



**José Alberto Afonso  
Alexandre**

**O planeamento estratégico como instrumento de  
desenvolvimento de cidades de média dimensão**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Inovação e Políticas de Desenvolvimento, realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez, Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto



**José Alberto Afonso  
Alexandre**

**O planeamento estratégico como instrumento de  
desenvolvimento de cidades de média dimensão**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Inovação e Políticas de Desenvolvimento, realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez, Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

## **O Júri**

Presidente

Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro  
Professor Associado da Universidade de Aveiro

Vogais

Doutor Álvaro António Gomes Domingues  
Professor Associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vasquez  
Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

## **Agradecimentos**

Não por ser um recurso reiterado em quase todos os inícios de teses e dissertações, deixa de ter sentido agradecer e deixar salientadas todas as pessoas e instituições que participaram, de uma forma ou de outra, para que este trabalho se realizasse depois de um longo, mas ao mesmo tempo, frutífero e enriquecedor percurso.

Em primeiro lugar, quero agradecer especialmente à Professora Isabel Breda Vázquez, uma vez que, sem a sua orientação e contributo valioso não poderia ter chegado ao final da presente dissertação.

Além disso, especiais agradecimentos vão para a Eng. Ana Veneza pelos esclarecimentos e documentos facultados na Comissão de Coordenação da Região Centro, bem como, à Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, pelos documentos de planeamento facultados, sem os quais não seria possível este trabalho.

Os últimos agradecimentos vão para as pessoas e entidades que, embora não mencionadas, de uma forma indirecta deram o seu contributo para a realização da presente investigação.

## Resumo

Esta investigação tem como objectivo geral reflectir sobre o papel do planeamento estratégico como instrumento capaz de fomentar o desenvolvimento de cidades de média dimensão.

Atendendo aos principais desafios que se apresentam a estas cidades (nomeadamente, o desafio da globalização e das novas formas de organização produtiva com a consequente reestruturação territorial, o desafio da sustentabilidade à escala urbana e o seu contributo para a sustentabilidade global, o desafio da inclusão social e das novas formas de governância urbana como contributos para uma democracia mais participada), tenta-se compreender, por um lado, a situação específica deste tipo de cidades no que respeita ao seu papel no desenvolvimento regional e local. Para remediarem o *handicap* da dimensão apostam na criação e consolidação de redes interurbanas; para enfrentarem o *handicap* da competitividade e para promoverem o desenvolvimento sustentável implementam processos de planeamento estratégico, onde as vertentes do partenariado e da participação originam um urbanismo mais estratégico e colaborativo. Por outro lado, analisam-se as questões teóricas e metodológicas desta ferramenta de planeamento.

Na segunda parte, procede-se a uma avaliação dos processos de planeamento estratégico implementados com a finalidade de se alcançar um desenvolvimento mais sustentável em algumas cidades da Região Centro de Portugal.

No entanto, conclui-se que, de um modo geral, os processos tradicionais de planeamento continuam a dominar as práticas e as ideias de planear e promover as cidades, sendo pois as inovações muito ténues.

De facto, as experiências demonstram a reprodução das relações de poder existentes, com a participação selectiva e restritiva de alguns actores considerados representativos do meio local, mas onde os habitantes, em geral, não foram envolvidos em todo o processo. Deste modo, nem todos os interesses foram representados pelos participantes, uma vez que estes não representam a variedade de interesses e valores dos agentes locais, correspondendo, antes, aos valores e interesses dominantes, faltando, pois, pluralismo ao processo.

Além disso, continua a ser dada primazia ao planeador como agente único na formulação dos documentos de planeamento. Deste modo, muitos destes planos não passam de simples listas de intenções, com uma abrangência muito ampla e de difícil execução por não se considerarem as fontes e meios financeiros para a sua execução, bem como a selecção e priorização das medidas essenciais e estratégicas relativamente às acessórias ou complementares.

Neste sentido, argumenta-se que qualquer política de desenvolvimento em regiões menos favorecidas, deve apostar numa abordagem estratégica e na participação local na definição de acções e tomada de decisões. É importante que as políticas de desenvolvimento urbano respondam aos desafios emergentes e que inovem nas abordagens, só assim poderão fomentar um desenvolvimento participativo e durável das cidades.

De igual forma, as estruturas institucionais e os mecanismos de desenvolvimento devem também adaptar-se às diferentes circunstâncias, nomeadamente através da criação de parcerias com outros agentes públicos e privados e considerando as aspirações e anseios da sociedade civil.

## **Abstract**

The aim of the study is to reveal upon about the role of the strategic planning in the development of medium sized cities.

The theoretical approach draws, on the one hand, the specific situation of this type of cities related to his own role in the local and regional development, and on the other hand, the theoretical and methodological concerns about the strategic and participative planning.

However, there are contradictions between the assumptions of the new land-use planning and the planning process implemented in some medium sized cities of Região Centro of Portugal in the last years. So that, otherwise the denomination, we concluded that the traditional and normative planning processes are, nowadays, inscribed in the practice and theoretical manners of planning and development.

There are some difficulties on implementing a culture of strategic and collaborative planning in Portugal. First, the role of the public sector is very interventionist, namely the central government, and the local government is weak. Second, there are structural reasons, specifically, the socio-cultural reasons, namely the suspicion and atomism among the actors, institutions and individuals.

In order to resolve this situation the exercises on planning and development ought to create and improve the institutional and social capital as a consequence to make these cities a better place to live and work.

# INDICE GERAL

LISTA DE FIGURAS .....	VIII
LISTA DE QUADROS .....	IX
ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS .....	X
<b>0. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DISCIPLINAR .....</b>	<b>1</b>
<b>0.1. Enquadramento do tema em estudo.....</b>	<b>1</b>
<b>0.2. Objectivos.....</b>	<b>3</b>
0.2.1. Objectivo geral.....	3
0.2.2. Objectivos específicos.....	3
<b>0.3. Hipótese de trabalho .....</b>	<b>4</b>
<b>0.4. Metodologia geral .....</b>	<b>4</b>
<b>0.5. Organização da investigação .....</b>	<b>5</b>
<b>I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 – Desafios das cidades de média dimensão no actual contexto de mutações territoriais ....</b>	<b>7</b>
1.1 – Conceptualização das cidades de média dimensão com base nas mutações sócio-económicas e políticas verificadas no passado recente.....	8
1.1.1 - Paradigmas do pensamento urbano .....	9
1.1.2 - Conceptualização das cidades de média dimensão.....	11
1.2 – Mutações que enfrentam as cidades de média dimensão.....	16
1.2.1 - Novas dinâmicas sócio-económicas, políticas e tecnológicas.....	17
1.2.2 - Metropolização e megapolização: o papel crescente das grandes cidades.....	32
1.2.3 - Regular o processo de urbanização: a aposta nas cidades de dimensão média .....	35
1.2.4 - Da hierarquia urbana aos sistemas urbanos: as redes de cidades.....	35
1.3 – As apostas das cidades de média dimensão em matéria de desenvolvimento .....	39
1.3.1 - Potencialidades e debilidades das cidades de média dimensão .....	39
1.3.2 - Apostas das cidades de média dimensão com vista ao seu desenvolvimento.....	42
1.4 – As cidades de média dimensão no quadro das políticas de ordenamento da UE.....	55
1.5 – Síntese dos desafios que enfrentam as cidades de média dimensão.....	61
<b>2 – O planeamento estratégico como instrumento de desenvolvimento de cidades de média dimensão.....</b>	<b>63</b>
2.1 – O processo de planeamento estratégico: princípios teóricos.....	63
2.1.1 - Dinâmicas urbanas e evolução do planeamento urbano e do urbanismo.....	63
2.1.2 - Da estratégia militar ao planeamento estratégico urbano.....	93

2.2 – O processo de planeamento estratégico: questões metodológicas.....	111
2.2.1 - Escolha da abordagem metodológica.....	111
2.2.2 - Etapas fundamentais do processo de planeamento estratégico .....	113
2.3 – Síntese dos elementos fundamentais do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão.....	129
<b>II. ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>132</b>
<b>3 – Breve resenha do processo de planeamento e das políticas urbanas nas cidades de média dimensão em Portugal.....</b>	<b>133</b>
3.1 – Instrumentos de planeamento urbano em Portugal: sua evolução .....	133
3.2 – Evolução das perspectivas de desenvolvimento das cidades médias .....	136
3.3 – O PROSIURB como instrumento impulsionador do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão .....	136
3.4 – Programa “Cidades Digitais”.....	140
3.5 – Do planeamento estratégico ao projecto urbano: a influência do Programa POLIS .....	141
<b>4 – Análise do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão na Região Centro .....</b>	<b>143</b>
4.1 – Análise crítica do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão .....	143
4.1.1 - A oportunidade da elaboração dos planos estratégicos.....	143
4.1.2 - Aspectos metodológicos fundamentais da elaboração e implementação dos Planos Estratégicos .....	147
4.1.3 - Estrutura organizacional do processo de planeamento.....	151
4.1.4 - O processo de elaboração dos planos estratégicos .....	182
4.1.5 - Estruturas de gestão, acompanhamento, avaliação e divulgação do processo de planeamento .....	203
4.1.6 - Avaliação geral da implementação dos planos estratégicos.....	212
4.2 – As formas de concertação e participação pública na experiência de planeamento estratégico na cidade de Aveiro.....	213
4.2.1 - Contextualização do surgimento do plano estratégico da Cidade de Aveiro .....	217
4.2.2 - Processo de formulação do plano .....	218
4.2.3 - Novas orientações na concepção de desenvolvimento urbano: do plano estratégico para o projecto estratégico.....	222
4.2.4 - Análise do grau de realização do plano estratégico .....	224
4.3 – Síntese das considerações sobre o processo de planeamento estratégico.....	227
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>230</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>248</b>



## LISTA DE FIGURAS

<i>Número</i>	<i>Página</i>
1.1 – Hierarquia urbana segundo Christaller .....	36
1.2 – Rede urbana em <i>hubs e spokes</i> .....	38
2.1 – Soluções organizativas de planeamento estratégico .....	116
4.1 – Constituição dos gabinetes de cidade .....	162
4.2 – Entidades que integraram o gabinete de cidade de Castelo Branco .....	162
4.3 – Principais cidades da Região Centro .....	184
4.4 – População residente nas capitais de distrito da Região Centro, em 1991 .....	184
4.5 – Projectos/acções a implementar .....	196
4.6 – Grau de materialização dos projectos/acções .....	198
4.7 – Agentes envolvidos na realização das acções previstas dos planos estratégicos .....	199
4.8 – Fontes de financiamento das acções previstas nos planos estratégicos .....	199
4.9 – Prioridade das acções dos planos estratégicos .....	200

## LISTA DE QUADROS

<i>Número</i>	<i>Página</i>
I.1 – Abordagens do planeamento e desenvolvimento regionais .....	19
II.1 – Modernismo vs. pós-modernismo.....	65
II.2 – Súmula do pensamento estratégico de Sun Tzu.....	94
II.3 – Modelos de planeamento .....	101
II.4 – Metodologia do processo de planeamento estratégico .....	113
IV.1 – Documentos intercalares do plano estratégico da cidade da Guarda.....	149
IV.2 – Diagrama de metodologia global de elaboração do plano estratégico de Castelo Branco....	149
IV.3 – Funções dos agentes envolvidos nos processos de formulação dos planos estratégicos....	154

## ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

<b>AMAE</b> Associação de Municípios da Alta Estremadura	<b>NTIC</b> Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação
<b>ASEAN</b> Associação das Nações do Sudeste Asiático	<b>OCDE</b> Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
<b>CCE</b> Comissão das Comunidades Europeias	<b>OMC</b> Organização Mundial do Comércio
<b>CCRC</b> Comissão de Coordenação da Região Centro	<b>ONG</b> Organização não Governamental
<b>CE</b> Comissão Europeia	<b>PDM</b> Plano Director Municipal
<b>CMA</b> Câmara Municipal de Aveiro	<b>PECA</b> Plano Estratégico da cidade de Aveiro
<b>CMG</b> Câmara Municipal da Guarda	<b>PEC-CB</b> Plano Estratégico da Cidade de Castelo Branco
<b>CMRE</b> Concelho dos Municípios e Regiões da Europa	<b>PECG</b> Plano Estratégico da Cidade da Guarda
<b>CMV</b> Câmara Municipal de Viseu	<b>PME</b> Pequenas e Médias Empresas
<b>CPEG</b> Conselho do Planeamento Estratégico da Guarda	<b>PMOT</b> Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>DAFO</b> Debilidades, Ameaças, Forças e Oportunidades	<b>POLIS</b> Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades
<b>DGOTDU</b> Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	<b>PROSIURB</b> Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais
<b>DR</b> Diário da República	<b>PROT</b> Plano Regional de Ordenamento do Território
<b>EDEC</b> Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário	<b>QCA</b> Quadro Comunitário de Apoio
<b>G.C.PROSIURB</b> Gabinete Coordenador do PROSIURB	<b>SIG</b> Sistema de Informação Geográfica
<b>INE</b> Instituto Nacional de Estatística	<b>SWOT</b> <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
<b>MA</b> Ministério do Ambiente	<b>TGV</b> Comboio de Alta Velocidade
<b>MAOT</b> Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território	<b>TIC</b> Tecnologias da Informação e Comunicação
<b>MEPAT</b> Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território	<b>UE</b> União Europeia
<b>MPAT</b> Ministério do Planeamento e da Administração do Território	<b>WWW</b> World Wide Web
<b>NAFTA</b> Associação de Livre Comércio da América do Norte	

# 0. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DISCIPLINAR

## 0.1. Enquadramento do tema em estudo

A globalização dos fluxos financeiros e comerciais e o contexto global de mudança acelerada onde interferem mutações técnicas e tecnológicas, mutações económicas, mudanças sociais e também as intervenções dos poderes públicos, têm impactes variados no território, dando um novo protagonismo às cidades.

