

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

PROGRAMA POLIS: PARA ALÉM DA REQUALIFICAÇÃO URBANA. CASO DE ESTUDO EM PORTUGAL

**SESSÃO TEMÁTICA: PROJETO URBANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CRISE
E PERSPECTIVAS PARA A PRÁTICA E O CONCEITO**

Vasco Barbosa Brandão
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Centro de Estudos Transdisciplinares para o
Desenvolvimento, Portugal
arqvascobarbosa@gmail.com

José Ambrósio Ferreira Neto
Universidade Federal de Viçosa, departamento de Economia Rural, Brasil
ambrosioufv@gmail.com

PROGRAMA POLIS: PARA ALÉM DA REQUALIFICAÇÃO URBANA. CASO DE ESTUDO EM PORTUGAL

RESUMO

Para um número crescente de portugueses o "ambiente" é hoje, em larga medida, o "ambiente nas cidades". A vida urbana tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos diretamente pela população, sobretudo pela ausência de espaços públicos de qualidade, carência de zonas de lazer e aumento dos problemas de congestionamento de trânsito. Estas preocupações estão consagradas no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES). Com efeito, quando se apontam os "objectivos e opções de política para o território europeu", refere-se em primeiro lugar a necessidade de um "sistema mais equilibrado e policêntrico de cidades e de uma nova relação entre as cidades e o mundo rural". Ambiente e requalificação urbanística são indissociáveis se se pretende ultrapassar a escala dos «pequenos problemas e promover uma verdadeira acção de desenvolvimento socioeconómico e de melhoria da qualidade de vida dos Portugueses. Como tal, justifica-se a oportunidade de se executar em Portugal, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, um Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (Programa Polis). O principal objectivo do Programa Polis consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Programa Polis também deve incluir esta componente de grande alcance social, contribuindo assim para cidades mais equitativas.

Palavras-chave: Programa-Polis. Requalificação urbana.

POLIS PROGRAM: BEYOND THE URBAN REQUALIFICATION. STUDY CASE IN PORTUGAL.

ABSTRACT

For an increasing number of Portuguese the "environment" is now largely the "environment in cities." Urban life has become the source of major environmental problems experienced directly by the population, especially the lack of quality public spaces, lack of recreational areas and increased traffic congestion. These concerns are enshrined in the National Plan for Economic and Social Development (PNDES). Indeed, when you point the "objectives and policy options for the European territory" refers primarily to the need for a "more balanced and polycentric system of cities and a new relationship between cities and the countryside". Environment and urban renewal are inseparable if we are to overcome the scale of 'small problems and promote effective action of socio-economic development and improving the quality of life of the Portuguese. As such, justified the opportunity to perform in Portugal, under the Third Community Support Framework a requalification program Urban and Environmental Improvement of Cities (Polis Program). The main objective of the Polis Programme is to improve the quality of life in cities through interventions in urban and environmental, improving the attractiveness and competitiveness of urban centers that have a role in structuring the national urban system. Polis program should also include this component of great social impact, contributing to more equitable cities.

Keywords: Polis program. Urban requalification.

1. INTRODUÇÃO

Para um número crescente de portugueses o “ambiente” é hoje, em larga medida, o “ambiente nas cidades”. A vida urbana tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos diretamente pela população, sobretudo pela ausência de espaços públicos de qualidade, carência de zonas de lazer e aumento dos problemas de congestionamento de trânsito com a correspondente degradação da qualidade do ar e o aumento dos níveis de ruído.

É reconhecido, que nas últimas décadas foram cometidos erros urbanísticos que, por um lado, conduziram à expansão desqualificação das cidades, à desvirtuação dos centros históricos tradicionais e, por outro, levaram à criação de “bairros dormitórios” nas periferias das áreas metropolitanas onde a qualidade de vida é manifestamente insuficiente (Pestana et al., 2009). Apesar dos problemas e das dificuldades sentidos por todos, muitos cidadãos gostam, e precisam, de viver em aglomerados urbanos que, para além de todos os inconvenientes, propiciam também, em muitos aspectos da vida quotidiana, elevados níveis de conforto e constituem, inquestionavelmente, pólos de atração e lazer.

Numa sociedade crescente globalizada, e em que o sector terciário da economia está em franca expansão, as cidades devem ser pólos essenciais do processo de desenvolvimento económico e social. Essa função de “alavanca de desenvolvimento” não pode ser desempenhada pelas cidades que não tenham um ambiente de qualidade. As cidades e as regiões metropolitanas são as principais responsáveis por atrair investimento e constituem alavancas de um processo de desenvolvimento global. Esta situação é ainda mais preponderante nas regiões da Europa com menores índices de desenvolvimento.

