

AMBIENTE URBANO E INTERVENÇÃO PÚBLICA: O PROGRAMA POLIS

Margarida Queirós¹

Mário Vale²

Introdução

Em Portugal, os processos de transformação da estrutura económica e os seus reflexos na organização do território nas últimas décadas são bem conhecidos. Essas mudanças têm conduzido a uma recomposição dos aglomerados urbanos, ao mesmo tempo que as perspectivas sobre a qualidade da vida urbana já não se limitam à oferta de serviços e à infra-estruturação básica. Na verdade, a qualidade da vida urbana depende do papel decisivo dos atributos dos espaços públicos e da capacidade de valorização dos seus elementos ambientais. A sustentabilidade urbana, a requalificação urbanística e a valorização ambiental das cidades portuguesas são também factores-chave de diferenciação e competitividade urbanas.

Os instrumentos de política pública orientados para a qualidade de vida nas cidades e sustentabilidade urbana aproveitam as disponibilidades do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA), no sentido de mobilizar as iniciativas que tenham por objectivo a qualificação do ambiente urbano. Investimentos significativos na melhoria da qualidade do ambiente urbano têm sido feitos, designadamente através do Programa Operacional do Ambiente (POA) e Programas Operacionais Regionais (PORs) em articulação com o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (POLIS), mobilizando agentes de natureza diversa num quadro de estabelecimento de formas de cooperação e parcerias a diferentes níveis institucionais, especialmente entre a União Europeia, Governo e Autarquias Locais.

Nesta comunicação, pretende-se discutir, em primeiro lugar, as dimensões da sustentabilidade urbana, de forma a enquadrar as intervenções públicas de qualificação ambiental das cidades portuguesas. Em seguida, são analisados os objectivos e meios dos principais instrumentos de política pública, com destaque para o POLIS, POA e PORs e formas inovadoras de *governança* na gestão do território. Na secção seguinte, são apresentados criticamente casos de intervenção pública de qualificação ambiental, evidenciando as “Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental”

¹ Prof. Aux. Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e investigadora do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Faculdade de Letras, Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa. Tel. 217940218. Fax. 217938690. E-mail: margaridaq@fl.ul.pt

² Prof. Assoc. Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e investigador do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Faculdade de Letras, Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa. Tel. 217940218. Fax. 217938690. E-mail: mario.vale@fl.ul.pt

apoiadas pelo POLIS. Para além de discutir o carácter inovador desta intervenção em 18 cidades portuguesas, esta comunicação procura discutir o alcance da dimensão ambiental, nos referidos instrumentos de política pública, enquanto factor de qualidade de vida e de competitividade urbana.

1. Sustentabilidade Urbana e Respostas de Política na Europa

Com a publicação do *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano* (CEC, 1990) deu-se início a um conjunto de iniciativas de política urbana ao nível europeu. O *Livro Verde* apresenta um diagnóstico das áreas prioritárias e dos desafios ambientais com que se confrontam as cidades europeias e propõe iniciativas para a sua resolução [MAOT, 2000; Partidário e Correia, 2004; COM(2004)60 final]. O *Livro Verde*, no que respeita ao planeamento urbano, incide sobre a necessidade de uma revisão dos princípios da prática de planeamento da cidade e aponta para a contenção da expansão urbanística.

Entretanto foi criado, em 1991 no seio da UE, o Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano e, em 1993, foi lançado o projecto “Cidades Sustentáveis”, que tinha como objectivos a promoção de novas ideias sobre sustentabilidade nos contextos urbanos europeus, o estímulo ao intercâmbio de experiências, a difusão de boas práticas sobre sustentabilidade ao nível urbano, a formulação de recomendações às instituições da UE e às autoridades nacionais, regionais e locais. Este projecto, desenvolvido entre 1993 e 1995, procurou ainda contribuir para a implementação do *Quinto Programa de Acção em matéria de Ambiente* (PAA) da Comunidade Europeia (*Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável*, 1992-1999), tendo sido abordados os problemas urbanos, se bem que de uma forma limitada.

De acordo com o primeiro *Relatório das Políticas para as Cidades Sustentáveis* (CE, 1996), da autoria do Grupo de Peritos Sobre o Ambiente Urbano, as cidades possuem um potencial considerável para resolver os seus problemas, mas na prática não o atingem devido ao modo como são administradas e à excessiva confiança no mercado para solucionar esses problemas. Apesar da grande diversidade entre as cidades na União Europeia e das mesmas necessitarem de encontrar as suas próprias soluções, o relatório sugere uma visão alternativa de administração urbana que leve em consideração os limites ambientais e que enfatize abordagens integradoras - ao invés de sectoriais -, uma administração estratégica, responsabilidades partilhadas, intervenções baseadas em projectos e o desenvolvimento de instrumentos para solucionar objectivos múltiplos. Este documento representou um salto qualitativo na abordagem do ambiente urbano sustentável.

Ainda em 1994, um conjunto de cidades europeias lançou - no respeito pela Cimeira da Terra que decorreu em 1992 no Rio de Janeiro - uma campanha para a definição de

políticas de gestão ao nível local conducentes a um ambiente sustentável. Estas cidades adoptaram a *Carta das Cidades Europeias para um Ambiente Sustentável*, conhecida por *Carta de Aalborg*, e deram início à “*Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis*”, evidenciando a vontade política em criar condições para aumentar a qualidade de vida nas cidades (Godinho, 1997; RCM nº26/2000, de 15 de Maio).