Estas unidades territoriais, devido à aglomeração de população e de recursos (físicos, económicos e intelectuais), convertem-se em centros de inovação e em motores do processo de desenvolvimento, uma vez que podem ser capazes de atrair investimentos e de fomentar iniciativas inovadoras. Nomeadamente as de média dimensão, que actualmente, voltam a ganhar importância nos processos de desenvolvimento, devido a três factores que directamente têm vindo a afectar as formas de organização do território, sendo eles, o processo de polarização espacial (urbanização), ou seja, o crescimento das cidades e da população urbana em geral, bem como a concentração de actividades económicas, a crescente globalização através de uma maior integração dos territórios, das empresas e dos indivíduos, a nível global e, por outro lado, o funcionamento em rede (ao nível dos agentes produtivos, das instituições e das administrações locais).

Desta forma, entende-se que está aberto um campo específico de reflexão e análise sobre as cidades de média dimensão, nomeadamente, devido ao seu papel como factor de reequilíbrio e melhoria do processo de urbanização, bem como, de produção de modelos que poderão exercer uma influência considerável nas áreas rurais. Assume-se que as cidades de média dimensão são os locais onde se torna possível combinar a componente dupla do desenvolvimento sustentável e da competitividade económica. Ou seja, tanto nas dimensões da sua capacidade de dinamização do tecido produtivo, como na melhoria das condições gerais de vida dos cidadãos, de equilíbrio ambiental e de dinamização da democracia participativa.

No novo paradigma caracterizado pela mudança acelerada e, por isso mesmo, pela incerteza, pela ambiguidade e dificuldade de controlo, qualquer território, ou sociedade, está ameaçado se não planear e preparar convenientemente o seu futuro, adoptando uma visão de médio a longo prazo e, simultaneamente, que reaja muito rapidamente às dificuldades e oportunidades do presente, donde o aparecimento do planeamento estratégico.

Este modelo de planeamento é inovador, na medida em que visa gerir a mudança em contextos de incerteza e de concorrência acrescida, enquadrando programas, acções e projectos,

envolvendo os agentes públicos e privados, bem como a participação da sociedade civil, em sentido lato, e dos agentes económicos e sociais, em particular. As cidades de média dimensão, devido às suas características próprias serão locais apropriados para implementar estas novas políticas urbanas, que se baseiam na promoção de uma governância local, criando parcerias para implementar projectos de desenvolvimento bem como na concertação alargada.

O fenómeno da globalização deve ser encarado pelas cidades, quer como uma ameaça, quer como o advento de novas oportunidades. O desenvolvimento equilibrado deve combinar a dualidade concorrência/cooperação, através da solidariedade interna ou da criação de uma zona urbana policêntrica através de uma rede de cidades, funcionando estas como nós, por forma a enfrentarem a concorrência externa ou internacional decorrente da globalização. Aquelas que não se articulem com este sistema de fluxos arriscam-se a ficar marginalizadas dos processos de desenvolvimento, devendo, deste modo, competir para serem atractivas e inovadoras, ou seja, para atraírem e gerarem novos fluxos. Mas devem também estabelecer relações de complementaridade e de sinergia com outras cidades para a promoção conjunta e para influenciarem decisões que são do seu interesse.

Portanto, essa atractividade só se consegue com base num novo modelo de desenvolvimento visionário que contemple a sustentabilidade, a educação e a cultura como principais factores de competitividade. Ou seja, um modelo de desenvolvimento estratégico de longo prazo, que encare as políticas públicas como sendo geridas em função dos interesses e da procura dos cidadãos e que sejam dirigidas à participação activa e responsável dos mesmos. Sendo então necessárias inovações que visam novos modos de governo urbano.

Partimos do princípio que as cidades de média dimensão estão numa posição privilegiada neste período de mutações económicas, sociais e territoriais profundas. Embora grande parte da literatura científica sublinhe o papel primordial das grandes cidades, é nosso entendimento que as cidades de média dimensão, devido à sua dimensão mais 'humana' são os locais que apresentam menores desvantagens para o desenvolvimento sustentável, uma vez que não revelam ainda os principais problemas que afectam as grandes cidades e podem competir de forma eficaz numa economia globalizada, fazendo valer a sua especialização em sectores específicos de elevada procura, apostando na qualidade e diferenciação, e a criação de redes de cooperação ao nível das empresas e dos agentes públicos, de forma a não ficarem de fora do processo de desenvolvimento, tornando-se assim áreas atractivas para o investimento e a fixação de população.

Para enfrentarem e aproveitarem estes novos desafios, as cidades de média dimensão, têm implementado um processo de planeamento dito 'estratégico', onde teoricamente se visam promover as várias dimensões do desenvolvimento sustentável, apostando numa atitude pró-activa

---

e vigorosa de atracção de investimentos e de população qualificada; assim como criar uma ‘imagem de marca’ da cidade ou região urbana, com o objectivo de fomentar a identidade local e a consciencialização de ser capaz, de forma emancipadora e integrada, de empreender e enfrentar o futuro eficazmente. No entanto, estas experiências têm sido incipientes com fracas realizações efectivas. A explicitação das causas deste aparente insucesso constituem o objectivo geral da presente dissertação.

## **0.2. Objectivos**

### ***0.2.1. Objectivo geral***

A investigação conducente à realização da presente dissertação tem como objectivo geral reflectir sobre o papel do planeamento estratégico como instrumento capaz de proceder ao desenvolvimento sustentável em cidades de média dimensão. Assim, visa-se aferir se as experiências de planeamento estratégico em cidades da Região Centro (dando particular ênfase a Aveiro), alteraram as práticas e paradigmas de planeamento; ou seja, comprovar se realmente se está a passar de um planeamento hierárquico e burocratizado para um modelo participado e estratégico de gerir, planear e desenvolver as cidades.

### ***0.2.2. Objectivos específicos***

Para alcançar aquele objectivo geral, há que atingir objectivos mais específicos, correspondentes, *grosso-modo*, aos objectivos de cada capítulo ou secção da dissertação, desta forma, visa-se, mais concretamente, com esta dissertação:

- ? Compreender o papel das cidades de média dimensão no desenvolvimento regional e local, tanto nas dimensões da sua capacidade de dinamização do tecido produtivo, como na melhoria das condições gerais de vida dos cidadãos e de equilíbrio ambiental;
- ? Reflectir sobre o papel do planeamento estratégico no desenvolvimento de cidades de média dimensão;
- ? Caracterizar os processos de planeamento estratégico implementados em algumas cidades de média dimensão do Centro de Portugal, com a finalidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável;
- ? Apreciar a conformidade dos planos aos pressupostos do desenvolvimento urbano e regional para as cidades em estudo;
- ? Avaliar a adequação dos planos estratégicos aos princípios metodológicos da abordagem estratégica;
- ? Compreender as causas de ordem organizativa e institucional que estiveram na origem de resultados menos conseguidos por estas experiências de planeamento estratégico;
- ? Avaliar os efeitos da sua implementação, ou seja, comprovar se, de facto, estes planos tiveram capacidade operativa no processo de desenvolvimento;

- ? Avaliar a criação e consolidação de condições de concertação e de envolvimento da sociedade civil durante o processo de planeamento estratégico.

### **0.3. Hipótese de trabalho**

Como novos desafios se colocam ao território, em geral, e às cidades de média dimensão, em particular, que através de um processo de planeamento integrado, holístico e estratégico visam promover as várias dimensões do desenvolvimento sustentável, pressupõe-se que estas cidades, devido à sua dimensão, estrutura e composição social, poderão vir a desempenhar um papel relevante na estruturação do território, na regularização dos sistemas urbanos, na intermediação entre territórios distintos e distantes e na promoção do desenvolvimento sustentável, mas, para isso, têm que ter uma atitude pró-activa e visão estratégica, de forma a melhor planearem e gerirem o seu futuro. No entanto, partimos da formulação inicial de que as cidades médias portuguesas não têm aproveitado da melhor forma as oportunidades existentes e emergentes, nem contrariado tendências pesadas e suprido as ameaças, pois, na maioria dos casos, as práticas de planeamento, quando existem, revelaram-se incipientes ou ineficientes.

### **0.4. Metodologia geral**

Em termos metodológicos, começou-se por pesquisar a bibliografia mais recente com relevância para o tema em causa<sup>1</sup>, nomeadamente os aspectos relacionados com as cidades de média dimensão, sua definição e papel no desenvolvimento regional e urbano, os processos actuais de organização territorial das actividades económicas e da população, as diferentes concepções de planeamento estratégico territorial e sua aplicação às cidades de média dimensão.

Partindo das reflexões teóricas gerais para o estudo de casos concretos, adoptamos uma abordagem de tipo qualitativo (descritiva e interpretativa), através da caracterização e avaliação dos planos estratégicos das cidades, recorrendo para tal a análise bibliográfica (de material proveniente da formulação, formalização e acompanhamento, bem como outros relatórios e bibliografia específica) e a entrevistas possíveis (e não às desejáveis, uma vez que muitos dos contactados mostraram-se indisponíveis, comprometendo de certa forma o carácter da investigação) com alguns agentes envolvidos na elaboração e implementação dos processos de planeamento estratégico.

---

<sup>1</sup> Recorrendo, principalmente, às seguintes bibliotecas/centros de documentação: Universidade de Aveiro; Universidade de Coimbra (Biblioteca Geral, Biblioteca do Instituto de Estudos Geográficos, Biblioteca da Faculdade de Economia, Biblioteca do Departamento de Arquitectura); Biblioteca de Ciências Sociais da Universidade Autónoma de Barcelona; Biblioteca da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; Biblioteca da Universidade do Minho; Biblioteca da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto; Direcção-Geral de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano; Centro de Documentação da Comissão de Coordenação da Região Centro; Biblioteca Municipal de Aveiro.

---

## 0.5. Organização da investigação

A dissertação divide-se em duas partes. Em primeiro lugar, é feito um enquadramento teórico, que suporta as opções tomadas e servirá de confrontação com os resultados do estudo empírico, onde se analisam os paradigmas do pensamento sobre as cidades de média dimensão (no que respeita ao seu papel no desenvolvimento regional bem como os desafios que enfrentam no presente) e as apostas dessas cidades em matéria de desenvolvimento futuro. Num contexto de mudança, de incerteza e de ambiguidade, a organização dos sistemas urbanos e territoriais e a nova ordem económica marcada pela globalização das relações económicas e pela evolução tecnológica não pode deixar de reflectir os ajustamentos e alterações dos sistemas sociais, económicos e territoriais e a subsequente reorganização dos sistemas institucionais.

Neste processo, a capacidade de resposta das cidades é tanto maior quanto mais favoráveis forem as condições para a produção e difusão de inovações, tornando o meio urbano um meio inovador e, conseqüentemente, impulsionando o desenvolvimento sócio-económico. Desta forma, são necessárias políticas inovadoras de planeamento urbano e desenvolvimento regional favoráveis a este tipo de cidades, que se oponham às tendências recentes de polarização favoráveis às grandes cidades e que funcionem como ‘intermediárias’ entre as áreas rurais e os sistemas urbanos globalizados e que combatam todo o tipo de inércias que possam impedir o seu desenvolvimento.

Um desses instrumentos de desenvolvimento urbano é o planeamento estratégico que pode ser capaz de dar resposta aos desafios que se apresentam às cidades de média dimensão com vista a alcançar a sustentabilidade à escala urbana. Portanto, cabe às cidades de média dimensão uma função dupla, que assenta no desenvolvimento e consolidação como locais inovadores e internacionalmente competitivos e, por outro lado, a de coesão territorial e social, privilegiando as relações de interdependência com o território envolvente e entre os grupos sociais, económicos e políticos urbanos.

Um segundo capítulo apresenta os conceitos, princípios, modelos, teorias e métodos relativos ao planeamento estratégico urbano. Assim, tendo em conta as características acima referidas, torna-se evidente que o planeamento estratégico, como instrumento de resposta à rápida evolução num contexto de mudanças e incertezas, não pode basear-se em análises morosas que conduzam a diagnósticos rigorosos que assegurem a formulação de propostas de intervenção infalíveis. Pelo contrário, este tipo de planeamento assenta numa atitude ofensiva e pró-activa, dotada de uma certa flexibilidade visando a definição de um quadro coerente de intervenções susceptível de assegurar o desenvolvimento no qual deverão assumir relevância as potencialidades das cidades. A aplicação do planeamento estratégico corresponde, assim, ao reconhecimento de que é preferível atacar as condições e factores susceptíveis de constituírem estrangulamentos ao desenvolvimento urbano em vez de adoptar soluções defensivas contra as suas conseqüências.



A segunda parte desta dissertação, constitui o estudo do processo de planeamento estratégico de algumas cidades da Região Centro de Portugal (Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Viseu, Leiria e Marinha Grande), por forma a tentar esboçar uma caracterização do processo, das estratégias e resultados, e assim confirmar a hipótese inicial, se de facto, estas práticas conseguiram cimentar um novo modelo de planeamento, mais holístico, integrado e participativo. Ou seja, verificar se os instrumentos de promoção do desenvolvimento tiveram aplicabilidade prática e resultados palpáveis.

No entanto, antes de proceder ao estudo de caso propriamente dito, inicia-se a segunda parte com um breve capítulo onde são esboçadas as políticas urbanas e os instrumentos de planeamento que directa ou indirectamente influenciaram e condicionaram o processo de desenvolvimento das cidades de média dimensão em Portugal.

No quarto capítulo, procede-se, então, ao estudo de caso propriamente dito, com a análise dos processos de planeamento estratégico realizados pelas cidades supra-citadas. Embora o modelo de planeamento estratégico ao vir lutar contra as limitações do planeamento urbano normativo e a tendência geral para as operações fragmentadas, tenha dado atenção aos factores e processos sócio-económicos, e a sua ênfase nas abordagens integradoras, o fizessem parecer um procedimento de planeamento superior, nos casos estudados, os antigos métodos de planificar ainda continuam inscritos nos espíritos e nas práticas dos responsáveis, verificando-se que a implementação dos planos estratégicos tem sido efectuada de forma pontual, uma vez que, a evidência empírica revela desvios entre as intenções aprovadas e as práticas ocorridas através da análise do processo de execução dos documentos de estratégia.

