana e ambiental reduziria a resistência às políticas públicas: *“se as pessoas percebessem o quão benéfico é alterar o paradigma da mobilidade urbana... era muito mais fácil implementar esses projetos”*.



# A visão de atores nacionais

## 01 ADENE

A entrevista com a ADENE dá-nos pistas sobre um aspeto importante para este Volume III: em Portugal, a regulação e a ação pública à escala do edifício têm pouca ponte direta com o urbanismo e a mobilidade à escala de bairro e cidade. Este desfasamento ajuda a explicar porque práticas e estruturas de mobilidade para o público em geral, como transportes públicos ou redes pedonais e cicláveis nem sempre encontram uma relação articulada e complementar com o parque construído e os seus usos quotidianos.

*“Na mobilidade, eu acho que há aqui um desafio acrescido que é a diversidade de necessidades. Porque o território está basicamente dividido em dois: o litoral, com grandes cidades, mais população, necessidades muito diferentes; e o interior com muito menos gente onde há desafios acres-*

*cidos no desenho dos transportes. E tipicamente as políticas que saem a este nível são nacionais e não é fácil ter políticas que depois respondam a dois cenários tão diferentes e a desafios tão particulares. E também acho que costuma ser um desafio chegar às pessoas e compreender as suas necessidades reais e percebermos como é que lhes mostramos onde é que podem ir e quem é que pode ajudar e como.”*

A ADENE reporta que, no seu trabalho, *“temos... preocupações e cuidados que os edifícios devem ter... garantindo conforto e qualidade do ambiente interior... mas... avaliações feitas aos edifícios desligado... das preocupações de desenho urbano”*. A consequência prática é que edifícios com boas condições de habitabilidade podem continuar inseridos em contextos urbanos que falham do ponto de vista social (acessos inseguros, ausência de transporte público competitivo, falta de sombreamento e de lugares para bicicletas), reproduzindo problemas que as autarquias têm vindo a denunciar nas secções deste livro sobre acessibilidade, mobilidade suave e transportes públicos.

Além disso, a exigência legal concentra-se na obra nova e na renovação, *“não existe... obrigação mandatária”* para o vasto parque habitacional existente,

precisamente onde residem muitos agregados com rendimentos mais baixos e maior exposição à pobreza energética, por exemplo, e também pobreza de mobilidade. Para as autarquias, isto traduz-se em custos sociais e orçamentais adicionais (programas de apoio, mediação técnica e acompanhamento).

## Pobreza de mobilidade

*“Em termos de preço há já várias medidas implementadas em Portugal. Temos a legislação do circulaPT, que basicamente concede descontos a pessoas em situação de desemprego, vulnerabilidade económica ou com algum tipo de incapacidade física... Há o passe ferroviário verde, cada vez há mais títulos de transporte também dos próprios municípios. E alguns descontos também a nível nacional, que também estão estabelecidos no circulaPT, que é para jovens até 23 anos e antigos combatentes.”*

A ADENE destaca a multidimensionalidade do conceito de pobreza de mobilidade, que articula preço, disponibilidade, acessibilidade e adequabilidade (incluindo segurança, informação e acessibilidade física), o que se afigura convergente com o que ouvimos dos municípios: descontos ajudam, mas não chegam sem oferta e redes coerentes.

A entidade sublinha que *“lançar políticas de preço é mais simples”* do que reconfigurar redes, porém, sem aumento de capacidade *“o aumento da utilização... não vai acompanhado de oferta”*, degrada a experiência e desmobiliza utilizadores vulneráveis, ponto que os municípios também tinham descrito quando referem sobrelotação, intervalos longos e descontinuidade entre período escolar e não escolar.

Como resposta territorializada, a ADENE destaca o transporte flexível a pedido (táxi/minibus com preço de transporte público, reserva prévia, rotas para serviços de saúde), com potencial para baixa densidade, em consonância com as práticas referidas por diversos municípios como Castelo Branco, Vila Real, Guimarães, Arouca ou Oliveira de Frades.

## Transição energética

No plano regulatório, há um esforço para a eletrificação dos transportes ser considerada na construção nova, prevendo-se infraestruturas e pontos de carrega-

mento (em residência e não residencial) e lugares para bicicletas. A ADENE reconhece que a direção é inequívoca: os edifícios devem preparar-se para mobilidade limpa e suave, apostando também em condições de estacionamento seguro e carregamento seguro para bicicletas e para veículos elétricos. Esta ponte entre edifícios e mobilidade é muito importante para a inclusão, sobretudo onde a pressão de mercado empurra famílias para periferias e pobreza de mobilidade.

Em paralelo, a ADENE traz para a conversa a proposta (submetida a consulta pública) do Plano Social para o Clima, com propostas para eletrificação de frotas (microempresas, IPSS, saúde), eletrificação do transporte público e apoio ao transporte flexível, podendo consubstanciar alavancas que, se bem alinhadas com as CIM e os PMUS, podem dar capilaridade social às transições municipais que este volume documenta (passes gratuitos/jovens/seniores; reforço de BRT/Metrobus; mobilidade a pedido; eletrificação dos veículos).

## Literacia e participação

Reconhecendo a centralidade de aspetos como a literacia e a participação, a ADENE está a empreender um esforço de simplificar linguagem e rever instrumentos, com consulta a entidades representativas. No lado da mobilidade, trabalha literacia através de iniciativas como a Rota da Energia e a Rede de Espaços Energia, e houve lugar à promoção de workshops, em colaboração com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes sobre os PMUS.

*“Na mobilidade falamos um bocadinho sobre as linhas de financiamento e passamos este tipo de informação aos técnicos que depois são quem, em última instância, atua junto do cidadão; falamos sobre o transporte público, as tais modalidades de preço e descontos que existem, o transporte público flexível, a informação em tempo real sobre os horários dos transportes, a mobilidade suave - aqui, informação sobre ciclovias e parques de estacionamento das bicicletas, e aqueles passes que existem para bicicletas e trotinetas partilhadas e os vários sistemas que existem a nível nacional. E depois falamos um bocadinho sobre viaturas elétricas e eco condução mais focados nos pontos de carregamento das viaturas elétricas.”*

Estas ações ecoam necessidades relatadas por diversos municípios, como Gondomar, Guimarães, Santarém e Vila Real: explicar, testar, ajustar e devolver resultados. A ADENE traz, assim, infraestrutura de conhecimento e mediação que pode potenciar as práticas de participação que este volume tem vindo a documentar, mas importa que possa consubstanciar-se na prática de modo mais abrangente.

