

1 9 9 9

i n f o r

geo

A S S O C I A Ç Ã O P O R T U G U E S A D E G E Ó G R A F O S

14

**Espaços Urbanos**

ISSN 0872-6825

## Ficha Técnica

*Direcção*  
Mário Vale

*Secretariado de redacção*  
Eduardo Brito Henriques  
Maria José Boavida  
Nunho Ganho  
Teresa Sá Marques

*Conselho de redacção*  
Álvaro Domingues  
Ana Ramos Pereira  
Emília Sande Lemos  
Fernanda Cravidão  
João Ferrão  
João Guerreiro  
José António Tenedório  
José Manuel Simões  
Lúcio Cunha  
Maria José Roxo  
Maria Leal Monteiro  
Maria Lucinda Fonseca  
Nuno Neves  
Teresa Barata Salgueiro

*Propriedade do título*  
Associação Portuguesa de Geógrafos

*Edição e distribuição*  
Edições Colibri / Associação Portuguesa de Geógrafos

*Correspondência*  
R. Professor Sousa Câmara, 170  
1070-291 Lisboa  
Tel/Fax: 21 387 87 87  
www.apgeo.pt

*Revisão do texto*  
Márcia Vila

*Impressão*  
Colibri-Artes Gráficas  
ISSN 0872-6825  
Depósito legal n.º 109 329/97  
Impressa em Fevereiro de 2002

Revista de distribuição gratuita para sócios da APG  
Preço de venda ao público: 10,50 €  
Tiragem: 1.100 exemplares

A opinião expressa nos artigos é da exclusiva responsabilidade dos autores

## ÍNDICE

Nota Editorial .....	7
Resumos .....	11

### ARTIGOS

Teresa Sá Marques, «Um Território em mudança: padrões territoriais, tipologia urbana e dinâmicas» .....	21
Álvaro Domingues, «Formas e escalas da urbanização difusa – interpretação e intervenção no NO de Portugal» .....	43
Teresa Barata Salgueiro, «Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano» .....	65
Alina Esteves, Jorge Malheiros, «Os cidadãos estrangeiros nas prisões portuguesas: “sobre-representação” ou ilusão?» .....	77
Maria Alexandre Lousada, Maria de Lurdes Rodrigues, «A cidade subterrânea: Lisboa e o metropolitano (1959-1997)» .....	103

### POLÍTICAS TERRITORIAIS

Eduarda Marques da Costa, «Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa» .....	131
Alexander Riesen, «Participação dos cidadãos no planeamento urbano: um projecto desenvolvido na Turíngia, Alemanha» .....	139

**TENDÊNCIAS DE INVESTIGAÇÃO GEOGRÁFICA**

Herculano Cachinho, «Geografias do consumo, rotas exploradas e novas linhas de rumo» .....	157
David Vale, «O potencial urbanístico do concelho de Oeiras – proposta metodológica para determinação e avaliação de áreas urbanizáveis» .....	179

**IMPRESSÕES E OPINIÕES**

Mário Vale, «Blade Runner: o nosso futuro comum?» .....	197
NOTÍCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	203

## UMA NOTA SOBRE AS POLÍTICAS DAS CIDADES EM PORTUGAL NOS ANOS NOVENTA

*Euarda Marques da Costa\**

Nos anos noventa, em Portugal, assistiu-se a uma valorização das cidades nas políticas de ordenamento e desenvolvimento regional e local visível nas referências efectuadas nos estudos nacionais, regionais e urbanos, bem como na criação de instrumentos legais, directa e indirectamente associados às cidades.