A conclusão constitui o *terminus* da parte textual, onde ao contrário de apresentar uma síntese das considerações apresentadas em capítulos anteriores, apresenta os argumentos finais que cimentam o raciocínio que encadeou a presente investigação, além de consolidar os resultados alcançados, bem como, a apresentação implícita de uma série de propostas que deixam campo aberto para futuro trabalho de aprofundamento de um campo tão abrangente e a comprovação de algumas hipóteses formuladas.

# I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

## 1 – Desafios das cidades de média dimensão no actual contexto de mutações territoriais

Este primeiro capítulo serve de enquadramento aos desafios que se apresentam às cidades de média dimensão em termos de desenvolvimento territorial. Posteriormente, no segundo capítulo, tratar-se-ão dos instrumentos de desenvolvimento adaptados a este tipo de cidades, nomeadamente, o planeamento estratégico urbano.

O território em geral e, neste caso, as cidades de média dimensão, em particular, actualmente, apresenta uma série de desafios complementares, nomeadamente, o de aumentar a prosperidade económica e a competitividade, reduzindo o desemprego e a exclusão social, protegendo e melhorando simultaneamente o ambiente urbano. Tais desafios devem-se a um ritmo intenso de mutações económicas, sociais, culturais, tecnológicas e político-administrativas interligadas, fazendo surgir novas ameaças e oportunidades que alteram a estruturação do espaço e a gestão do território. O espaço não é unicamente “*o palco das realizações humanas*” [GONÇALVES, 1995], não é um elemento neutro servindo somente de suporte às actividades que sobre ele se exercem. Pelo contrário, o espaço e a forma como se organiza (o território corresponde a um espaço estruturado<sup>2</sup>) determina todas as acções humanas aí localizadas, uma vez que o ser humano apreende o território a partir de filtros culturais e sensoriais [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 13] e, as actividades económicas e sociais que sobre ele se exercem consideram-no duplamente, quer seja considerado como *factor* de localização<sup>3</sup>, quer seja considerado como *produto*, nomeadamente ao ser considerado como ‘marca’<sup>4</sup>.

No entanto, as concepções de território também se alteram, bem como o significado que se atribui aos conceitos e aos termos utilizados. Referimo-nos concretamente às diferentes

---

<sup>2</sup> O conceito ‘*território*’ integra duas noções fundamentais: uma oriunda de ciências como a antropologia e a psicologia, que corresponde a um processo de apropriação duma porção da superfície terrestre por um grupo social e outra, oriunda do domínio jurídico e que se encontra na expressão ‘*ordenamento do território*’. Neste sentido, um território é não só uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo social, mas ainda uma área ordenada e gerida por esse grupo. “*Os territórios são contextos de contiguidades e interdependências, são espaços estruturados por densas relações que, ao desenvolverem-se, promovem a criação de identidades e de uma história, diferenciando-os dos restantes. Da mesma forma, são contextos de relacionamento local com características organizativas próprias. Resultam da interacção com os espaços exteriores, das tendências pesadas e dos processos globalizados*” [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 47].

<sup>3</sup> Referimo-nos, em concreto, às várias acepções que se lhe podem dar, nomeadamente, o espaço enquanto distância a percorrer, o território enquanto condicionador de uma cultura e ‘atmosfera’ próprias, o território enquanto entidade espacial com potencialidades a aproveitar.

<sup>4</sup> No que se refere a produtos que são ‘autóctones’ de um determinado local (nomeadamente, no que se refere a marcas de produtos alimentares, mas não só).

terminologias utilizadas nos últimos anos para designar as cidades de média dimensão, onde as expressões aparecem para designar e descrever novas formas tomadas pela estruturação espacial.

### **1.1 – *Conceptualização das cidades de média dimensão com base nas mutações sócio-económicas e políticas verificadas no passado recente***

Embora com frequência se aluda às cidades de média dimensão, os estudos efectuados sobre as mesmas são escassos, e uma das razões para explicar a escassez de tais estudos é a dificuldade da sua definição. Os critérios utilizados referem-se a um tempo e espaço precisos, em que tal como na definição de ‘urbano’ e de ‘cidade’, variam consoante os contextos sócio-económicos e culturais e de época para época.

De facto, o termo ‘cidade’ é particularmente impreciso e o seu conteúdo varia no espaço e no tempo. Se o critério estatístico é o mais utilizado, encerra, contudo, muitas limitações<sup>5</sup>, pois depende de critérios nacionais que não permitem comparações [MORICONI-EBRARD, 1994]. Não existindo nenhuma regra de harmonização internacional, cada país possui o seu próprio serviço nesta matéria, que elabora de forma independente os critérios de apreciação.

As informações estatísticas quanto à dimensão populacional dos centros urbanos são sempre algo controversas. Primeiramente, reside a dúvida de incluir as localidades independentemente do seu estatuto de cidade e, em segundo lugar, a própria delimitação do perímetro urbano, que dificilmente coincide com as divisões de recolha da informação estatística. A esta problemática acrescenta-se, ainda, o tipo de povoamento, cuja dispersão torna complexa a delimitação da fronteira entre o rural e o urbano.

Além disso, os dados nem sempre são fiáveis e não dão uma representação objectiva da realidade, pois alguns países, ou não realizam, ou falsificam os resultados dos recenseamentos, ajustando-os à conjuntura mais favorável (ter acesso a ajudas internacionais, favorecer a imagem que se quer dar, etc.). De facto, os dados estatísticos não são neutros, mas, pelo contrário, construídos com a ajuda de um arsenal de critérios e de categorias sociais ou territoriais. Nestas

---

<sup>5</sup> Classificar as cidades segundo o seu tamanho demográfico pode induzir algumas imprecisões, uma vez que os limites administrativos raramente correspondem ao real limite da cidade e da sua área de influência, ou seja, a sua área funcional. O caso de Aveiro é significativo neste aspecto, uma vez que Aveiro e Ílhavo, devido à sua proximidade/contiguidade e aos fluxos que se estabelecem, constituem *grosso-modo*, uma única entidade urbana. A ‘cidade’ do Porto com cerca de 300 mil habitantes e a sua área metropolitana com mais de um milhão, é evidente que o território do desenvolvimento económico e o território de vida dos habitantes é a área metropolitana. Neste sentido, o ‘urbano’ não pode ser um conceito estático, havendo de acompanhar as dinâmicas do território. Concomitantemente, o território da cidade não pode ser mais o da cidade-centro considerado de forma isolada, mesmo que este seja essencial e não seja possível estabelecer critérios universais de delimitação da sua área metropolitana ou ‘região urbana’. Neste sentido, as estruturas de governo das cidades têm de acompanhar o fenómeno da urbanização, em geral, e da metropolização, em particular.

condições, qualquer comparação internacional revela-se pouco significativa: taxa de urbanização e dinâmicas de crescimento continuam a ser índices sem grande valor cognitivo<sup>6</sup>.

### 1.1.1 - Paradigmas do pensamento urbano

A escala espacial considerada na definição do ‘urbano’ é bastante diversa e, a sua interpretação deu origem a novas designações: ‘metrópole’<sup>7</sup>, ‘conurbação’<sup>8</sup>, ‘megalópole’<sup>9</sup>, ‘megápole’<sup>10</sup>, ‘metápole’<sup>11</sup>, ‘cidades globais’<sup>12</sup>. Estes novos termos designam sistemas sócio-espaciais cada vez mais complexos, multiplicando-se ao gosto das interpretações dadas aos processos estudados e do lugar concedido à demografia, à economia ou à política na análise do fenómeno.

Se as primeiras noções baseavam-se na oposição, mais ou menos marcada, entre a cidade e o campo, ultimamente, muitos especialistas desta área estão de acordo com o declínio do ‘mundo rural’ e sobre a urbanização dos campos. ‘Urbanização’, não no sentido demográfico, mas antropológico: os habitantes dos campos são ‘contaminados’ por valores urbanos. Outros falam em ‘rurbanização’, para qualificar este *“fenómeno de imbricação dos espaços rurais e das zonas urba-*

---

<sup>6</sup> A título de exemplo, a taxa de urbanização em Portugal, era em 1991 de 36%, sendo um valor pouco relevante em termos de comparação internacional, pois afasta-se da realidade (uma vez que a cidade ‘real’ não corresponde à cidade ‘administrativa’, fonte dos dados estatísticos, ou até a própria consideração do que é ‘cidade’, havendo uma enorme diversidade de limites mínimos a nível europeu).

<sup>7</sup> Alguns sociólogos e historiadores alemães na passagem do século XIX para o século XX propuseram o termo ‘die Grozstadt’ e que, em várias línguas se vulgarizou pela designação de ‘metrópole’, consistindo na grande aglomeração urbana.

<sup>8</sup> Designação proposta por Patrick Geddes, em 1915, consistindo nas ‘cidades-região’ ou conjuntos de cidades geograficamente próximas, que constituíam uma nova forma de agrupamento de população, mas que também desenvolvia já, implicitamente, novas formas de agrupamento social e que Geddes, propunha, também, novas formas de governo e de administração para estas entidades urbanas.

<sup>9</sup> Vocábulo inventado por Jean Gottmann, durante os anos 1950, para designar a área metropolitana que se estende por cerca de 700 quilómetros de Boston a Washington, e melhor divulgada por Lewis Mumford em que denuncia o gigantismo da megalópole, última etapa, segundo ele, do desenvolvimento urbano.

<sup>10</sup> Termo utilizado para designar as cidades muito grandes (ou megacidades), onde ocorre uma sobre-população endémica, e que se dilui no espaço seguindo uma lógica centrífuga em contraste com a da cidade clássica. Quanto ao mecanismo de atracção da megápole, funciona mais a partir de fenómenos culturais do que propriamente económicos, como adiante se aprofundará.

<sup>11</sup> François ASCHER [1995], propõe o vocábulo ‘metápole’ para designar o objecto (a área urbanizada multipolar – a cidade território) e ‘metapolização’ para classificar a dinâmica, cada vez mais variada e mutável, que se desenvolve sobre territórios cada vez mais vastos, descontínuos, multipolares e através de migrações profissionais e não profissionais. Não visa pois, descrever o estado das cidades actuais, mas um processo, uma dinâmica da sua evolução. Com efeito, actualmente na Europa, ocorre mais um tipo de transformação interna dos territórios, do que uma mudança no tamanho das cidades.

<sup>12</sup> A noção de ‘cidade global’ [SASSEN, 1991], corresponde às metrópoles que ‘afirmaram’ o urbano, aquelas que se impuseram à escala mundial como líderes nos processos económicos, financeiros e comunicacionais. De facto, as actividades estratégicas das cidades estão, actualmente, mais relacionadas com os serviços superiores e as funções de concepção, de decisão e de controlo. Sendo ao mesmo tempo fonte de poder económico e de crescimento urbano, utilizam e veiculam informação, conhecimento, saber-fazer e fazem, não somente, as cidades crescer, mas também, que as cidades façam crescer a economia do seu país.

A tomada em conta da economia no amplo sentido (produção de riquezas materiais e imateriais) na classificação das grandes cidades modifica consideravelmente a sua classificação mundial: não são sempre as cidades mais populosas que produzem mais riqueza e que controlam melhor a circulação de capitais (veja-se o exemplo da Cidade do México, Bombaim ou Nova Deli em detrimento de cidades de dimensão demográfica mais reduzida como Londres, Paris e Nova Iorque).

nizadas”, organizando-se em torno dos aglomerados rurais pré-existentes, sem criar um novo tecido contínuo, onde no norte de Portugal são bem visíveis estes loteamentos urbanos em espaço rural<sup>13</sup>.

Combinando as situações de *rurbanização* com a *periurbanização* ou a *suburbanização*<sup>14</sup>, está-se perante uma situação de cidade alargada mas de fraca densidade de construções, sendo difícil distinguir os limites da cidade, pois, não estão consolidados. É nesta configuração teórica que a ideia de um ‘urbano’ que ultrapassaria os limites geográficos da ‘cidade’ se impôs com algumas variantes. Neste sentido, F. CHOAY, falou em “*derrota da cidade*” e “*vitória do urbano*”.

No entanto, um dos grandes desafios a conquistar para muitas cidades (principalmente para essas que cresceram de forma desordenada) é a sua ‘urbanidade’, ou seja, a conjugação da densidade com a diversidade. A co-presença, ou presença de um número máximo de indivíduos sobre um espaço de tamanho mínimo, é uma condição indispensável para a interacção. Neste sentido, a cidade pode ser entendida como um espaço habitado por uma população compósita, mas ao contrário das antigas cidades muralhadas e bem delimitadas, a cidade actual pertence a uma geografia elástica, ao ponto em que os limites são ‘flutuantes’.

Assim, a cidade inclui diferentes formas de utilização do solo e não somente a função residencial. Esta diversidade morfológica e funcional conduz à participação e às actividades da sua população e induzem modos de utilização do espaço diferentes segundo os indivíduos, os lugares, o tempo, o momento. Ora, esta urbanidade será mais fácil de realizar nas cidades de média dimensão.