## 02 MOBI.E

### Missão pública

A Mobi.e atua como Entidade Gestora da Rede de Mobilidade Elétrica, caracteriza-se como empresa pública que *“ajuda na transição energética da mobilidade”*, gerindo desde 2015 a rede pública de carregamento com um princípio central de interoperabilidade total. Em Portugal, qualquer utilizador carrega *“em qualquer posto público”* com o seu meio de acesso (cartão, app e até cartão bancário), num desenho que Luís Cardoso considera *“ainda raro na Europa”* e que tem sido distinguido internacionalmente. O funcionamento é análogo a um *“sistema tipo Multibanco”*, com plataforma digital única e transparência em tempo real sobre localização, disponibilidade e preços, incluindo cálculo de CO2 evitado, fatores estes que reduzem a fricção e aumentam a confiança.

A interoperabilidade beneficia diretamente as autarquias. Se o uso é simples e previsível, é mais fácil convencer e educar. E se a informação é aberta, os municípios podem planear melhor lugares e serviço aos cidadãos.

Um ponto forte do modelo português foi ter garantido pelo menos um posto por município, cobrindo os 308 concelhos, com expansão posterior (ultrarrápidos no interior; *“ruas elétricas”*, ou seja, com postos de carregamento para os residentes, em bairros residenciais sem garagem - um trabalho em articulação com os municípios). Esta estratégia visa corrigir a assimetria litoral/interior, articulando-se com as soluções municipais previamente mapeadas (ofertas

ao nível dos bairros; interfaces com modos suaves). *“Quisemos garantir que a rede chegava a todo o país... pelo menos um posto em cada município...”*.

### Governança e mudança regulatória

O novo regime jurídico para a mobilidade elétrica<sup>27</sup>, publicado em Agosto de 2025, vem alterar a arquitetura: a Mobi.e deixa de ser a entidade gestora e os operadores deixam de ser obrigados a ligar-se à plataforma única após período transitório (até ao fim de 2026), ficando em aberto como será garantida a interoperabilidade no futuro (depende de portarias e regulação da ERSE). O entrevistado identifica dois riscos sociais:

1. Risco de fragmentação tarifária: sem plataforma comum, podem surgir tarifários por rede, subscrições e preços diferenciados por operador e localização (como acontece noutros países), complexificando a experiência e penalizando quem tem menor capacidade de comparação e menor literacia. Hoje, *“85% dos carregamentos”* já ocorrem fora da rede *“própria”* do comercializador graças à interoperabilidade, padrão que importaria preservar.
2. Risco territorial: o atual desenho diminui custos fixos em áreas de baixa procura, tornando viável manter postos em zonas de interior. Sem salvaguardas, os operadores podem desligar postos menos rentáveis, revertendo os ganhos de coesão obtidos desde 2016, preocupação já sinalizada à ERSE pela Mobi.e.

### Digitalização e literacia

O comercializador tem um tarifário único aplicável em qualquer posto (enquanto houver interoperabilidade), característica favorável à equidade e previsibilidade, mas tudo isto é facilitado pela digitalização e inovação tecnológica. Por outro lado, deparamo-

27. [diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/93-2025-928937303](https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/93-2025-928937303)

nos com a questão da exclusão digital. A Mobi.e não possui programas específicos para mitigar exclusão digital no acesso (apps, cartões, contas), reconhecendo que, com apenas cerca de 5% de carros elétricos no parque automóvel português, este problema ainda não é crítico, mas “teremos de criar um plano” quando a adesão escalar.

*“Penso que no futuro e à medida que este mercado da mobilidade elétrica vai evoluindo, irão aparecer soluções de carsharing elétrico e já existe alguma coisa, mas ainda é muito incipiente.”*

Esta lacuna deve ser lida à luz das preocupações que ouvimos dos municípios sobre literacia e participação (Gondomar, Guimarães, Almada, Porto, Leiria), isto é, sem educação e mediação ativa, tecnologias essencialmente digitais podem excluir os mesmos grupos que já enfrentam barreiras no transporte público e nos espaços públicos.

*“No nosso site temos muita informação clara e objetiva sobre o que é a mobilidade elétrica em Portugal, para que as pessoas compreendam como funciona a rede, saibam como tirar o melhor partido dela, quais são as vantagens da mobilidade elétrica, produzimos conteúdos educativos online e a nossa equipa também está sempre disponível para esclarecer dúvidas. Apoiamos os municípios, fazemos ações juntos dos municípios, porque é um parceiro essencial dos operadores, dos utilizadores.”*

## Articulação com políticas municipais

A Mobi.e sublinha que a mobilidade elétrica não substitui o transporte público, devendo antes complementá-lo. O diálogo com os municípios tem evoluído (ações regionais via Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, concursos municipais para redes de postos, “ruas elétricas”, hubs - locais onde existem vários postos de carregamento com diferentes potências), e alinha com o que ouvimos sobre interfaces, zonas de coexistência, PMUS e mobilidade suave (Almada, Braga, Guimarães, Mangualde, Leiria, Vila Real), afirmando-se que é no planeamento de rede aliado ao desenho urbano que as autarquias ganham capacidade de mudança efetiva.

*“Hoje em dia, fruto desta sensibilização com os municípios, já muitos deles estão a fazer concursos*

*públicos exclusivos para a instalação de postos de carregamento e há vários casos - Oeiras, Cascais, Braga, Guimarães, Porto, Albufeira. Para no fundo gerirem e estruturarem o seu espaço de acordo com as políticas de mobilidade que mais se adequam ao seu município, integradas na mobilidade elétrica.”*

Mas o entrevistado também deixa o alerta: políticas de preço (como passe barato ou gratuito nos transportes públicos; ou energia com desconto para carregamento de veículos elétricos) têm impacto rápido, porém não dispensam uma boa organização de oferta de postos de carregamento e informação. Sem estes aspetos salvaguardados, há um risco de desmobilização.

## Futuro

Três frentes emergem como trabalho por fazer:

- Postos de carregamento para veículos pesados: “não existem” postos públicos, apenas pilotos empresariais. Falta orientação governamental e investimento massivo. Para autarquias com polos logísticos, isto é decisivo para reduzir emissões sem externalizar custos.
- Metodologias de participação do utilizador: embora haja canais abertos (site, articulação com a Associação de Utilizadores de Veículos Elétricos) e projetos piloto fruto de feedback (ruas elétricas, hubs), não existe um mecanismo formal de auscultação e avaliação continuada.