Estas preocupações estão consagradas no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES). Um dos eixos de intervenção preconizados nesse Plano é o da “proteção e valorização ambiental do território”, em que o ambiente urbano desempenha um papel relevante. Neste documento estratégico é referido que,

“no que respeita à melhoria do ambiente urbano, pressupõem-se, naturalmente, intervenções integradas, pois essa melhoria incide numa diversidade de questões sectoriais (urbanismo, transportes, energia, habitação, ação social, saúde, telecomunicações) e exige participações públicas e privadas; mas sem prejuízo da integração das ações, justificam-se ações prioritárias dirigidas ao controlo da qualidade do ar e do ambiente acústico, à promoção da biodiversidade nos espaços urbanos e nas periferias através da implementação de corredores ecológicos, à

melhoria da qualidade ambiental e social dos espaços urbanos e periferias e à sensibilização e educação ambiental”. (PNDES)

O PNDES defende também que deve ser dado grande relevo à capacidade de o Estado (administração central) assumir um papel de demonstração, de apoio e de mobilização de parcerias com as autarquias e agentes locais. Estas disposições do PNDES constituem a base do Programa Polis e refletem algumas das suas opções fundamentais.

A importância de concretizar uma política audaz e promover uma concertação de esforços para requalificar as cidades, melhorar a sua competitividade, reforçar o seu papel na organização do território e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes está assim plenamente reconhecida e assumida. Como tal, a requalificação urbana e a valorização ambiental definem os princípios base de atuação e estratégia no ordenamento do território e que denominam o “Programa Polis”.

1.1 CONTEXTO URBANO EM PORTUGAL

Importa referir, cronologicamente que a nível comunitário, a primeira iniciativa digna de registo é a publicação pela Comissão Europeia, em 1990, do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (CCE, 1990), que constitui uma comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. A segunda e na sequência desta iniciativa, o 5.º Programa de Ambiente da Comunidade Europeia (CCE, 1993)¹. A Comissão Europeia lançou em 1994 a iniciativa comunitária URBAN, cuja primeira fase tem em 2000 o seu último ano de execução. Por solicitação do Parlamento Europeu, tem lugar até 2006 uma nova iniciativa URBAN no quadro da Agenda 2000. Na sequência, também, do Livro Verde, foi estabelecido em 1991 um grupo de peritos em ambiente urbano que veio a apresentar um importante relatório em 1996 dedicado ao tema “Cidades europeias sustentáveis” (CE, 1996). Em 1998, a Comissão Europeia apresentou uma nova comunicação ao Conselho e ao Parlamento intitulada “Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de ação” (CE, 1998) e, em finais de 1999, uma proposta de decisão do Parlamento e do Conselho relativa a um “Quadro comunitário de cooperação para o desenvolvimento urbano sustentável” (CE, 1999). O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), de 1992, estabelece as várias áreas em que se exerce a ação da Comunidade, entre as quais

¹ Aprovado em Fevereiro de 1993, dedica pela primeira vez atenção aos problemas urbanos que são incluídos entre os “Temas e metas do Programa”, embora com uma abordagem muito limitada e com ênfase na temática do ruído.

se inclui uma política no domínio do ambiente, não sendo feita qualquer referência relativamente ao planeamento territorial (AR, 1992)².

Embora a realidade portuguesa faça parte da realidade comunitária, e muitos dos problemas que ocorrem no nosso país sejam sentidos, também, noutros Estados ou regiões da Europa, a verdade é que, em problemas desta natureza, não podem deixar de se fazer sentir especificidades muito próprias que refletem as características de cada sociedade e a história do seu desenvolvimento urbano.

Portugal passou nas últimas duas ou três décadas por profundas transformações na estrutura da ocupação do seu território continental. Essas transformações refletem necessariamente mudanças da estrutura económica e social e são acompanhadas de fluxos migratórios muito significativos que têm obrigado a uma reflexão sobre a importância estratégica e as funções dos vários aglomerados urbanos. A ocupação urbana da faixa litoral é resultado destas dinâmicas territoriais, assim como a transformação acelerada que ocorreu no território nas últimas duas ou três décadas.

