

## ***P**rograma Polis – programa ou falta de programa para a requalificação das cidades?*

### RESUMO

*Foi recentemente criado o Programa Polis, programa de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades. Considerando-se que a prossecução dos seus objectivos convoca competências de vários domínios técnicos e requer a coordenação e gestão integrada das operações a realizar no âmbito das diferentes intervenções específicas, julgou-se necessário criar um modelo de gestão próprio. Na lei de autorização que o possibilita, conferem-se poderes ao Governo para que adopte medidas que, no fundo, se traduzem em derrogações a algumas das regras gerais de urbanismo recentemente aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 380/99 e pelo novo Código das Expropriações, em nome de “uma eficaz concretização dos objectivos a cumprir”. Pergunta-se: não seriam estes os objectivos a alcançar em todo o domínio da prática urbanística? Concretização das medidas plasmadas nos planos, através da coordenação das várias entidades envolvidas?*

A resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, aprovou recentemente o Programa Polis, destinado à requalificação e valorização ambiental das cidades, procurando responder a um problema que, na última década, tem assumido um protagonismo crescente na nossa sociedade – a qualidade do ambiente nos centros urbanos.

De facto, pode ler-se na justificação do Programa: “a vida urbana tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos pela população, especialmente no que diz respeito à ausência de espaços públicos de qualidade, à carência de zonas de lazer e ao aumento dos problemas de congestionamento de trânsito, com a correspondente degradação da qualidade do ar e o aumento dos níveis de ruído”. Estas são questões de planeamento urbanístico da maior importância, na medida em que se reflectem directamente no nível de qualidade de vida dos cidadãos.

### **1. O ambiente urbano – a justificação do Programa**

Pólos essenciais do processo de desenvolvimento económico e social, as cidades são uma realidade importantíssima a considerar na problemática da protecção do ambiente, dada a pressão que o seu crescimento exerce sobre o meio envolvente, mas sobretudo por aí se concentrarem muitas das actividades poluentes, que têm um contributo importante para os problemas que hoje se colocam ao nível da poluição atmosférica, do ruído, do tratamento de resíduos e da protecção das águas.

Com efeito, já há muito que não faz sentido restringir as preocupações ambientais ao espaço rural ou à protecção da biodiversidade. A nossa Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) inclui, desde 1987, entre os instrumentos da política do ambiente, os planos regionais de ordenamento do território, os planos directores municipais e outros instrumentos de intervenção urbanística [artigo 27.º, n.º 1, al. e)]. Por outro lado, o recente Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro, diz expressamente no n.º 1 do seu artigo 4.º que “a execução da política de ordenamento do território e de urbanismo deve assegurar a qualidade do ambiente sonoro”. Na União Europeia, cerca de 80% das populações vive nas cidades. Em Portugal, segundo dados do recenseamento da população e habitação de 1991, cerca de 68% da população residia em áreas predominantemente urbanas<sup>1</sup>. Apesar de cada vez mais se prezar a tranquilidade da vida dos meios rurais ou a qualidade de vida de que se pode disfrutar nos pequenos aglomerados urbanos, denunciando-se a sua ausência nas grandes cidades, a verdade é que a concentração demográfica nas cidades não pára de aumentar, sendo as pressões urbanas directamente proporcionais aos problemas ambientais. Paga-se com a diminuição da qualidade de vida a possibilidade de ter emprego e acesso a condições económicas e sociais inexistentes fora das cidades de maior dimensão.

Inevitavelmente, estamos também aqui perante questões de ordenamento do território. É urgente criar pólos de atracção e elaborar políticas públicas que tenham por finalidade desenvolver as regiões consideradas menos atractivas, de modo a fixar aí as populações. Ao nível comunitário, dá-se especial relevância à necessidade de melhorar os ambientes urbanos degradados ou ameaçados como factor de coesão social e económica.

Esta perspectiva é tida em consideração pelo Programa Polis, que aposta na requalificação urbana como meio de aumentar os níveis de atractividade de uma região, reforçando o papel das cidades na organização do território.

## **2. O “desordenamento” do território e o caos urbanístico português**

Neste contexto, a situação em Portugal pode ser considerada grave. Num artigo recente publicado numa revista de divulgação<sup>2</sup>, sugestivamente intitulado “O estrago da Nação”, o jornalista propõe-se guiar o leitor por uma viagem ao longo de um país desequilibrado, irreconhecível para qualquer indivíduo que aqui regressasse após vinte anos de ausência. É o resultado de uma situação que ainda não tem solução à vista. Dos 68% da população que em 1991 residia em áreas predominantemente urbanas, 44% concentrava-se na região de Lisboa e Vale do Tejo, 35% na região Norte, 13% na região Centro e apenas 4% no Alentejo e Algarve. Analisando cada uma das regiões, verifica-se que as taxas de urbanização assumem maior expressão em Lisboa e Vale do Tejo (86%), no Algarve (71%) e na região Norte (64%). A maioria das áreas urbanas encontra-se concentrada na faixa litoral ocidental compreendida entre Viana do Castelo e Setúbal e na faixa litoral sul, entre Lagos e Olhão; no interior destacam-se apenas algumas capitais de distrito (Beja, Évora e Castelo Branco) e o Fundão<sup>3</sup>.

Na década de 80, a população do continente estabilizou, consequência da quebra do crescimento natural e de um saldo migratório negativo. Em termos espaciais, só uma estreita faixa de Portugal Continental apresentou valores positivos de crescimento da população e os concelhos que registaram um aumento representam apenas 27% da área total do país, concentrando aí 61% da população. Só as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto representam 40% da população portuguesa<sup>4</sup>. Aos números do crescimento do litoral correspondem os da desertificação do interior.

A este fenómeno associa-se um outro – o da deslocação das populações dos centros das cidades para as suas periferias. A especulação imobiliária origina preços para a habitação incompatíveis para a

classe média, o parque habitacional dos bairros antigos degrada-se a olhos vistos, o acesso fácil ao automóvel possibilita um crescimento disperso e o incremento da pressão demográfica faz disparar os números relativos à construção nova, transformando os arredores das cidades em paisagens de betão armado, dominadas pela construção em altura. Tudo isto permitido pelos PDM's e pela gestão urbanística realizada pelas câmaras. Cada vez mais construção, quando todas as previsões apontam para crescimentos demográficos muito reduzidos a nível nacional nas primeiras décadas do próximo século. Na última década<sup>5</sup> o número de alojamentos aumentou mais de 20%, sendo este aumento particularmente intenso no Algarve e na faixa do norte litoral; mesmo as áreas de forte declínio demográfico do interior verificaram um aumento do número de alojamentos. A saturação urbana é prática instituída em muitos municípios: no território do continente, a concretização dos PDM implicaria um acréscimo de 54% da população em relação a 1991. Segundo dados constantes do Relatório de Estado do Ordenamento do Território de 1999<sup>6</sup>, comparando as áreas dos espaços urbanos existentes com as que se destinam nos Planos Municipais de Ordenamento do Território a futuras ocupações, as áreas urbanizáveis aí propostas representam, em média, um acréscimo de 47,46% da área urbana existente. Comparando os valores obtidos com a variação percentual da população residente (valores dos censos de 1981 e 1991), detectam-se casos de sobredimensionamento de áreas para futura expansão urbana, pois a dinâmica social e económica desses municípios não justifica a afectação de extensas áreas a futuras expansões urbanas.

Com efeito, “se Portugal fosse uma jangada, já se tinha transformado numa Atlântida”, “aquele país rectangular entalado entre Espanha e o mar que nos ensinaram na escola a identificar como Portugal, já não existe”. “Portugal é Lisboa, Porto, Braga, Setúbal e Aveiro. O resto é uma paisagem deserta de gente. Os portugueses saíram dos campos para as cidades, e das grandes cidades para as periferias”<sup>7</sup>. As cidades portuguesas cresceram muito e nem sempre bem, expandiram-se e reestruturaram-se provocando níveis de congestionamento crescente. A litoralização do país, o aumento da urbanização e a tendência para a concentração da população nos aglomerados mais importantes são visíveis<sup>8</sup>. As consequências não se fizeram esperar e agravam-se a cada dia que passa. Entre problemas sociais prementes que não cabem no âmbito deste trabalho, mas que se reflectem inevitavelmente na qualidade de vida dos indivíduos (como a insegurança crescente), contam-se outros provocados por esta pressão urbana – poluição atmosférica, ruído, degradação dos (poucos) espaços verdes existentes no seio das cidades, urgência do tratamento dos resíduos produzidos nos centros urbanos, poluição das águas. O próprio efeito devastador que os incêndios têm tido no interior do país, com tudo o que significam em termos de perda da biodiversidade e de poluição do ar (gases emitidos para a atmosfera, nomeadamente o dióxido de carbono) estão de algum modo relacionados com este fenómeno – não há quem limpe as florestas e as vigie convenientemente.