*“Um mecanismo formal não temos, mas de qualquer forma os cidadãos têm uma voz muito importante e nós queremos que essa voz cada vez seja mais ouvida. Nós, no nosso site, temos formas de que o cidadão nos contacte, dê sugestões e recebemos com frequência pedidos e sugestões de cidadãos sobre locais onde faria sentido instalar novos postos de carregamento, ou que aquele posto de carregamento está avariado ou o que foi vandalizado.”*

- Integração com o urbanismo de proximidade: a Mobi.e reconhece o valor de modelos como “cidades de 15 minutos”, mas nota pouca expressão em Portugal. Aqui, o que recolhemos de alguns municípios mostra sementes (policentrismo, rotas escolares, hubs, passagens seguras), onde postos de carregamento em interfaces e centralidades de bairro podem ancorar rotinas menos dependentes do carro.

# 03

## INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) oferece uma visão macro, de enquadramento nacional e europeu, que permite compreender como as políticas locais são moldadas, condicionadas ou possibilitadas por orientações estruturais. Se os municípios relatam as dificuldades da execução (capacidade técnica, contestação pública, falta de dados, tensões políticas, resistências culturais), o IMT revela os princípios, estruturas e responsabilidades que estão a montante dessas decisões e que determinam, em grande medida, a velocidade e a profundidade com que Portugal conseguirá avançar para um modelo de mobilidade mais justo, sustentável e inclusivo.

O IMT assume um papel de regulador e capacitador, ou seja, não define diretamente redes de transporte, mas forma, orienta e acompanha tecnicamente as entidades competentes (incluindo municípios e entidades supramunicipais), *“Temos aqui uma responsabilidade muito grande... um papel de regulador técnico... e de capacitar as autoridades de transporte sobre como podem atuar melhor”*. Esta lógica de capacitação é coerente com os fatores facilitadores apontados pelas autarquias, como maior profissionalização, maior capacidade técnica e criação de equipas dedicadas.

### Mobilidade, habitação e pobreza

Tal como afirma o entrevistado, *“a mobilidade está intimamente ligada a questões como a habitação, a pobreza, o género e outras dimensões da vida social”*, salientando a necessidade de compreender a diversidade de perfis de utilizadores, desde pessoas com mobilidade condicionada até famílias com baixos rendimentos ou com horários laborais atípicos. Esta visão integrada ressoa com os testemunhos municipais

recolhidos ao longo deste volume: Almada identifica o impacto direto da habitação precária em terrenos isolados nas necessidades de deslocação; Guimarães e Braga alertam para o efeito das desigualdades no uso do espaço público; Ovar e Mangualde, por exemplo, descrevem um território onde mobilidade, emprego e custo de vida se cruzam constantemente. O IMT confirma, portanto, que a inclusão social não se resolve apenas com mais autocarros, ciclovias ou estações, mas através de uma intervenção transversal que articula mobilidade com ordenamento, coesão social, educação, igualdade de género e combate à pobreza.

### Planos de Mobilidade Urbana Sustentável

Os PMUS, que são definidos ao nível do município ou da região, surgem na entrevista como o instrumento estruturante para a mudança do modelo de deslocação em Portugal. O papel do IMT passa muito pela parte da capacitação, *“nós damos formação aos técnicos que fazem esse tipo de planos, procurando abordar temas específicos em que nós identificamos que há lacunas”*.

*“Os PMUS capacitam as cidades para perceber como podem transformar-se... ligando mobilidade, ordenamento, habitação, combate à pobreza e inclusão.”*

*“Os planos de mobilidade urbana sustentável são uma solução desenhada pela Comissão Europeia e aplicada em todo o espaço europeu. Já foi avaliado inclusivamente pelo Tribunal Europeu, a Tribunal de Contas Europeu e foi avaliado favoravelmente como sendo um instrumento muito relevante para efetivamente conseguir produzir a evolução da mobilidade no sentido que nós queremos que é a descarbonização da mobilidade.”*

O IMT destaca a sua origem europeia e o reconhecimento oficial de que, sendo o setor dos transportes um dos maiores emissores e um dos mais difíceis de descarbonizar, a transformação não pode assentar apenas na mudança tecnológica dos veículos. É necessária uma transformação profunda do modelo de mobilidade, o que inclui evitar deslocações desnecessárias, promover modos ativos e coletivos e, apenas como último recurso, melhorar o automóvel através

da eletrificação. A formulação “avoid-shift-improve” é aqui apresentada como base da política pública, articulando descarbonização com eficiência, qualidade de vida, segurança rodoviária e saúde pública.

*“Avoid, Shift and Improve, que é evitar as deslocamentos onde é possível; mudar as deslocamentos para modos mais sustentáveis... em vez de andar de automóvel devem andar de comboio...; melhorar aquilo que nós efetivamente não conseguimos mudar, aí sim no carro, por exemplo, fazemos a transição para um motor elétrico e estamos a fazer a melhoria do veículo em si para um modelo mais eficiente.”*

Esta visão ecoa o que ouvimos das autarquias. Municípios como Braga, Guimarães, Covilhã, Porto ou Évora evidenciam o desafio de reorientar o espaço público para modos ativos, enfrentando resistências sociais, falta de infraestruturas ou orografias difíceis. Outros municípios, sobretudo de baixa densidade, como Castelo Branco, Oliveira de Frades ou Mangualde, enfatizam a necessidade de soluções flexíveis e acessíveis, onde o transporte público convencional não responde à dispersão territorial.

## Inclusão na mobilidade

Rui Velasco Martins introduz dimensões que, embora já tivessem emergido pontualmente nas entrevistas com cidadãos (volume II) e especialistas (volume I), não tinham ainda sido aprofundadas pelos municípios. A primeira é a igualdade de género, “a questão mais fundamental é a segurança”, ilustrando com o exemplo de uma escada iluminada num jardim onde homens seguem em frente e mulheres desviam constantemente o olhar para as zonas escuras, procurando antecipar riscos. Esta imagem explica de forma intuitiva porque tantas mulheres relatam insegurança nos seus percursos pedonais e de transporte público, e porque a iluminação, a visibilidade, o desenho das paragens e as ligações aos locais de residência têm um impacto tão profundo no acesso à mobilidade.

Destaca-se também a importância de medidas simples, mas transformadoras, como sistemas de apoio em paragens noturnas e o imperativo de pensar o espaço público para todos, desde as necessidades de pessoas com mobilidade condicionada até às distâncias de circulação.