Esta transformação criou situações diversas de degradação das cidades, tais como um rápido crescimento das regiões metropolitanas e dos seus subúrbios, degradados, a desqualificação e o abandono de centros históricos, a degradação dos elementos naturais inseridos no tecido urbano (Matos, 2006), levando ao abandono de margens de rios e frentes de mar, ou a adopção de paradigmas de progresso e desenvolvimento associados a uma densificação da malha urbana, e a uma construção em altura sem qualquer preocupação pelas cêrceas. Todas estas situações foram acompanhadas sempre de uma presença crescente, e crescentemente intrusiva, de automóveis.

Assim, os problemas de requalificação urbana no País não se limitam à necessidade de uma gestão sustentável das cidades, mas têm também uma dimensão estratégica das cidades, isto é, redefinir o seu papel numa nova organização do território. Se ambiente e ordenamento são indissociáveis em qualquer lugar do mundo, em Portugal essa relação ainda é mais estreita porque muitas cidades buscam, ainda, desígnios estratégicos e factores de diferenciação e competitividade em que a qualidade do ambiente urbano pode desempenhar um papel decisivo. Em Portugal, a população reside maioritariamente nas zonas litorais (Figura 1).

² Quaisquer medidas relativas ao ordenamento do território precisam ser adoptadas por unanimidade do Conselho nos termos do artigo 130.º daquele Tratado.

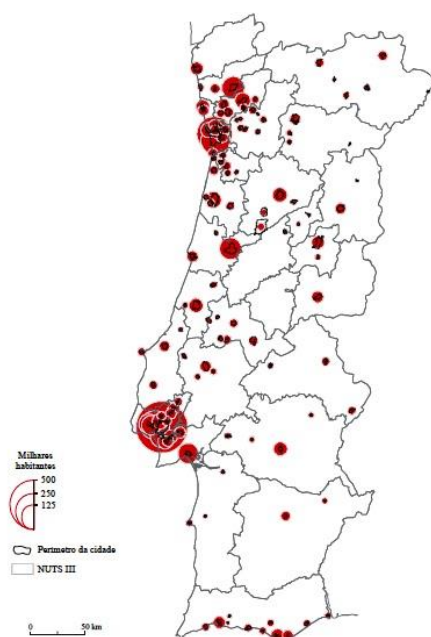


Figura 1 – População residente em Portugal. Fonte: DGOTDU, 2014.

À data, as câmaras municipais estavam motivadas para intervenções nas cidades que ultrapassem a mera construção de infraestruturas básicas, tais como as que se relacionam com saneamento e resíduos, que têm assumido, naturalmente, um carácter prioritário. É evidente que a qualidade da vida urbana não se limita à disponibilidade desses serviços básicos e que os cidadãos se tornaram mais exigentes. Assim, um programa desta índole deve dar resposta a uma nova geração de questões relacionadas com o ambiente urbano e a sustentabilidade (Tavares, 2011), quer num âmbito territorial, quer social. Um programa de requalificação urbana e valorização ambiental de cidades deve assumir uma vertente corretora e pedagógica relativamente a erros urbanísticos cometidos no passado. Esta vertente tem muito a ver com as especificidades da gestão urbana e do urbanismo praticados nas últimas décadas no nosso país, embora possam ocorrer, naturalmente, problemas semelhantes noutras regiões da Europa.

1.2 POLITICAS PÚBLICAS PORTUGUESAS NO ÂMBITO URBANO COMO ANTECEDENTES

No primeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), relativo ao período de 1989-1993, esta questão ainda não era referida. Esse Plano e o correspondente Quadro Comunitário de Apoio (QCA) permitiram a realização de numerosas infraestruturas, especialmente nos

domínios do saneamento básico e das acessibilidades, que deram um contributo importante para a qualidade de vida das populações, contudo eram intervenções alheias a uma qualquer estratégia global de requalificação urbana ou de valorização ambiental. O segundo PDR, relativo ao período de 1994-1999, trouxe a esta área, e de uma forma geral a todas as intervenções no domínio do ambiente, um avanço conceptual muito significativo. O eixo 3 deste PDR consistia em *“promover a qualidade de vida e a coesão social”* e este eixo dá origem, pela primeira vez, a uma intervenção operacional dedicada ao “Ambiente e Revitalização Urbana”, onde se integram ações como “Melhoria da qualidade ambiental nas grandes concentrações urbanas” ou “Reabilitação de zonas degradadas”.