Ambiente, urbanismo e ordenamento do território estão assim intimamente relacionados. Uma realidade que tem necessariamente reflexos ao nível das intervenções – benéficas ou perniciosas – realizadas nestas áreas pelo poder político<sup>9</sup>. Realidade que foi atendida na nova orgânica do Governo, onde pela primeira vez se reúnem ambiente e ordenamento sob um mesmo ministério, agora também responsável pela tutela das autarquias, no intuito de criar melhores condições para a consideração integrada dos interesses em causa.

Realidade também tida em conta na elaboração do Programa Polis, primeiro fruto daquela medida de organização governativa<sup>10</sup>. Programa que, identificando muitos dos problemas enunciados, procura dar um contributo para a solução de alguns deles (tendo presente que a sua resolução remete para uma grande diversidade de políticas sectoriais, que extravasa o seu âmbito). Aí se afirma “a vida urbana

tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos pela população” e, constatando que as cidades têm uma função de “alavanca do desenvolvimento” que não pode ser desempenhada por aquelas que “não tenham um ambiente de qualidade e níveis elevados de atractividade”, conclui-se: “a requalificação urbana é relevante, não apenas para as próprias cidades, para os seus habitantes e para os seus ‘utentes’<sup>11</sup>, mas também como trave mestra de um modelo de desenvolvimento da sociedade como um todo”. E, ainda, “se ambiente e ordenamento são indissociáveis em qualquer lugar do mundo, em Portugal essa relação é ainda 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”. Ou seja, requalificação urbana como resposta às necessidades de uma *gestão sustentável das cidades*, mas também imbuída de uma *dimensão estratégica*, não menos relevante. Efectivamente, “a maioria das regiões não pode ignorar o potencial de transformação, de inovação e de difusão do conhecimento que se concentra nas cidades qualquer que seja a sua dimensão”. “É hoje um facto perfeitamente assumido que a aceleração do processo de urbanização constitui uma das mais poderosas manifestações estruturais dos processos de desenvolvimento”<sup>12</sup>. A que custo?

Resta saber se as soluções que o Programa contém, a começar pela selecção das cidades contempladas, trarão um contributo importante para começar a resolver os problemas enunciados e atenderão efectivamente às especificidades da situação portuguesa. Haverá esperança para o “estrago da Nação”?

### **3. Objectivos e desígnios estratégicos do Polis**

Considerado por alguns como mais um instrumento de planeamento que tem em vista justificar as verbas comunitárias pretendidas para o III Quadro Comunitário de Apoio, o Programa Polis é o primeiro programa de requalificação urbana e valorização ambiental da iniciativa da Administração Central, tendo, no plano formal, e relativamente a outros instrumentos, a vantagem de ser traduzido em projectos. Criticado por uns, é aplaudido por quem vinha reclamando há muito uma maior intervenção do Estado nas questões do urbanismo.

O Programa visa desenvolver um conjunto de intervenções consideradas exemplares em vários centros urbanos, aproveitando a experiência recentemente adquirida com a Expo’ 98 em termos de intervenção urbana, ao nível jurídico e institucional, em particular no que diz respeito à realização de parcerias entre o Governo e as câmaras municipais e à utilização de novos instrumentos urbanísticos. Deseja-se que estas intervenções possam servir de referência a outras acções a desenvolver pelas autarquias locais — ou seja, o Polis pretende ser um “case study” para o resto do país —, sendo complementarmente apoiadas outras iniciativas locais com mérito do ponto de vista urbanístico e ambiental.

São indicados como objectivos específicos do Programa:

- a) desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- b) desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;
- c) 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;
- d) apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos.<sup>13</sup>

Está estruturado em 4 componentes: componente 1, operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental; 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 (que abarcam, entre outras, a redução do tráfego, instalação de sistemas de monitorização da qualidade ambiental, sistemas de recolha selectiva de lixo, requalificação das envolventes das escolas, educação ambiental). A primeira e a quarta estão subdivididas em diferentes linhas de acção. A maior atenção, porém, é dada à componente 1, o que se traduz também ao nível do financiamento – dos 160 milhões de contos previstos, 125 estão destinados a esta componente (a segunda, que se destina a Angra do Heroísmo, Évora, Porto e Sintra, disporá de 4 milhões, para a terceira estão disponíveis 10 milhões e para todos os projectos integrados na quarta componente, abertos a candidaturas, sobram 21 milhões de contos). Visa apoiar as referidas intervenções que serão o espelho do que deverá ser uma requalificação urbana e ambiental.

Aqui, optou-se por eleger um conjunto limitado de cidades alvo de intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar (que integram a linha 1 desta primeira componente) que servirão de referência a outras intervenções a identificar e desenvolver posteriormente pelas autarquias locais que não foram escolhidas para esta primeira fase de execução (e que poderão ser apoiadas pelo Polis, mediante candidatura, nos termos do despacho normativo n.º 45-A/2000, de 21 de Dezembro, emitido pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território – integram a linha 2). No Programa considera-se que o número indicado de intervenções alvo rondaria as 10 ou 15 cidades. Na prática foram escolhidas 18: Viana do Castelo, Bragança, Vila Real, Vila do Conde, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia, Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Leiria, Sintra (Cacém), Almada (Costa da Caparica), Beja e Albufeira.

É este o primeiro ponto da discórdia gerada pelo Programa. Tratando-se de uma intervenção pública, porque não pautá-la desde o início por critérios de transparência, abrindo-se um concurso público de projectos, a que poderiam candidatar-se todas as autarquias que assim o desejassem em igualdade de circunstâncias? Estas intervenções foram quase todas identificadas e escolhidas, sendo um dos critérios adoptados o facto de os projectos já existirem ou estarem em preparação. Porquê estas e não outras? “Independentemente da pertinência dos casos, perdeu-se uma boa oportunidade de, através de candidaturas, estimular todas as autarquias, numa lógica saudavelmente competitiva, a pensar ambientalmente as suas cidades e segundo os critérios definidos no Polis”<sup>14</sup>. Como disse Helena Roseta, “a intervenção do Estado na qualificação da cidade é indissociável de uma encomenda pública, sujeita a critérios previamente conhecidos”<sup>15</sup>.

Além do mais, a maioria das cidades contempladas, apesar de distribuídas por todo o território continental, são cidades em franco crescimento. Se, por um lado, será aí que se colocam os problemas ambientais mais prementes, por outro, a selecção efectuada deixa muito a desejar numa perspectiva de ordenamento do território e de equilíbrio regional.

#### **4. O modelo de gestão e as soluções jurídicas consagradas no Polis**

No que se refere aos projectos integrados na 1.ª linha da componente 1 optou-se pela lógica da política de excepção seguida entre 1993 e 1998 com vista à realização da Expo’98.

O objectivo é estabelecer um paradigma e “criar uma dinâmica com efeitos multiplicadores, à semelhança do que aconteceu, aliás, com a própria Expo’98”. Reconhecendo-se que esta teve um

impacte muito significativo, ao estabelecer um novo paradigma de qualidade do espaço urbano e de valorização das suas componentes ambientais, considera-se que esta é uma das especificidades que a realidade portuguesa apresenta na temática da requalificação urbana. Assim, pode ler-se no Programa, “importa tirar partido desta atitude, promovendo intervenções que disseminem à escala de cada aglomerado urbano as virtudes daquela intervenção”.