Já nos finais da década de 1990 tiveram lugar diversas iniciativas da Comissão Europeia no sentido de: i) equacionar os desafios e as prioridades futuras para as áreas urbanas, ii) definir um enquadramento comum para a acção em áreas urbanas e iii) estimular o desenvolvimento de indicadores de progresso relativos ao desenvolvimento sustentável.

Merece também uma referência *A Nova Carta de Atenas* adoptada pelo Conselho Europeu de Urbanistas em Maio de 1998, na conferência internacional de Atenas. Nessa ocasião, foi decidido que o referido conselho deveria manter a Carta num processo de revisão contínua e actualizada todos os quatros anos. *A Nova Carta de Atenas 2003* é o resultado desse processo de revisão e apresenta-se como *A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*, isto é, um documento que defende um modelo de “cidade coerente”, integrando um conjunto de mecanismos de interligação a diferentes escalas; incluindo quer elementos de coerência visual e material das construções, como os mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infra-estruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação. Nesta visão, os elementos de coerência económica, social e ambiental deverão ter uma forte influência e grande impacto sobre o urbanismo e o desenvolvimento e ordenamento do território.

Em 2002, o Conselho e o Parlamento Europeu adoptaram o *Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente (2001-2010)*, *Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha*³, que estabelece o roteiro ambiental da União Europeia para os dez anos subsequentes. O 6º PAA aborda o planeamento urbano e as cidades sustentáveis como parte da estratégia para atingir objectivos de sustentabilidade ambiental, porém, as questões urbanas surgem equacionadas de uma forma muito limitada, esquecendo a complexidade da dimensão urbana relativamente aos diversos sectores (Partidário e Correia, 2004). Com efeito, as dimensões da sustentabilidade económica, ambiental, social e cultural e institucional das cidades exigem acções orientadas para a regeneração e governança urbanas que não estão devidamente equacionadas e integradas no 6º PAA.

Apesar das limitações do 6º PAA no que respeita à abordagem à sustentabilidade ambiental, já a *Estratégia Temática sobre o Ambiente Urbano*, da Comissão Europeia,

³ O 6º PAA, como o meio mais importante para a realização dos objectivos ambientais da UE, determina uma abordagem baseada numa estratégia europeia de ambiente e saúde e no recurso a estratégias temáticas. Apresentadas em 2005 estas abordam sete questões essenciais que incluem o ambiente urbano, entre outros temas [COM(2003) 745 final].

COM(2004)60 final, propõe um quadro em que as autoridades locais, regionais, nacionais e europeias devem atribuir prioridade na estratégia temática aos seguintes temas: gestão urbana, transportes urbanos, construção e concepção das cidades. A promoção da integração entre estes e outros temas é um aspecto importante desta estratégia [COM(2003) 745 final; COM(2004)60]. Conforme estabelecido no *6º Programa de Acção em matéria de Ambiente*, a *Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano* tem como objectivo a "...promoção de uma abordagem horizontal integrada de todas as políticas comunitárias e que melhore a qualidade do ambiente urbano, tendo em conta os progressos realizados na implementação do quadro de cooperação existente, revendo-o consoante as necessidades, e que abranja [COM(2004)60, pp. 4 e 5]:

- a promoção da Agenda Local 21;
- a atenuação do nexo entre o crescimento económico e a procura de transportes de passageiros;
- a necessidade de aumentar a quota-parte dos transportes públicos, dos modos de transporte ferroviário, de navegação interior, bem como da bicicleta e da locomoção pedestre;
- a necessidade de fazer face ao aumento dos volumes de tráfego e de lograr uma significativa dissociação entre o aumento dos transportes e o aumento do PIB;
- a necessidade de promover a utilização de veículos com emissões reduzidas nos transportes públicos;
- a tomada em consideração de indicadores ambientais urbanos.

Será pois objectivo global da *Estratégia Temática sobre o Ambiente Urbano* contribuir para melhorar o desempenho ambiental e a qualidade das áreas urbanas, assegurar um ambiente de vida saudável para os cidadãos na Europa, reforçar a contribuição ambiental para o desenvolvimento urbano sustentável, tendo simultaneamente em conta as questões económicas e sociais conexas. A *Estratégia Temática* deve assentar num compromisso comum da Comunidade, dos Estados-Membros, das regiões e, evidentemente, das próprias cidades no sentido da melhoria do ambiente urbano. Com o desenvolvimento desta estratégia temática, as limitações da abordagem adoptada pelo 6º PAA parecem poder vir a ser ultrapassadas.

2. Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades Portuguesas: o Programa POLIS

O Programa POLIS é uma intervenção recente de política pública com grande visibilidade no domínio da requalificação urbana e valorização ambiental das cidades em Portugal. O POLIS teve início formal em 15 de Maio de 2000 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000), após a preparação do programa por um Grupo de Trabalho (criado em 18 de Novembro de 1999, por iniciativa e na dependência directa do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território).

