

XI Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses
Territórios e Desenvolvimento
Os argumentos e a disciplina do urbanismo

O Planeamento Estratégico na busca de potenciar o território

Fonseca, Fernando P.; Ramos, Rui A. R.

RESUMO

As actuais dinâmicas de desenvolvimento territorial, marcadas pelo crescimento das áreas urbanas, pela internacionalização das relações económicas e pelo desenvolvimento dos transportes e telecomunicações têm gerado problemas sócio-urbanísticos que apelam à reformulação dos instrumentos de planeamento. As mudanças processam-se a um ritmo mais acelerado, num contexto de maior incerteza e de mudança. A resolução destes problemas obriga à conjugação de esforços de todos os agentes que interagem no território, sejam eles institucionais, sociais ou económicos, de natureza pública e privada, para se conseguir resultados mais favoráveis, criando sinergias das respectivas intervenções.

As actuais figuras de planeamento, com um carácter normativo, reactivo e regulador revelam-se incapazes em responder a estas novas solicitações, originando efeitos contraproducentes, ao barrarem oportunidades de desenvolvimento. Neste contexto tem vindo a afirmar-se o planeamento estratégico de base territorial, que concebe o território como se de uma empresa se tratasse, concorrendo pela atracção de recursos (pessoas, investimentos, turistas, etc.) num *mercado global* cada vez mais competitivo.

Esta comunicação pretende apresentar e discutir o planeamento estratégico territorial como uma aposta numa nova metodologia assente em três pressupostos: (i) numa análise prospectiva para antecipar os possíveis cenários, através de técnicas maleáveis e adaptáveis à evolução futura; (ii) na participação e envolvimento dos actores públicos e privados na selecção e implementação das linhas estratégicas de desenvolvimento territorial, resultantes de consensos alargados, nomeadamente através de parcerias, retirando aos poderes públicos a exclusividade na condução das directrizes de desenvolvimento; (iii) na implementação de uma verdadeira cultura de avaliação, que visa a avaliação contínua dos resultados da execução, as alterações da estratégia de actores ou a redefinição dos objectivos estratégicos. Assim, apresenta-se o planeamento estratégico como um instrumento que aposta no desenvolvimento territorial apoiando-se na potenciação das suas vantagens competitivas e apela a uma reforma das actuais práticas e das metodologias do processo de planeamento.

Palavras-chave: Planeamento estratégico, prospectiva, actores locais, parcerias, promoção territorial, vantagens competitivas.

O Planeamento Estratégico na busca de potenciar o território

Fonseca, Fernando P.; Ramos, Rui A. R.

Introdução

As rápidas e contínuas mutações que os territórios sofrem na actualidade têm originado novos problemas sócio-urbanísticos, que exigem novas formas de pensar e de agir, especialmente nas cidades. Por outro lado, a adaptação dos sistemas urbanos e territoriais à nova ordem económica, marcada pela internacionalização, pela globalização das relações económicas e pela evolução dos transportes e das telecomunicações efectua-se num contexto de maior incerteza e de permanente mudança. A resolução destes problemas obriga cada vez mais à conjugação de esforços por parte de todos os agentes que interagem no território urbano, sejam eles institucionais, sociais ou económicos, para se conseguirem resultados mais favoráveis, criando sinergias das respectivas intervenções.

A incapacidade do planeamento tradicional que está subjacente às principais figuras de ordenamento territorial em vigor, de carácter normativo, rígido e regulador em responder a estas novas solicitações, que exigem uma maior flexibilidade metodológica e um maior pragmatismo, abriu caminho à afirmação dos Planos Estratégicos. Embora de implementação ainda incipiente no nosso país, a virtude destes planos assenta na perspectiva mais dinâmica e interactiva, no apelo que fazem à participação e ao diálogo de todos os agentes intervenientes no palco urbano, de forma a constituírem-se como uma ferramenta importante de diagnóstico dos problemas, na formulação de objectivos e orientações, que permitam tomar decisões em torno de projectos estruturantes e sustentados. A presente comunicação tem por objectivo evidenciar o papel que o planeamento estratégico tem como modelo de operacionalização dessa nova política territorial.