Porém, a experiência da Expo'98 tem um peso excessivo no âmbito do Programa Polis, indo aí buscar-se o modelo de gestão que o vai guiar e adoptando-se excepções às regras urbanísticas em tudo semelhantes às que foram então criadas. Mais do que mera inspiração, é de um verdadeiro paralelismo que se trata. Será que as circunstâncias envolventes justificam este paralelismo? Julgamos que não. A política de excepção adoptada com vista à realização da Expo'98 foi então justificada pela existência de prazos a cumprir, prazos improrrogáveis, cujo incumprimento comprometeria no exterior a imagem do país. Tendo-se reconhecido a inadequação das normas gerais existentes na altura, limitativas da rápida transformação urbanística que se desejava, optou-se por uma intervenção de excepção.

Para o efeito, criou-se a Parque Expo'98, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (Dec.-Lei n.º 88/93, de 23 de Março), justificando-se a entrega a uma entidade de estrutura empresarial das actividades de concepção e execução do projecto de reconversão urbanística da zona de intervenção da Expo'98, bem como a gestão dos meios de financiamento das actividades necessárias à sua realização, tendo em atenção a dimensão e complexidade daquelas actividades. À Parque Expo foram então atribuídos poderes excepcionais, possibilitados pela Lei n.º 57/93, de 6 de Agosto, lei que autorizou o Governo a aprovar o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo'98, que veio a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 354/93, de 9 de Outubro. Aí, no artigo 2.º, se incumbiu a Parque Expo de elaborar os planos de ordenamento necessários, nomeadamente planos de urbanização e planos de pormenor, submetendo-os a aprovação directa do Governo (que pelas regras constantes do então vigente Dec.-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, deveriam ser elaborados pelas câmaras municipais, com o acompanhamento da comissão de coordenação regional da área em causa e por uma comissão técnica nomeada para o efeito, estando sujeitos a pareceres e inquérito público, sendo aprovados pelas assembleias municipais respectivas e eventualmente ratificados pelo Governo). Entre outros, foram-lhe atribuídos poderes de entidade expropriante, bem como o direito de utilizar e administrar os bens do domínio público do Estado (artigos 6.º e 7.º, n.º 2, do Dec.-Lei n.º 88/93), foi dispensada dos procedimentos de licenciamento dos loteamentos e obras de urbanização, constantes dos Decs.-Leis n.ºs 448/91, de 29 de Novembro, e 445/91, de 20 de Novembro (artigo 3.º do Dec.-Lei n.º 354/93). Tudo em nome do êxito de um “projecto nacional que visa contribuir para uma maior afirmação do Estado Português no plano internacional, para a divulgação da cultura e da capacidade de realização dos Portugueses, para relembrar e comemorar o papel de Portugal na definição da comunidade internacional com a epopeia dos Descobrimentos, bem como chamar a atenção do mundo para as virtualidades e constrangimentos da exploração dos oceanos à escala planetária” (preâmbulo do Dec.-Lei n.º 354/93); e ainda justificado pelos problemas acrescidos da sua realização numa área urbana degradada, que era necessário recuperar e reconverter.

Foram estes os interesses que justificaram as excepções então criadas. Estão eles presentes na execução de um programa com os desígnios do Polis? No fundo, o que aqui está em causa são intervenções de requalificação urbana com carácter demonstrativo para o resto do país. Não há razões de urgência que obriguem à adopção de mecanismos de gestão urbanística semelhantes aos que foram criados entre 1993 e 1998. Existem sim as mesmas razões de urgência subjacentes às preocupações relacionadas com o caos urbanístico que assolou o país já há alguns anos e que nenhuma medida

legislativa parece conseguir impedir. Algo está mal, quando se constata a necessidade de ter de recorrer a um modelo excepcional para permitir a intervenção urbanística desejada com este Programa, contornando as regras gerais do urbanismo, aplicáveis uniformemente a todo o país, aprovadas em 1998 e 1999<sup>16</sup>.

Porém, o propósito do Polis é claro: “em especial a componente 1 do Programa requer a adopção de medidas de excepção que assegurem a realização em tempo oportuno das operações integradas que a integram (*sic.*). Estas operações têm uma escala muito significativa e obrigam a realizar um conjunto de acções que se pretende executar em simultâneo, evitando um arrastamento no tempo que prejudicaria os propósitos do Programa e perturbaria, seguramente, a vida dos cidadãos que vivem ou utilizam as zonas de intervenção”. Pergunta-se: não são estes interesses (que, em último termo, se reconduzem à qualidade de vida dos cidadãos e ao direito a uma actuação eficaz da Administração quando estão em causa as suas posições jurídicas subjectivas) que perpassam todas as questões relativas ao urbanismo e que se manifestam em todo o território nacional? A política de excepção seguida não será justificada pela “natureza demonstrativa e exemplar” das intervenções a realizar, sendo deste modo posto em causa o princípio jurídico da igualdade.

A adopção desta política de excepção reflecte-se em dois aspectos: o modelo de gestão adoptado e o regime de excepção previsto para as regras urbanísticas. O procedimento adoptado para a sua implementação é paralelo ao que foi seguido para a realização da Expo'98<sup>17</sup>.

#### 4.1. Um modelo de gestão duvidoso

Considerando-se que as intervenções previstas na componente 1 do Programa se caracterizarão por uma grande multidisciplinaridade, requerendo competências em domínios técnicos específicos (novamente, não é o que sucede em qualquer intervenção urbanística, independentemente do seu grau de complexidade?), prevêem-se modelos de operacionalização das intervenções que garantam a sua eficácia no terreno.

Assim, para a gestão de cada projecto de intervenção será criada uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, constituída com a participação maioritária do Estado e com a participação das autarquias envolvidas, cujo objecto social é a execução do plano definido no projecto aprovado para cada zona de intervenção<sup>18</sup>. Considera-se que deste modo se possibilitará a adaptação do modelo de intervenção a cada uma das realidades em concreto.

Até ao presente momento foram criadas as seguintes sociedades, seguindo de perto os moldes da criação da Parque Expo: sociedade VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, S. A. (Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto); ViseuPolis, S. A., sociedade de requalificação ambiental e urbana de Viseu (Decreto-Lei n.º 227/2000, de 9 de Setembro), BejaPolis — Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Beja, S. A. (Decreto-Lei n.º 261/2000, de 17 de Outubro); PolisVila Real, — Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila Real, S. A. (Decreto-Lei n.º 265/2000, de 18 de Outubro); BragançaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Bragança, S. A. (Decreto-Lei n.º 275/2000, de 9 de Novembro); PolisMatosinhos, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Matosinhos, S. A. (Decreto-Lei n.º 303/2000, de 21 de Novembro); PolisCastelo Branco, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Castelo Branco, S. A. (Decreto-Lei n.º 305/2000, de 24 de Novembro); PolisVila do Conde, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, S. A. (Decreto-Lei n.º 307/2000, de 28 de Novembro); e LeiriaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Leiria, S. A. (Decreto-Lei n.º 308/2000, de 28 de Novembro). Regem-se pelo regime jurídico do sector empresarial

do Estado (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro) e, para além da gestão e coordenação do investimento a realizar nas zonas de intervenção de cada cidade, no quadro do Polis, têm igualmente por objecto “o desenvolvimento de acções estruturantes em matéria de valorização e requalificação ambiental e urbana, dinamização de actividades turísticas, culturais e desportivas e outras intervenções que contribuam para o desenvolvimento económico e social da respectiva área de intervenção” (artigos 1.º, n.º 3, de cada um dos diplomas referidos).

As intervenções a realizar por cada uma daquelas sociedades estão subordinadas à elaboração prévia de um *plano estratégico*, que define a sequência de actos e especifica as áreas e a natureza das intervenções, prevendo-se no texto da resolução que será realizado pelo município respectivo e pela Parque Expo, sob proposta do Gabinete Coordenador do Programa (artigos 2.º daqueles diplomas). Este organismo será dirigido por um coordenador a nomear pelo Governo e estará sob a tutela directa do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, competindo-lhe a monitorização do Programa. Essencialmente, visa articular as diferentes fontes de financiamento e garantir o cumprimento dos seus objectivos pelos diferentes projectos, bem como a correcta aplicação dos fundos do III Quadro Comunitário de Apoio.