Em seguida, enunciam-se os objectivos do programa e os principais resultados da sua implementação, sublinhando também os aspectos mais inovadores deste instrumento de política urbana.

2.1 Justificação e origem do programa

O POLIS foi desenhado de acordo com as tendências da política ambiental para as cidades na UE, procurando resolver problemas ligados à saúde pública e às disfunções ambientais urbanas (MAOT, 2000). As transformações profundas de Portugal nas três últimas décadas reflectem-se com grande intensidade no ordenamento do território, em particular na estrutura urbana (Gaspar *et al.*, 1989; Barata Salgueiro, 1992; Portas *et al.* 2003; Marques, 2004).

De acordo com Engelstoft e Jensen-Butler (1992), todas as cidades enfrentam questões de política que pedem importantes decisões respeitantes a quatro dimensões da sustentabilidade urbana: eficiência económica, equidade social e espacial, controle das externalidades negativas e questões orçamentais. Estes vectores de política estão profundamente interrelacionados. Por um lado, uma gestão urbana centrada na procura de eficiência traz prosperidade económica e aumenta as capacidades orçamentais, contudo, conduz a problemas de equidade (bairros pobres, áreas de insegurança,...); por outro lado, privilegiar os objectivos de equidade (importantes gastos públicos) pode bloquear a actividade económica e restringir os orçamentos das cidades. A administração urbana, ao optar por uma política de eficiência, gera oportunidades de crescimento económico mas, também, externalidades ambientais (congestão de tráfego, poluição ambiental,...).

Como a qualidade de vida urbana e a capacidade de atracção das cidades de investimentos e de activos qualificados estão muito associadas, justifica-se a necessidade de uma intervenção pública como o POLIS. Esta perspectiva tem uma tradução evidente nos principais documentos de estratégia de desenvolvimento do país. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Regional (2000-2006), o ambiente urbano tem uma relevância estratégica para o desenvolvimento económico do país, objectivo que não se reflecte, no

entanto, de forma ampla e explícita no desenho do III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006).

As anteriores intervenções de requalificação urbana apresentavam algumas limitações, à excepção da intervenção da EXPO 98, cuja amplitude a tornou num caso de estudo da política urbana nacional. Com efeito, não foi contemplada qualquer intervenção desenhada especificamente para a requalificação das cidades no I QCA (1989-1993), situação que de alguma forma se altera com o II QCA (1994-1999), designadamente através da criação de um Programa Operacional para o Ambiente e Revitalização Urbana. Neste período, foi lançado o PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM), que teve como objectivos a valorização das cidades médias e dos centros urbanos da rede complementar. Registe-se a particularidade de imposição da elaboração de um Plano Estratégico para as cidades que se pretendiam candidatar a acções no âmbito do PROSIURB, facto que obrigou à realização, pela primeira vez, de uma reflexão estratégica aprofundada para o desenvolvimento das cidades, tendo sido criado um espaço de debate, que envolveu autarquias locais, agentes económicos, organizações da sociedade civil,... (MAOT, 2000; Costa, 1999). As limitações ao financiamento inibiram a realização de um maior número de acções, exceptuando as relativas aos processos inerentes à actividade de planeamento.

2.2 Objectivos, estrutura e impacto do programa

O Programa POLIS tem como principal objectivo a requalificação das cidades portuguesas de um ponto de vista urbanístico e ambiental, com base em parcerias entre as Câmaras Municipais e o Estado. Não pretendendo ser um instrumento para resolver todos os problemas ambientais e urbanísticos que existem nas cidades, o POLIS foi concebido para ter um efeito demonstrativo daquilo que é necessário alterar no panorama ambiental e urbanístico das cidades e, simultaneamente, constituir um motor de desenvolvimento local e regional, consolidando e reforçando o Sistema Urbano Nacional (RCM 26/2000).

Assim o POLIS tem como objectivos específicos (MAOT, 2000, p.27):

- desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos e que promovam a multifuncionalidade desses centros;
- apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes tais como frentes de rio ou de costa;
- apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos.