Tal como reconhecido pela Comissão Europeia (1997), até meados dos anos noventa as políticas desenvolvidas não se dirigiram directamente às cidades, muito embora tenham sido estas as principais beneficiárias dos programas e iniciativas enquadradas pelos primeiro e segundo Quadros Comunitários de Apoio. Esta situação verificou-se em Portugal, onde os investimentos efectuados no âmbito dos vários programas e iniciativas da Comunidade Europeia, tiveram também uma forte incidência nas cidades. Para além do URBAN e outros programas e iniciativas comunitárias que envolveram directamente as cidades portuguesas e que promoveram o aumento da sua competitividade e a coesão económica e social, foram efectuados outros investimentos com acento nos sectores industrial e comercial, que contribuíram também para que se atingissem melhores níveis de desenvolvimento urbano e regional. Veja-se o caso do programa de apoio ao sector do comércio, naturalmente com forte incidência urbana e com impactos na reabilitação e qualificação dos centros urbanos das cidades portuguesas. O mesmo se passou com os programas de apoio ao sector turístico, a construção de infra-estruturas (vias estruturantes e circulares às cidades) e de equipamentos (estabelecimentos de ensino e saúde, bibliotecas e outros equipamentos de cultura e recreio) que, no seu conjunto, contribuíram decisivamente para o aumento da competitividade e sustentabilidade da rede urbana portuguesa.

Um passo importante foi dado com a aprovação, em 1994, do *Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM* (genericamente designado por PROSIURB, Despacho do MPAT 6/94 e o Despacho 7/94, relativo aos Planos Estratégicos, naturalmente ligado ao

---

\* Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa  
*Inforgeo*, 14, Lisboa, Edições Colibri, 1999, pp. 131-137

Programa PROSIURB), cujos objectivos eram promover o crescimento e consolidação das aglomerações urbanas não metropolitanas que desempenhavam um papel estratégico no sistema urbano, contribuindo assim, para reequilibrar o sistema urbano nacional. O PROSIURB era composto por dois sub-programas: o primeiro visava a “Valorização das Cidades Médias” e o segundo a “Complementaridade da Rede Urbana”. No contexto do Sub-programa 1 foram eleitas quarenta cidades médias que respondiam aos seguintes critérios: “uma população superior a 10.000 habitantes; um nível de equipamentos, no mínimo, supraconcelhio; centros que desempenham um papel estratégico na organização do território nacional, ou seja, sejam susceptíveis de actuar como catalizadores de áreas envolventes, de estruturar espaços sub-regionais e desempenham (ou possam vir a desempenhar) um papel significativo no âmbito das redes internacionais”. Por outro lado, deu-se particular atenção “aos centros urbanos que se articulem em redes ou sistemas, potenciando assim iniciativas e sinergias de forma concertada e articulada” (LOBO, 1997, pp. 79).

Num seminário realizado em Coimbra, em 1995, o então coordenador nacional do programa PROSIURB referia-se a este como “um instrumento de política que visará ampliar efeitos de mudança, acelerar processos dinâmicos em curso, otimizar os resultados económico-funcionais pela integração ampla de projectos na cidade”, afirmando ainda que “desenvolvimento regional, gerar emprego e coesão social vai querer dizer sobretudo políticas urbanas” (MAGALHÃES, 1995, pp. 21). Neste âmbito, mais que um instrumento de política urbana, o PROSIURB era também um instrumento de política regional.

Na escolha das cidades, estiveram em jogo critérios que ultrapassavam a hierarquia e a funcionalidade, tendo em conta também as especificidades territoriais que lhes permitiam afirmar-se como centros organizadores e reguladores do ponto de vista económico, social e cultural, dos territórios que polarizavam. É neste contexto que:

em paralelo a Chaves e Bragança, se escolheu Mirandela, centro de âmbito supra-concelhio fundamental na estruturação do sistema urbano regional transmontano;

consideraram-se Barcelos, Tomar e Abrantes, centros de pequena dimensão mas que estabelecem fortes relações de complementaridade com outros centros regionais e, como tal, são importantes na sustentação dos sistemas urbanos regionais em que se inserem;

definiram-se “sistemas” e “eixos urbanos”, em áreas onde existem ou poderão vir a reforçar-se relações de interdependência/complementaridade importantes (casos do Sistema Urbano do Vale do Ave e do Eixo Urbano Leiria-Marinha Grande).