O planeamento estratégico dos territórios – a procura de um conceito

Não há uma definição universal de planeamento estratégico, embora haja um traço comum relativamente aos seus objectivos e pressupostos. CABRAL e MARQUES (1996) defendem que “o planeamento estratégico promove uma visão para o território fundamentada num diagnóstico prospectivo e numa gestão de longo prazo(...), constrói uma ideia de planeamento como lugar de convergência da sociedade civil, do Estado e dos mercados, promovendo a participação, as iniciativas em parceria e a descentralização do processo de deliberação, decisão e implementação”. Assim, o

conceito de planeamento estratégico contém implicitamente a noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam formuladas as melhores estratégias de intervenção, concebendo assim o território como um meio inovador. Isto é revelador do seu carácter pragmático. Procura-se então que um território se possa tornar atractivo a novos recursos (pessoas, investimentos, equipamentos, turistas, etc.) pela sua capacidade de criar ou de aproveitar recursos e de gerar processos de inovação. Nesta nova prática de planificação, os planos têm de ir além da repartição e compartimentação do uso do solo e da correspondente programação financeira, da perspectiva tradicional. A abordagem estratégica procura atenuar a planificação centralizada (e *imperativa*), dando uma maior importância às entidades descentralizadas, que conhecem melhor a realidade local e que podem agir mais rapidamente. Isto significa que para enfrentar a rápida evolução da realidade territorial, num contexto de mudanças e de incertezas, o planeamento não pode basear-se em morosas e pesadas análises conducentes a rigorosos diagnósticos, que levem à definição de intervenções rígidas e «infalíveis». Ao fazer uma permanente reavaliação das metas a atingir e ao definir um quadro de intervenções a implementar (acções e medidas concertadas em grupos alargados), o planeamento estratégico supera aquelas dificuldades e reveste-se de uma maior legitimidade de actuação.

As grandes linhas metodológicas do planeamento estratégico

A alteração dos pressupostos e dos objectivos que esta planificação provoca, acarreta consigo uma mudança dos métodos e das técnicas de acção. Desenvolveram-se, em conformidade, novas técnicas de previsão e de decisão, aprofundaram-se formas de análise das dinâmicas sociais até aqui inexploradas, relacionadas com a participação dos actores locais. A multiplicidade de todas estas contingências origina diversas formas de colocar em prática os postulados do planeamento estratégico territorial, pelo que este está sujeito a diversas interpretações e modos de implementação que, todavia, do ponto de vista metodológico, recobrem de forma articulada três ordens de pensamento e de formalização.

a) Uma abordagem prospectiva

O planeamento estratégico ao assumir que o futuro é incerto e que as intervenções têm um carácter duradouro, obriga ao recurso a instrumentos de prospectiva que suportem as acções a implementar. A descrença numa previsão resultante do prolongamento de tendências do passado, dá lugar a uma ideia de indeterminação, da existência de um leque de possíveis evoluções, dependentes das escolhas que se

fazem no presente e de factores conjunturais externos. O cepticismo quanto à capacidade de efectuar previsões abriu caminho à afirmação da prospectiva. Planear, como se observa na figura1, deixa de ser uma atitude que perspectiva a evolução rumo a um fim desejado e previsível e passa ao “favorecimento de um entre os muito outros possíveis” (PERESTRELO, 2002).

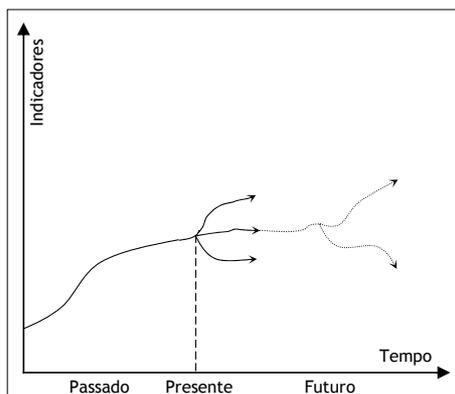


Figura 1 – O Futuro previsível é incerto e múltiplo (Baseado em GODET, 1993)

A simples consciencialização desta realidade marca uma divisória profunda face aos planos reguladores do uso do solo em vigor, nos quais se executam avaliações estanques rumo a objectivos pré-determinados. No planeamento estratégico existe uma metodologia interactiva, o processo de planeamento é entendido como um percurso de aprendizagem. Assim, ao longo do processo é necessário, por vezes, ter que relocalizar o ponto de chegada e ter que redefinir os caminhos para o alcançar. Por isso é que se fala de um processo adaptativo e em progressivo reajustamento. CIDRAIS (1998) avança mesmo que “ao limite, o planeamento estratégico nunca está completo. Reformula-se constantemente”. Nele intervém não apenas os decisores públicos e os executantes (como no passado), mas também o conjunto de actores nele implicado, geradores de coligações de interesses e que partilham um conjunto de convicções comuns sobre o desenvolvimento futuro.