Quadro 1. Síntese das características das componentes e linhas de intervenção

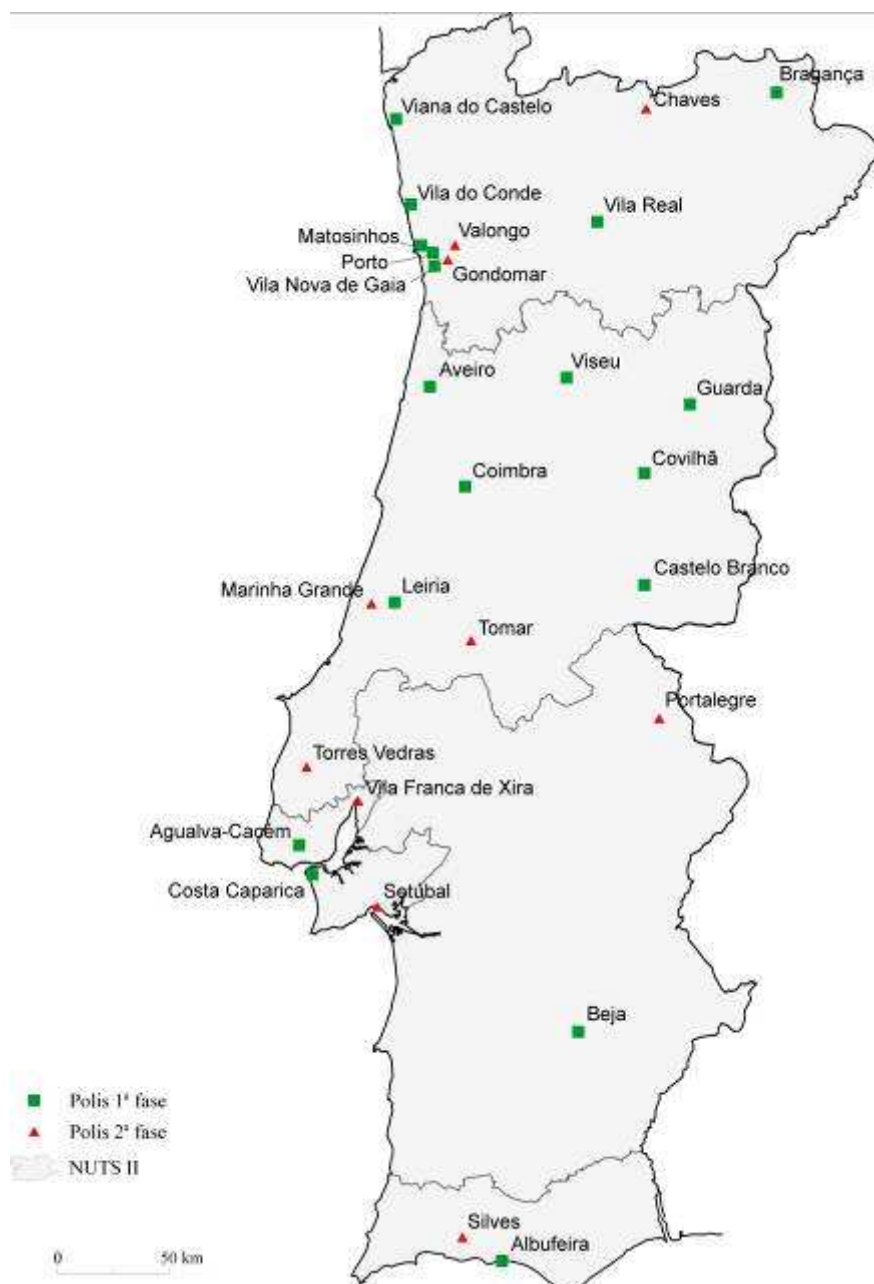
Componentes	Linhas de Intervenção	Tipologia de Projectos a Financiar	Intervenções em Curso
<p>Componente 1</p> <p>Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental</p>	<p><i>Linha 1</i> Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar</p> <p><i>Linha 2</i> Outras intervenções a identificar</p>	<p>Intervenções integradas e multifacetadas, com uma escala significativa, que contribuam para a revitalização de cidades com importância estratégica no Sistema Urbano Nacional, ou para a valorização de novas polaridades em áreas metropolitanas. Exige-se que sejam contempladas algumas ou todas as vertentes das Cidades Verdes, Digitais, do Conhecimento do Entretenimento e Intergeracionais. Estas Intervenções foram identificadas e negociadas entre o Governo e as Autarquias Locais e estão a ser desenvolvidas em parceria entre o poder local e o poder central.</p>	<p>Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Cacém (Sintra), Castelo Branco, Chaves, Coimbra, Costa de Caparica (Almada), Covilhã, Guarda, Gondomar, Leiria, Portalegre, Porto, Marinha Grande, Matosinhos, Setúbal, Silves, Tomar, Torres Vedras, Valongo, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu.</p>
<p>Componente 2</p> <p>Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial</p>		<p>Intervenções a realizar nas cidades com áreas classificadas pela UNESCO. O seu desenvolvimento foi negociado entre o Governo e as Autarquias Locais e visa melhorar a qualidade do ambiente urbano dessas áreas.</p>	<p>Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra.</p>
<p>Componente 3</p> <p>Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento</p>		<p>Intervenções nos espaços públicos envolventes de habitações construídas no âmbito de processos de realojamento realizados com o apoio da Administração Central. Esta Componente é desenvolvida em articulação com o Instituto Nacional da Habitação.</p>	<p>Projectos avulsos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.</p>
<p>Componente 4</p> <p>Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades</p>	<p><i>Linha 1</i> Apoio a novas formas de mobilidade</p> <p><i>Linha 2</i> Outras intervenções a identificar</p> <p><i>Linha 3</i> Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente dos estabelecimentos de ensino</p> <p><i>Linha 4</i> Apoio a acções de educação ambiental</p> <p><i>Linha 5</i> Apoio a outras acções com impacte positivo na qualidade da vida urbana</p>	<p>Intervenções de âmbito mais limitado, e com custos menores, que visem contribuir para vários aspectos da requalificação urbana e valorização ambiental das cidades. Intervenções relacionadas com aspectos ligados à mobilidade urbana, à gestão do ambiente urbano nas cidades, a melhoria do enquadramento das zonas escolares e a promoção da qualidade ambiental e urbana das cidades de forma geral.</p>	<p>Funchal, Barreiro, Moita, Santarém, Elvas e Lagos.</p>

Adaptado de MAOT, 2000; www.maotdr.pt

Deste modo, a prioridade do POLIS é, com base no efeito de demonstração, promover operações integradas de requalificação urbana e de melhoria ambiental. No quadro 1 pode observar-se a estrutura do programa. Este enquadramento operacional apoiou 28 projectos urbanos no sentido de reforçar a identidade das cidades seleccionadas,

aumentar a sua competitividade, resolver problemas ambientais e fortalecer e clarificar o seu papel no sistema urbano nacional (Partidário e Correia, 2004).