Neste contexto, podemos considerar que o PROSIURB introduziu algumas inovações em matéria de política urbana. A primeira foi a “materia-

lização” do conceito de “sistema” e de “eixo urbano”, alertando para a importância das relações de complementaridade entre as cidades. O segundo aspecto a salientar, consistiu na introdução de um novo instrumento de planeamento com incidência à escala urbana – o Plano Estratégico, de elaboração obrigatória para todas as cidades candidatas a verbas no Sub-Programa 1 (Despacho MPAT 7/94, de 26 de Janeiro). O terceiro aspecto surge com a criação da figura do “Gabinete da Cidade” e o quarto aspecto inovador foi o estabelecimento de contratos-programa, distribuídos nos cinco eixos de actuação<sup>1</sup> do programa.

Contudo, face à amplitude de objectivos definidos pelo programa, o PROSIURB não mobilizou montantes financeiros proporcionais aos que se exigiam para cumprir os objectivos preconizados (entre 1994 e 1997, a participação aprovada rondava os 4.160 milhares de contos, *in* MEPAT, 1997) carecendo de capacidade de intervenção em vários domínios. A distribuição regional dos investimentos realizados entre 1994-1997 no âmbito do Sub-programa 1, mostra que as intervenções do PROSIURB nas cidades do litoral incidiram em infra-estruturas básicas, de forma a colmatar as carências que ainda existiam neste domínio. Pelo contrário, a grande fatia dos investimentos realizados no interior destinou-se à reabilitação e renovação urbana, o que demonstra não só um esforço de reabilitar o património histórico, mas também a renovação dos centros históricos, envolvendo a recuperação do parque habitacional nos centros das cidades.

A ideia de reequilibrar e ordenar o sistema urbano nacional saiu reforçada com a aprovação em 1998 da *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (Lei N.º 48/98, de 11 de Agosto). Com este diploma foi dado outro passo para o processo de ordenamento do território português e para a consolidação de um sistema urbano mais equilibrado e competitivo. A referida lei enumera como objectivo principal “assegurar uma adequada organização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (Artigo 1.º). No Artigo 3.º, cita-se ainda a importância de “racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem” (alíneas a) e f)), objectivos complementados por outros que incidem nos domínios rural, ambiental, social e cultural.

Outro programa a salientar é o *Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades*, abreviadamente designado POLIS, aprovado em 1999 (Despacho 47/A/MAOT/99). Este programa tem como objectivo principal “melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções na vertente urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade

<sup>1</sup> Eixos de intervenção do PROSIURB: infra-estruturas básicas, equipamentos de apoio à actividade económica, equipamentos de utilização colectiva, reabilitação e renovação urbana e na valorização da imagem e do *marketing* urbano.

de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional” (MA, 1999, pp. 1). Este instrumento permitirá aos municípios, através de parcerias com a Administração Central, desenvolver projectos de requalificação urbana, contemplando a multi-funcionalidade, a melhoria do ambiente urbano e novas formas de circulação pedonal e viária. O Programa POLIS está estruturado em quatro componentes, sendo que a primeira e a quarta, possuem várias linhas de intervenção: Componente 1 – Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental<sup>2</sup>; Componente 2 – Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial; Componente 3 – Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Reajuntamento; Componente 4 – Medidas Complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades<sup>3</sup>; foram consideradas 18 cidades, 6 delas cidades metropolitanas<sup>4</sup>.

A estrutura do Programa mostra que este procurará servir de enquadramento a um conjunto de acções com vista à melhoria da qualidade de vida das cidades e à consolidação do sistema urbano nacional pois, tal como é apresentado, “... constitui um quadro de referência importante para assegurar uma coordenação e um propósito comum para as acções de requalificação e valorização ambiental no espaço urbano, a apoiar no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III” (MA, 1999, pp. 1). Neste âmbito, as principais fontes de financiamento são os fundos comunitários, em particular a Intervenção Operacional do Ambiente (Medida “Melhoria do Ambiente Urbano”) e as Intervenções Operacionais Regionais (onde existem Medidas directamente relacionadas com as cidades).