No contexto actual, uma cidade não pode mais existir isolada, ela depende de uma rede<sup>15</sup> de cidades – o que não é uma novidade – que ela alimenta e das quais se abastece. Esta rede estende as suas ramificações de maneira descontínua e sem respeito pelas fronteiras dos estados-nação<sup>16</sup>. O desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) e a generalização

---

<sup>13</sup> Todavia, nas últimas décadas tem-se assistido a uma estagnação da taxa de urbanização nos países desenvolvidos. Tal facto deve-se, em parte, à conjugação de dois factores: o declínio do êxodo rural, pois a população rural não é tão atraída pela cidade como o foi em décadas anteriores, tal deve-se, por um lado, à crescente degradação das condições de vida urbana e, por outro, à igualização no acesso ao lazer e outras comodidades; além disso, assiste-se também a um retorno ‘físico’ ao mundo rural (ou êxodo urbano), devido à melhoria nas comunicações e nos transportes. Podemos, ainda, acrescentar um terceiro factor relacionado com a quebra geral da natalidade que afecta estes países e que condiciona a sua dinâmica demográfica.

<sup>14</sup> Entendida a ‘suburbanização’ como o “*desenvolvimento contínuo do espaço em torno das cidades*” enquanto que a ‘periurbanização’ designa a “*urbanização contínua nos limites das aglomerações*” [MERLIN e CHOAY, 1988]. São, então, processos semelhantes, distinguindo-se, unicamente, no que se refere à qualidade do ordenamento e das directrizes de crescimento dessas áreas urbanizadas: o primeiro mais caótico do que o segundo. A periurbanização é actualmente o meio pelo qual as cidades influenciam o campo e esta marca da difusão urbana torna difícil a separação entre o mundo urbano e o espaço rural [BAILLY e HURIOT, 1999].

<sup>15</sup> A noção de *rede* é cada vez mais importante. Se uma rede é primeiramente um conjunto de lugares, linhas e conexões em matéria de transportes (*estrutura* material) é, também, um conjunto de *relações* ou de fluxos (materiais e/ou imateriais) de serviços ou de informações entre os lugares, as empresas, as instituições, os indivíduos.

<sup>16</sup> Um exemplo bem visível é a área de influência de Barcelona, que se estende pelo sudoeste de França, ou o Porto e a sua influência no sul da Galiza.

dos processos mecânicos de transporte dissociam cada vez mais o espaço e o tempo, até que o espaço se encontre negado pela instantaneidade da Internet. Perante este grau de abertura, a estruturação urbana alterou-se. A um sistema de cidades fundado nas comunicações e interdependências de proximidade substituiu-se pouco a pouco uma estrutura mais abstracta de redes de intercâmbios inter-regionais e internacionais, que favorece o aparecimento de novas cidades, favorece as aglomerações já consolidadas e aptas a integrarem rapidamente as inovações, e reduz ainda mais o peso das cidades pequenas. Esta tendência principalmente visível nos países desenvolvidos vai, inexoravelmente, infiltrando-se em todos os países. Fenómeno a que David HARVEY [1989: 241] designou por *“compressão espaço-temporal”*: o tempo é cada vez mais irrelevante devido ao desenvolvimento das comunicações e os transportes rápidos comprimem cada vez mais o espaço, passou-se, então, *“de uma fronteira do espaço para uma fronteira do tempo (...) Estar longe ou perto não depende do espaço que se percorre, antes do tempo em que se faz tal percurso”* [PINTO, 2001: 40].

Malvin WEBBER [1996] evoca o ‘domínio urbano’, que não é *“nem uma aglomeração urbana nem um território, mas (...) constituído por grupos heterogéneos de pessoas comunicando umas com as outras no espaço”*, e sublinha assim o fim da veneração do lugar, do solo, do território para qualificar as comunidades que aí residem ou os espaços que se desenvolvem, afirmando: *“É a interacção, não o lugar, que é a essência da cidade e da vida na cidade”*, mostrando até que ponto as sociedades urbanas vivem uma *despacialização* da cidade e uma *desterritorialização* do local. Com efeito, se a cidade é geograficamente ‘indeterminada’, a sua singularidade manifesta-se pelo jogo complexo e sabedor de interacções entre aqui e além, fazendo deste aqui uma entidade sempre a reconstituir; é necessário repensar o ‘local’ e o ‘mundial’ com os quais as cidades são conectadas. A tomada em conta do movimento e da interacção deveria também conduzir a dar mais importância à velocidade, tanto na reflexão sobre as cidades, como nas formas como se representam e se age sobre elas. Assim, evocar a velocidade, é também introduzir o tempo na análise das transformações urbanas. De tal forma que, no futuro, as cidades mudarão talvez mais pelas suas temporalidades do que pelas suas territorialidades, donde a consideração da dimensão espaço-temporal na análise urbana.

### ***1.1.2 - Conceptualização das cidades de média dimensão***

Se, recentemente, a concepção de urbano, em sentido geral, tem variado, também a concepção de ‘cidade de média dimensão’ acompanhou essa evolução, seguindo os paradigmas vigentes.

Tal como para a definição de cidade em sentido amplo, a cidade de média dimensão pode definir-se tendo em consideração vários critérios. De uma forma geral, primeiramente, a sua definição assentou em critérios demográficos de ordem quantitativa. Os intervalos, no entanto, variavam segundo os autores e segundo os contextos (de país para país e ao longo do tempo). Na

década de 1960, o termo ‘cidade média’, pressupunha uma armadura estática e rigidamente hierarquizada, onde este tipo de cidade ocupava uma posição ‘média’ entre as grandes e as pequenas cidades. Todavia, nos últimos tempos, o que a caracteriza não é tanto a sua população absoluta, mas a sua escala, a sua centralidade, ou seja, a existência de um número mínimo de funções centrais que lhe permitam polarizar os centros mais pequenos da sua área de influência, sendo capaz de criar e inovar (tendo, no entanto, que recorrer a um centro urbano de maior dimensão para obter bens e serviços mais raros), bem como o tipo de vida que se desenvolve em função daquelas.

Se na sua origem, as ‘cidades médias’, eram aquelas que não sendo grandes nem pequenas, correspondiam a um escalão intermédio do sistema urbano, era, à partida uma noção dotada de uma certa ambiguidade e relatividade. Nesta perspectiva, o conceito de cidade média, reflecte o funcionamento dos sistemas urbanos proposto por W. Christaller na teoria dos lugares centrais<sup>17</sup>. Desta forma, o sistema urbano estava organizado de forma hierárquica, de acordo com as áreas de influência definidas em função da distância ao centro, estabelecendo-se entre os diversos centros relações unidireccionais verticais.

Posteriormente, nos anos 1970, em França, preconizava-se algumas recomendações sobre a cidade média<sup>18</sup>: *“boa posição nas redes de comunicação regional; equipamento universitário especializado e técnico; ambiente industrial dinâmico; presença de quadros médios e de quadros superiores inovadores; terciário de apoio ao sector secundário de bom nível; ausência de cidade concorrente muito próxima; complementaridade funcional com as cidades vizinhas”*. Onde à definição redutora e pouco objectiva, da década de 1960, se associam, vários critérios de ordem funcional.

No entanto, a importância destas cidades estava intimamente associada ao papel que lhe era atribuído nas políticas de desenvolvimento baseadas no reequilíbrio territorial. Esperava-se, assim, que este tipo de centros urbanos constituísse uma alternativa às grandes cidades fortemente abaladas pela crise económica (da primeira metade da década de 1970) e funcionassem como pólos difusores do crescimento, como era entendido pela teoria dos pólos de desenvolvimento.

Com as transformações sócio-económicas ocorridas depois da crise dos anos 1970 e o desenvolvimento das novas abordagens de organização em rede do sistema urbano, assiste-se a

---

<sup>17</sup> Onde defendia que o número, o tamanho e a distribuição espacial dos centros estava associada a princípios reguladores da oferta e da procura de bens e serviços (introduzindo conceitos como ‘limiar de procura’ e alcance do bem que balizavam a dimensão e o distanciamento dos centros urbanos para determinados serviços), estando a ordem de importância de um centro directamente associada à importância (frequência com que são necessários) das funções por ele oferecidas e admitindo que um centro de ordem superior desempenha todas as funções dos de ordem inferior.

<sup>18</sup> *Schéma général d’aménagement de la France*, 1974.

uma nova forma de encarar as cidades de média dimensão, tendo-se introduzido em finais da década de 1980 a designação de ‘*cidade intermédia*’ ou ‘*cidade intermediária*’, onde as ‘cidades médias’, atendendo à anterior classificação funcional apenas teriam sentido no grupo das pequenas cidades cuja função principal seria a de capital administrativa (municipal ou distrital). Para GAULT [1989]:

*“O vocabulário tem aqui um peso fundamental: falar de cidades médias, é subentender uma certa doçura de viver, um certo deixar-passar, um adormecimento que só conduz ao marasmo e ao subdesenvolvimento. Mas um conceito novo está em vias de emergir: o de cidades intermediárias (os anglo-saxónicos falam de ‘free standing cities’); valorizam-se então outras conotações que insistem no dinamismo que permite provocar relações e na capacidade de sustentação baseada em uma autonomia construtiva, em relação a um território vivo”.*

Seguindo esta linha de pensamento, FERRÃO [1992] aponta novas dimensões de análise: a ideia de que a importância efectiva e potencial da cidade revela menos da sua dimensão do que do modo como se articula com os restantes componentes do sistema urbano; a valorização dos aspectos qualitativos, estratégicos e relacionados com a capacidade de afirmação da cidade ao nível nacional e internacional; a substituição do sentido estático e rigidamente hierarquizado de sistema urbano por um conceito mais dinâmico e interactivo.

Neste sentido, quanto ao critério demográfico de definição das cidades de dimensão média, o aspecto quantitativo não é determinante, uma vez que existem cidades ‘intermediárias’ de dimensões muito variáveis desde que saibam questionar o futuro com as suas empresas e, em certos domínios-chave como a formação de alto nível, se se integrarem em uma rede coerente e elaborarem uma estratégia para o futuro, fazendo escolhas e definindo prioridades.

Desta forma, o conceito de cidade ‘intermediária’ sublinha a importância dos aspectos dinâmicos, dos processos, ‘*à noção de estratégia a desenvolver, de posição a conquistar, de espaço a construir, de solidariedade a promover, de mediações a suscitar entre os cidadãos e as empresas e sinergias a desenvolver*’ [GAULT, 1989]. Tratando-se de contrariar a passividade e apostar na iniciativa.

Essas cidades são intermédias/intermediárias porque constituem nós (pontos de encontro e de passagem) do espaço de relações, porque articulam os principais centros de decisão e os territórios marginalizados, porque pressupõem um estado de transição numa dada trajectória a construir ou conquistar. É de alguma maneira o êxito no desenvolvimento que caracteriza a ‘cidade intermediária’, diferenciando-se das tradicionais ‘cidades médias’, porque estas permanecem presas ao passado, ao ‘marasmo provinciano’. Assim, a ‘cidade intermediária’ refere-se de facto mais a um momento evolutivo das cidades de média dimensão, que nem todas puderam até à data alcançar.

A ‘cidade intermediária’ já não é assim a ‘cidade média’ que ocupa um nível médio na hierarquia urbana, com mera vontade de acumulação de recursos. É fundamentalmente um núcleo



integrado na rede de relações que se estabelecem no seio dos sistemas nacional e internacional; um *intermediário* (efectivo ou potencial) entre territórios situados em dimensões distintas: as ‘cidades-mundo’ [FOSSAERT, 2001] de um lado, e os territórios até agora marginais, do outro.

Nesta perspectiva, as cidades de média dimensão, mais do que uma missão difusora do crescimento, desempenham um papel primordial de organização do território. Contrariamente à dominância das relações verticais entre cidades de ordem hierárquica diferente, que se estabeleciam de acordo com a teoria dos lugares centrais, a noção de um sistema urbano organizado em redes não hierarquizadas faz prevalecer as relações horizontais entre centros urbanos de idêntica dimensão, podendo estas assumir predominantemente relações de complementaridade (baseadas na especialização dos centros em actividades complementares – ‘clusters’ –, com vista à obtenção de economias de aglomeração) ou de sinergias (sustentadas na especialização dos diversos centros em funções semelhantes, por forma a assegurar a obtenção de economias de escala). Fenómeno a que CAMAGNI [1998] denominou por ‘*lógica da organização espacial em rede*’ (ou reticular e relacional do território), por oposição às lógicas competitivas predominantes em períodos anteriores, nomeadamente a perspectiva hierárquica (baseada nos princípios fordistas<sup>19</sup>).

Mas, a percepção de alguns autores, da existência na Europa de ‘*cidades que ganham em países que perdem*’ [BENKO e LIPIETZ, 1994], fez reflectir outros sobre a existência de ‘*cidades que ganham em regiões que perdem*’ [FERRÃO *et al.*, 1994], precisamente como um factor que havia acompanhado muitas das políticas de desenvolvimento das cidades médias, nas quais não se tinha tido em conta a implicação com o seu *hinterland*. Do mesmo modo, o carácter de intermediação entre o ‘local’ e o ‘global’ ou ‘mundial’, que se pretende com as cidades intermédias, é o mesmo que se pretendeu atribuir às cidades médias, sobretudo no planeamento do desenvolvimento francês e espanhol. Também então o papel que se pretendia para as cidades médias era o de evitar a excessiva concentração da população nos grandes centros urbanos, otimizando os recursos dispersos no território sobre a base do desenvolvimento polarizado numa série de centros de crescimento [MAILLAT, 1995].

BAIGORRI [2001], denomina algumas destas cidades intermediárias de ‘mesópoles’, uma vez que constituem centros urbanos com capacidade de iniciativa que estão implicitamente aceites como líderes de um sistema urbano, mas que, por seu lado, têm consciência das suas debilidades e dependências face ao sistema de grandes cidades e metrópoles, assim como do seu papel

---

<sup>19</sup> O *fordismo* caracterizava-se, sucintamente, por: uma divisão do trabalho ‘taylorista’ entre actividades de concepção, de fabrico qualificado, de fabrico não qualificado, regulado por procedimentos hierárquicos; um regime de acumulação fundado na redistribuição dos ganhos de produtividade aos assalariados, de maneira a garantir o crescimento da procura efectiva; e um modo de regulação garantindo esta redistribuição através da legislação social, as convenções colectivas, o estado-providência [LIPIETZ e BENKO, 2001].

dinamizador em relação ao seu *hinterland*. Não são, portanto, as cidades pequenas e médias que vivem do seu meio, que são parasitárias do mesmo – como por exemplo, muitas cidades capitais administrativas –, mas que articulam, e sobretudo se articulam em um *hinterland* produtivo e dinâmico dentro do qual coexiste uma rede de pequenas cidades.