A análise prospectiva procura identificar cenários possíveis e a relação de dependência entre esses cenários e a estratégia dos actores sociais, bem como as variáveis, os conflitos e as consequências a ponderar no exercício das escolhas.

Por oposição às técnicas do planeamento tradicional típicas dos anos Setenta, de matematização de todos os fenómenos, em busca de uma previsão perfeita e de decisões óptimas, a análise prospectiva confere igualmente relevância a factores não mensuráveis. Não obstante a dificuldade em proceder a análises qualitativas, desenvolveram-se algumas técnicas e metodologias prospectivas, que permitem

ponderar os prós e os contras das decisões e antecipar os possíveis cenários de evolução futura. As técnicas mais vulgares são o método *Delphi* e o método dos cenários desenvolvido pelo grupo de Michel Godet (GÜELL, 2000).

b) Uma verdadeira cultura de avaliação do processo

No âmbito de uma nova concepção de urbanismo, o planeamento estratégico apoia-se numa *metodologia de projecto* e de avaliação de resultados. Esta ideia metodológica de projecto pressupõe que esta planificação se submeta a princípios de multidisciplinaridade e de evolução, que resultam, como se realçou, da indefinição referente à evolução futura, o que faz com que o planeamento estratégico valorize mais os procedimentos em vez de metas pré-estabelecidas e que os procedimentos tenham um carácter de contínuo reajustamento (o ciclo estratégico).

Como se pode concluir da figura 2, o planeamento estratégico também se demarca dos demais instrumentos de planificação pelo seu carácter mais flexível. Enquanto os documentos reguladores do uso do solo agem com extrema rigidez ao regulamentar normas de ocupação, de construção, de materiais a utilizar, etc. (contidas, por exemplo, em planos de pormenor), o planeamento estratégico adopta uma maior tolerância (isto é, flexibilidade), porque os objectivos definidos são ajustados à evolução da realidade. Isso permite que o plano seja mais eficaz e que não se torne obsoleto ao fim de algum tempo, quando se detecta que está desarticulado com a realidade (o processo de *revisão* na terminologia tradicional), podendo inclusivamente constituir um entrave ao desenvolvimento.

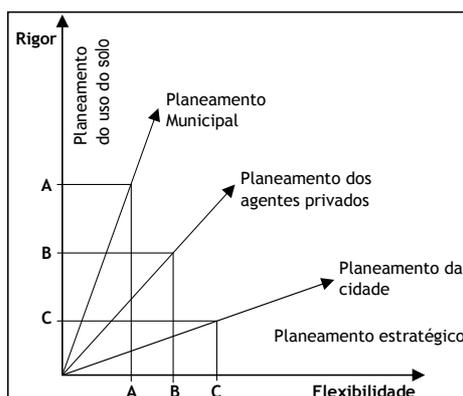


Figura 2 – A flexibilidade no planeamento (Baseado em DGOTDU, 1996)

Em relação à reformulação da cultura de avaliação, ela encontra-se em estreita articulação com a noção dinâmica do planeamento estratégico. Isto porque também tem por objectivo a avaliação contínua dos resultados da execução, as alterações da estratégia de actores ou a redefinição dos objectivos considerados. Este tipo de

avaliação não diz respeito apenas ao decisor ou à equipa, mas sim ao conjunto dos actores – trata-se de uma avaliação plural e interdisciplinar. PERESTRELO (2002) fala mesmo numa “avaliação interactiva” que funciona como “um mecanismo de controlo/avaliação dos resultados”. Esta abordagem veio, assim, incentivar a participação e o debate no planeamento, rompendo com uma tradição que se restringia a verificar o cumprimento da legislação, sem preocupações especiais de avaliação construtiva atempada. Na opinião de QUINTA (2002), “a prática mais corrente era a de se fazerem críticas ao plano (...) que não geravam *feed-backs* positivos no processo”.

c) Uma gestão estratégica participada e pragmática

A adopção de uma gestão estratégica do território remete-nos mais para a ascendência do planeamento estratégico: a gestão empresarial, cuja aplicação acarreta um léxico até há pouco híbrido às políticas de planificação. Termos como *vantagens competitivas*, *marketing territorial*, *externalidades*, ou *promoção territorial* tornaram-se correntes nestes documentos. Tal como numa empresa, o planeamento estratégico visa que um território descole para o desenvolvimento e se afaste dos seus competidores, aproveitando e estimulando os recursos e os actores endógenos.