O primeiro aspecto que se salienta do programa é a sua estrutura de financiamento, que não se restringe à Administração Central e às autarquias mas sai bastante reforçada pelos fundos comunitários e com a possibilidade de financiamento empresarial público ou privado, prevendo-se níveis de comparticipação diferenciados consoante as linhas de intervenção (por exemplo na Linha 1, da Componente 1, prevê-se uma comparticipação de 60% a 70% dos Fundos Comunitários). A integração das várias fontes de financiamento, nomeadamente de financiamento comunitário, constitui um

<sup>2</sup> Componente 1:

*Linha 1* – Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar

*Linha 2* – Outras intervenções a identificar

<sup>3</sup> Componente 4:

*Linha 1* – Apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano

*Linha 2* – Apoio à instalação de sistemas de informação e gestão ambiental

*Linha 3* – Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente de estabelecimentos de ensino

*Linha 4* – Apoio a acções de educação ambiental no espaço urbano

*Linha 5* – Apoio a outras acções com impacto positivo na qualidade de vida urbana

<sup>4</sup> Cidades de Viana do Castelo, Bragança, Vila Real, Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Leiria, Beja, Albufeira; da AML, Cacém e Costa da Caparica e da AMP, Vila do Conde, Matosinhos, Porto e V.N. Gaia.

avanço relativamente ao Programa PROSIURB, pois possibilita o desenvolvimento de projectos de maior envergadura financeira, que integram vários domínios de intervenção.

Um outro aspecto a salientar no Programa POLIS, é o facto de cada projecto a apresentar no âmbito da Componente 1 dever ter por base um Plano Estratégico, de forma a garantir que as iniciativas tenham um carácter integrado e eficaz, tónica que caracteriza as políticas urbanas e regionais actuais, ou seja, o fomento de programas e opções que integrem vários domínios, agentes e financiamentos, potenciando os seus efeitos.

Neste contexto, podíamos fazer uma leitura diferente do que foi o Programa PROSIURB que, de uma forma indirecta, através das medidas e acções preconizadas nos Planos Estratégicos (e que foram concretizadas através do recurso a financiamento comunitário, nomeadamente os Programas Operacionais Regionais), envolveram montantes financeiros muito superiores aos conseguidos pelos projectos que foram directamente aprovados no âmbito do Programa. Ou seja, com a elaboração dos planos estratégicos inventariaram-se as carências e as fragilidades dos aglomerados urbanos, definindo-se as prioridades de investimento. Na impossibilidade de estes serem financiados pelo PROSIURB, o investimento foi conseguido através dos vários programas comunitários que permitiram executar um conjunto de infra-estruturas e equipamentos indispensáveis para o reforço da competitividade urbana e para a melhoria da qualidade e sustentabilidade urbana. Assim, considerando os investimentos envolvidos na construção das novas infra-estruturas, equipamentos, acções de reabilitação urbana e outras acções de cariz diversificado, anteriormente apontadas nos planos estratégicos como fundamentais para o desenvolvimento das cidades e para o reequilíbrio da rede urbana portuguesa, o Programa PROSIURB ganharia outra “dimensão material” e uma imagem de “integração de agentes e fontes de financiamento” que hoje transparece no POLIS.

Um outro aspecto que ressalta da comparação entre os Programas PROSIURB e POLIS, é que nenhuma das componentes e linhas de intervenção deste último está vocacionada para a formação e consolidação de eixos ou de sistemas urbanos, identificados como unidades dinâmicas do sistema urbano nacional. Embora o principal âmbito do POLIS seja a requalificação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das populações, havendo um centrar das atenções em iniciativas que procuram devolver áreas degradadas ou desqualificadas das cidades aos seus habitantes (a predominância de projectos onde se prevê a recuperação de frentes ribeirinhas), entre os restantes objectivos do Programa conta-se a melhoria da competitividade dos pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. Analisando os objectivos do POLIS parece importante o reforço das acções que valorizam a competitividade económica das cidades, mas que também contribuam para o estabelecimento de complementaridades funcionais e territoriais, uma vez que os projectos POLIS até agora apresentados têm uma orientação diferente.