A concorrência entre territórios redefine continuamente as relações dentro da hierarquia urbana, de modo que, “*não existe nenhum fatalismo que leve a uma marginalização crescente das aglomerações que não ocupem uma posição cimeira em termos demográficos, como os modelos de organização territorial do tipo centro-periferia deixavam prever*” [FERRÃO *et al.*, 1994]. Neste sentido, o conceito de cidade intermédia pressupõe a adopção de uma filosofia prospectiva, contrária ao determinismo, onde se crê na hipótese de reinventar o futuro, contrariar previsões, superar o imobilismo.

Por tudo isto, o tamanho demográfico não é determinante (embora seja necessário um limiar mínimo), sendo fundamental a sua posição no sistema urbano para gerar capacidade crítica suficiente para a autogeração e diversificação crescente das actividades económicas. Além disso, são necessárias práticas inovadoras de planeamento urbano e desenvolvimento regional favoráveis a estas cidades, que se oponham às recentes tendências de polarização a favor das metrópoles e, por outro lado, criar dinâmicas de mudança por forma a combater todo o tipo de inércias que possam impedir o reforço dos centros urbanos que pretendam conquistar um papel de intermediação supra-regional relevante. FERRÃO *et al.* [1994] propõem a mobilização dos agentes a fim de debater e reflectir a natureza e o sentido das trajetórias de desenvolvimento, não só no que se refere à sua reestruturação interna, mas ainda no que respeita à consolidação de redes de cooperação interurbana de âmbito nacional e internacional.

Concluindo, as cidades de média dimensão devem ser especializadas no seio das hierarquias urbanas como contrapeso das grandes cidades em vez de centros de obediência regional. Estas cidades devem articular o território e funcionar como centros de referência para um território mais ou menos imediato. E é praticamente esse papel e essa relação, que os centros mantêm com o seu território, que ajudam a definir com mais clareza o mesmo conceito:

- ? São centros servidores de bens e serviços mais ou menos especializados para a população do próprio município e de outros municípios (aglomerados urbanos e rurais) mais ou menos próximos sobre os quais exerce uma certa influência;
- ? São aglomerados ligados a redes de infra-estruturas que conectam as redes locais, regionais e nacionais e, inclusive, algumas com fácil acesso às internacionais; por isso, são centros de interacção social, económica e cultural;
- ? São centros que podem alojar níveis da administração pública local e regional. A descentralização administrativa e governamental a estes níveis traz consigo uma melhor compreensão do meio sobre o qual se desenvolvam projectos e medidas mais de acordo com a

realidade e as necessidades do próprio meio (*esta temática será aprofundada na secção 1.3., respeitante às apostas de desenvolvimento das cidades de média dimensão*).

Em suma, poderíamos definir a cidade de média dimensão em termos dinâmicos e num sentido optimista e empreendedor, como uma cidade com uma certa importância demográfica (embora não seja o critério mais relevante), com capital crítico e potencialidades para a sua afirmação, tanto a nível nacional como internacional, e com capacidade para contribuir para o desenvolvimento do território envolvente no qual está inserida e do qual extrai uma boa parte da sua força. Por isso, é importante o papel e a função que a cidade desempenha no seu território mais ou menos imediato, a influência que mantém dentro deste e os fluxos que gera para o exterior. Desta forma, o conceito de ‘cidade de média dimensão’ assenta em três aspectos fulcrais: a importância que lhe advém da posição e do modo como se articula com as restantes componentes do sistema urbano e não só da sua dimensão; a sua capacidade de afirmação aos níveis regional, nacional e internacional; a substituição de um conceito fortemente hierarquizado de ‘estrutura urbana’ ou ‘armadura urbana’, pelo conceito dinâmico e interactivo de ‘sistema urbano’.

## **1.2 – Mutações que enfrentam as cidades de média dimensão**

Como foi explicitado na secção anterior, a evolução dos paradigmas urbanos foi, em grande medida, o reflexo de mudanças ocorridas a vários níveis. Estas mudanças inscrevem-se num contexto global onde interferem mutações técnicas e tecnológicas, mudanças geopolíticas, económicas, sociais e institucionais, que originam uma série de implicações sobre a estruturação do território e mais particularmente sobre o planeamento e desenvolvimento de cidades de média dimensão. De entre elas salientam-se, os processos de reestruturação sócio-económica e de integração territorial devido à consolidação da União Europeia (*‘europeização’*) e da crescente desregulamentação e aumento de fluxo das trocas comerciais a nível mundial (*globalização*); a própria ‘construção europeia’ tem dado origem a um novo relacionamento entre as regiões e cidades europeias, com o surgimento e a consolidação de iniciativas de cooperação (redes de cidades, redes entre empresas) tendo como resultado a debilitação dos estados nacionais; a reorientação estratégica dos comportamentos e escolhas dos diferentes agentes ou actores sociais e económicos<sup>20</sup>, nomeadamente na materialização de um novo relacionamento; o reforço da mobilidade com base na banalização do uso das telecomunicações e de novos serviços originando um contexto de simultaneidade; as soluções de parceria<sup>21</sup> construídas em função de objectivos e

---

<sup>20</sup> Neste estudo utilizam-se os vocábulos ‘actor’ e ‘agente’ com significado equivalente.

<sup>21</sup> As *parcerias* podem ser entendidas como “*sistemas de cooperação formal ou informal que têm por objectivo a resolução parcial ou integral de um determinado problema, ou a prestação de um determinado serviço ao nível local*” [BALSAS, 2002: 27]. Esta forma de colaboração pode tomar várias formas: entre o sector público e o sector privado, entre vários níveis de governo (*partenariado vertical*), entre diferentes agentes públicos (*partenariado*)

estratégias consensualmente assumidos entre empresas, associações, organismos públicos sectoriais e horizontais, cidadãos, etc., como forma de responder à instabilidade e incerteza crescentes.

Neste sentido, os desafios principais que se apresentam às cidades de média dimensão são, o desafio da globalização e das novas formas de organização produtiva com a consequente mudança na estruturação territorial, o desafio da sustentabilidade à escala urbana e o seu contributo para a sustentabilidade global e o desafio da inclusão social e das novas formas de governância urbana.

### ***1.2.1 - Novas dinâmicas sócio-económicas, políticas e tecnológicas***

É comum afirmar-se que a actualidade é caracterizada por um período global de transição social e o advento da idade da informação, caracterizada por uma explosão sem precedentes nas redes de telecomunicações e de informação globais.

#### ***1.2.1.1 - O fenómeno da globalização e a estruturação do território***

A globalização, a terciarização da economia e o acréscimo da concorrência internacional oferecem não só oportunidades como constituem uma série de ameaças para os territórios locais, pois levantam algumas barreiras que os isolam dos mercados globais.

##### ***1.2.1.1.1 - Mutações técnicas e tecnológicas e as consequentes novas formas de gestão e organização***

As mutações técnicas e tecnológicas (nomeadamente as NTIC) foram fundamentais na ocorrência de mudanças económicas e sociais, nomeadamente, ao nível da mobilidade (de bens, de pessoas, de informações e de comunicações) mas, ainda, os produtos e os sistemas de gestão (automatização, robótica, telemática, etc.), que induziram mudanças ao nível dos métodos de fabrico, conduzindo a melhorias significativas nas condições da existência humana, mas também tiveram efeitos perversos.

Deste modo, seria simplista afirmar que as novas tecnologias têm efeitos positivos e negativos sem especificar que efeitos têm em quem, em quê e para quem. No passado os intervalos entre as mudanças tecnológicas eram suficientemente dilatados para serem progressivamente absorvidas pelo conjunto da sociedade, todavia, na actualidade as mudanças são tão aceleradas que

---

*horizontal), entre vários actores privados, ou entre agentes públicos, privados e do 'terceiro sector'. As parcerias permitem uma maior responsabilização dos vários parceiros, pois partilham os riscos e os benefícios. Trata-se, não só de estabelecer um contrato, mas também, um método de trabalhar em conjunto (definir estratégias e elaborar, conduzir e avaliar planos de acção para a cidade como um todo), ou, ainda de fazer *lobbying* com o objectivo de atrair um número alargado de parceiros e de influenciar decisões. É, então, um processo de aprendizagem de novas competências, as do trabalho por projecto. Este trabalho pressupõe uma verdadeira ruptura com as organizações compartimentadas, as funções estritamente delimitadas e especializadas, no seio da cidade, como entre instituições. A avaliação desenvolve-se, também, através de uma lógica de informação transparente aos habitantes, pela divulgação das ambições, objectivos e dos meios atribuídos às estruturas específicas do desenvolvimento urbano. Corresponde, também, a uma instrumentalização do processo, uma vez que a maioria dos planos de acção são acompanhados na sua implementação e avaliados com a ajuda de numerosos indicadores. Visa-se favorecer o desenvolvimento económico, não só através da melhoria das infra-estruturas, mas também de contribuir para modificar em profundidade a imagem da cidade e em aumentar a sua atractividade para os investimentos nacionais e estrangeiros.*

---

difícilmente é possível avaliá-las com precisão. Neste contexto de mudança acelerada, o total aproveitamento das inovações tecnológicas requer que as pessoas sejam capazes de assumir e adaptar-se a estes avanços. No entanto, a realidade indica-nos que as novas técnicas evoluem com maior rapidez do que as normas sociais, as relações laborais e os sistemas organizativos. Como consequência, para tirar partido das oportunidades que oferecem as novas tecnologias, é necessário desmontar os paradigmas obsoletos e desenvolver novos modelos que permitam a convivência social entre seres humanos e produtos tecnológicos [FÉRNANDEZ GÜEL, 2000].

Marshall MCLUHAN [1964, cit. em MANDER, 1997: 366], afirmou que um dos aspectos mais significativos da tecnologia não está no seu conteúdo aparente, mas sim, nas mudanças sistemáticas que catalisa. De facto, algumas invenções tecnológicas mudam a sociedade de uma forma muito mais dramática do que qualquer decisão política. Neste sentido, segundo MANDER [1997], a tecnologia tem um conteúdo político, ou seja, cada tecnologia tem consequências sociais, políticas e ecológicas previsíveis.

Normalmente as ideias dominantes favorecem a aceitação positiva das novas tecnologias (para uns), no entanto, esquecem as suas possíveis consequências negativas (para outros), sendo apresentadas apenas como um manancial dos melhores cenários possíveis sem haver qualquer voz discordante [*Ibid.*]. Estas visões, em parte utópicas, têm criado constantemente expectativas positivas que se consolidaram num paradigma onde cada nova tecnologia que apareça é imediatamente sinónimo de progresso geral da sociedade. Só muito posteriormente à sua adopção é que se descobrem (ou divulgam) alguns dos seus efeitos nocivos.

O sistema económico, devido ao desenvolvimento tecnológico (nomeadamente a automação das funções de fabrico e a informatização no sector dos serviços), consegue funcionar apenas com uma pequena parte da mão-de-obra disponível, levando à marginalização da restante.

Ao nível micro-económico, os sucessivos programas de ajustamento estrutural reduziram drasticamente o poder de compra, pondo em causa a designada “sociedade de consumo”. Por forma a as empresas responderem à inovação tecnológica e à competitividade global, tiveram necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho. Como consequência ocorreu um declínio significativo na proporção de população empregada a tempo inteiro e com emprego permanente, enquanto o trabalho a tempo parcial, o teletrabalho, os contratos de curta duração, a feminização (onde as mulheres substituem os homens em algumas tarefas auferindo menores salários)<sup>22</sup> e a precaridade

---

<sup>22</sup> AFONSO ALEXANDRE, José Alberto (1998) – *Diferenciação de oportunidades de emprego em função do sexo. Estudo por profissões*. Trabalho prático realizado no âmbito da disciplina de Desenvolvimento Regional e Local durante a Licenciatura em Geografia na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

do emprego aumentaram (em relação directa com a flexibilidade). O sector dos serviços tem vindo a ganhar importância enquanto que a indústria transformadora tem declinado (terciarização).

Segundo GOLDSMITH [1997: 535], as pessoas que não têm emprego, que recebem baixos salários ou que deixaram de ter assistência social não podem comprar muitos bens e serviços. Deste modo, à medida que o consumo decresce, a economia formal vai oferecer menos empregos, o que vai originar uma maior descida do poder de compra e do consumo privado e, conseqüentemente, ainda menos empregos. Assim, ao marginalizar tantas pessoas, a economia formal acaba por marginalizar-se a si própria, abrindo caminho à economia informal e subterrânea.

**Quadro I.1 - Abordagens do planeamento e desenvolvimento regionais**

Aspecto ou característica	Modelo tradicional	Novo modelo
Direcção dominante da política	Descendente ( <i>Top-down</i> )	Descendente/ascendente ( <i>Bottom-up/top-down</i> )
Modelo de governo	Centralizado	Delegado
Método de abordagem	Dominado pelo estado	Partenariado
Modelo de financiamento	Baseado nos projectos	Abordagem programática
Paradigma organizacional	Fordista	Pós-fordista
Integração das políticas	Impostas a partir do centro	Coordenação ao nível regional
Objectivos estratégicos chave	Promoção máxima do crescimento económico regional	Desenvolvimento regional equilibrado
Principal alvo das políticas	Grandes empresas transformadoras	Tamanhos e tipos diversificados de empresas
Instrumentos das políticas	Regulação burocrática, estímulos financeiros, serviços consultivos, prestação pública geral e indústrias nacionalizadas	Grande autonomia, algum apoio financeiro, serviços de apoio e de aconselhamento e prestação mista pública/privada/voluntária
Chaves da competitividade	Economias de escala	Inovação, funcionamento em rede e partenariado
Alvo económico	Investimento do sector público	Equilíbrio entre o investimento público e privado
Conteúdo social	Reduzido e paternalista	Elevado com ênfase no papel da comunidade
Abordagem ambiental	Criar 'espaços verdes' de forma a atrair investimento	Amplas ideias de desenvolvimento sustentável e modernização ecológica

Fonte: ROBERTS e LLOYD, 1999: 528

A prossecução de economias de escala foi substituída por uma ênfase na produção de pequenos lotes e marketing de nichos de bens e serviços. Em vários contextos, as organizações hierárquicas de larga escala deram lugar a pequenas e médias empresas com estruturas de gestão menos pesadas (Quadro I.1).