Em 1992 foi preparado e discutido um plano de intervenção em “Ambiente Urbano”, a ser realizado no âmbito do II QCA. Esta iniciativa precursora não chegou a ser concretizada por razões a que não é alheio o facto de o ambiente estar, então, dissociado do ordenamento do território em termos de orgânica governamental. Esse plano previa medidas em cinco áreas, designadamente: “Qualidade do ambiente nas áreas metropolitanas”, “Espaços públicos em zonas urbanas degradadas”, “Valorização ambiental dos equipamentos escolares”, “Educação ambiental e mobilização dos cidadãos” e “I&D e serviços de apoio à gestão urbana”.

Em 1994 foi lançado o PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM), que vigorou até ao final de 1999. Este Programa tinha por objectivo a “valorização das cidades médias” e a “valorização dos centros urbanos da rede complementar”. Para aceder aos fundos disponibilizados pelo Programa as cidades médias tinham de elaborar um “plano estratégico”, conduzindo provavelmente ao principal legado do PROSIURB. Com efeito, um número considerável de cidades foram levadas a realizar uma importante reflexão estratégica sobre a sua inserção e o seu papel a nível regional e no todo nacional. Esta reflexão foi amplamente participada a nível local, tendo-se criado em alguns casos gabinetes de cidades com os principais protagonistas, e contribuiu para uma melhor definição das estratégias de desenvolvimento das cidades envolvidas. Em 1995, o Plano Nacional da Política de Ambiente (PNPA) consagrou a necessidade de uma política pública em matéria de ambiente urbano. Este Plano dedica um capítulo à “qualidade ambiental das zonas urbanas” em que se preconizam quatro áreas de atuação, designadamente: “promoção da qualidade ambiental das zonas urbanas”, “informação e educação ambiental no espaço urbano e mobilização dos cidadãos”, “valorização ambiental dos equipamentos escolares” e “monitorização da qualidade do ambiente urbano e apoio à realização de infraestruturas ambientais”.

O Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) trouxe um valor muito significativo à reflexão sobre o papel das cidades no processo de desenvolvimento em Portugal. Com efeito, uma das “cinco ideias fundamentais” apresentadas no documento “Uma visão estratégica para vencer o século XXI” foi a que “os sistemas urbanos territoriais devem ser assumidos com o elemento estratégico do desenvolvimento, enquanto forma de organizar a concentração, de promover economias de aglomeração, de consolidar factores (avançados) de competitividade e de mobilizar os espaços de influência das cidades”. Um dos eixos de intervenção preconizados no PNDES era o da “proteção e valorização ambiental do território”, em que o ambiente urbano desempenhava um papel relevante. O PNDES defendeu ainda que devia ser dado grande relevo à capacidade de o Estado (administração central) assumir um papel de demonstração, de apoio e de mobilização de parcerias com as autarquias e os agentes locais. Estas reflexões do PNDES exprimiam aquilo que podia ser considerado a matriz primordial do Programa Polis.

O terceiro PDR, relativo ao período de 2000-2006, consagrou estas orientações e criou condições para realizar um programa ambicioso em matéria de requalificação urbana e valorização ambiental de cidades. Estas condições seriam potenciadas pelo facto de estarem reunidas pela primeira vez num mesmo ministério, de forma exclusiva, as competências em matéria de ambiente e de ordenamento do território. Assim, entre as orientações estratégicas deste PDR, no que respeita ao ordenamento do território e ao ambiente, constavam, entre outras, as seguintes:

- i. Criação de novas centralidades urbanas no interior das áreas metropolitanas;
- ii. Reconstrução e requalificação urbanas, bem como qualificação ambiental dos espaços urbanos e valorização de factores geradores de novas identidades;
- iii. Reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão, que assegure qualidade de vida e condições ambientais.

Em consonância com estas orientações a problemática urbana é abordada em diversas instâncias do PDR, nomeadamente na Intervenção Operacional do Ambiente, em que a “melhoria do ambiente urbano” constituía um dos eixos da valorização do território, nas intervenções operacionais regionais do continente, especialmente nas ações integradas de base territorial, em que a “qualificação e competitividade das cidades médias” constituía uma das principais orientações estratégicas, ou nas intervenções desconcentradas regionalmente, em que a temática da requalificação urbana estaria presente. A temática da

requalificação urbana e valorização ambiental de cidades tem vindo a merecer uma atenção crescente nos últimos anos em Portugal, se bem que, com a exceção da EXPO 98, a generalidade das intervenções tem tido uma dimensão relativamente modesta.