Recentemente, o Tribunal de Contas recusou o visto prévio ao contrato celebrado entre a Direcção-Geral de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e a Parque Expo que tinha como objectivo a elaboração daqueles planos estratégicos relativos às intervenções a realizar em Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Covilhã, Guarda, Vila do Conde e Vila Real. O Tribunal considerou insuficiente o fundamento apresentado pela DGOTDU que justificaria o ajuste directo dos referidos planos à Parque Expo, quando, dadas as circunstâncias (em particular o montante envolvido), o Estado seria obrigado a abrir um concurso internacional. Estando em causa a violação de disposições legais, o Tribunal de Contas pronunciou-se pela nulidade do contrato. Os argumentos apresentados pela DGOTDU e que sustentam, na sua perspectiva, o ajuste directo vão na linha daqueles que se encontram no texto do Programa, para justificar o protagonismo conferido em vários aspectos àquela sociedade: a experiência acumulada no âmbito da requalificação urbana e valorização ambiental e o facto de possuir a estrutura necessária dada a complexidade dos trabalhos a realizar. Segundo o Tribunal de Contas, daqui não se pode inferir que a Parque Expo seja a única entidade a nível internacional e nacional apta para elaborar os planos estratégicos em causa, tanto mais que da proposta apresentada por aquela sociedade, relativa ao contrato agora chumbado, resulta que para o cumprimento das obrigações por si assumidas teria que recorrer, nas áreas mais importantes da execução dos planos estratégicos, a serviços prestados por entidades externas. O Programa está ainda numa fase inicial de execução. Seguir-se-ão outros sinais vermelhos ao modelo de gestão nele adoptado?

Como dissemos, o papel da Parque Expo não se fica por aqui. As várias entidades incumbidas da gestão de cada projecto de intervenção são sociedades de capitais públicos, com participação (maioritária) do Estado, por um lado, e de cada um dos municípios envolvidos, por outro. O Programa prevê que o Estado, accionista maioritário, celebrará, após a constituição daquelas sociedades, um *contrato de gestão da sua participação social* com empresas do seu sector empresarial que tenham experiência em intervenções urbanísticas de grande escala. Adianta-se: “as sociedades Parque Expo’ 98, S. A., e Porto 2001, S. A., pela sua experiência e esfera de actuação, são, obviamente, candidatas a desempenhar um papel neste modelo”; logo a seguir disfarça-se este protagonismo: “é desejável também o recurso a empresas privadas especializadas na gestão de projectos para complementar a capacidade daquelas empresas e estimular o mercado”. Nos preâmbulos dos diplomas que aprovaram os estatutos de cada uma das sociedades constituídas até este momento pode ler-se: “surge como



relevante a possibilidade de contar com a colaboração de entidades com experiência e conhecimento relevantes no âmbito de intervenções de requalificação e reordenamento de espaço urbano, designadamente na elaboração ou concepção dos planos de urbanização e de pormenor subjacentes à intervenção a realizar, ou na designação e coordenação das entidades encarregadas da elaboração dos mesmos, bem como na coordenação de procedimentos e concursos destinados à execução de trabalhos e obras ou prestação de serviços, sem prejuízo da autonomia contratual de que se encontra dotada a sociedade constituída pelo presente diploma”. Sem dúvida uma clara menção às duas sociedades referidas. Mais à frente, nesses textos legais, no artigo 4.º, regula-se o exercício de direitos dos accionistas (os do Estado ficam a cargo de um representante designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território, enquanto que os dos municípios são exercidos por representantes designados pelas respectivas Câmaras Municipais) e no n.º 4 do mesmo artigo prevê-se que as sociedades em causa confirmam mandato a entidade terceira, para a direcção e coordenação geral da intervenção. Curiosamente, apenas nos diplomas relativos à VianaPolis e à ViseuPolis, aprovados, respectivamente, em Agosto e Setembro, se identifica essa entidade – a Parque Expo. O mesmo já não sucede com as restantes, criadas em Outubro e Novembro que, para o mesmo efeito, conferirão mandato a uma entidade terceira, seleccionada por concurso público. Aparentemente, haveria aqui um recuo, porém, no Decreto-Lei n.º 308/2000, de 28 de Novembro, relativo à LeiriaPolis, volta a aparecer a referência explícita à Parque Expo.

Tudo numa altura em que a gestão desta sociedade, em termos de resultados finais, está longe de ter uma avaliação positiva.

#### 4.2. As excepções às regras urbanísticas

##### a) Quanto à elaboração dos planos de reordenamento

A Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, autorizou o Governo a criar um regime especial de reordenamento urbano para as zonas de intervenção “definidas e a definir” no âmbito do Programa Polis. Ao abrigo deste diploma, o Dec.-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, veio estabelecer o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras, determinando que os planos de urbanização e os planos de pormenor que se revelem necessários para proceder a esse reordenamento urbano *serão elaborados pelas sociedades gestoras responsáveis pela execução dos projectos* (artigo 3.º, n.º 5). A sua elaboração será *acompanhada por uma comissão técnica*, constituída por representantes dos Ministros do Ambiente e do Ordenamento do Território, que preside, do Ministro das Finanças, do Ministro do Equipamento Social e do Ministro da Cultura, assim como por representantes das Câmaras Municipais de cada uma das zonas. Esta comissão emitirá um *parecer prévio* sobre o plano. Haverá um *período de discussão pública* anunciado com a antecedência mínima de 15 dias e que *não pode ser inferior a 30 dias*. Uma vez concluído o plano será sujeito a *aprovação pela Assembleia Municipal* e, nos casos previstos na lei, a *ratificação governamental*<sup>19</sup>, no prazo de 30 dias a contar da aprovação municipal (artigo 3.º, n.º 1 a 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000).

Há aqui um desvio<sup>20</sup> relativamente ao *procedimento geral de elaboração de planos de urbanização e planos de pormenor* previsto no Dec.-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, segundo o qual a sua *elaboração compete à Câmara*, sendo determinada por deliberação a publicar no *Diário da República* e a divulgar através da comunicação social e que contém os respectivos prazos de elaboração (artigo 74.º, n.º 1). O acompanhamento, nos termos do procedimento geral, é *assegurado pela comissão de coordenação regional* (CCR) que elabora parecer escrito, após a audição das entidades representativas dos interesses a ponderar (artigo 75.º, n.º 7), estando prevista uma fase de

concertação (diz o n.º 5 do artigo 76.º que “as propostas de plano de urbanização e de plano de pormenor, acompanhadas do parecer da comissão de coordenação regional, são submetidas à apreciação das entidades públicas que se devam pronunciar e dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais a salvaguardar, em termos análogos ao disposto nos n.ºs anteriores — quando as entidades ouvidas tenham discordado formalmente das soluções projectadas —, devendo a câmara municipal promover as necessárias reuniões de concertação”). Além disso, *o período de discussão pública não pode ser inferior a 60 dias* (artigo 77.º, n.º 4). O Dec.-Lei n.º 380/99 não prevê qualquer prazo para se proceder à *ratificação governamental*, apenas prevê o prazo máximo que deve mediar entre a conclusão da elaboração do plano (que coincide com a aprovação da respectiva proposta pela assembleia municipal) e a sua publicação no *Diário da República* que, no caso dos planos de urbanização e de pormenor, *não poderá exceder 6 meses* (ou 3 meses, se não houver lugar a ratificação — cfr. artigo 81.º).

Que conclusão se pode tirar? Há uma *concentração de poderes* no que respeita à elaboração dos planos necessários ao reordenamento das áreas a abranger pelo Polis. Retiram-se poderes aos municípios para os conferir a sociedades de que o Estado é accionista maioritário (detém 60% do capital social em todas elas), retiram-se poderes a um serviço desconcentrado do Ministério do Planeamento para os atribuir a uma comissão composta por quatro ministros, presidida por um deles, onde estão também presentes representantes das câmaras municipais. No texto da lei autorizativa nada é dito quanto à audição das entidades representativas dos interesses a ponderar (garantida pelas CCR no procedimento previsto no Dec.-Lei n.º 380/99), nem quanto a uma eventual fase de concertação<sup>21</sup>. *Encurtam-se os prazos* do período destinado a garantir a participação dos interessados. Em nome da eficácia e da agilidade<sup>22</sup>. Pergunta-se: será mais eficaz o plano elaborado mais rapidamente ou aquele que contém medidas que resultam de um procedimento concertado e participado? Além disso, a conformidade destas soluções com os princípios constitucionais da autonomia dos municípios e da descentralização administrativa poderá ser duvidosa.