Numa fase inicial foram seleccionadas 18 cidades e, numa segunda fase, mais 10 foram escolhidas com base num concurso nacional. O número total de projectos da principal componente do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades passou a abranger 28 cidades, a que se juntaram outras intervenções de menor dimensão: em cidades património Mundial da UNESCO e em áreas de realojamento (MAOT, 2002). As cidades objecto de intervenções POLIS (componente 1) estão representadas na figura 1.



Polis em Números, MAOT, 2002

Figura 1. As cidades apoiadas pelo POLIS

De um modo geral, as cidades contempladas na primeira componente do POLIS foram seleccionadas com base nos seguintes critérios (RCM n.º 26/2000; Partidário e Correia, 2004):

- requalificação de cidades médias com elevada capacidade económica mas com baixa qualidade de vida urbana;
- estabelecimento de novos pólos ou centralidades nas áreas metropolitanas;
- requalificação de áreas industriais abandonadas e em crise;
- apoio a cidades do interior em áreas rurais junto à fronteira que representem potenciais centros de desenvolvimento regional;
- valorização de frentes de mar e de zonas ribeirinhas nas áreas urbanas;
- reabilitação de edifícios históricos e do património natural e a sua reintegração na cidade;
- contribuição para o fortalecimento dos desígnios emblemáticos: criação de *idades verdes, cidades do conhecimento e do entretenimento, cidades digitais e cidades intergeracionais*;
- disponibilidade de planos estratégicos ou projectos consensuais de intervenção urbana já discutidos e aprovados.

As 28 operações previstas terão efeitos nas áreas urbanas de acordo com os indicadores do quadro 2. Pode observar-se que são indicadores de ambiente urbano (i.e. áreas verdes) os que deverão registar as maiores realizações, bem como os de infra-estruturas de transportes (i.e. pedonalização).

Quadro 2. Indicadores de referência

Tipo de indicadores	Descrição	Unidades	Totais
Instrumentos de O.T.	Instrumentos de gestão territorial (planos, etc.)	nº	78
Ambiente Urbano	Criação e beneficiação de parques e áreas verdes	m ²	5934662
	Criação e requalificação de espaço público	m ²	1851630
	Requalificação de frentes ribeirinhas	m	73720
	Requalificação de frentes marítimas	m	15850
	Construção de passadiços pedonais	nº	87
Infra-estruturas de transporte	Ciclovias	m	103130
	Pedonalização e condicionamento de trânsito em arruamentos	m ²	150170
	Criação de novos percursos pedonais	m	135923
	Estacionamento dissuasor	nº lug.	23052
Edifícios	Demolições para requalificação urbana	m ²	186227

Polis em Números, MAOT, 2002

2.3 Gestão e financiamento do programa

O modelo institucional do programa POLIS reflecte necessariamente a sua natureza integradora, assentando no estabelecimento de parcerias entre o Estado e as Autarquias Locais. A forma de contribuição do Estado (60%) e da Câmara Municipal (40%) para o POLIS é concretizada através da realização do capital social das Sociedades POLIS, exclusivamente de capitais públicos (RCM n.º26/2000). Estas sociedades visam agilizar processos e gerar receitas necessárias à implementação dos projectos.

As sociedades POLIS não têm capacidade técnica, sendo essencialmente instâncias de decisão, cabendo o essencial da actividade de gestão a uma empresa especializada em projectos desta natureza (a Parque EXPO está envolvida em 10 projectos de gestão operacional; nos restantes casos, foram seleccionadas empresas privadas em concursos internacionais, criando, segundo Partidário e Correia, 2004, p. 421, "...opportunities for increasing experience on managing urban rehabilitation projects"). Todavia, as sociedades POLIS têm a responsabilidade da concretização do Programa aprovado para a cidade e que consta no Plano Estratégico aprovado pela respectiva Câmara Municipal e pela tutela da Administração Central, de acordo com o plano de intervenção física e a planificação financeira (www.maotdr.pt). A coordenação global do programa é realizada por um Coordenador Nacional e do respectivo Gabinete Coordenador do Programa POLIS.

O investimento total estimado, a preços de 2000, aproximava-se dos 160 milhões de contos (RCM n.º26/2000), destinado principalmente à Componente 1 - Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental (78% do total). A Iniciativa Comunitária INTERREG III dará igualmente um importante contributo financeiro. No investimento total, prevê-se que os Fundos Comunitários representem cerca de 58%, maioritariamente FEDER, cabendo ao Estado e às Autarquias Locais cerca de 16%, respectivamente, e os restantes 10% decorrem do autofinanciamento (é possível obter financiamento através das receitas geradas por operações imobiliárias associadas ao programa POLIS). Na realidade, o investimento comunitário atinge os 75%, sendo os restantes 25% repartidos pelo Estado (15%) e pelas Câmaras Municipais (10%)⁴.