*“Não somos promotores diretos de medidas, mas temos o papel de agentes influenciadores. Sendo regulador do setor, temos aquele papel de fazer*

*com que os agentes do setor implementem as medidas que vêm na estratégia nacional para a inclusão das pessoas com deficiência e temos trabalhado muito com o INR [Instituto Nacional para a Reabilitação] a esse nível, onde fazemos webinars, sessões de esclarecimento”*

A entrevista destaca também a necessidade de maior diversidade de género entre motoristas e profissionais do setor, onde a liderança feminina nos transportes públicos tem promovido alterações simbólicas, mas relevantes, como campanhas de recrutamento que mostram mulheres ao volante. O IMT confirma ainda o trabalho conjunto com o INR e associações como a Associação Salvador, sublinhando que a mobilidade condicionada permanece uma área onde os avanços são importantes, contudo insuficientes, e onde a ausência de dados sistemáticos prejudica o planeamento. Esta limitação é particularmente relevante para municípios que enfrentam reclamações frequentes sobre elevadores avariados, acessos inacessíveis ou sistemas de transporte inadequados.

Quanto à questão de uma progressiva digitalização e, associada, a possibilidade de exclusão de alguns grupos da sociedade, a reflexão pode resumir-se na ideia de que “durante longos anos ainda vai haver convivência dessas soluções digitais com soluções mais tradicionais que continuem a ser passíveis de ser utilizadas por toda a gente”.

## Participação pública

O IMT reconhece que Portugal não tem uma tradição forte de participação pública na mobilidade e no urbanismo, mas nota que os municípios que mais investem em processos participativos tendem a alcançar melhores resultados e menor resistência social. O IMT reitera que a participação deve acontecer “no início e ao longo de todo o processo”, e não apenas na fase de consulta pública após o plano estar fechado, uma crítica que também emergiu nas entrevistas a municípios que reconhecem que processos de participação tardios limitam o impacto e geram frustração.

## Estabilidade política e continuidade das medidas

O IMT introduz uma preocupação transversal que foi verbalizada também por alguns municípios: a neces-

cidade de continuidade política das medidas de mobilidade. A constante alternância de direções e prioridades compromete a coerência de longo prazo da transformação urbana. Tal como reconhece o entrevistado, a mobilidade sustentável exige estabilidade, isto é, não a ausência de alternância democrática, mas sim convergência quanto ao rumo estratégico.

## Informação e monitorização

Rui Velasco Martins admite que Portugal enfrenta dificuldades significativas na recolha e harmonização de dados essenciais para a gestão da mobilidade. A ausência de informação sistemática sobre mobilidade condicionada, a falta de inquéritos regulares de repartição modal ou mesmo o impacto da pandemia nos Censos 2021 dificultam uma avaliação rigorosa do progresso dos PMUS. Esta limitação é sentida também pelos municípios, que referem amiúde a falta de indicadores fiáveis para medir impacto, ajustar redes ou justificar investimentos. Um futuro sistema europeu de monitorização poderá ser uma oportunidade para alinhar os diagnósticos locais com métricas nacionais e comunitárias.

*“quanto aos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável... O plano tem um conjunto de ações que depois é preciso fazer no terreno e essa parte é muito importante. E aí sim, vão existir no futuro indicadores de mobilidade urbana até definidos e estabelecidos pela Comissão Europeia, que vão monitorizar um bocadinho mais, não tanto até a implementação, mas os efeitos da implementação, em que que isso efetivamente está a melhorar a mobilidade no terreno.”*

## Políticas com impacto no combate à pobreza

É realçado o impacto social do PART/Incentiva+TP, sublinhando que poucas políticas públicas têm um efeito imediato tão significativo no rendimento disponível das famílias.

*“Se nós pensarmos numa família com 2 filhos, 4 pessoas, pagava acima de 100 EUR, cada um deles numa deslocação da periferia duma área metropolitana de Lisboa, portanto, um custo de quase 400 EUR. O passe metropolitano custa 40 EUR e cada*

*família tem no máximo 2. São 80. Portanto estamos a falar de uma redução de 400 EUR para 80 EUR. Está bem que é uma situação limite, mas nestas situações limites são 320 EUR de ganho mensal. Não há muitas medidas políticas sociais que consigam transmitir este rendimento líquido no final do mês, no bolso das pessoas e acho que isso foi muito importante.”*

Também foi mencionado o Passe Ferroviário Verde, reportando que “o número de pessoas aumentou exponencialmente”, confirmando o que foi relatado, por exemplo, pelos municípios de Santarém e de Vendas Novas. E ainda a importância da renovação de frotas e aumento do conforto, bem como da interoperabilidade tarifária (iniciativa 1bilhete.pt), que será muito importante para simplificar o acesso, promover o uso de transportes públicos por todo o país e combater desigualdades.

## Visão para 2030

A entrevista encerrou com uma visão para 2030: cidades mais equilibradas entre modos, com mais espaço para pedonalidade e bicicleta, com ruas mais seguras, com transportes públicos mais frequentes e confortáveis, com integração multimodal mais eficaz e com automóveis elétricos a desempenharem um papel complementar, e não dominante, num ecossistema de mobilidade mais amplo. É uma visão articulada com o que muitas autarquias ambicionam, mas que ainda enfrentam limites significativos de capacidade, financiamento, resistência social e bloqueios institucionais.

# 04 SECRETÁRIA DE ESTADO DA MOBILIDADE<sup>28</sup>

## Missão da Secretaria de Estado para a Mobilidade

A missão da Secretaria de Estado da Mobilidade traduz-se em duas ideias: (1<sup>a</sup>) Prestar a melhor Mobilidade aos cidadãos e às empresas, fazendo um combate firme à pobreza de mobilidade, internalizando a mobilidade na política pública como um direito universal. Em paralelo com este propósito é preciso (2<sup>a</sup>) acelerar o processo de descarbonização e digitalização deste ecossistema, tendo presente as ambiciosas metas a cumprir do Acordo de Paris<sup>29</sup> e do Pacto Ecológico Europeu<sup>30</sup>, onde a mobilidade e os transportes são fundamentais para o alcance desse designio.

No Governo, o trabalho em articulação com o Ministério das Infraestruturas e Habitação, liderado pelo Ministro Eng.<sup>o</sup> Miguel Pinto Luz, é desenvolvido em rede e de forma colaborativa. Este ministério agrega três Secretarias de Estado - Infraestruturas, Mobilidade e Habitação - e existem sinergias entre estas Tutelas que permitem acelerar a transformação do país.

A política relativa a infraestruturas de transporte impacta de forma significativa a rede de transportes

públicos e o desenvolvimento de nova habitação. Da mesma forma, melhores redes de transporte público fomentam o crescimento de novas áreas habitacionais. Um exemplo dessa sinergia, é o projeto Parques Cidades do Tejo, que aborda de forma integrada um território com as duas margens do rio Tejo. Juntamente com a Secretária de Estado da Habitação, Arquiteta Patrícia Gonçalves, e o Secretário de Estado das Infraestruturas, Dr. Hugo Espírito Santo, são desenvolvidas políticas e projetos articulados e orientados ao cidadão e às empresas.