#### b) Um regime específico de licenciamento

O texto da resolução que aprovou o Programa prevê a definição de um regime específico de licenciamento de obras, infra-estruturas e edificações capaz de dar resposta às necessidades de cada projecto, que passaria pela *dispensa dos licenciamentos de obras* realizadas pelas sociedades no âmbito do plano de intervenção, “*nos termos da legislação aplicável*”. Prevê também que “para execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor as operações de loteamento e os projectos de obras da iniciativa da entidade promotora do projecto são dispensados de licenciamento nos termos da legislação aplicável”; e ainda que “a divisão dos terrenos constante dos planos de pormenor vale, para todos os efeitos, como operação de reparcelamento e loteamento competindo às entidades promotoras a aprovação das respectivas obras de urbanização.”

A lei de autorização e o Dec.-Lei n.º 314/2000 publicado no seu seguimento foram consideravelmente menos parcimoniosos do que a resolução n.º 26/2000. O artigo 4.º do referido decreto-lei prevê que “*os licenciamentos municipais relativos a loteamentos urbanos, a obras de urbanização e a obras particulares* necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar para cada zona, no âmbito do Programa Polis, cuja promoção ou instalação seja, directa ou indirectamente, da responsabilidade das sociedades gestoras serão concedidos num prazo máximo de 30 dias, contados a partir da emissão ou do final do prazo para a emissão dos pareceres das entidades consultadas, não podendo tal prazo ser interrompido por períodos de tempo que totalizem mais de 10 dias” (artigo 4.º, n.º 1).

À primeira vista, o reconhecimento de uma eventual dispensa de licenciamento relativamente às operações de loteamento e às obras (de urbanização e particulares) realizadas pelas sociedades no

âmbito do plano de intervenção não estaria coberta pelas isenções previstas no artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e no artigo 3.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro<sup>23</sup> (já de si bastante controversas sob o ponto de vista da sua conformidade com os princípios da autonomia dos municípios e da descentralização administrativa<sup>24</sup>), ao contrário do que a expressão “nos termos da legislação aplicável” poderia dar a entender. Deste modo, a ser introduzida para as intervenções a realizar no âmbito do Polis, consubstanciaria mais uma excepção de vulto ao regime jurídico das regras urbanísticas. Vejamos se é de facto assim.

Está em causa o licenciamento de obras de urbanização e de obras particulares da responsabilidade de sociedades anónimas de capitais públicos, *desprovidas de personalidade jurídica pública* (seriam pessoas colectivas públicas se tivessem sido constituídas sob a forma de entidades públicas empresariais, caso em que a sua denominação deveria integrar a expressão “entidade pública empresarial” ou as iniciais “E. P. E.”, nos termos do artigo 24.º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). São empresas públicas sob a forma societária, que fazem parte do sector empresarial do Estado, nos termos dos artigos 2.º e 6.º deste diploma legal (bem como do artigo 1.º, n.º 2, dos diplomas que criaram as diversas sociedades), mas não são pessoas colectivas públicas. Ainda assim fazem parte da administração indirecta do Estado (são organismos criados pelo Estado para prosseguirem certos interesses seus sob sua orientação). Deste modo, está preenchido o primeiro requisito para considerar dispensadas de licenciamento municipal as obras de urbanização por elas realizadas, por aplicação do n.º 3 do artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 448/91; para estarem abrangidas por esta previsão normativa, basta qualificá-las como sendo de interesse público, o que foi determinado pelo Dec.-Lei n.º 314/2000<sup>25</sup>. Assim, a aprovação dos respectivos projectos terá apenas de ser precedida da audição da respectiva câmara municipal (artigo 65.º, n.º 2, do Dec.-Lei n.º 448/91<sup>26</sup>). O mesmo não sucederá relativamente às obras sujeitas a licenciamento nos termos do Dec.-Lei n.º 445/91, já que as obras promovidas pela administração indirecta do Estado que beneficiam da dispensa são as que estão taxativamente previstas nas alíneas *d*) a *f*) do n.º 1 do seu artigo 3.º, nenhuma delas abrangendo as obras promovidas por sociedades anónimas de capitais públicos. Ou seja, caso o legislador tivesse seguido o desejo manifestado no texto da resolução n.º 26/2000, tal significaria mais uma excepção às regras gerais. Porém, a lei de autorização não previu a possibilidade de dispensa dos licenciamentos municipais de obras, existindo apenas uma abertura nesse sentido no que respeita ao licenciamento de operações de loteamento e de obras de urbanização.

O prazo de 30 dias estabelecido para os licenciamentos corresponde sensivelmente aos constantes das regras gerais (artigo 13.º, n.ºs 5 e 6, e artigo 22.º, n.º 3, do Dec.-Lei n.º 448/91, artigo 20.º do Dec.-Lei n.º 445/91). A referência ao modo de contagem deste prazo (esta não poderá ser interrompida por períodos de tempo que totalizem mais de 10 dias) reflecte também aqui a preocupação com a rapidez dos procedimentos administrativos de licenciamento.

#### c) O regime das expropriações

Também em matéria de expropriações se prevêem especificidades.

O Dec.-Lei n.º 314/2000 criou, ao abrigo da lei de autorização, um regime especial para as expropriações a efectuar ao abrigo do Programa Polis, no sentido de tornar o seu processo célere e eficaz “por forma a garantir o respeito pelo calendário previsto” (artigo 2.º, al. *f*), da Lei n.º 18/2000). Esse regime especial, consagrado nos artigos 6.º a 9.º daquele diploma, abrange as expropriações dos imóveis localizados nas zonas abrangidas pelo Programa (e dos direitos a eles relativos) que são necessárias à sua execução (seja nas zonas de intervenção já aprovadas seja naquelas que estão por aprovar), bem como as expropriações necessárias à reinstalação e funcionamento das actividades localizadas nas

referidas zonas, e ainda o direito de constituir as servidões necessárias aos mesmos fins. Todas estas expropriações são consideradas de utilidade pública e é-lhes atribuído *carácter de urgência*. Deste modo, a posse administrativa dos bens em causa é conferida de imediato às sociedades gestoras, em conformidade com o disposto no artigo 15.º, n.º 2, do Código das Expropriações (artigo 7.º do Dec.-Lei n.º 314/2000).

Estas sociedades adquirem a qualidade de entidades expropriantes no sentido (que é frequentemente dado àquela expressão) da entidade que tem a possibilidade de dar início e de conduzir o procedimento expropriativo, nos termos dos artigos 10.º e ss. do Código das Expropriações<sup>27</sup>, bem como de conduzir o respectivo contencioso indemnizatório – o que é confirmado pelo disposto no artigo 6.º, n.º 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000. Assim, a VianaPolis, a ViseuPolis, a BejaPolis, a PolisVila Real, a BragançaPolis, a PolisMatosinhos, a PolisCastelo Branco, a PolisVila do Conde e a PolisLeiria têm poderes “para, de acordo com o previsto no Código das Expropriações, requerer do Governo a declaração de utilidade pública de quaisquer imóveis e direitos constituídos sobre os mesmos que se repute necessários à prossecução do seu objecto social” (artigo 7.º, n.º 1, al. a), dos Decretos-Leis n.º 186/2000, de 11 de Agosto, n.º 227/2000, de 9 de Setembro, n.º 261/2000, de 17 de Outubro, n.º 265/2000, de 18 de Outubro, n.º 275/2000, de 9 de Novembro, n.º 303/2000, de 21 de Novembro, n.º 305/2000, de 24 de Novembro, n.º 307/2000, de 28 de Novembro, e n.º 308/2000, de 28 de Novembro)<sup>28</sup>.