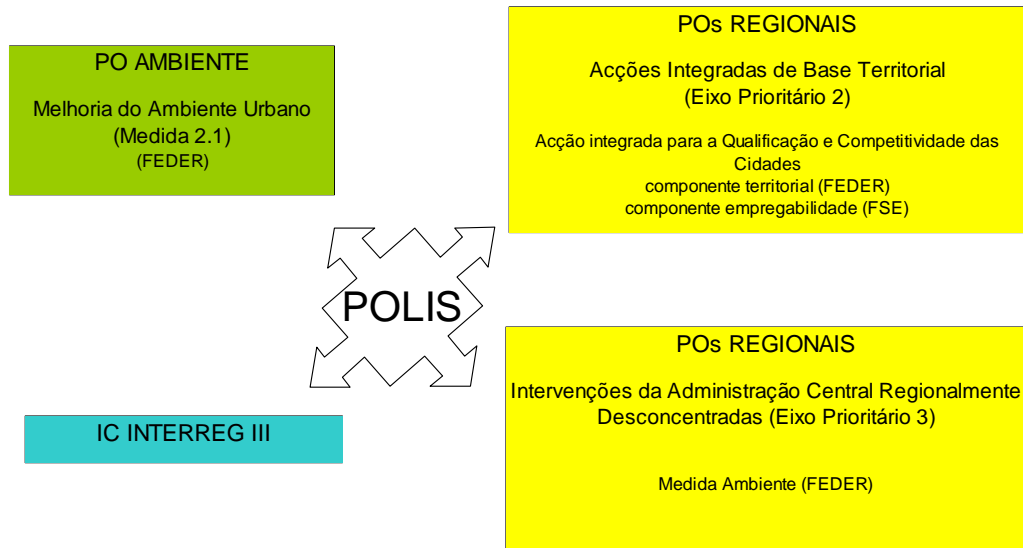
O financiamento comunitário encontra-se disperso pelos seguintes programas operacionais do QCA III (figura 2):

- Programa Operacional do Ambiente (medida 2.1).
- Programas Operacionais Regionais (Eixo 2 + medida Ambiente do Eixo 3).

O financiamento comunitário para o ambiente está distribuído por diferentes intervenções operacionais, nomeadamente o PO Ambiente e os PO Regionais do Continente. Neste último caso, o Eixo 2 incorpora acções para a qualificação das cidades e

⁴ Entrevista concedida pelo Coordenador Nacional do POLIS, Eng. Pinto Leite, aos autores em 28/09/2005.

requalificação metropolitana destinadas a melhorar o ambiente físico urbano (apoiadas pelo FEDER e também FSE), enquanto o Eixo 3 reúne as Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, incluindo obviamente o sector ambiental. As intervenções apoiadas pelo programa POLIS estão dependentes do financiamento dos Programas Operacionais referenciados.



Programa Polis, MAOT, 2000

Figura 2. Fontes de financiamento comunitário do POLIS

Esta estrutura relativamente descentralizada e que traduz uma parceria inovadora entre a Administração Central e as Autarquias Locais levanta dois problemas principais. Em primeiro lugar, a concretização do Programa POLIS depende da capacidade de articulação com outros programas operacionais do III QCA, com estruturas autónomas e independentes, podendo questionar-se a eficiência deste modelo institucional. Todavia, estabeleceu-se, em sede de complementos de programação, que o acesso a certas medidas do Eixo 2 dos PO Regionais tem de estar em conformidade com o POLIS. Em segundo lugar, o Programa POLIS não tem uma dotação financeira atribuída, facto que pode gerar alguma instabilidade na gestão dos projectos, se não mesmo comprometer a sua execução física, ainda que as Sociedades POLIS tenham autonomia para gerar receitas.

2.4 Financiamento de Acções em Curso

Os projectos aprovados pelas intervenções comunitárias na vertente FEDER (PO Ambiente, PO Regionais – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) permitem extrair duas conclusões básicas sobre a execução do programa até meados de 2004 (quadro 3).

Quadro 3. Apoios Comunitários FEDER às Sociedades POLIS por tipo de acção

Sociedades POLIS	PO Ambiente	PO Regional (Eixo 2)	PO Regional (Eixo 3)
AVEIROPOLIS, Sociedade para o desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro	■	√ ●	√
BEJAPOLIS- Sociedade para o Desenvolvimento do programa Polis em Beja, S.A.		√ ●	
COSTAPOLIS - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, S.A.			√
GAIAPOLIS - Soc. Desenv. Prog. Polis VNG, SA			√
POLIS COVILHÃ - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Covilhã, S.A.		●	√
POLISGUARDA - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Guarda, S.A.		√ ●	√
POLISVILA DO CONDE - Soc. Dês. Prog. Polis V.C.,S.A.	●		√
PORTALEGREPOLIS – Soc. para o Desenvolvimento do Programa Polis em Portalegre, S.A.		√	√
Porto 2001,SA	●	●	
Sociedade para o Desenvolvimento da Programa POLIS EM ALBUFEIRA, SA	√	√	√
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS EM BRAGANÇA, SA	●	√	
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS NO CACÉM,S.A.	√	√	√
Soc. para o Desenv. Qualidade Ambiental do Programa POLIS EM CASTELO BRANCO,S.A.	√ ●	√ ●	√
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS EM COIMBRA, SA	√	√	√
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS EM LEIRIA	√	√	√
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS EM MATOSINHOS, SA	●	●	√
Sociedade para o Desenvolvimento do Programa POLIS EM VIANA S.A.	√ ●	√	√
Sociedade para o Desenvolvimento da Programa Polis em Vila Real SA		●	√
TomarPolis - Soc. para o desenvolvimento do Programa POLIS EM TOMAR, SA			√
UISEU POLIS, S.A.	√	●	√