A ideia de gestão estratégica reflecte-se num projecto global de desenvolvimento para o território a longo prazo, suficientemente ambicioso e exigente, a tal ponto que permita não só superar as limitações diagnosticadas, mas também antecipar e promover mudanças estruturantes. Para levar a bom porto estes objectivos, o processo de planeamento estratégico exige um levantamento exaustivo de informação sobre o território (um diagnóstico multi-sectorial), que seja esclarecedor sobre os principais problemas que o afectam e seus motivos, bem como acerca das suas potencialidades de desenvolvimento. Esse diagnóstico centra-se numa análise aos factores internos e externos, conhecido usualmente por *análise SWOT* (do inglês, *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities*, *Threats*), ou seja, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que se deparam à evolução do território.

As oportunidades e as ameaças, apesar de serem factores exógenos, influenciam de forma determinante o desenvolvimento dos territórios, embora não estejam sobre a sua alçada directa. De um modo geral, as oportunidades configuram uma boa chance para um território afirmar uma vantagem competitiva; as ameaças assumem-se como um desafio colocado por uma turbulência externa desfavorável, que poderá debilitar a sua situação. Por outro lado, as forças e as fraquezas são factores intrínsecos ao

território que é necessário potenciar, no caso das primeiras e de corrigir, no caso das últimas, através de medidas adequadas e de sinergias locais.

No seguimento do que foi dito, a principal especificidade da gestão estratégica no processo de planeamento baseia-se na sua intervenção ao nível das próprias condições de desenvolvimento do território, em projectos sustentados de médio e longo prazo. NUNES (1999), aponta quatro efeitos que devem ser estimulados por um plano estratégico: melhorar o aproveitamento dos recursos endógenos (naturais, humanos, históricos...); reforçar as condições de atractividade e de recepção de iniciativas de investimentos provenientes do exterior; criar, qualificar e diversificar o emprego; fixar a população, qualificando os recursos humanos.

Enquadramento da aplicação em Portugal

Em Portugal, as primeiras iniciativas de aplicação do planeamento estratégico territorial foram implementadas em Lisboa e em Évora: na capital fruto de uma decisão política que culminou na apresentação de um documento em 1992; em Évora, na sequência do envolvimento da cidade no *Projecto Speyer*, ao abrigo do programa RECITE (Regiões e Cidades Europeias), o Plano viria a ser apresentado em 1994.

A regulamentação da figura de Plano Estratégico ocorreu em 1994 no âmbito do PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional. Os objectivos específicos deste programa pretendiam o desenvolvimento de centros urbanos com um papel *estratégico* na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e de infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social. Estas intervenções privilegiaram os centros urbanos de *média dimensão*, localizados fora das áreas metropolitanas, entregando aos municípios o papel nuclear na execução dos planos estratégicos (embora também fossem contempladas as associações de municípios e instituições privadas sem fins lucrativos). A formalização deste programa verificou-se com a publicação dos Despachos do Ministério do Planeamento e da Administração do Território 6/94 e 7/94, de 26 de Janeiro. Para aceder aos fundos, o Despacho 6/94 impunha como condição de acesso a existência de um PDM e de um Plano Estratégico, que contemplasse “as acções a desenvolver no âmbito dos diversos domínios de actuação previstos”. O diploma obrigava a que a elaboração do plano estratégico fosse acompanhada por um Gabinete de Cidade, integrado pelas entidades que a autarquia entendesse como as mais representativas e intervenientes na vivência e na dinâmica do centro urbano.

Os termos para a elaboração dos planos estratégicos das cidades médias foram regulados pelo Despacho 7/94, onde o Plano é definido como “um documento da responsabilidade municipal que visa definir um quadro coerente de intervenção que viabilize uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos”.