Com efeito, na ordem jurídica portuguesa, só o Estado, as regiões autónomas e, agora, os municípios (artigo 14.º do Código das Expropriações de 1999) têm o poder de declarar a utilidade pública da expropriação, bem como de autorizar a posse administrativa dos bens expropriados, sendo as únicas entidades expropriantes, no sentido rigoroso da expressão<sup>29</sup>. É um especial poder de autoridade relativamente aos administrados, “um poder que só deve caber às mais elevadas estruturas decisórias de uma comunidade a quem caiba exclusivamente a prossecução do interesse público”<sup>30</sup>.

À primeira vista, de acordo com as regras gerais, o órgão competente para declarar a utilidade pública da expropriação deveria ser a assembleia municipal, por estarem em causa expropriações para efeitos de concretização de planos de urbanização e planos de pormenor, e não o Governo, como está previsto para os actos expropriativos a realizar no âmbito do Polis. No entanto, falha um dos requisitos previstos no artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações necessários para que se verifique a competência da assembleia municipal (aliás ressalvada pelo artigo 6.º, n.º 4, do Dec.-Lei n.º 314/2000<sup>31</sup>) – não se trata neste caso de “expropriações da iniciativa da administração local autárquica”. O facto de o Estado ser, nestes casos, a entidade expropriante está de acordo com as regras que são especialmente consagradas relativamente à elaboração destes planos, no que respeita às áreas de intervenção do Polis. As sociedades criadas para o desenvolvimento do Programa nas diferentes cidades contempladas são, assim, entidades procedimentalmente expropriantes (no sentido referido supra). Cremos que as entidades beneficiárias da expropriação serão os municípios, dados os objectivos do Polis a que toda esta estrutura está funcionalizada – requalificação urbana e valorização ambiental das cidades.

No que respeita à justa indemnização, indispensável à legalidade da expropriação, o artigo 8.º do Dec.-Lei n.º 314/2000 determina que o seu valor será fixado de comum acordo entre as partes (em termos paralelos aos previstos no Código das Expropriações). Quanto à fase judicial das expropriações, as especificidades previstas dizem apenas respeito à arbitragem que tem lugar nos processos de expropriação litigiosa. Com efeito, caso não seja possível alcançar o almejado acordo, será criada uma comissão arbitral, constituída por três árbitros nomeados pelas partes, nos termos do artigo 9.º do Dec.-Lei n.º 314/2000 (e não designados pelo presidente do Tribunal da Relação com jurisdição sobre a área onde se situa o imóvel, a pedido da entidade expropriante, como determina o artigo 45.º

do Código das Expropriações; este magistrado apenas intervirá se o expropriado não indicar nenhum árbitro no prazo que lhe é fixado ou se não houver acordo quanto à escolha do terceiro árbitro que integra a referida comissão).

#### 4.3. Os poderes especiais conferidos às sociedades

As leis até agora aprovadas são pródigas quanto ao conjunto de poderes próprios das autoridades administrativas atribuídos às sociedades responsáveis pela execução das intervenções integradas no Polis, já que, “em virtude da natureza das intervenções programadas, as quais revestem um carácter inequivocamente urgente, não faria sentido constituir sociedades a fim de agilizar a realização das intervenções, sem atribuir às mesmas meios suficientes para prosseguir os seus objectivos”, informamos a resolução do conselho de ministros.

Assim, a lei de autorização previu que lhes fossem reconhecidos, “apenas nos casos em que tal seja necessário e se justifique”: 1) os poderes atribuídos às administrações dos portos das cidades onde se situem as intervenções, relativamente aos imóveis localizados nas zonas de intervenção que coincidam com as zonas de jurisdição daquelas administrações (reconhecimento dependente de despacho conjunto do Ministro do Equipamento Social e do Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território, nos termos do artigo 5.º do Dec.-Lei n.º 314/2000); e 2) a competência para emitir parecer prévio, a submeter a decisão ministerial, quanto à realização de quaisquer obras nas zonas de protecção definidas no diploma que delimita as zonas de intervenção, enquanto não entrarem em vigor para as referidas zonas, plano de urbanização ou plano de pormenor (sendo estes, naturalmente, elaborados nos termos supra referidos).

Além disso, nos diplomas que criaram as diversas sociedades gestoras actualmente em vigor, nos artigos que têm por epígrafe “prerrogativas da sociedade”, pode ler-se: “sem prejuízo dos demais poderes que a lei venha a conferir à sociedade VianaPolis — ViseuPolis, BejaPolis, PolisVila Real, BragançaPolis, PolisMatosinhos, PolisCastelo Branco—, são atribuídos à mesma com vista à prossecução dos seus fins o direito de utilizar, fruir e administrar os bens do domínio público e do domínio privado do Estado que estejam ou venham a estar afectos ao exercício da sua actividade” [artigo 7.º, n.º 1, al. b)]. São-lhes ainda conferidos “os poderes e as prerrogativas do Estado quanto à protecção, desocupação, demolição e defesa administrativa da posse dos terrenos, instalações que lhe estejam afectas e direitos conexos a uns e outras, bem como das obras por si executadas ou contratadas”; podem ocupar temporariamente os terrenos particulares de que necessitem para estaleiros, depósitos de materiais diversos, alojamento de pessoal operário, instalações de escritórios e outras finalidades relativas à execução ou coordenação de obras (sem prejuízo do direito a justa indemnização aos titulares dos direitos, como é óbvio). Tudo isto (e, perguntar-se-ia, que mais?) está previsto no n.º 2 dos artigos 7.º de cada um dos diplomas que criaram as sociedades para o desenvolvimento de Polis em cada uma das cidades<sup>32</sup>.

Em conformidade, o Decreto-Lei n.º 330/2000, de 27 de Dezembro, extinguiu as concessões e os direitos de uso privativo de bens dominiais nas zonas de intervenção do Programa Polis (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho), desafectando esses mesmos bens do domínio público. Logicamente, as correspondentes indemnizações constituem encargo das sociedades gestoras, a quem caberá também compensar as diversas pessoas colectivas públicas pelos prejuízos sofridos com a desafecção. Aquele diploma determina ainda que, uma vez realizado o objecto social daquelas sociedades ou sendo elas extintas, os bens em causa serão novamente afectados ao domínio público do Estado.

Por fim, nos termos do artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 314/2000, as sociedades gestoras do Polis estão ainda isentas de contribuição autárquica, de imposto municipal de sisa e imposto sobre sucessões e doações, de imposto de selo, de emolumentos notariais e de registo, regime que produz efeitos desde a constituição de cada sociedade gestora, vigorando até à conclusão da execução dos projectos de que estão incumbidas.

### **5. Breve incursão em alguns dos projectos de intervenção**

Sem pretender fazer uma análise, sequer breve, dos diferentes projectos de intervenção, afigura-se contudo útil destacar sumariamente alguns dos seus aspectos mais significativos. Assim, os vários projectos põem a tónica na valorização das frentes de mar ou de zonas ribeirinhas (é o caso de Viana do Castelo, Vila do Conde, Porto, Vila Nova de Gaia e Almada, Bragança, Vila Real, Coimbra, Guarda, Covilhã, onde se pretende despoluir as ribeiras de Goldra e Carpinteira ao longo dos anos sobrecarregadas com os resíduos das fábricas têxteis, e, por fim, Leiria), por vezes acompanhados da criação de zonas pedonais, ciclovias, espaços verdes e da requalificação de parques naturais, eventualmente com a instalação de equipamentos de lazer. Nalguns projectos surge, paralelamente, a construção de uma alameda marginal (Vila Nova de Gaia), a demolição de construções degradadas e o ordenamento das construções junto à praia, bem como a criação de estacionamento (Costa da Caparica – Almada e Albufeira). No Porto prevê-se a requalificação da frente marítima do parque da cidade, prolongando-o até ao mar<sup>33</sup>. Outra nota é a restrição ao tráfego urbano nos centros históricos das cidades, eliminando-o ou, pelo menos, condicionando-o (Viana do Castelo, Vila Real, Castelo Branco e Albufeira). Outros projectos acentuam a reconversão de zonas industriais degradadas (Matosinhos), bem como a reabilitação de áreas industriais antigas ou abandonadas (Vila Real e Aveiro).