Efectivamente, a questão do reequilíbrio do sistema urbano nacional e do reforço da competitividade das cidades de média dimensão, explicitada e considerada prioritária no *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Visão Prospectiva* (PNDES, MEPAT) não encontra uma resposta consentânea com a sua importância no POLIS. No PNDES reconhece-se que a pequena dimensão das cidades médias tem sido um obstáculo à sua afirmação como pólos regionais; “as cidades médias são demasiado pequenas para seguramente reterem o seu lugar e papel no sistema urbano”, limitação que seria ultrapassada se as cidades se organizassem em rede ou desenvolvessem parcerias de forma a “aumentar fortemente a atractividade do conjunto” (MEPAT, 1999, pp. 54). Por outro lado, perspectivam-se objectivos de desenvolvimento do sistema urbano nacional que permitam o seu reposicionamento no contexto europeu: o reforço e a reorganização metropolitana em áreas policêntricas; a qualificação e estruturação dos contínuos urbanos do litoral que contrarie os efeitos de polarização das áreas metropolitanas; a dinamização dos centros urbanos em áreas em perda e a criação e a consolidação de eixos de cidades no interior do país, organizados em função das vias de comunicação; o avanço das redes de concertação e de cooperação transfronteiriça, redes que podem constituir um factor de dinamismo da actividade do interior do país; e obter um sistema urbano mais coeso onde os centros de dimensão média se articulem com as áreas metropolitanas.

No sentido de responder à questão do reequilíbrio do sistema urbano e do território nacional, o *III Plano de Desenvolvimento Regional – 2000-2006* (MEPAT, 1999), através das *Intervenções Operacionais Regionais*, aponta orientações estratégicas que visam a “Qualificação e Competitividade das Cidades Médias”<sup>5</sup>, intervindo nos domínios económico, territorial e social, no sentido de evitar a segregação e a exclusão. Contudo, os investimentos previstos foram reorientados para o POLIS, o que veio “restringir” o âmbito dos projectos a aprovar nas cidades médias e a orientação que poderiam assumir.

No futuro próximo, como demonstram os documentos que servem de enquadramento às políticas actuais e futuras, o *Esquema de Desenvolvimento Espaço Comunitário* (orientações de nível comunitário), o *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Visão Prospectiva* (orientações de nível nacional), os respectivos Planos Regionais (orientações de nível regional) e os vários instrumentos de âmbito local, manter-se-á a importância das cidades como elementos estruturantes do território nacional

<sup>5</sup> Os objectivos prioritários são:

- garantir o acesso a determinados serviços e padrões de qualidade de vida e de ambiente;
- organizar o território, promovendo a competitividade dos nós estratégicos para a estruturação dos espaços em termos regionais e nacionais;
- reforçando a sua posição ao nível europeu; combater a segregação funcional e social dos territórios urbanos;
- e o apoio a estratégias concertadas de qualificação e de desenvolvimento urbano.

e neste âmbito, as políticas nacionais, regionais e locais deverão conseguir responder a esta tendência.

### Bibliografia

- CE (1997), *Para uma Agenda Urbana da União Europeia*, Comunicação da Comissão, COM (97)197 final.
- CE (1999), *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Committee on Spatial Development, Potsdam.
- LOBO, ISABEL SOUSA (1995), «Planeamento Urbanístico e as Cidades Médias», *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Org, MPAT-CCRC, Coimbra, 105-111
- LOBO, ISABEL SOUSA (1997), «Cidades Pequenas e Cidades Médias», in *Colóquio A Política das Cidades*, Lisboa, CES, 61-103
- MA (1999), *Programa Polis. Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades*, MA, <http://www.dga.min-amb.pt/polis/5/5.htm>
- MAGALHÃES, R. (1995), «PROSIURB: Um Novo Instrumento de Política Urbana», in *Seminário Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Coimbra, CCRC, 19-27.
- MEPAT (1997), *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*, Lisboa, MEPAT.
- MEPAT (1998), *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006. Visão Prospectiva*, Versão de 27-10-98, Lisboa, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – MEPAT.