O pano de fundo que une toda a atuação é o programa de governo, que depois é vertido em diferentes instrumentos, resultado da articulação entre várias áreas governativas. Um exemplo é a colaboração com a Secretaria de Estado da Ação Social e Inclusão, liderada pela Dra. Clara Marques Mendes, na Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência, garantindo que a mobilidade acessível é um pilar essencial para a autonomia e inclusão. Com a Secretaria de Estado do Tesouro, liderada pelo Dr. João Silva Lopes, na sustentabilidade dos programas de passes sociais, como o Passe Jovem Gratuito ou o Circula PT. São dois exemplos de um trabalho que é desenvolvido transversalmente com todas as áreas como o Ambiente e Energia, Administração Interna, Reforma do Estado, entre outros.

## Prioridades estratégicas para os próximos anos

O Programa de Governo apresenta uma Agenda Transformadora com 10 eixos prioritários, dos quais é destacado o Eixo V - “*Serviços Essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social*”, do qual a Mobilidade é parte integrante.

As prioridades estratégicas para a política pública de Mobilidade são:

- Garantir o acesso à mobilidade, promovendo soluções integradas entre o transporte regular, com transporte flexível, mobilidade ativa e suave, com reforço do transporte escolar e empresarial;
- Aumentar a atratividade do transporte público pelo conforto, segurança, informação disponível e acessibilidade a todos os passageiros;

28. Devido a impossibilidades de agendamento, os contributos da Senhora Secretária de Estado da Mobilidade foram recebidos por escrito. Considerando a forma deste conteúdo, o mesmo foi transposto para esta secção do livro, apenas com ligeiras adaptações de formulação.

29. The Paris Agreement | UNFCCC

30. Pacto Ecológico Europeu - Comissão Europeia

- Simplificar os sistemas tarifários a nível nacional, simplificando as suas estruturas e integrando-os em sistemas de bilhética conectados.

Numa perspetiva de futuro, foi realçado que na Secretaria de Estado da Mobilidade estão em curso mais de 6 mil milhões de euros de investimentos em infraestruturas, material circulante e política tarifária.

A resposta à mobilidade em Portugal tem realidades distintas e com necessidades também diferenciadas. Por um lado, o litoral, onde o aumento de procura requer cada vez mais um reforço de oferta e as fro-  
tas nem sempre existem na quantidade necessária. Nesse sentido pretende-se estudar novos modelos de negócio, abertos à concorrência, que permitam reforçar a oferta. Por outro lado, a desertificação do interior requer abordagens mais flexíveis e ajustadas que levem mobilidade a todos de forma próxima e inclusiva.

A transformação tecnológica e a digitalização, a par com a reforma e capacitação das entidades da administração central, contribuirão para otimizar operações, acelerar a intermodalidade, trazer transparência de dados e informação em tempo real aos utilizadores.

## Estratégias Nacionais para a Mobilidade Ativa Ciclável (ENMAC) e Pedonal (ENMAP)

A ENMAC e a ENMAP foram instrumentos fundamentais para criar um ponto de partida para abordar esta importante componente da cadeia de valor da mobilidade. A verdade é que todas as deslocações começam e acabam a andar a pé e a bicicleta volta a ganhar um papel central para a mobilidade diária. O acompanhamento é feito por uma equipa dedicada do Instituto de Mobilidade e Transportes, que acompanha e coordena as ações a implementar.

Trabalhar com as escolas é essencial para sensibilizar para a importância de fomentar este hábito não só em alunos, mas em toda a comunidade escolar. Promover os modos ativos, como caminhar, pedalar ou utilizar o transporte público, é investir na saúde, na autonomia e na qualidade de vida das pessoas. Estas medidas não só reduzem o tráfego motorizado e

a poluição nas envolventes escolares, como também garantem o direito à mobilidade segura e inclusiva, estimulam a autonomia das crianças e jovens e fortalecem os laços com a sua comunidade.

## Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)

Muitos municípios e regiões estão a desenvolver ou atualizar os seus PMUS, sendo que a Secretaria de Estado da Mobilidade, com 3 milhões de euros do Pacote Mobilidade Verde, está a providenciar apoio aos municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas de Lisboa e Porto para o desenvolvimento destes Planos.

Em 2024, foi publicado um guião com orientações para a elaboração destes planos, de forma a harmonizar os critérios em todo o território e acelerar o seu desenvolvimento a nível nacional. O prazo limite para a finalização da execução dos PMUS foi estendido de outubro de 2025 para setembro de 2026, tendo presente que o prazo inicialmente definido, limitou algumas entidades na sua execução atempada, quer porque não foram tão céleres quanto necessário na contratação de apoios externos para a sua execução, quer com o momento de transição de ciclos autárquicos que decorreu em outubro passado. Desta forma, o alargamento do prazo deverá permitir que as entidades disponham de mais tempo para a elaboração do seu PMUS, de forma a refletirem não só as reais necessidades, para que os seus territórios sejam promotores de mobilidade sustentável, mas também um plano de ação e monitorização eficiente e eficaz.

De acordo com a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, o primeiro horizonte temporal para elaboração de PMUS será em 2027, para os nós urbanos da rede transeuropeia de transportes - RTE-T5, data na qual deverão estar obrigatoriamente concluídos os PMUS das Áreas Metropolitanas (AML e AMP) e dos Municípios que constituem nós urbanos da RTE-T6 (municípios com mais de 100 mil habitantes e o município com maior população em cada NUTS II).

O segundo horizonte temporal será 2028, data na qual deverão estar recomendavelmente concluídos os PMUS dos restantes municípios que sejam Centros

Urbanos Regionais (CUR) identificados no Sistema Urbano do Modelo Territorial definido pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) ou que tenham mais de 50 mil habitantes; e as Comunidades Intermunicipais e outras associações de municípios.

O terceiro horizonte temporal será 2029, data na qual deverão estar recomendavelmente concluídos os PMUS dos restantes municípios.

Assim, ainda que com a dilatação do prazo de conclusão dos PMUS em realização com os apoios concedidos, será possível cumprir o prazo estabelecido pela Comissão Europeia.

Os PMUS contribuirão para o acesso universal a serviços e oportunidades, mais segurança rodoviária para todos, redução de custos de deslocação, participação pública mais ativa da comunidade, mais integração intermunicipal e mais equidade e coesão urbana.