A importância de concretizar uma política audaz e promover uma concertação de esforços para requalificar as cidades, melhorar a sua competitividade, reforçar o seu papel na organização do território e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes estava assim plenamente reconhecida e assumida. Uma das recomendações de um importante estudo sobre o sistema urbano nacional (DGOTDU, 1997), promovido pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, foi que “*é preciso passar além da fase da experimentação em matéria de políticas urbanas e consagrá-las como pilares das novas políticas regionais e de ordenamento do território*” (Figura 2).

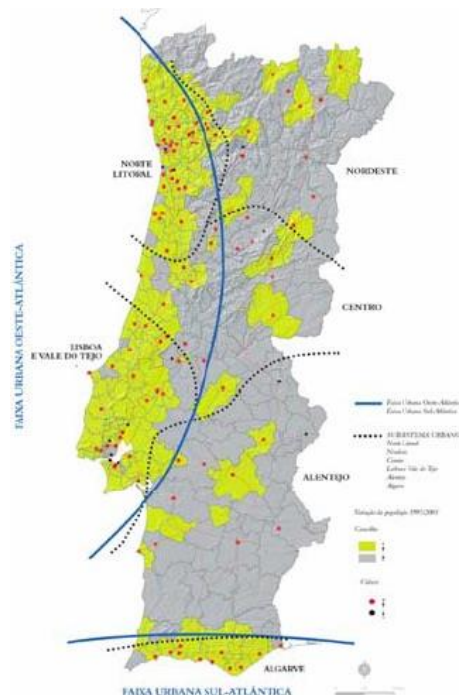


Figura 2 – Sistema urbano nacional. Fonte: Atlas de Portugal, www.igeo.pt/atlas/, 2014.

Naturalmente, o Programa Polis não permitiria resolver todas as questões que se colocavam em matéria de estruturação do sistema urbano nacional e desenvolvimento sustentável das cidades, mesmo considerando que é um instrumento de política sobre regeneração urbana (Queirós, 2013), contudo, espera-se que ele permitiria dar um contributo significativo e fortemente ancorado em preocupações ambientais.

2. PROGRAMA POLIS: REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL DAS CIDADES

2.1 ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO

Nos meios urbanos as questões ambientais, em sentido estrito, não podem ser dissociadas de outras questões que contribuem decisivamente para a qualidade da vida urbana. A qualidade urbanística e arquitectónica dos espaços públicos, a qualidade das suas várias funcionalidades e a garantia de níveis de segurança elevados são apenas alguns dos aspectos que contribuem para a qualidade do “ambiente urbano”. A procura de níveis elevados de crescimento não pode ser vista tecnocraticamente como uma mera questão de melhoria de parâmetros ambientais. Há uma identidade e um carisma em muitas cidades que é necessário valorizar, porque é precisamente aí que reside a diferenciação e a. Assim, ambiente e requalificação urbanística são indissociáveis se se pretende ultrapassar a escala dos «pequenos problemas e promover uma verdadeira ação de desenvolvimento socioeconómico e de melhoria da qualidade de vida dos Portugueses.

Como tal, justifica-se a oportunidade de se executar em Portugal, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio, um Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, o denominado Programa Polis. Importa sublinhar, contudo, que este Programa resulta da reflexão e do amadurecimento de ideias que têm vindo a tomar forma nas duas últimas décadas em Portugal e no quadro da União Europeia.

2.2 OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES

O principal objectivo do Programa Polis consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atratividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Programa Polis pretende desenvolver um conjunto de intervenções consideradas exemplares, com base em parcerias, especialmente entre o Governo e as câmaras municipais, que possam servir de referência para outras ações a desenvolver pelas autarquias locais. Complementarmente serão apoiadas outras iniciativas locais com mérito, de um ponto de vista urbanístico e ambiental. As iniciativas a apoiar pelo Programa centram-se em torno de quatro desígnios estratégicos e emblemáticos: Cidades Verdes, Cidades Digitais, Cidades do Conhecimento e do Entretenimento e Cidades Intergeracionais (Tabela 1).

Tabela 1 – Cidades como quatro desígnios estratégicos.