Mas alguns deles comportam também a construção de novas edificações e infra-estruturas. É o caso de Aveiro – numa área de grande sensibilidade ecológica, e numa cidade já há alguns anos em franco crescimento económico, “o programa de ocupação prevê, nomeadamente, um pólo universitário, uma pousada da 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 espectáculos ao ar livre e outros equipamentos”. Em Coimbra pretende-se, além de recentrar a cidade no rio, melhorar as acessibilidades ao centro e criar uma circular à cidade, bem como instalar “grandes equipamentos que garantam a atractividade” e “— dinamizar — o sector privado para acções concertadas de urbanização”, adiantando-se que uma das questões a acautelar é a das eventuais pressões urbanísticas nas áreas envolventes do projecto.

Outros, por fim, apostam na requalificação dos centros históricos, dando particular importância ao património histórico, arqueológico e natural (Viseu e Beja), bem como o aproveitamento e adaptação a espaços museológicos de alguns edifícios (Leiria).

### **6. Conclusão**

Estamos perante a primeira intervenção de relevo da administração central ao nível da requalificação urbana no nosso país. Não está em causa contestar o mérito dos projectos criados e apoiados pelo Polis — não há dúvida que, no que respeita ao seu conteúdo material, os seus objectivos são dignos de mérito. Porém, o seu sucesso dependerá em muito do modo como será posto em prática. Deveria

sobretudo primar pela transparência e ter um efeito de mobilização da sociedade civil para as questões ambientais e urbanísticas que actualmente se colocam com cada vez mais premência. Nesta perspectiva, são questionáveis o modo como o processo foi conduzido e o modelo de gestão adoptado. Quis-se estabelecer um paradigma de qualidade do espaço urbano e da valorização do ambiente da cidade, criando uma dinâmica com efeitos multiplicadores. Porque não pretender ser também um “case study” ao nível da moralização dos comportamentos da própria administração urbanística que em tanto têm contribuído para o caos urbanístico no nosso país? Porque não acentuar, pelo menos, a importância de uma fiscalização mais eficaz do cumprimento das normas urbanísticas por parte das autarquias locais? “O Polis não pode ser uma medida isolada de ordenamento, sob o risco de servir mais para baralhar as cartas e dar de novo do que para remover o velho baralho viciado do urbanismo português”<sup>34</sup>.

Por outro lado, criar para este efeito novas regras urbanísticas excepcionais é reconhecer que as normas gerais vigentes, recentemente criadas, são inadequadas para operar as transformações que se desejam. Será que, revelando-se vantajoso o regime de excepção previsto no Polis, nas 18 cidades do país, este Programa constituirá uma fonte inspiradora de novas alterações?

*J. Mendes*  
(Joana Mendes)

*Pós-graduada pelo Centro de Estudos de Direito  
do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*

\* O presente artigo foi redigido antes da publicação do Dec.-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que alterou Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, fazendo cessar a sua suspensão.

<sup>1</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estatística e Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, *Indicadores Urbanos do Continente*, Série de Estudos n.º 80, 1999. Segundo este estudo são áreas predominantemente urbanas as que integram as freguesias urbanas (aquelas que integram freguesias com densidade populacional superior a 500 hab./km<sup>2</sup> ou que integram um lugar com população residente igual ou superior a 5000 habitantes), as *freguesias semiurbanas contíguas às urbanas*, incluídas na área urbana, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento, as *freguesias semiurbanas, constituindo por si só áreas predominantemente urbanas* segundo as mesmas orientações e critérios e *freguesias sedes de concelho com população residente superior a 5000 habitantes* (freguesias semiurbanas são as que, não sendo urbanas, possuem uma densidade populacional superior a 100 hab./km<sup>2</sup> e inferior ou igual a 500 hab./km<sup>2</sup> ou que integram um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes).

<sup>2</sup> Cfr. Pedro Almeida Vieira, “O estrago da Nação”, Grande Reportagem, n.º 114, de Setembro de 2000; não obstante tratar-se de uma revista de divulgação, não hesitamos em citá-la neste contexto, dada a qualidade do artigo referido e os méritos desta publicação mensal, que desde o seu início tem conferido um destaque considerável às questões relacionadas com o ordenamento do território, o urbanismo e o ambiente, denunciando os atropelos que se têm realizado em Portugal na última década.

<sup>3</sup> Cfr. INE e DGOTDU, *Indicadores*, cit., pp. 12-13 e 80-81.

<sup>4</sup> Os dados são de 1994. Cfr. DGOTDU e Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, *Dinâmicas da rede urbana – áreas em perda*, p. 21.

<sup>5</sup> Novamente os dados são de 1994.



<sup>6</sup> O Relatório do Estado do Ordenamento do Território de 1999 pode ser consultado no site <http://www.dgotu.pt>. Podem ser consultados quadros ilustrativos da realidade aqui descrita, referentes a cada concelho, no Anexo B relativo às áreas urbanas, turísticas e industriais identificadas nos PMOT em vigor ([http://www.dgotu.pt/REOT/anexo\\_b.htm](http://www.dgotu.pt/REOT/anexo_b.htm))

<sup>7</sup> As sugestivas frases são de Pedro Almeida Vieira, “O estrago da Nação”, cit.

<sup>8</sup> Conclusões de um estudo coordenado por Diogo Abreu, “A Dinâmica da População e Território”, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1998.

<sup>9</sup> Também ao nível jurídico, as regras relativas ao urbanismo e ao ordenamento do território – matérias de tal forma próximas, que tornam impossível uma nítida distinção entre os ramos do direito que sobre elas se debruçam — são influenciadas pela ideia de protecção do ambiente. No sentido da íntima conexão existente entre direito do urbanismo e direito do ordenamento do território, cfr. Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, 1989, pp. 73 e 74, e Fernanda Paula Oliveira, *Breves Notas de Direito do Ordenamento do Território (lições ao V Curso de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente)*, Coimbra, 1999/2000, pp. 12 e ss. Considerando o direito do ambiente e o direito do urbanismo como duas disciplinas autónomas, mas estritamente conexas, cfr. Alves Correia, *O Plano Urbanístico...*, cit., pp. 85 a 88.

<sup>10</sup> O facto de actualmente a tutela das autarquias se encontrar entregue ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, na sequência da remodelação governamental ocorrida em Outubro, não é de todo alheio à existência do Programa Polis. A implementação deste Programa terá pesado na adopção da solução constante do Dec.-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro, que veio dar uma nova redacção ao artigo 25.º do Dec.-Lei n.º 474-A/99, de 8 Novembro. Transitarão para o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território o Centro de Estudos e Formação Autárquica, a Direcção-Geral das Autarquias Locais e a Inspeção-Geral da Administração do Território, passando o Ministro a ser coajuvado, no exercício das suas funções, pelo Secretário de Estado do Ambiente, pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território e pelo Secretário de Estado da Administração Local. Todas as matérias com as quais o Programa tem uma especial ligação estão atribuídas a um mesmo Ministério.

<sup>11</sup> Note-se que a utilização do termo não é inocente... é a constatação (outra coisa não seria de esperar) da situação que referimos no texto. Cada vez mais as cidades são “utilizadas” por pessoas que residem nas suas periferias e que aí se deslocam apenas para trabalhar, cada vez mais em automóveis particulares, originando os movimentos pendulares habitação-emprego que provocam os constantes congestionamentos de trânsito, por sua vez na origem de efeitos ambientais perniciosos, em particular no que respeita à poluição atmosférica e ao ruído.

<sup>12</sup> Cfr. DGOTDU e Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, *Dinâmicas da rede urbana*, cit., p. 15. A grande questão, numa perspectiva de desenvolvimento, é a de saber como reequacionar o grande protagonismo que as cidades têm na recuperação económica das regiões circundantes, no quadro de áreas interiores demográfica e economicamente deprimidas. Em torno das cidades interiores colocam-se desafios importantes, já que a população jovem que aí se dirige à procura de condições de fixação é mais escolarizada e portadora de novas necessidades e exigências. É aqui que o ambiente urbano pode desempenhar um papel fundamental, com vantagens para todos.

<sup>13</sup> Além de enunciar estes objectivos, o Programa centra os grandes desafios a que as cidades do futuro terão de fazer face em torno de quatro “grandes desígnios emblemáticos”, a saber...