## Contributos para redução de desigualdades territoriais e sociais

As estratégias para cada modo de transporte só fazem sentido enquadradas numa estratégia global para a mobilidade. Atualmente, a estratégia do Governo passa por fazer da ferrovia o eixo central da mobilidade. Para tal, pretende-se melhorar a oferta de transporte público ferroviário, não só através do investimento na CP como também através da entrada de novos operadores que possam consolidar uma rede sólida. Nas grandes áreas metropolitanas, o objetivo é consolidar expansões das redes de metro que são necessárias para dar resposta ao crescimento da procura. A partir do modo ferroviário poderá consolidar-se uma rede de metropolitano, rodoviária e fluvial integrada e desenhada pelas Autoridades de Transporte. Em 2025, o Governo apoiou a aquisição de mais de 800 autocarros elétricos para transporte público de passageiros. Adicionalmente, foi incrementada a dotação do programa Incentiva+TP, para 439 milhões de euros, o que permite, entre várias opções políticas, reduzir o preço dos passes e de outros títulos de transporte, comprar frota, com vista a atrair mais passageiros para o transporte público coletivo.

A partir desta malha principal, há um esforço de endereçar desafios mais granulares, mas igualmente complexos. O transporte flexível ou a pedido, a mobilidade ativa e ciclável, o setor do táxi ou sistemas partilhados são chave para uma cadeia de mobilidade inclusiva e completa. Em muitos casos, a ausência de mero passeios ou abrigos é um verdadeiro obstáculo à mobilidade de cidadãos. Da mesma forma, a falta de ciclovias ou de medidas de proteção para os ciclistas afasta potenciais utilizadores deste modo. O aumento do conforto deste tipo de infraestruturas diminui tempos de viagens e fomenta a utilização de transportes públicos coletivos, fatores críticos para a inclusão de mobilidade. Todos estes aspetos ganham relevância para grupos especialmente vulneráveis como pessoas com mobilidade reduzida ou cidadãos em risco de pobreza.

## Acessibilidade nos transportes públicos para pessoas com mobilidade condicionada

Estão a ser implementadas várias medidas para tornar os transportes públicos mais acessíveis, designadamente comboios, metro e fluvial, incluindo a instalação de elevadores e sinalética inclusiva em estações, renovação de frotas com veículos adaptados e projetos tecnológicos como aplicações de orientação para pessoas com deficiência.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 163/2006, que estabelece o regime de acessibilidade, está atualmente a ser revisto para reforçar requisitos e garantir maior inclusão, complementando outras iniciativas locais e europeias que promovem boas práticas e monitorização contínua.

A Secretaria de Estado da Mobilidade está a colaborar com a Secretaria de Estado da Ação Social e da Inclusão na Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, dando contributos juntamente com outras áreas governativas para que a acessibilidade seja pensada de forma integrada. Mobilidade inclusiva não é apenas um objetivo: é uma realidade que aproxima pessoas e reduz desigualdades.

## Comportabilidade

A política pública tarifária é um dos desafios centrais. O programa de Governo defende um transporte público tendencialmente gratuito, sem comprometer

a sustentabilidade do sistema como um todo. O investimento em redução tarifária acelera a transição de passageiros para o transporte público e responde a necessidades sociais, mas limita a disponibilidade financeira para continuar a investir em mais transportes públicos. E esse equilíbrio é a chave para uma política pública de sucesso.

A política tarifária não se faz apenas através de preços, mas também através de tarifas mais simples e transparentes. Para isso, procura-se estabilizar os instrumentos de política tarifária nas seguintes dimensões:

1. Incentiva +TP – um programa que aloca verbas para as Autoridades de Transportes sendo elas as responsáveis por gerirem a sua rede e definirem as políticas que mais fazem sentido nos seus territórios. Este mecanismo fez a transferência da gestão da mobilidade para estas Autoridades, em que cada uma cuida dos seus territórios.
2. Circula PT – um programa que assegura descontos a grupos vulneráveis, entre 25% e 50% e que permite dar resposta às necessidades por exemplo de desempregados de longa duração, pessoas com incapacidade acima de 60% ou outros. O objetivo é criar uma política de mobilidade diferenciada que garanta o acesso a todos os cidadãos.
3. Passe Gratuito Jovem – um investimento no futuro e na criação de hábitos de mobilidade mais sustentáveis. Pretendeu-se incluir também os jovens não estudantes, uma vez que a utilização de transporte público deve ser transversal a toda a sociedade e o foco é na idade do utilizador que se pretende que comece desde cedo a abdicar do transporte individual.

Desta forma, o Governo procura servir melhor as pessoas com os programas de redução tarifária de âmbito nacional. Neste contexto, importa ainda destacar a aposta no Passe Ferroviário Verde, uma simplificação do tarifário da CP num só passe mensal que responde não só às necessidades diárias de mobilidade como a deslocações de longo curso, através da inclusão do serviço Regional e Intercidades, o que permitiu aumentos do rendimento familiar em mais de 2000€.

## Inovação tecnológica

A inovação tecnológica já não é uma estratégia ou uma possibilidade, mas sim um requisito para responder aos desafios atuais da mobilidade. No contexto da inovação tecnológica no combate à exclusão de mobilidade e à pobreza, são providenciados os seguintes exemplos:

- Em territórios de baixa densidade, torna-se muitas vezes insustentável manter rotas de autocarros com várias frequências e a circular por todo o território, devido à baixa procura e dispersão geográfica. Nesses casos, o transporte flexível surge como alternativa, permitindo aos passageiros “encomendar” viagens que respondem às suas necessidades. A tecnologia nestes casos permite gerir de forma mais eficiente os agendamentos, a comunicação com os operadores e até reconhecer padrões que resultem, potencialmente, em novas rotas regulares.
- Noutro caso, a inovação tecnológica está a tornar os canais digitais mais acessíveis para pessoas com deficiência. A nova APP da CP, por exemplo, foi desenhada, com a garantia de acessibilidade como pano de fundo, e a criação de aplicações acessíveis para pessoas com deficiência, torna-as mais acessíveis para todos os utilizadores.

De forma mais transversal, pretende-se manter uma agenda de transformação focada na informação ao público em tempo real e na simplificação da bilhética, tornando a experiência de utilização mais simples. Adicionalmente, serão potenciadas tecnologias que o cliente já usa, como por exemplo, o cartão de cidadão, para lançar novas formas de utilizar o transporte público coletivo. Paralelamente a esta inovação, podem manter-se os formatos físicos. A evolução não deixará nenhum utilizador excluído, sendo o objetivo oferecer uma melhor experiência a cada passageiro na utilização do transporte público coletivo.

## Mais oferta e qualidade

Em paralelo com a política tarifária e a inovação tecnológica em curso, faz sentido referir os investimentos planeados e a reforma legislativa em curso. No que toca a investimentos, foi realizado um avultado investimento em descarbonização para a renovação de frotas maioritariamente elétricas.