O domínio de acções participáveis abarcava projectos eminentemente materiais (construção de infra-estruturas básicas, de equipamentos, acções de qualificação urbana...), que deviam estar devidamente aprovados e consignados no plano de actividades municipal. Para a prossecução destas intenções, sugeria-se o recurso sistemático a situações de colaboração e de contratos entre diferentes instituições e agentes, sendo as condições de apoio às cidades médias expressas num *contrato de cidade*, celebrado a partir das propostas presentes nos planos.

Os resultados da experiência em Portugal

Em Portugal há diversas fragilidades que se colocam ao planeamento estratégico de base territorial. Desde logo, a limitada tradição de participação dos agentes privados no processo de planeamento. Participação em Portugal tem significado, sobretudo, a formulação de sugestões a jusante e não um trabalho real de envolvimento dos privados. A falta de participação dos actores locais deve-se também à debilidade das suas competências e estruturas técnicas, na maioria dos casos incapazes de se afirmarem como verdadeiros dinamizadores de acções de desenvolvimento local e de assumirem a responsabilidade de executar ou de criar programas de investimentos nos territórios. BABO *et al.* (1997) alinham neste pensamento ao argumentarem que “o nosso país não possui uma tradição de participação e de acção conjugada suficientemente consolidadas, que nos permitam obter um elevado grau de sucesso em projectos deste tipo”.

Uma outra questão relacionada com a participação das esferas privadas prende-se com as motivações verdadeiramente envolvidas nas parcerias público/privado, podendo estar subjacente a estas interrogações sobre interesses mobiliários, fundiários, etc.. Embora nos planos estratégicos elaborados ao abrigo do PROSIURB não se coloque a dúvida de GUERRA (2002) sobre “qual o papel do Estado, se é um actor entre os demais actores”, porque chamou a si a direcção do processo, o Poder Público também não pode demitir-se do papel de arbítrio e de fiscalização do cumprimento da legalidade.

Uma outra dificuldade que tem colidido com a implementação do planeamento estratégico tem a ver com a centralização do poder decisório que atribui à

Administração (Central ou Local) a competência para conduzir as políticas de desenvolvimento, que impede um maior envolvimento dos actores locais e uma maior rapidez na execução das medidas. De facto, esta planificação requer uma certa inovação institucional e uma regulamentação jurídico-administrativa adequada para levar por diante os seus pressupostos. Há uma grande in experiência por parte das administrações municipais (a quem foi entregue maioritariamente a formulação dos planos) na operacionalização de acções e de medidas concertadas com os privados.

O PROSIURB foi a mola que despoletou a realização mais alargada destes planos. Contribuiu para a sua institucionalização, difundiu uma nova filosofia e metodologia de actuação, que devia apoiar-se em princípios de desenvolvimento sustentado, de concertação e de descentralização (MAOT, 2000). Como foi notório, sobressaem várias dissonâncias entre o processo de planeamento estratégico aprofundado nos pontos iniciais com a prática imposta pela legislação que instituiu o PROSIURB, facto que poderá explicar-se parcialmente pelo carácter ainda precoce deste instrumento em Portugal. Por isso, os planos estratégicos elaborados ao abrigo deste Programa enfermaram devido a vários problemas, entre os quais, se salientam os seguintes:

- a) a iniciativa de elaborar e de pôr em prática um plano estratégico não resulta de uma motivação interna, mas da existência de um programa de investimentos que, para ser tangível, obriga à execução daquele plano;
- b) os municípios foram os destinatários quase exclusivos dos financiamentos, afastando outras entidades e limitando a participação dos actores locais;
- c) a urgência revelada pelas autarquias em candidatar-se ao PROSIURB, fez com que os planos fossem elaborados em períodos demasiado curtos, para permitirem uma adequada auscultação e participação dos actores privados;
- d) na maioria dos casos, não houve projectos de cidades, mas sim acções pontuais, focalizadas, sem que tenha existido uma articulação entre si;
- e) os planos estratégicos foram confinados a verbas relativamente diminutas;
- f) a legislação de suporte foi uma espécie de molde que se aplicou a todas as cidades, razão pela qual, no final, se obteve documentos muito idênticos;
- g) a legislação pôs o acento tónico na competitividade interurbana e na afirmação exterior, escamoteando a coesão social e a sustentabilidade dos recursos;
- h) o diploma previa o desaparecimento legal dos Gabinetes de Cidade após a aprovação dos planos, o que constitui um forte revés à metodologia do planeamento estratégico onde aquele órgão detém um papel central na participação e discussão

dos objectivos estratégicos, na concertação das medidas comungadas e no acompanhamento da sua formalização.