Cidades Verdes	Atribuir ao ambiente um papel essencial no processo de requalificação urbana, nomeadamente através do reordenamento do trânsito e da criação de novas formas de mobilidade, da criação de espaços públicos de qualidade, da valorização de âncoras ambientais, como linhas de água ou frentes de mar.
Cidades Digitais	Cidades que não dispõem apenas de bons serviços de comunicação digital, mas em que se fomenta também a cultura da sua utilização para todos os fins, nomeadamente comerciais, escolares, culturais, lúdicos e de participação cívica. Favorecer a sua inserção, e a inserção dos seus cidadãos, num espaço mais “desterritorializado”, em que as periferias se tornam menos gravosas e que seja mais consentâneo com os novos desafios das sociedades contemporâneas.
Cidades do Conhecimento e do Entretenimento	Dotadas de infra estruturas científicas e tecnológicas, de espaços culturais e de aprendizagem artística, de infraestruturas de diversão, para além de estabelecimentos de ensino a todos os níveis capazes de atrair, formar e fixar uma população jovem e apetrechada para dar um novo fôlego à vida económica e cultural das cidades portuguesas. O conhecimento e o entretenimento estão nas fronteiras de uma nova economia em que as cidades portuguesas se têm de posicionar como pólos de criação e aglutinação.
Cidades Intergeracionais	Com a preocupação de evitar a segmentação espacial do tecido urbano por grupos etários ou sociais, recentrando a vida da urbe, atribuindo novas funcionalidades aos centros históricos e promovendo a requalificação urbana e a reabilitação habitacional dos “cascos históricos” de forma a reabri-los às novas gerações. A riqueza e diversidade da vida urbana precisa basear-se no «interclassismo», no interculturalismo e na intergeracionalidade, de forma a promover a coexistência e o entrosamento de diferentes estilos de vida no espaço urbano.

Fonte: Elaboração pelo autor, 2015.

Além do objectivo principal, o Programa Polis é definido pelos seguintes objetivos específicos:

- i. Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- ii. Desenvolver ações que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, promovendo a sua multifuncionalidade e reforçando o seu papel na região em que se inserem;
- iii. Apoiar outras ações 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;
- iv. Apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos.

Dado o contexto urbano sobretudo a realidade do ambiente urbano, as paisagens abandonadas e portanto com uso reduzido da população, assim como a intensificação das extensões suburbanas levam o programa polis a formular alguns princípios orientadores para a estruturação e desenvolvimento do próprio programa. Neste sentido, as intervenções devem ter uma escala significativa e servirem como efeito demonstrativo nas várias cidades do país. Para isso, são estabelecidas as seguintes tipologias:

- i. Requalificação de zonas industriais deprimidas;
- ii. Criação de novas polaridades em áreas metropolitanas;
- iii. Valorização de frentes de mar ou de zonas ribeirinhas;
- iv. Valorização de património histórico ou natural e sua reintegração na cidade;
- v. Requalificação de cidades de média dimensão com pujança económica, mas com uma vida urbana de pouca qualidade;
- vi. Valorização de cidades do interior ou raianas que podem constituir pólos de desenvolvimento regional;

Nas intervenções a realizar deve estar presente a preocupação de “ancorar” os projetos de requalificação urbana em torno de um elemento ambiental marcante e específico de cada cidade, que possa ser valorizado e reapropriado por essa cidade. As linhas de água ou as frentes de mar constituem exemplos desse tipo de elemento. A preocupação de “recentrar” as cidades, promovendo a revitalização dos centros históricos e das suas múltiplas valências, nomeadamente a cultural e turística, de forma a evitar a desertificação e declínio desses centros, deve estar sempre presente nas intervenções a realizar. Para além das preocupações estritamente urbanísticas e ambientais, deve-se promover uma dinâmica de conhecimento, de cultura e de lazer, fazendo com que essas componentes se integrem na exemplaridade das ações a desenvolver. As cidades que têm o estatuto de património mundial, concedido pela UNESCO, são cidades com um especial valor emblemático, portanto devem ser contempladas neste Programa. Essas cidades constituem em si mesmas paradigmas de requalificação urbana baseada nos seus valores patrimoniais de grande importância e defrontam-se com desafios e exigências que o Programa Polis deve ajudar a enfrentar. O Estado tem apoiado a realização de numerosas ações de realojamento e a construção de bairros sociais, em que, frequentemente, os espaços públicos são descuidados. O Programa Polis também deve incluir esta componente de grande alcance social, contribuindo assim para cidades mais equitativas.

2.3 COMPONENTES E LINHAS DE INTERVENÇÃO

O Programa Polis, pela presente resolução aprovado pelo Governo, é estruturado de acordo com as seguintes componentes e linhas de intervenção (Tabela 2):

Tabela 2 – Componentes e linhas de intervenção do Programa Polis.