No caso da CP, são mais de 1,8 mil milhões de euros em novos comboios, incluindo a aquisição dos comboios de alta velocidade em 2026. Foi reforçada a frota nos Metros de Lisboa, Porto e Mondego (este um sistema BRT - *Bus Rapid Transit* em via dedicada), adquiridos navios 100% elétricos para a Transtejo Solflusa, autocarros elétricos para diversos operadores rodoviários e apoio à renovação de frotas elétricas no setor do Táxi. Tudo isto traz mais oferta, mais conforto e mais segurança ao transporte público, trazendo assim mais pessoas para o transporte público.

Paralelamente a este investimento na renovação da frota, decorrem investimentos na expansão de redes de transporte coletivo de passageiros, com alargamento das redes de Metro já existentes e o desenvolvimento de novas linhas, sejam de Metro ou de BRT, como é o Metro Mondego, Linha Violeta do Metropolitano de Lisboa - Violeta, linhas da Trofa e Gondomar do metro do Porto.

Em paralelo, está a ser conduzida uma reforma legislativa que pretende aumentar a competitividade do setor dos transportes e mobilidade, e simplificar as regras aplicáveis. Reformar e simplificar a legislação e os processos aplicáveis ao setor dos transportes e mobilidade é um imperativo que permite que as empresas sejam mais competitivas e que tenham maior capacidade de resposta para os seus clientes. O setor dos transportes é ainda pautado por uma multiplicidade de regimes e regras que nem sempre são consistentes e que não respondem às necessidades do mercado. Essa reforma começa numa reorientação do IMT para as empresas e para os cidadãos, com diminuição nos tempos de resposta.

## Dificuldades e fatores facilitadores para um sistema de mobilidade mais sustentável e inclusivo

A maior dificuldade para a promoção do ecossistema da mobilidade e transportes é a própria concorrência do automóvel individual. De acordo com os últimos Censos de 2021 do INE, 66% das pessoas faz as suas deslocações em transporte individual e apenas 14% em transporte público. Esta concorrência traz várias consequências ambientais, energéticas e de congestionamento, e dificulta medidas práticas em

benefício do transporte público, como é exemplo o aumento da velocidade comercial dos autocarros nos centros urbanos. É reafirmado o empenho do Governo em contrariar esta tendência, num combate firme à pobreza de mobilidade.

O fortalecimento de um sistema de mobilidade em Portugal requer a garantia do cumprimento de forma equilibrada do modelo ESG - Ambiental, Governança e Social. Esta sustentabilidade requer capacidade de investimento, mas também a sustentabilidade financeira para todo o período de operação. O desafio da sustentabilidade, tanto na vertente de investimento como operação é um dos principais desafios deste ecossistema. Ligado a este desafio, está o da eficiência e otimização desses investimentos. Planear melhor para criar redes de transporte que sirvam várias gerações de utilizadores, mas também optar por modelos de negócio, tais como concessões ou subconcessões, que alavanquem o investimento para promover a qualidade do transporte.

O Governo afirma-se empenhado em encontrar fontes de financiamento que permitam não só alavancar o sistema de mobilidade, tornando-o mais atrativo para todos, em paralelo com o incentivo a uma mudança comportamental que decorrerá da experiência do utilizador em sistemas de transportes com mais pontualidade, fiabilidade, frequência, conforto, higiene e segurança, com sistemas tarifários fáceis de compreender e utilizar, traduzindo-se em opções quotidianas fáceis e sustentáveis.

O objetivo é construir um ecossistema de mobilidade que consiga responder aos desafios e às necessidades quotidianas das pessoas. Construir um ecossistema de mobilidade acessível, inclusivo e próximo das pessoas. Para tal, exige-se uma visão holística que obriga a pensar horários, bilhética, frota, informação ao público, espaços públicos; mas também obriga a pensar no talento das pessoas e na promoção da cooperação e colaboração entre todos. A mobilidade precisa de frescura, de novo talento, num ecossistema que ainda está longe de ter igualdade de género, sendo este mais um desafio no futuro da mobilidade em Portugal.

# Conclusões e Recomendações da EAPN Portugal

A análise realizada neste Volume III confirma que urbanismo e mobilidade constituem dois pilares estruturantes da inclusão social. São determinantes sociais da pobreza, na medida em que são fatores que moldam o acesso ao emprego, à saúde, à educação, aos serviços, ao espaço público e ao exercício quotidiano da cidadania. Das entrevistas realizadas aos agentes quer do nível local, quer do nível nacional podemos destacar uma ideia central: o território pode ser uma fonte de desigualdade, mas também pode ser uma plataforma de equidade, desde que as políticas públicas sejam intencionalmente orientadas para a justiça espacial e social.

A EAPN Portugal identifica, assim, um conjunto de conclusões transversais que importa destacar. Em primeiro lugar, a mobilidade é reconhecida pelos entrevistados como condição que permite aceder a direitos, bens e serviços. Quando falha, resulta em pobreza de mobilidade; quando funciona, reduz desigualdades e aproxima as pessoas das oportunidades. Por exemplo, a aplicação de descontos tarifários nos transportes públicos revelou-se como uma das medidas com maior impacto redistributivo, mas a sua eficácia depende da qualidade, frequência e previsibilidade da oferta.

Em segundo lugar, as políticas de urbanismo condicionam profundamente a equidade territorial. A acessibilidade universal, a qualidade dos espaços públicos, a estruturação das redes pedonais, cicláveis e intermodais e a proximidade a serviços essenciais são fatores determinantes da autonomia e participa-

ção, sobretudo para crianças, idosos, pessoas com deficiência e populações com baixos rendimentos. As autarquias demonstram crescente consciência do seu papel na regulação do espaço urbano, mas enfrentam limitações estruturais (financeiras, legais, técnicas e operacionais) que reduzem a sua capacidade de resposta.

Em terceiro lugar, a habitação assume-se como o eixo crítico. A falta de oferta acessível, a pressão imobiliária e a segregação socioespacial deslocam as populações mais vulneráveis para áreas periféricas, mal servidas por transportes e equipamentos, agravando a pobreza de mobilidade e o isolamento social.

Em quarto lugar, a governação multinível revela-se determinante. Os municípios são os primeiros responsáveis pela execução, mas dependem de enquadramentos nacionais coerentes, de financiamento adequado, de estabilidade normativa e de estruturas estatais que apoiem processos transformadores. Persistem fragmentações institucionais, lacunas de dados e desajustes regulatórios que dificultam o percurso para um sistema mais inclusivo e eficaz.