Conclusão

Num período em que se apela à reformulação da actividade do planeamento devido às debilidades que os planos de mera regulação física do uso do solo acarretam e em que os cenários de evolução futura são cada vez mais uma incógnita, o planeamento estratégico traz valores acrescentados para enfrentar estes desafios. Importa actuar segundo uma gestão activa que se vai empreendendo ao longo do tempo; interessa envolver os actores locais nas decisões sobre o desenvolvimento das medidas a adoptar; é necessário atribuir novas competências, mediante a celebração de parcerias, a agentes privados na prossecução de acções de interesse comum; é fundamental saber posicionar os territórios em redes de fluxos maleáveis, tirando proveito de oportunidades de desenvolvimento e das expectativas dos envolvidos; precisa-se de mobilizar os recursos endógenos e de os visualizar no exterior para captar recursos capazes de gerar crescimento e sinergias.

Estes pressupostos encontram-se à cabeça das prioridades do planeamento estratégico. Porém, em Portugal há ainda um longo percurso a trilhar tal como se procurou sinteticamente demonstrar. Embora a cultura de planeamento estratégico esteja a crescer, tal como o comprovam os diversos documentos elaborados para autarquias, associações de municípios, regiões de turismo, etc., no período pós-PROSIURB, a verdade exige que se reconheça que há dois aspectos sem os quais os resultados poderão continuar a ser exíguos. A necessidade de fomentar a participação dos actores locais nos processos de discussão e de tomada de decisão; e, relacionado com este, a cultura de descentralização e de governação urbana, muito centrada nos poderes públicos. A inverterm-se estas tendências, o planeamento estratégico pode assumir-se como um precioso instrumento de construção sustentada dos territórios.

REFERÊNCIAS

- BABO, P.; FERNANDES, P.; MARQUES, T (1997): *Planeamento estratégico de cidades: uma experiência ao Norte*, in *Sociedade e Território*, nº24.
- CABRAL, João; MARQUES, Teresa (1996): *Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável: experiência em Portugal*. In: *Inforgeo*, nº11.

- CIDRAIS, Álvaro (1998): *O marketing territorial aplicado às cidades médias portuguesas – os casos de Évora e de Portalegre*, FLUL, Lisboa.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (1994): nº21, II Série, 26-01-1994.
- DGOTDU (1996) Guia para a elaboração de planos estratégicos para as cidades médias, Lisboa.
- GODET, Michel (1993): Manual de prospectiva estratégica, da antecipação à acção, Publicações D. Quixote, Lisboa.
- GUERRA, Isabel (2002): *O planeamento estratégico das cidades – organização do espaço e acção colectiva*, in *Cidades, Comunidades e Território*, ISCTE.
- GÜELL, José (2000) *Planificación estratégica de ciudades*; Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- MAOT (2000): Avaliação Global do PROSIURB – Objectivos estratégicos, concertação, parcerias e domínios de intervenção.
- NUNES, Flávio (1999): *Processo de planeamento de marketing territorial estratégico – um instrumento de operacionalização de estratégias para a Área Metropolitana do Porto*; FAUP/FEUP, Porto.
- PERESTRELO, Margarida (2002): Planeamento estratégico e avaliação – metodologias de análise prospectiva, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº4.
- QUINTA, Fernanda (2002): *A cultura da avaliação no planeamento estratégico*, Centro de Estudos de Morfologia Urbana e Património, ISCIA.

Fernando Pereira da Fonseca

Técnico Superior Urbanista
Câmara Municipal de Almeida
Aluno do Mestrado em Engenharia Municipal da Universidade do Minho
ferfonseca@portugalmail.pt
Tel. 962356243

Rui António Rodrigues Ramos

Universidade do Minho
Departamento de Engenharia Civil
Campus de Gualtar - Escola de Engenharia
4710-057 Braga
Portugal
Tel: (+ 351) 253 604 720
Fax: (+ 351) 253 604 721
rui.ramos@civil.uminho.pt
www.civil.uminho.pt