Componente 1 - Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental	Linha 1	Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar
	Linha 2	Outras intervenções a identificar
Componente 2		Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial
Componente 3		Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento
Componente 4 - Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades	Linha 1	Apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano
	Linha 2	Apoio à instalação de sistemas de monitorização e gestão ambiental
	Linha 3	Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente de estabelecimentos de ensino
	Linha 4	Apoio a ações de sensibilização e educação ambiental no espaço urbano
	Linha 5	Apoio a outras ações com impacte positivo na qualidade da vida urbana

Fonte: Elaboração pelo autor, 2015.

Componente 1 – Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental. Esta é a componente mais expressiva do Programa Polis e consiste em realizar um número relativamente limitado (10 a 15) de intervenções de requalificação urbana focadas na valorização ambiental que tenham uma natureza exemplar e que possam servir de modelo a outras iniciativas que venham a ser realizadas no País. Pretende-se estabelecer um paradigma e criar uma dinâmica com efeitos multiplicadores, à semelhança do que aconteceu, aliás, com a própria Expo' 98. Esta componente do Programa Polis desenvolve-se ao longo de duas linhas de ação:

Linha 1 - Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar;

Linha 2 - Outras intervenções a identificar.

A primeira diz respeito a intervenções pré-selecionadas por razões fundamentadas, mas que se relacionam sempre com a relevância e natureza demonstrativa das ações a desenvolver.

A segunda destina-se a apoiar candidaturas de grande qualidade que venham a ser apresentadas e que mereçam ser tratadas também como casos exemplares de intervenção.

Componente 2 – Intervenções em cidades com áreas classificadas como património mundial. As cidades de Angra do Heroísmo, Évora, Sintra e Porto assumem um papel proeminente no panorama das cidades portuguesas pelo facto dos seus centros históricos terem conseguido o estatuto de património mundial da Humanidade concedido pela UNESCO. Qualquer destas cidades desenvolveu intervenções muito significativas de requalificação urbana com base em importantes valores patrimoniais e constitui, assim, um exemplo para as demais cidades em que o património histórico é relevante e pode constituir, também, a principal base de ações de requalificação.

Componente 3 – Valorização urbanística para melhorar e ambiental em áreas de realojamento. Nos últimos anos têm sido realizadas com o apoio do Estado, nomeadamente no âmbito do Programa de Erradicação das Barracas (PER), numerosas operações de realojamento de populações com baixos recursos económicos. Os vultosos recursos financeiros absorvidos pela construção das habitações e a urgência de realizar muitas destas operações, a que acrescem as dificuldades sentidas pelas autarquias e pelo Estado na requalificação dos bairros de realojamento realizados no passado, têm conduzido a situações em que os espaços públicos envolventes destas áreas de realojamento são frequentemente descurados. Importa desenvolver uma ação afirmativa de qualificação urbanística e ambiental destas zonas, com benefícios evidentes para o bem-estar das populações e para criar condições de salubridade e segurança nas áreas envolventes. Assim, a valorização urbanística e ambiental em áreas de realojamento constitui a terceira componente do Programa Polis.

Componente 4 – Medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades. Esta componente contempla um conjunto diversificado de iniciativas para melhorar as condições urbanísticas e ambientais da vida urbana. No caso desta componente, a contribuição do Programa Polis é manifestamente supletiva. Assim, trata-se de apoiar ações propostas pelos municípios e em que o empenhamento destes se traduz em níveis de participação mais significativos. As iniciativas a desenvolver no âmbito desta componente agrupam-se nas cinco linhas de intervenção seguintes:

Linha 1 - Apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano;

Linha 2 - Apoio à instalação de sistemas de monitorização e gestão ambiental;

Linha 3 - Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente de estabelecimentos de ensino;

Linha 4 - Apoio a ações de sensibilização e educação ambiental no espaço urbano;

Linha 5 - Apoio a outras ações com impacto positivo na qualidade da vida urbana.

3. CASO DE ESTUDO EM PORTUGAL: AVEIRO

Apresentação sumária:

Com o sentido de proporcionar um espaço de qualidade para a população da cidade, é desenhado uma ligação mais direta da cidade à ria, pelo que é proposto um programa de intervenção para a área da antiga lota, área adjacente aos limites atuais da malha urbana e a necessitar de uma intervenção urgente de reabilitação devido ao estado de abandono em que se encontra.

O projeto prevê, nomeadamente: (i) uma intervenção de completa reabilitação desta península com reabilitação de edificações existentes, bem como a construção de novas edificações e de infra estruturas, nomeadamente a reabilitação das ligações existentes ao centro de Aveiro; (ii) o programa de ocupação contempla um pólo universitário, uma pousada de juventude, uma unidade museológica, estruturas de apoio à navegação e instalações para os clubes náuticos, um espaço comercial associado a um espaço para restaurantes, cafés e esplanadas, uma unidade hoteleira, instalações cinematográficas, um recinto de espetáculos ao ar livre e outros equipamentos. Alguns exemplos na intervenção (Figura 3).