√ - estudos / acções imateriais; ● – construção / infra-estruturas; ■ - equipamento

SIFEC (2004)

Em primeiro lugar, verifica-se que, entre as 28 cidades, apenas 20 tinham projectos aprovados por pelo menos uma intervenção operacional, o que indicia um atraso na execução dos projectos do programa POLIS. Em muitas cidades não se chegou a concretizar qualquer intervenção apoiada pelo programa, certamente devido à sua inclusão ter ocorrido na segunda fase. Na verdade, das 20 cidades estão incluídas todas as da 1ª

fase e apenas 2 das 2ª (Tomar e Portalegre). Em segundo lugar, das 20 cidades com projectos aprovados, apenas 8 tinham apoiado estudos ou acções imateriais, significando que somente 12 cidades estavam a executar os seus projectos aprovados em sede do programa POLIS e das intervenções operacionais apoiadas pelos Fundos Estruturais.

Deve sublinhar-se o ritmo mais forte de execução das cidades das regiões Norte e Centro de Portugal, que contrastam com a menor celeridade das regiões meridionais, onde verdadeiramente se pode afirmar que unicamente Beja se encontra na fase de realização física. Algumas operações emblemáticas, como a do Cacém - o Programa POLIS foi mesmo divulgado publicamente nesta cidade (ver figuras 3 e 4) - estão ainda atrasadas. A intervenção na Costa da Caparica é um outro caso de preocupação na implementação do POLIS.



www.cacempolis.pt/

Figura 3 – Lançamento do Programa POLIS no Cacém

Figura 4 – Área de intervenção do POLIS no Cacém

3. Limites da intervenção POLIS ou da necessidade de uma “Política para as Cidades”

A eficiência tem sido um dos objectivos prioritários de política urbana, o que levanta problemas de equidade social e espacial e de sustentabilidade ambiental. Como tal, o controlo das externalidades negativas ambientais é cada vez mais um objectivo prioritário de qualquer política urbana. A intervenção/regulação pública nas cidades de modo a garantir a redução das desigualdades sociais e ambientais e o aumento da qualidade de vida urbana é indispensável para a sustentabilidade urbana e coesão social. Não deve também ser ignorado que o desenvolvimento sustentável das cidades necessita da contribuição da população local, grupos de cidadãos, empresas, e administrações, numa lógica de planeamento participativo (Healey, 2003).

A prioridade do POLIS é, com base no efeito de demonstração, promover operações integradas de requalificação urbana e de melhoria ambiental. No sentido de reforçar a

identidade das cidades seleccionadas, aumentar a sua competitividade, resolver problemas ambientais e fortalecer e clarificar o seu papel no sistema urbano nacional, foram apoiados projectos em 28 cidades (Partidário e Correia, 2004).

O enquadramento institucional é inovador pelo facto de assentar no estabelecimento de parcerias entre o Estado e as Autarquias Locais, concretizadas pela criação das Sociedades POLIS. São também importantes fontes de financiamento para a concretização do programa POLIS, que complementam o financiamento maioritário com origem nos Fundos Estruturais (PO Ambiente, PO Regionais - eixo 2 e medida “ambiente” do Eixo 3). Os projectos de requalificação urbana e valorização ambiental foram precedidos de reflexões de cariz estratégico, devendo sublinhar-se, na continuidade do PROSIURB, o efeito positivo do POLIS no reforço das competências do planeamento territorial estratégico nas Autarquias Locais.

Não colocando em causa os aspectos positivos do Programa POLIS, parece-nos que há três tipos de problemas que devem ser corrigidos em futuras intervenções essenciais para a política urbana: concepção do programa, desenvolvimento imobiliário e política de solos; abrangência da política urbana.

Em primeiro lugar, é preciso sublinhar que o Programa POLIS surgiu como uma tentativa de definição de uma política de cidades após estar concluído o desenho do III QCA, que não incorpora explicitamente uma política de cidades. Deste modo, pode argumentar-se que sem o POLIS as intervenções urbanas não teriam escala - e seriam porventura atomizadas - nem mobilizariam agentes no efeito de demonstração para a requalificação urbana e valorização ambiental das cidades. Todavia, os critérios de selecção das primeiras dezoito cidades não foram discutidos publicamente, facto que pode ser criticável devido à necessidade de justificar a não universalidade do programa, indiciando um caso de definição de política sem estar ancorada em estudos sócio-económicos e urbanísticos das áreas de intervenção.