Todavia, as grandes empresas, nomeadamente as transnacionais têm vindo a ganhar peso, devido a dois processos: em simultâneo, a divisão do trabalho e a especialização das tarefas; e a externalização de um número crescente de actividades. Estes processos visam a flexibilidade e a redução de custos, por forma a sustentar as flutuações do mercado, donde a multiplicação dos contratos de trabalho precários, o desenvolvimento da subcontratação e da descentralização.

Evidentemente, estas lógicas combinam-se de forma diversa segundo os lugares, as conjunturas, as empresas e os sectores.

Em suma, esta nova organização económica tem conduzido a novas tendências no mercado de trabalho: precarização crescente de numerosos empregos (em relação directa com a flexibilidade); acréscimo das desigualdades salariais e dificuldade de acesso ao mercado de trabalho por parte dos estratos mais jovens da população e de indivíduos menos qualificados em relação às competências exigidas; enfraquecimento das solidariedades colectivas; exigência crescente da qualificação social (ou capacidade de um indivíduo se integrar num grupo); vulgarização do trabalho a tempo parcial, com contratos a prazo e auto-responsabilização pela sua empregabilidade; feminização e terciarização do emprego, com o aumento da oferta de postos de trabalho em alguns segmentos, nomeadamente em posições altamente qualificadas e em sectores mal pagos e de trabalho intensivo como a hotelaria, restauração e distribuição.

De igual modo, as empresas estão cada vez mais desterritorializadas, uma vez que os seus modos de funcionamento não correspondem aos territórios onde estão adstritas, ultrapassando as fronteiras desses mesmos territórios. Por isso, com facilidade recorrem a deslocalizações das suas unidades produtivas.

Num sistema global, em que a informação está mais acessível, o que vai marcar a diferença será o saber-fazer, ou seja, a capacidade de análise, de crítica e de inovação, a par do espírito de iniciativa. Neste sentido, alguns autores alertam que o planeta não é mais essa ‘aldeia global’ que convoca indistintamente todos os indivíduos e todos os povos à volta dos mesmos acontecimentos globais, mas um arquipélago com os seus pólos de excelência tecnológica e as suas imensas margens de sub-contratação, onde *“as ilhas correspondem às situações integradas em redes (físicas e imateriais) de âmbito nacional e sobretudo supranacional e os espaços submersos aos casos de desconexão relativamente a essas mesmas redes”* [FERRÃO, 1992: 25]. Outros autores advertem ainda que a tecnologia serve para centralizar cada vez mais o poder, uma vez que o acréscimo de poder dos indivíduos poderá ser só aparente (dualismo entre o poder virtual e o poder real).

Todas estas transformações induziram efeitos sobre domínios cruciais da vida das cidades e dos cidadãos, dando origem à ‘cidade pós-fordista’. Esta cidade caracteriza-se por um ‘regime de acumulação flexível’ que cria novas relações sociais e territoriais, transformando estilos de vida e de valores.

#### 1.2.1.1.2 - *O carácter abrangente e ambíguo do fenómeno da globalização e o seu papel na potenciação das cidades de média dimensão*

O vocábulo “*globalização*” (ou “*mundialização*”), é utilizado, frequentemente, de forma bastante ambígua: desde um simples catálogo de tudo o que parece diferente, como os avanços ao

nível da tecnologia, o uso alargado dos meios aéreos, a especulação monetária, o acréscimo dos fluxos de capital entre os vários países, a *'hollywoodização'* da cultura, o marketing de massas, o aquecimento global, a biotecnologia e a manipulação genética, o poder das firmas transnacionais, a nova divisão internacional do trabalho, a mobilidade internacional do trabalho, a redução de poder dos estados-nação, o pós-modernismo ou o pós-fordismo [MARCUSE, 2000]. A problemática vai mais além da ambiguidade terminológica, pois é difícil discernir quais as causas e as consequências de quê. De facto, neste âmbito, os discursos reducionistas são de evitar, pois está-se perante uma realidade bastante complexa.

De uma forma simples poder-se-á dizer que a globalização (ou mundialização) económico-financeira corresponde ao fenómeno que tem conduzido a uma nova organização do capitalismo económico e financeiro que se concretiza na internacionalização das trocas comerciais, na organização das actividades produtivas em bases mundiais e na mobilidade crescente dos capitais, das tecnologias e das pessoas, levando a uma nova forma de estruturação territorial, através da progressiva abolição das fronteiras nacionais. Este fenómeno acelerou-se durante a década de 1990 devido ao colapso do comunismo que pôs fim à “guerra fria”, criando desta forma as condições propícias à aceleração do desmantelamento dos proteccionismos e dos controlos que limitavam a liberdade de circulação de pessoas e o livre desenvolvimento da economia internacional.

Deste modo, o fenómeno da globalização deve-se, em parte, ao impacte do progresso tecnológico sobre a produção e o trabalho a nível mundial e às consequências do processo de liberalização e integração económica devidas aos acordos de livre comércio<sup>23</sup>, só possíveis com um clima de relativa abertura das relações internacionais (embora este clima de abertura tenha tendência para esfriar devido à ‘paranóia’ do terrorismo).

A globalização corresponde, deste modo, a uma forma particular de capitalismo, com a expansão das relações capitalistas tanto em extensão (geograficamente), como em profundidade (penetrando cada vez mais nos aspectos da vida humana). Segundo MARCUSE [2000], existem dois aspectos distintivos da evolução das relações capitalistas nos últimos anos que são frequentemente reunidos sob a designação de globalização: desenvolvimentos na tecnologia e desenvolvimentos na concentração do poder económico. A relação entre avanços tecnológicos e a concentração do poder económico não é inevitável. A computadorização, o acréscimo de velocidade das comunicações devido a avanços nas tecnologias da informação, a capacidade para incrementar a capacidade de controlo, a velocidade crescente e a eficiência nos transportes (de pessoas e bens), facilitaram a flexibilização da produção e a automação de tarefas rotineiras, foram essenciais para o substancial aumento da concentração do poder económico a que se assiste. Mas



estes avanços na tecnologia podem ser usados de formas muito diferentes. Segundo aquele autor, os avanços na tecnologia podem significar, tanto que a mesma quantidade de bens e serviços podem ser produzidos com menos esforço, como que com o mesmo esforço se pode produzir cada vez mais. De qualquer das formas, teoricamente cada um poderá melhorar a sua situação, quer trabalhando menos, quer possuindo mais. No entanto, não é isto que acontece, pois a tecnologia não funciona assim, pois é dirigida e aproveitada pelos detentores do poder para aumentar e concentrar o seu controlo. Assim, a atenção necessita de ser centrada neste aspecto e não na tecnologia em si mesma, como atrás se demonstrou.

Neste sentido, a globalização da economia corresponde à ocorrência de várias mudanças interconectadas na economia internacional, caracterizando-se pelo carácter mundial dos fluxos de informação, de capitais, de mercadorias e de pessoas, adoptando-se uma visão mais alargada da procura e da concorrência, numa abordagem mais global da diversidade de situações nacionais ou regionais [MÉRENNE-SCHOUMAKER, 1996].

Ao mesmo tempo que ocorreram mudanças na economia internacional desenvolveram-se novas formas de concertação entre empresas e governos. Alguns autores argumentam que o planeamento económico nacional tem sido abandonado a favor da desregulação [NEWMAN e THORNLEY, 1996]. A desregulação da economia ao nível nacional foi acompanhada pela regulação da economia ao nível internacional (por exemplo, a OMC) e também ao nível das áreas de livre comércio regionais (UE, NAFTA, ASEAN, Mercosul, etc.).

Segundo GOLDSMITH [1997: 525], os governos nacionais ao assinarem o Uruguay Round do GATT e ao fundarem a OMC, aceleraram o crescimento económico global, onde supostamente se entraria numa nova era de prosperidade sem precedentes para todos, para tal foram retiradas todas as limitações ao comércio, fossem quais fossem as implicações sociais, ecológicas ou morais. Neste sentido, os governos nacionais delegaram o trabalho de dirigir os seus assuntos económicos numa burocracia internacional que está ainda mais distante da vida das pessoas, das preocupações locais e que é subserviente em relação às multinacionais que a economia global tem de facto a missão de servir [*Ibid.*, 531]. Neste sentido, não será a globalização em si, mas o neoliberalismo que lhe está associado que deverá ser alvo das maiores críticas.

Na União Europeia, o mercado único e uma maior integração económica e institucional tem originado um fenómeno de ‘continentalização’ ou ‘europeização’, que serviram para remover as barreiras nacionais e fomentar uma nova concorrência entre os territórios, tendo no entanto um carácter muito mais profundo do que a globalização, pois, a dimensão meramente económica da

---

<sup>23</sup> Saliente-se, por exemplo, a nível mundial o papel da OMC, ou a nível regional, a UE, a NAFTA, o Mercosul, etc.

UE, que tinha predominado até à década de 1990, cedeu progressivamente lugar a uma nova dimensão política e institucional, cada vez mais centralizada. Esta crescente concentração de poderes tem subtraído a soberania dos seus estados membros [PINTO, 2001].

Concomitantemente, o seu centro de gravidade tem-se deslocado para leste, primeiro com a reunificação alemã, no futuro com o alargamento a outros estados da Europa oriental. Com consequências para Portugal, pois acentua o seu carácter periférico em relação ao centro europeu (embora tenham ocorrido melhorias inegáveis nas redes de transportes e comunicações).

O fenómeno de globalização, nunca passa por um modelo único, já que as especificidades locais continuam a condicionar o modo como as formas e os processos de globalização transformam as economias e sociedades nacionais, ultrapassando em muito a vertente económica, como anteriormente se referiu, podendo distinguir-se diversos tipos de globalização (tecnológica, financeira, cultural, etc.). A globalização é uma forma particular de capitalismo (apoiado pelas políticas neoliberais), que conduz a um universo cada vez mais imprevisível; daí uma necessária adaptabilidade, com externalização, sub-contratação e produção em rede [NONJON, 1999]. Por outro lado, os antigos critérios de poder económico, nomeadamente, os factores estritamente materiais não são tão importantes, dando lugar a novas formas de concorrência, pela qualidade, pela variedade, pela reacção, pela diferenciação, dando novas hipóteses aos territórios que sabem jogar novas formas de competitividade: interdependência, cooperação local, valorização das redes de transporte, mobilização dos recursos, ambiente humano.

As empresas industriais transformam-se cada vez mais em sociedades de serviços, empresas voláteis sem capacidade transformadora. Esta forma de organização em rede ou em forma de 'sistema solar', com um grande número de fabricantes exteriores à volta de uma organização central onde estão concentradas as funções vitais da empresa, está particularmente adaptada para fazer face à concorrência, às mudanças de conjuntura, aos ciclos de produto muito curtos, ao progresso técnico muito rápido. A empresa em rede está no centro da desmaterialização das empresas, do domínio das estratégias financeiras sobre as estratégias produtivas, da morte da empresa-território. Assim, a lógica das redes e as novas formas de organização das empresas substituem as antigas hierarquias.

Devido à descentralização, algumas competências do estado-nação são delegadas ao estado-região, sendo criadas em alguns países entidades regionais economicamente e politicamente autónomas. As cidades e as regiões rivalizam em audácia a fim de captarem investimento externo: vantagens fiscais, publicidade sobre factores de atracção (fiscais, climáticos, de investigação); ultrapassando por vezes o estado nacional, exercendo pressão directamente sobre a Comissão Europeia a fim de obterem fundos. Por isso, o processo de globalização conduz à redução do poder

do Estado e, em concomitância, ao aumento de poder dos mercados (e em menor grau da sociedade civil). Assim, necessita-se de desenvolver uma série de ‘filtros’ que permitam proteger dos efeitos perniciosos da globalização, através da concepção e implementação de políticas inovadoras e inteligentes nesse sentido.

Se os *stocks* de recursos naturais e a importância da população absoluta não são os factores determinantes de uma prosperidade sustentável, os comportamentos das colectividades humanas tornam-se (ou são mais do que nunca) determinantes. O factor cultural permite aos pequenos estados se desenvolverem e a cooperação com outros estados dão-lhes os meios para competirem. Neste sentido, o passado do território, *‘à sua história, as identidades, as imagens, a ética, os valores, a cidadania, a participação, a negociação, a contratualização, a comunicação e informação são dimensões imateriais agora muito valorizadas e consideradas como recursos fundamentais para enfrentar os desafios de forma a afirmar e emancipar os territórios’* [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 47].

Se a globalização é marcada pela intensificação da consciência de pertencer a um mesmo mundo e de novas solidariedades mundiais, ela inclui também efeitos destruidores de unidade. A aptidão dos espaços em se integrarem nos processos de globalização são muito variáveis. Os diferenciais de desenvolvimento são extremos entre as regiões. De facto, num mundo globalizado, a difusão continua a ser espacialmente e socialmente selectiva.

O território (e mais particularmente as cidades) intervém assim na competitividade das empresas e é, desde logo, um factor importante de localização das actividades económicas, uma vez que são os locais que manifestam maior dinamismo endógeno os mais atractivos.