Como aspectos positivos salientam-se os seguintes: (i) possibilidade de intervenção criteriosa numa área de grande sensibilidade ecológica; (ii) qualificação de uma área portuária e industrial desativada e abandonada; (iii) intervenção potenciadora de um melhor ordenamento de outras ações previstas para áreas envolventes; (iv) criação de nova centralidade multifuncional, intergeracional, associando o conhecimento e o entretenimento; (v) incentivo a novas e reforço das atuais mobilidades urbanas fluviais.



Figura 3 – Intervenções do programa polis em Aveiro. Fonte: Parque Expo, <http://www.parqueexpo.pt>, 2015.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Polis, definido institucionalmente como Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental e aplicado sob financiamento ao abrigo do III Quadro Comunitário de Apoio, pretende responder a diversos problemas no âmbito do ordenamento do território Português. Dado constituir um instrumento de gestão urbana na sua essência, forma em simultâneo um instrumento político, com capacidade única até ao momento no quadro português. Como tal, a integração entre os diversos atores públicos, privados e cidadãos é fundamental para o sucesso do programa em termos de cumprimento dos objectivos previamente definidos. Consequentemente, este programa é prolongado para um que se denomina de Política das Cidades Polis XXI, financiado sobretudo pelo por Fundos Estruturais do QREN para o período de 2007-2013.

As intervenções do Programa Polis, dada a sua dimensão em termos de número de intervenções, escala e capacidade de transformação territorial, conferem um sucesso enquanto modelo de intervenção urbana. É claro, que este sucesso não é individual na questão urbana, mas sim pelo facto de ser acompanhada da valorização ambiental dos espaços públicos o que tem vindo a desenvolver na sociedade novas formas de usos dos espaços públicos e novas apropriações desses mesmos espaços.

Para além destes factos e conclusões relativos a implementação, desenvolvimento e alterações provocadas pelo programa polis, em sentido positivo, existe ou é verificável um outro facto não menos importante que os anteriores, senão mesmo um dos mais relevantes. Para além da requalificação urbana e valorização ambiental, a alteração que a sociedade sentiu em termos de novos hábitos no uso de novos espaços temáticos e tipológicos, anteriormente desconhecidos em Portugal, permitiu desenvolver na sociedade um sentido de responsabilidade comum e individual sobre o ambiente e o espaço público. Esta evolução social no uso do espaço, ou numa outra perspectiva, os efeitos de novos espaços resultarem em novas atitudes sociais perante o uso do espaço público e do ambiente, resumem o valor social conseguido pelo desenvolvimento do programa polis. Esta dimensão, revela o impacto e alcance do próprio programa, quer nos cidadãos enquanto individuais, quer na sociedade enquanto um colectivo, assim como no desenvolvimento territorial nas vertentes urbana e ambiental.

BIBLIOGRAFIA

AR. *Tratado da União Europeia*. Apresentação Comparativa do Texto do Tratado Assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 com o Tratado de Roma de 25 de Março de 1957 Modificado nomeadamente pelo Ato Único Europeu de 17-28 de Fevereiro de 1986, Lisboa, 1992.

CCE. *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*. Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 1990.

CE. *Cidades Europeias Sustentáveis, relatório do Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano*. Comissão Europeia, Bruxelas, 1996.

DGOTDU. *Sistema Urbano Nacional - Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais*. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 1997.

QUEIRÓS, M. *Desarrollo urbano sostenible en la agenda de cohesión territorial europea: Política de Ciudades Polis XXI, Portugal 1*. *Perspectiva Geográfica*, v.18, n.2, 303-324, 2013

MATOS, F. "Regeneration and new urban interventions - the Polis programme in Portugal." In: Lois Gonzáles, Rubén (Ed.). *Urban changes in different scales: systems and structures*. 593-606, Santiago de Compostela: Editora Universidade de Santiago de Compostela Publicacións, 2006.

Pestana, C.; Pinto-Leite, J.; e Marques, N. "O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana." In: proceedings do *1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde*. Cidade da Praia, Cabo Verde, 2009.

Tavares, A.; e Mamede, L. *The effects of institutional design in program performance: Promoting sustainable cities in Portugal*. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, v. 22, n.3, 330-343, 2011.