Finalmente, a participação surge como elemento transversal à inclusão. Quando apenas formal, pode ser uma barreira, mas quando funciona de forma genuinamente mobilizadora, torna-se um instrumento de justiça social, porque há um esforço de integrar as vozes que mais facilmente ficam ausentes dos processos de decisão.

Com base nestas conclusões, a EAPN Portugal apresenta um conjunto de recomendações orientadas para políticas mais inclusivas e capazes de transformar o território num espaço de promoção de direitos.

**Estas recomendações, resultantes das informações recolhidas para este terceiro volume, estão em linha com as conclusões e recomendações também obtidas nos volumes anteriores, quer com os investigadores especialistas nestas áreas, quer com os diferentes perfis de cidadãos que participaram no estudo realizado em 2024. Esta coerência demonstra a pertinência e a relevância das necessidades apontadas. Urbanismo e mobilidade constituem campos técnicos de grande impacto na vida quotidiana das pessoas, pelo que aspetos como a inclusão, a coesão e a justiça territorial são determinantes no combate à pobreza e exclusão social. Para a EAPN Portugal, é no encontro entre a escala local e a escala nacional que é possível trabalhar para a construção de um país menos desigual, mais acessível e mais justo.**

## 01

---

**Reforçar o investimento público e a justiça territorial no financiamento** - É essencial garantir que os municípios dispõem de recursos adequados e proporcionais às suas necessidades sociais e territoriais, devendo os programas de financiamento prever cláusulas de equidade territorial, evitando assimetrias persistentes que penalizam municípios do interior. Será fundamental que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Áreas Metropolitanas possam definir para o próximo período de programação dos Fundos Comunitários investimentos específicos neste domínio, numa lógica de articulação entre fundos.

## 02

---

**Integrar urbanismo, mobilidade e habitação** - A informação recolhida evidencia que políticas fragmentadas produzem desigualdades que se agravam progressivamente. Será importante que instrumentos como PMUS, Estratégias Locais de Habitação, Cartas de Habitação, PDM e Planos de Acessibilidade, trabalhem com metas comuns e complementares. É crucial garantir a oferta de habitação a preços acessíveis, protegida de usos especulativos e, paralelamente, promover a visão integrada do uso do solo, considerando oferta de equipamentos e serviços, habitação, indústria e redes de transporte.

## 03

---

**Incrementar a aposta na acessibilidade universal** - Devem ser estabelecidas metas verificáveis (com indicadores como percentagem de transportes e interfaces acessíveis, número de edifícios públicos adaptados, tempo médio de deslocação para pessoas com mobilidade condicionada, entre outros), articuladas com apoios financeiros específicos para adaptação de centros históricos, equipamentos ou transportes públicos. Nesta área específica, importa também garantir mecanismos de fiscalização a montante e a jusante das intervenções.

## 04

---

**Consolidar o transporte público como serviço essencial e promotor de inclusão** - Verifica-se a necessidade de reforço estrutural da oferta e qualidade de transporte público, mesmo nos centros urbanos, incluindo: aumento de frequências; vias dedicadas e prioridade semaforica; integração tarifária e simplificação dos sistemas de bilhética; reforço de frota elétrica e confortável; expansão de serviços flexíveis a pedido em baixa densidade; e melhorias na articulação intermodal (rodoviária, ferroviária, ciclovias, mobilidade pedonal). Os apoios tarifários têm de ser acompanhados por padrões de qualidade, sob pena de perda de confiança, desmotivação para a utilização e agravamento das desigualdades.

## 05

---

**Promover a mobilidade ativa** - A mobilidade suave deve ser assumida também como infraestrutura essencial de inclusão. Da informação recolhida, depreende-se que será importante apostar na segurança e sombreamento, com particular incidência na proximidade de escolas, centros de saúde, bairros vulneráveis e interfaces de transportes. Os programas de rotas escolares, empréstimos prolongados de bicicletas e ciclovias de proximidade devem ser estimulados através de financiamento dedicado e monitorização para melhoria.

## 06

---

**Garantir que a transição energética não é fonte de exclusão** - É fundamental que a eletrificação da mobilidade considere critérios de inclusão social, como por exemplo: manutenção da interoperabilidade na mobilidade elétrica; proteção de postos de carregamento em territórios de baixa procura; monitorização da acessibilidade digital dos sistemas; e articulação entre políticas energéticas e de mobilidade para evitar que a transição verde aprofunde desigualdades.

## 07

---

**Apostar na adaptação às alterações climáticas**, por exemplo através da construção de refúgios climáticos nas cidades e promoção do conforto térmico e adequada permeabilização, sombreamento e ventilação de percursos pedonais e cicláveis.

## 08

---

**Investir em mecanismos de participação pública inclusiva** - A participação deve ser territorializada, continuada e capaz de devolver respostas. Não pode correr o risco de ser meramente formal ou mesmo instrumental. Os municípios devem adotar modelos de participação que combinem sessões presenciais, ferramentas digitais acessíveis, envolvimento de es-

colas, associações especializadas e grupos vulneráveis. Defende-se ainda o imperativo de devolução pública sobre o que foi integrado ou excluído dos projetos, para reforçar a confiança e a transparência. A participação dos cidadãos exige em primeira linha um acesso fácil, com linguagem acessível à informação (as pessoas devem ter acesso à informação sobre o seu território por forma a perceberem as alterações que são feitas no espaço onde se deslocam).

## 09

---

**Reforçar a cultura de avaliação e monitorização** - As autarquias devem ser apoiadas na recolha e processamento de dados, reconhecendo que muitos municípios carecem de capacidade técnica interna para o efeito. Por outro lado, a aplicação de metodologias coordenadas ao nível nacional permitiria padronização e maior comparabilidade dos dados. Paralelamente, o fomento de plataformas e oportunidades de partilhas de práticas inspiradoras promove aprendizagem e entreaajuda, favorecendo a rapidez e eficiência na implementação de novas práticas.

## 10

---

**Apostar em campanhas de sensibilização pública** que promovam a consciência ambiental, sendo que os estabelecimentos de ensino podem ser um canal importante de atuação, entre outros.

# Ficha Técnica

## TÍTULO

**Urbanismo e Mobilidade – Que papel na inclusão social?  
Vol. III – A visão dos atores institucionais**

## AUTORA

**Joana Carvalho**

## EDIÇÃO

**EAPN Portugal**

Rua de Costa Cabral, 2368 — 4200-218 Porto  
www.eapn.pt • geral@eapn.pt • Tel (+351) 225 420 800

## DESIGN E PAGINAÇÃO

**carneirocom.com**

## DATA DE EDIÇÃO

**2025**





**REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA  
PORTUGAL**