Deste modo, os principais desafios que se colocam aos territórios são os da competitividade/cooperação e da inovação no contexto de uma articulação equilibrada do local e do global [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 46]. De facto, *“as cidades como as empresas inscrevem-se num sistema de competição, de concorrência”* [KAISERGRUBER, 2001: 18], aquelas que não avançam, que estagnam, perdem terreno. *“Os movimentos de crescimento urbano e territorial fazem com que haja sempre um ganhador e um perdedor”* [*Ibid.*, 2001: 19]. No entanto, esta concorrência faz-se sobre um fundo de concentração urbana, pois os lugares cimeiros são raros.

De uma forma geral, a economia dos centros está desconectada da das periferias, pois as cidades funcionam em rede, mas, as trocas fazem-se mais entre pólos do que entre nações. Onde, uma estrutura piramidal de relações verticais, é substituída por relações horizontais entre grandes pólos unidos por bons meios de transporte. As periferias tornam-se, assim, espaços menos vitais, abandonados, mal integrados, ou quanto muito como meros fornecedores de recursos naturais, ou como áreas de lazer.

Neste sentido, a nível territorial, o fenómeno da globalização promove a concentração, nomeadamente favorecendo as grandes cidades, em detrimento das áreas de menor densidade, conduzindo, assim, a uma progressiva aceleração da desertificação das áreas rurais e menos dinâmicas. Em particular as designadas ‘cidades globais’, que centralizam o controlo das grandes empresas, pois, ao possuírem os centros de decisão, são as mais favorecidas. De facto, é em estas cidades mais dinâmicas que se encontra o terciário superior ou ‘quaternário’. O fenómeno da concentração do desenvolvimento não é novo, mas radicalizou-se com a aceleração e a amplitude da globalização. A velocidade dos transportes acentua a compressão do espaço mas hierarquiza de forma cada vez mais sistemática e desigual as vias de comunicação. De facto, *“a cidade é o local privilegiado onde as externalidades positivas e economias de aglomeração são possíveis e facilitam a inovação”* [BRASSEUL, 1999: 51].

O sistema urbano, considerado como estruturante e condicionador do desenvolvimento regional, assume um protagonismo crescente, passando o potencial competitivo de um território pela sua configuração. Conquanto, as grandes cidades beneficiem de vantagens económicas de proximidade (economias de aglomeração), sociais, culturais e informacionais, funcionando como centros de poder e de controlo à escala global [SASSEN, 1991], não obstante, é nessas grandes aglomerações que os problemas relacionados com o custo excessivo do solo, a poluição, pobreza, criminalidade, engarrafamentos e outras deseconomias, se revelam mais agudos.

Por seu turno, as cidades de dimensão média, apresentam características suficientes para beneficiarem das economias de escala, sem terem ultrapassado os limites do congestionamento do ponto de vista ecológico, social e económico. Estas cidades parecem, pois, situar-se no ponto de encontro entre modernidade e bem-estar, inovação e tradição; têm, no entanto, muita dificuldade em atrair as instituições e empresas de envergadura internacional, o que as mantém afastadas da cena mundial.

No entanto, as cidades de média dimensão podem explorar as oportunidades que a integração global lhes oferece. Para tal, devem possuir ou potenciar [CCE, 1999c]:

- ? Uma economia local diversificada e flexível, que alie a indústria, os serviços, a cultura, o lazer e o turismo, e que dê especial destaque à capacidade empresarial e às PME que assegurem uma maior percentagem de novos empregos e sejam inovadoras;
- ? Uma boa oferta de capital humano para explorar o crescimento e a inovação nos sectores económicos baseados no conhecimento e a capacidade de aprendizagem ao longo da vida através de fortes ligações entre a oferta e a procura de capital humano especializado;
- ? Boas infra-estruturas de comunicações, incluindo a tecnologia da informação, ligações de transportes que garantam a acessibilidade interna e externa, e estratégias de internacionalização tendentes a promover o intercâmbio, a criação de redes e a aprendizagem entre diferentes meios económicos e sociais;

- ? Um bom ambiente urbano em termos de recursos naturais e físicos, que por sua vez dependem de sistemas eficazes de controlo da poluição, infra-estruturas ambientais e transportes eficazes, e sistemas de planeamento da utilização dos solos que promovam a utilização mista e um ambiente urbano atraente;
- ? Uma boa qualidade de vida em termos sociais e culturais e um ambiente seguro;
- ? Uma boa administração urbana que promova abordagens integradas e parcerias com vista ao desenvolvimento económico urbano;
- ? Ligações eficientes (mais rápidas e com menos custos) e funcionais com centros urbanos maiores e mais pequenos, incluindo a capacidade para estabelecer ligações eficazes com áreas rurais.

Daí que os sistemas produtivos de base territorial, tenham de apostar na inovação<sup>24</sup>, de formas muito diversificadas, mas apoiados sempre num suporte institucional e numa ‘atmosfera’ próprios:

*“Como a aprendizagem organizacional e a inovação são fenómenos de grupo e envolvem relações entre grupos, as contribuições individuais raramente produzem ideias criativas e soluções requeridas nas inovações complexas ou descontínuas”* [TUSHMAN e NADLER, 1986, cit. em SANTANA, 1999].

Os sistemas produtivos locais podem assumir as mais variadas formas, desde as cidades baseadas na aglomeração de serviços especializados e qualificados, aos pólos de alta tecnologia ou a sistemas produtivos de base local como os distritos industriais, por exemplo. Esta diversidade de configurações territoriais de sucesso está bem patente na grande variedade de enfoques teóricos com que têm sido tratadas estas questões, em busca da explicação para novas formas de organização espacial e, em particular, dos meios proporcionadores de inovação e da competitividade de um território (veja-se o caso dos ‘distritos industriais’, dos ‘sistemas locais de produção’ e dos ‘meios inovadores’).

Assim, as cidades de dimensão média (e os seus actores), num mundo globalizado, devem ter uma atitude inovadora, pró-activa, mas também reactiva: *“nada está já mais adquirido para uma*

---

<sup>24</sup> A *inovação* implica mudança: a mudança da organização ou instituição, seja como resposta a mutações internas ou externas, seja como forma de influenciar o seu próprio meio. Pode traduzir-se na adopção de novas tecnologias, sistemas organizativos, novos processos, produtos ou serviços, concebidos internamente ou adquiridos. Consiste, então, na adopção de novas formas mais eficazes para resolver os problemas, que entretanto vão surgindo, representando uma mudança descontínua com o passado, que torna obsoletas as competências existentes.

Associado ao conceito de inovação está o conceito de *revolução*. Nesta dá-se uma ruptura com os modos habituais de pensar e de agir, envolvendo o reconhecimento de que a pactuação com o *status quo* e a resistência à mudança podem impedir o desenvolvimento e a implementação de novas soluções [SANTANA, 1999: 24]. Neste sentido, às revoluções estão associadas inovações de grande amplitude que conduzem a mudanças radicais. Convém, também distinguir entre *reforma* e *transição* política. Segundo KESKINEN [1999], a reforma significa que os procedimentos políticos são modernizados mas mantêm-se as estruturas de poder. Ao contrário num período de transição, o poder é redistribuído, e assim, cada vez mais actores são envolvidos. Existem três formas principais para mudar as estruturas de poder: desintegração interna e posterior colapso; revolução externa que obrigou ao seu colapso; transferência voluntária de poder para outros agentes, nomeadamente em benefício da sociedade civil, conduzindo a um poder partilhado, que é um dos fundamentos da “*governância*” como adiante se explicitará.

*cidade, e a inovação deve ser permanente, mesmo para a cidade cuja imagem de modernidade seja evidente*” [KAISERGRUBER, 2001: 19].

Neste sentido, as cidades de média dimensão desempenham um papel crucial em contrariar a tendência de marginalização ao integrarem o rural e o urbano. Neste sentido, para os territórios responderem positivamente aos desafios, as localidades devem atrair e fixar recursos qualificados ao mesmo tempo que criam meios de coesão social. Da mesma forma se considera fundamental a revalorização dos recursos materiais próprios, a sustentabilidade e o ambiente [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 47].

Certamente, que na era da instantaneidade, da abolição das distâncias, da mobilidade acrescida, alguns autores advoguem a *“morte da distância”* [CAIRNCROSS, 1997]. Contudo, a globalização tem, em particular, posto em evidência o papel dos territórios. Com efeito, contrariamente a uma ideia largamente difundida, a globalização não implica o desaparecimento dos territórios mas põe em evidência especificidades territoriais como meios de criar vantagens competitivas [STORPER e HARRISON, 1994]. Duas razões essenciais explicam este fenómeno: os *recursos endógenos* e as *instituições*. Tanto os recursos endógenos como as instituições estão ligadas aos territórios e contribuem, desta maneira, para a sua diferenciação. Logo a globalização conduz à multiplicação dos sistemas territoriais de produção que entram em concorrência uns com os outros. Todavia, a competição entre estes sistemas não só depende do custo dos factores de produção, mas também da sua capacidade de inovação. Só os territórios que sabem aprender e adaptar-se permanentemente às novas condições impostas pela globalização permanecerão competitivos. Assim, a globalização sendo um fenómeno incontornável, não significa, portanto, a uniformização mundial, em vez disso representa uma transformação acelerada das hierarquias e o aumento da diversidade, apresentando sérias ameaças mas também um manancial importante de oportunidades para os territórios locais desde que estes se saibam inscrever além das suas fronteiras iniciais, sobre territórios locais mais vastos.

Neste contexto não importa somente o bom funcionamento interno do território considerado, mas também a sua articulação externa com outros sistemas e a sua capacidade em apreender as transformações de um mundo em constante mutação. É necessária, então, uma articulação entre o local e o global, entre o endógeno e o exógeno, de forma a criar dinamismo no sistema. Até porque as nações são cada vez mais interdependentes:

*“A dinâmica da interdependência será melhor compreendida se pensarmos o globo não como um mapa das nações, mas como uma carta meteorológica onde os sistemas atmosféricos rodopiam sem ter em conta as fronteiras nacionais e onde os centros de altas e baixas pressões criam novas condições climáticas muito mais além do lugar da sua formação”* [SOEDJATMOKO, 1985, *cit. em* NONJON, 1999].

### 1.2.1.2 - Outras mutações que afectam a forma de encarar as cidades

Num contexto pós-moderno, J. GONÇALVES [1995] fala de ‘crise urbana’, enquanto fenómeno global, sendo composta por problemas concretos que se conjugam e dão uma imagem negativa da cidade: a *crise da comunicação* (as cidades actuais não favorecem as trocas comunicativas, sufocando as relações sociais e reduzindo ao mínimo o contacto e as trocas); a *crise das relações sociais* (os contactos são difíceis e são agravados pela segregação espacial que torna opaca a estrutura social existente, pois os contactos entre indivíduos de diferentes estatutos são diminutos); a *crise da territorialidade* (o automóvel isola o homem, não lhe permite mais que estabelecer tipos de relações elementares à excepção da competição, da agressividade e dos instintos destrutivos); e a *crise do espaço vital e patologias urbanas* (o problema das grandes densidades: superpovoamento e criminalidade). Além disso, outras mutações têm ocorrido, como a seguir se discrimina.

#### a) Transformações sociais

A nível social, evidências recentes mostram como a globalização da economia e a introdução de novas tecnologias nos processos de produção, sem a aplicação de mecanismos correctores, tendem a aumentar as desigualdades sociais, a pobreza, o desemprego e a insegurança. Em termos demográficos, assiste-se a uma estagnação da população europeia e ao seu progressivo envelhecimento. Assiste-se, também, a uma crescente diversidade étnica da sociedade e a mudanças nas relações familiares (as relações entre pais e filhos e as relações entre esposos tornou-se mais igualitária).

Como consequência ocorreram alterações na relação entre o Estado e os cidadãos (estes são menos cumpridores, respeitam menos a autoridade e envolvem-se menos nas questões comunitárias) [INGLEHART, 2001], evidenciadas pelo decréscimo de participação nas eleições e no declínio de confiança nas instituições tradicionais (Estado, Igreja, etc.); ocorreu uma diminuição do fosso de conhecimento/competências entre os líderes políticos e a classe média cada vez mais escolarizada. Assim, governar tornou-se mais difícil do que costumava ser, uma vez que o público é cada vez mais crítico e exigente.

Por isso, têm emergido novas formas de representação e de participação pública, permitindo expandir as formas de os cidadãos participarem na concepção das políticas públicas, dentro do quadro geral da democracia representativa no qual os parlamentos continuam a desempenhar um papel central. Os cidadãos, crescentemente, exigem maior transparência e responsabilidade dos seus governos e requerem maior participação pública na modelação das políticas que afectam as suas vidas, de forma a ultrapassar o “défice democrático”. Os cidadãos educados e bem informados esperam que os governos tomem em consideração os seus pontos de vista e conhecimento quando tomem decisões. Envolver os cidadãos na concepção de políticas permite aos governos

responderem a essas expectativas e, ao mesmo tempo, conceber melhores políticas e melhorar a sua implementação.

**b) Um novo quadro geopolítico**

Caminha-se, concomitantemente, para um novo quadro *geopolítico* caracterizado pela imprevisibilidade. Com o colapso dos regimes comunistas a situação geopolítica actual caracteriza-se por uma série de dualismos: integração *versus* diferenciação, universalização *versus* singularidade, pró-americanismo *versus* anti-americanismo. Actualmente existe uma convivência contraditória entre as forças da globalização e as da fragmentação. As relações internacionais são cada vez mais instáveis, uma vez que os aliados de outrora poderão ser os contendores de amanhã.