A ausência de um quadro de financiamento definido à partida fez do POLIS um programa que teve de candidatar acções a outros programas, dependendo portanto de uma segunda aprovação, para além de levantar algumas dúvidas no relacionamento entre instituições (Quem decide? Uma decisão da Sociedade POLIS tem sempre financiamento garantido? O gestor do PO Ambiente e PO Regional é sempre obrigado a apoiar as acções, ainda que possa discordar das mesmas?). Na verdade, estes problemas tendem a ser resolvidos por representantes da Administração Central, acentuando a lógica *top-down* do POLIS, ainda que se divulgue sobretudo a inovação e a relevância da constituição das parcerias entre níveis distintos da Administração Pública para a governabilidade urbana.

Os atrasos no financiamento/execução decorrem da inexistência de mecanismos relativos à “prestação de contas” (*accountability*), bem como da ausência de exercícios de avaliação por organizações independentes.

Em segundo lugar, as intervenções POLIS têm originado, especialmente nas áreas adjacentes, operações de especulação imobiliária – que a comunicação social tem vindo a dar conta. Em resultado de se tratarem das intervenções POLIS não foram precedidas de estudos de âmbito social e urbanístico de forma a amenizar o desenvolvimento imobiliário excessivo. O POLIS é um programa de requalificação urbana e de valorização ambiental ou de desenvolvimento imobiliário? A verdade é que a intervenção pública de qualificação urbana gera invariavelmente externalidades positivas nas áreas envolventes (Dumont, 1993), valorizando solos adjacentes no mercado, que são objecto de futuras operações imobiliárias. Não sendo fácil mitigar este problema, parece claro que uma política urbana não pode passar ao lado de uma revisão da política de solos e de uma reforma fiscal capaz de atenuar a especulação imobiliária. Esta não é uma crítica ao POLIS, mas a quem pensa que pode resolver os problemas do ambiente físico urbano sem equacionar a revisão da política de solos.

Por último, a política urbana não está devidamente traduzida no III QCA. As acções que podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, a coesão social e a competitividade urbana encontram-se dispersas por diversos programas e medidas, dificultando a sua integração. Ao pretender-se reduzir a política urbana ao POLIS - para todos os efeitos, é o único instrumento de política de nível nacional para as cidades - está a cometer-se um grave erro de perspectiva política, que traduz uma visão reducionista (a forma) da intervenção urbana. E, lamentavelmente, a intervenção nas cidades visa explicitamente o embelezamento urbano (Moulaert, Demuyne e Nussbaumer, 2004), esquecendo as dimensões económicas, sociais e culturais, aspecto que deverá ser corrigido na definição da próxima geração de política urbana para o período 2007-2013 (4º período de programação financeira comunitária).

Referências Bibliográficas

- Barata Salgueiro, T. (1992) - *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*. Porto, Afrontamento.
- CEC, 1990 – *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*. CEC, Lisboa.
- COM (2003) 745 final - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Análise da Política de Ambiente 2003, *Consolidar o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável*.
- COM (2004) 60 final - Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Para uma Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano*.
- Costa, E.M. (1999) - «Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa». *Inforgeo*, 14: 131-137.
- Dumont, G.-F. (1993) – *Villes et Territoires en Compétition*. Ed. Litec, Paris.
- Engelstoft, S.; Jensen-Butler, C. (1992) - «Environment and environmental planning. The Copenhagen Metropolitan Region». *Working Paper*. Institut for Statskundskab & Institute of Political Science, Denmark.
- Gaspar, J.; Abreu, D.; Ferrão, J.; Jensen-Butler, C. (1998) – *Ocupação e Organização do Espaço. Uma Prospectiva*, VI Volume da colecção *Portugal. Os Próximos 20 Anos*. F.C.Gulbenkian, Lisboa.
- Godinho, R., 1997 – «Crescimento e ambiente - As cidades sustentáveis», Colóquio *As Políticas das Cidades*. Conselho Económico e Social, Lisboa.
- Healey, P. (2003) - «Collaborative planning in perspective», *Planning Theory*, 2(2): 101-123.
- MAOT (2000) - *Programa POLIS. Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades*. MAOT, Lisboa.
- MAOT (2002) – *Polis em Números*. MAOT, Lisboa.
- Marques, T.S. (2004) - *Portugal na Transição do Século. Retratos e Dinâmicas Territoriais*. Edições Afrontamento, Porto.
- Moulaert, F.; Demuyne, H.; Nussbaumer, J. (2004) - «Urban renaissance: from physical beautification to social empowerment. Lessons from Bruges – cultural capital of Europe 2002», *City*, 8(2): 229-235.
- Partidário, M.R.; Correia, F.N. (2004) – «POLIS – The Portuguese programme on urban environment. a contribution to the discussion on European urban policy», *European Urban Studies*, 12(3): 409-424.
- Portas, N.; Domingues, A.; Cabral, J. (2003) - *Políticas Urbanas. Tendências, Estratégias e Oportunidades*. F.C.Gulbenkian, Lisboa.
- RCM nº26/2000 de 15 de Maio – Resolução do Conselho de Ministros que aprova o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, Programa Polis.