– Cidades Verdes (“as cidades que não apenas resolveram os seus problemas de infra-estruturação ambiental básica (água, esgoto, resíduos), mas que também ousam atribuir ao ambiente uma 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 (“as 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”)

– Cidades do Conhecimento e do Entretenimento (“cidades dotadas de infra-estruturas científicas e tecnológicas, de espaços culturais e de aprendizagem artística, de infra-estruturas 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”) e



– Cidades Intergeneracionais (“cidades que têm 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”).

<sup>14</sup> Cfr. Luísa Schmidt, “S.O. S. Cidades”, in *Revista Expresso*, 27 de Maio de 2000.

<sup>15</sup> Cfr. Helena Roseta, “A globalização, as cidades e o programa polis – a forma segue a finança”, in *Le Monde Diplomatique*, versão portuguesa, n.º 14, edição de Maio de 2000.

<sup>16</sup> Referimo-nos à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo – a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto –, ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 21 de Novembro, que contém o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, à Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou o novo Código das Expropriações, e ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que pretendia vir substituir os Decretos-Lei n.ºs 448/91 e 445/91. Este último diploma entrou em vigor em 14 de Abril de 2000 mas a sua vigência foi suspensa pela Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, até 31 de Dezembro de 2000, ripristinando-se os diplomas de 91; durante o mês de Dezembro, porém, foi apenas publicada a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, autorizando o Governo a introduzir alterações ao regime jurídico da edificação e urbanização criado em 1999, prorrogando a suspensão daquele diploma até à entrada em vigor do diploma a emitir ao abrigo dessa autorização.

<sup>17</sup> Efectivamente...

O procedimento adoptado para a realização da Expo’98

– o Dec.-Lei n.º 87/93, de 23 de Março, aprovou a localização da Expo e tomou medidas preventivas para a respectiva área, atribuindo competência à Parque Expo para a emissão de autorização para todas as intervenções a realizar na área até à declaração de utilidade pública dos terrenos em causa

– o Decreto n.º 16/93, de 13 de Maio, declarou área crítica de recuperação e reconversão urbanística a zona onde se efectuou a exposição, atribuindo competência à Parque Expo para a promoção das necessárias acções

– a Lei n.º 57/93, de 6 de Agosto, autorizou o Governo a aprovar o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo’98, cometendo à Parque Expo a competência para elaborar o plano de urbanização e os planos de pormenor para a zona de intervenção da Expo, tal como a competência para licenciar as respectivas obras de urbanização [artigo 2.º, al. b)]

– o Dec.-Lei n.º 354/93, de 9 de Outubro, aprovou o regime de reordenamento urbano para a zona de intervenção da Expo, referindo que a Parque Expo é autorizada a elaborar os planos de ordenamento necessários (planos de urbanização e planos de pormenor) e submeter os mesmos a apreciação directa do Governo (artigo 2.º, n.ºs 3 e 6)

– o Dec.-Lei n.º 119/2000, de 4 de Julho, aprovou a localização e delimitação das diferentes áreas de intervenção e definiu as medidas preventivas de utilização do solo urbano a afectar à realização das intervenções previstas (alterado pelo Dec.-Lei n.º 319/2000, de 14 de Dezembro)

O procedimento adoptado para a realização do Programa Polis

– a Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, autorizou o Governo a criar o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis, podendo cometer às sociedades gestoras responsáveis pela execução dos projectos a competência para elaborar os planos de urbanização, onde se verifique necessário, e os planos de pormenor para as respectivas zonas de intervenção [artigo 2.º, al. c)]

– o Dec.-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, estabelece o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis, atribuindo-lhes competência para elaborar os planos de urbanização e os planos de pormenor das zonas de intervenção (artigo 3.º, n.º 5)

Os planos estratégicos referidos naqueles diplomas definem a sequência de actos e especificam as áreas e a natureza das intervenções a realizar ao nível local.

<sup>18</sup> Pode ler-se nos preâmbulos dos diplomas que já aprovaram os estatutos de algumas dessas sociedades: “Recorrendo à experiência bem sucedida que constituiu a iniciativa da Exposição Mundial de Lisboa, EXPO 98, no âmbito da qual se procedeu a uma requalificação e reordenação urbana de grande significado na cidade de Lisboa, para a qual muito contribuíram os esforços coordenados da administração central e dos municípios de Lisboa e de Loures e a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos constituída para a gestão e reorganização do espaço urbano, considera-se que modelo semelhante deve ser adoptado para a realização das intervenções programadas ao abrigo do Programa Polis”.

<sup>19</sup> Sobre o sentido desta “ratificação”, ver Alves Correia, *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*, Almedina, 1997, pp. 35 e ss., nota 19.

<sup>20</sup> Um desvio ainda assim menor do aquele que era inicialmente previsto. O texto do Programa publicado em anexo à Resolução de Conselho de Ministros n.º 26/2000 que o aprovou determinava que a aprovação dos planos de urbanização e de pormenor *competia ao Governo ou ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território*, sendo precedida de parecer de uma comissão técnica de acompanhamento constituída por representantes dos ministros competentes em razão da matéria, bem como da *câmara municipal* da respectiva área, a ser emitido no prazo de 30 dias a contar da recepção da proposta do plano pela comissão. O que significaria que os municípios teriam que ceder ao ministro poderes de aprovar planos de urbanização ou de pormenor, mesmo conformes com PDM.

<sup>21</sup> Está em causa a criação de um regime de excepção ao procedimento de elaboração dos planos de urbanização e dos planos de pormenor. Porém, nada sendo dito na lei de autorização, nem no Dec.-Lei n.º 314/2000, não estará na disponibilidade do Governo suprimir deste procedimento especial a fase de concertação.

<sup>22</sup> Sobre a problemática da aceleração procedimental, cfr. Gomes Canotilho, “Constituição e ‘tempo ambiental’”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, ano II, n.º 2, 1999 (embora relativo aos procedimentos administrativos em matéria ambiental).

<sup>23</sup> O âmbito material das dispensas de licenciamento mantém-se sensivelmente idêntico, no artigo 7.º do Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, actualmente suspenso, como já foi referido.

<sup>24</sup> A este propósito, cfr. Alves Correia, *As grandes linbas...*, cit., pp. 83 e ss., nota 59, e pp. 121 e ss., nota 74.

<sup>25</sup> Nos termos do artigo 2.º do Dec.-Lei n.º 314/2000, “a realização das intervenções aprovadas ao abrigo do Programa Polis e dos projectos de reordenamento urbano daí resultantes reveste-se de relevante interesse público nacional (...)”.

<sup>26</sup> Sobre as questões suscitadas a propósito desta disposição legal, cfr. Alves Correia, *As grandes linbas...*, cit., p. 86. A mesma dispensa estaria prevista ao abrigo do Dec.-Lei n.º 555/99, caso a sua vigência não tivesse sido suspensa (nos termos do artigo 7.º, n.º 4, teria também de ser ouvida a comissão de coordenação regional).

<sup>27</sup> O texto refere-se, logicamente, ao novo Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro. Todos os procedimentos expropriativos integrados nas intervenções aprovadas ao abrigo do Polis serão iniciados na sua vigência.

<sup>28</sup> Prevendo-se que poderes idênticos sejam conferidos às sociedades com objecto social semelhante que ainda estão por criar.

<sup>29</sup> Cfr. Alves Correia, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, p. 111, e *Código das Expropriações e outra legislação sobre expropriações por utilidade pública*, Lisboa 1992, p. 16, bem como José Vieira Fonseca, “Principais linhas inovadoras do Código das Expropriações de 1999”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 11/12, Jun./Dez. de 1999.

<sup>30</sup> Cfr. José Vieira Fonseca, “Principais linhas inovadoras...”, cit., p. 115.

<sup>31</sup> Esta ressalva já não aparece, porém, nos diplomas que criaram as diversas sociedades gestoras.

<sup>32</sup> Este elenco coincide no essencial com o que era já previsto pela resolução n.º 26/2000.

<sup>33</sup> Segundo noticiou o semanário *Expresso* em Agosto, as obras de requalificação da frente marítima do Parque da Cidade, no Porto, iniciaram-se sem estudos que garantam ausência de impactos ambientais e paisagísticos (*Expresso*, 5 de Agosto de 2000).

<sup>34</sup> Cfr. Luísa Schmidt, “S.O. S. Cidades”, cit.