**c) Nova organização interna da administração pública**

A organização da *administração pública* tem evoluído dando respostas a algumas exigências que têm surgido. No entanto, mesmo assim, as mudanças externas ocorridas têm ido muito além da capacidade de assimilação e adaptação da máquina burocrática. De facto, a *burocracia* da administração pública, entendida como uma autoridade, como ‘aparelho’ hierarquizado, como ‘máquina’, abstracta e impessoal, onde os burocratas, por diferente que seja o seu carácter, mais não são do que peças de um ‘mecanismo’, está sendo cada vez mais contestada a favor de estruturas organizativas mais eficientes e flexíveis, embora de forma muito lenta. De facto, não excluindo totalmente a burocracia, a realidade presente necessita de instituições flexíveis e adaptáveis, que produzam bens e prestem serviços de elevada qualidade, que sejam receptivas às necessidades dos seus clientes e cidadãos, que se movam pela persuasão e incentivos, que dêem aos seus empregados e colaboradores um sentido de controlo e de pertença e que dêem poder e capacitem os seus cidadãos em vez de simplesmente os servir. Pois, o *autoritarismo*, caracterizado pela *arbitrariedade* (as decisões impostas a partir de cima, sem nenhuma justificação moral, racional e humana, muitas das vezes formulando exigências exageradas e absurdas), a injustiça (a culpabilidade considerada sempre como evidente e sem necessidade de prova) e a punição, está caindo em desuso a favor de processos de negociação e parceria.

As limitações orçamentais têm reduzido a disponibilidade de recursos por parte do sector público. Ao mesmo tempo, os processos de *descentralização administrativa*, em muitos países, acarretaram um acréscimo de responsabilidades para as cidades – mas nem sempre um acréscimo de recursos para as apoiar, resultando em pressões fiscais que ameaçam minar a capacidade de acção a nível local [CCE, 1999c]. A descentralização das competências urbanísticas favoreceu a adaptação da legislação urbanística às particularidades de cada região, substituindo o planeamento normativo e centralizado [GUERRA, 2000]. Além disso, assiste-se ao acréscimo do *regionalismo*, entendido este como o redesenho administrativo das regiões urbanas funcionais de forma a permitir resolver os problemas inerentes à fragmentação autárquica dentro das áreas metropolitanas.



**d) Falta de confiança na administração pública e a dificuldade em envolver os cidadãos**

Devido à quebra nos níveis de confiança no governo e nas principais instituições públicas, ao crescente abstencionismo político e à quebra da militância nos partidos políticos, a democracia, enquanto sistema político, está sobre pressão [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]. Neste sentido, os métodos tradicionais de auscultação dos cidadãos (nomeadamente a consulta pública) não funcionam, resultando na exigência e no apelo por uma maior transparência e responsabilidade dos governos e em formas mais inclusivas de formulação de políticas e tomada de decisão [EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU AND THE REGIONAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, 2000].

Durante os últimos anos, muitos comentadores têm argumentado que a administração pública não está “em sintonia” com os cidadãos – um fenómeno generalizado a todas as democracias ocidentais. Para resolver este fenómeno devem ser encontrados processos mais inovadores, transparentes e inclusivos na forma como os governos, sejam eles locais ou nacionais, desenvolvem políticas e prestam serviços aos cidadãos.

Por outro lado, os cidadãos possuem níveis mais elevados de escolaridade, havendo uma mutação da predominância dos valores materialistas para as questões da “qualidade de vida” (tal como a preocupação pelas questões ambientais) e um declínio no respeito pela autoridade e hierarquia [OCDE, 2001]. Além disso, crescentemente, os cidadãos valorizam a democracia como sistema de governo, mas exigindo maior transparência e responsabilidade, bem como uma maior participação pública nas questões que os afectam. Assim, um número crescente de cidadãos tem vindo a reclamar o seu lugar, e o seu envolvimento tornou-se, por essa razão, uma ferramenta importante de forma que os agentes públicos ajudem a reparar a quebra de confiança nas instituições. Tal só será possível impulsionando um processo bidireccional de aprendizagem entre cidadãos e entidades públicas. Ambos devem trabalhar em conjunto com vista a encontrarem um terreno comum durante o processo de decisão. No entanto, os esforços para reparar os níveis de confiança e fomentar a participação pública são difíceis de implementar devido:

- ? Como Robert PUTNAM refere, a participação cívica ao nível das associações locais (ou “capital social”) tem decrescido. Assim, numa altura em que os agentes públicos querem envolver os cidadãos, são estes próprios que têm falta de auto-confiança para influenciarem a mudança social [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]; além disso, os cidadãos que optam por se envolver fazem-no a título pessoal;
- ? Assiste-se a um peso crescente dos grupos de pressão que canalizam as suas preocupações para assuntos do seu interesse;
- ? Os cidadãos continuam a procurar os líderes políticos que “podem salvá-los”. Este síndrome de “cavalo branco”, no fim de contas, impede os cidadãos de se mobilizarem, de participarem, e de, assim, fortalecerem o sistema político;

- ? Outro aspecto de ordem cultural a considerar é o fenómeno do ‘individualismo’, pois o processo de personalização promoveu o valor da realização pessoal, do respeito pela singularidade subjectiva. Na era pós-moderna o direito de o indivíduo ser absolutamente ele próprio é inseparável de uma sociedade que erigiu o indivíduo livre como valor principal, onde se busca uma identidade própria e não a universalidade como motivo das acções sociais e individuais [LIPOVESTSKY, 1989];
- ? A burocracia e a dimensão excessiva da administração pública e do mundo empresarial usurparam os “espaços livres” da sociedade civil<sup>25</sup>. As grandes empresas, em particular, têm exercido uma influência excessiva em muitas instituições públicas [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]. O tamanho e a influência nefasta destas organizações conduzem a problemas de irresponsabilidade, inflexibilidade e indiferença.

*“Se a democracia é o ‘governo do povo para o povo’, é difícil encarar como verdadeiramente democrático o tipo de sistema político em que vivemos, no qual as pessoas limitam a sua contribuição ao governo no acto de votar em cada 4 ou 5 anos num candidato sobre cuja condução política não têm qualquer controlo até à próxima eleição”* [GOLDSMITH, 1997: 530].

Segundo este mesmo autor, isto acontece porque o mundo empresarial domina a arte de influenciar os resultados eleitorais através de campanhas de relações públicas em massa cada vez mais sofisticadas<sup>26</sup>. Se, de facto, o governo pertence aos cidadãos, então, estes têm o direito e a obrigação de participarem no quotidiano do governo e, evidentemente, que não é a nível nacional que o podem fazer. A sua participação só pode ser efectuada a nível local, entre aqueles que se conhecem, que se encontram com regularidade e entre os que têm os mesmos interesses e pontos de vista [*Ibid.*].

Contudo, assiste-se a uma maior exigência de transparência. Os cidadãos já não admitem que os processos de planeamento e de gestão urbanística sejam elaborados por um grupo de decisores e técnicos em ambiente de obscurantismo e discricionariedade dificilmente admissíveis em sociedades democráticas. A esta nova forma de governo mais aberta e participada, numa estreita relação e cooperação entre o sector público e os agentes e actores económicos e sociais tem-se designado por ‘governância’.

**e) A influência da ideologia neoliberal e as novas formas de governância urbana**

Tem-se registado, também, um declínio na prestação de serviços por parte de organismos públicos isolados e um crescimento dos modelos baseados em parcerias. As cidades deixaram de ser meros receptáculos de políticas do estado central, pois cada vez mais se empenham em

---

<sup>25</sup> A *sociedade civil* pode ser compreendida como contendo os actores ou agentes ao nível local – de forma organizada –, exceptuando as instituições públicas e as empresas.

<sup>26</sup> Segundo MCCHESENEY [1996], o *capitalismo*, embora tenha favorecido o aparecimento dos regimes democráticos modernos, também tem contribuído para limitar a viabilidade dessa *democracia*. Por um lado, o capitalismo tende a criar uma base distorcida que permite a uma pequena parte da sociedade, os mais favorecidos, terem demasiado poder sobre o processo de decisão político e económico em detrimento do equilíbrio da sociedade. Por outro lado, o capitalismo encoraja uma cultura que coloca o prémio nos valores comerciais e minimiza os ideais comunitários. Deste modo, o capitalismo abala dois pré-requisitos para a democracia genuína.

implementar políticas de desenvolvimento em associações e parcerias variadas, bem como a exigência crescente de uma democracia participativa (a juntar à democracia representativa)<sup>27</sup>; um ‘novo urbanismo’, com um desenvolvimento urbano menos expansivo na periferia e um acréscimo das reestruturações urbanas de grande complexidade no interior das cidades, visando a ‘sustentabilidade urbana’; num contexto de cenários de desenvolvimento incertos (*em secção posterior – 2.1.1. – será desenvolvida esta temática*). Ao nível territorial, na actualidade, assiste-se ao fenómeno da polarização territorial.

### **1.2.2 - Metropolização e megapolização: o papel crescente das grandes cidades**

A urbanização, processo de crescimento das cidades, é a consequência da crescente mobilidade e do poder de atracção de alguns territórios. Embora não seja um fenómeno novo, actualmente os ritmos de crescimento desmesurados e altamente localizados, geram graves problemas ambientais, económicos, culturais e sociais, em uma série de cidades.

A nível mundial, as tendências divergem segundo o grau de desenvolvimento dos territórios. Nos países em desenvolvimento, o processo de urbanização caracteriza-se por uma concentração crescente de população urbana nas *megápoles*<sup>28</sup>, enquanto que os países desenvolvidos conhecem uma desconcentração da população urbana resultante da desindustrialização e terciarização da sua economia, ou seja, enquanto que a taxa de crescimento da população urbana tem tendência a estabilizar neste último conjunto de países, ao contrário, as megápoles localizadas no Sul do planeta continuam a crescer (embora tenha havido um ligeiro abrandamento)<sup>29</sup>.

Perante esta situação, a ‘metropolização’ e a ‘megapolização’ são dois processos diferentes, mas relacionados. A *metropolização* é um fenómeno de poder económico, que traduz o crescimento das principais cidades devido à crescente concentração dos serviços e à polarização económica [VELTZ, 1996]. É uma forma particular de polarização, que conduz os sectores mais

---

<sup>27</sup> Segundo VOOGD e WOLTJER [1999: 837], na democracia *directa* (participativa ou deliberativa) os cidadãos tomam eles próprios as decisões, enquanto que na democracia *indirecta* (ou representativa) são os seus representantes que decidem. A democracia *maioritária* aceita que a maioria (metade do grupo mais um elemento) tome a decisão. Uma democracia *consensual* visa alcançar um amplo consenso para suportar as decisões. A combinação das diferenças conduz-nos a diferentes tipos de participação.

<sup>28</sup> Estas são cidades muito grandes (ou megacidades, a ONU classifica-as como contendo mais de 8 milhões de habitantes), onde ocorre um sobrepovoamento endémico que se dilui no espaço seguindo uma lógica centrífuga. O seu mecanismo de atracção funciona mais a partir de fenómenos culturais do que propriamente económicos, conduzindo a uma sobre-urbanização ou hipertrofia urbana.

<sup>29</sup> As situações macrocéfalas, ou seja, o domínio de uma grande cidade num dado território, não são um fenómeno desconhecido na hierarquia urbana dos países desenvolvidos, mas em alguns países do ‘terceiro’ e ‘quarto’ mundos é, ainda mais, exagerada e desproporcionada. Nos países mais desenvolvidos o crescimento das grandes cidades parece ter estagnado, ou cresce a ritmos muito lentos. As razões podem-se encontrar nas suas dinâmicas internas, nas estruturas demográficas, nos processos de contra-urbanização ou descentralização que alimentam outros aglomerados de menor dimensão e devido à estagnação populacional. Ao contrário, as grandes aglomerações dos continentes africano e asiático continuam a crescer, ainda que a ritmos levemente mais moderados do que aqueles ocorridos nas últimas décadas.

dinâmicos a instalarem-se de preferência em algumas cidades de grande dimensão. Os empregos criados são na sua maioria qualificados, como os serviços de apoio às empresas de nível elevado (actividades financeiras, seguros, imobiliário, serviços de aconselhamento, publicidade, serviços informáticos), mas também menos qualificados, como o comércio por grosso ou a logística. Deste modo, a metropolização corresponde ao movimento de concentração económica e financeira acompanhado de uma reticulação hierarquizada das grandes aglomerações urbanas [BURDÉSE *et al.*, 1998], onde a metrópole domina e está no topo da hierarquia urbana [DUREAU *et al.*, 2000].

Nos denominados países ‘periféricos’ existe um ‘divórcio’ entre a economia dominante e a demografia urbana. Nestes países a ‘precipitação urbana’ é mais activa e mais rápida, pois a economia mundial e as inovações tecnológicas estão na origem de um povoamento urbano inédito, mas elas não o dirigem e não o apelam. Esta urbanização prossegue por si própria, compreendendo lugares onde as actividades económicas estão quase ausentes ou os empregos são precários e em número reduzido. Os mecanismos tornaram-se mais culturais do que propriamente económicos e a explosão demográfica, que também concorre para esta revolução urbana, alimenta-a poderosamente. Este processo tem sido designado por *megapolização*. A sua etimologia insiste na independência do crescimento demográfico em relação ao desenvolvimento económico, pois só faz referência à dimensão do agrupamento humano (a cidade enorme). De facto, é este agrupamento que prevalece, de tal forma que a função residencial domina todas as outras funções urbanas. A economia urbana torna-se, em grande parte, secundária, pois não é indutora do povoamento urbano, mas induzida por este mesmo povoamento, originando situações de pobreza alarmantes. Assiste-se, assim, à urbanização sem desenvolvimento<sup>30</sup>, tendo como consequência um défice de empregos urbanos e o crescimento da economia informal e subterrânea e a consequente marginalização de vastas camadas de população.

Deste modo, a polarização urbana acarreta aspectos positivos mas também negativos, motivados pelo facto de o processo de urbanização mundial estar não só caracterizado pelo crescimento da população urbana, mas também pela forte migração das actividades económicas dos centros de menor dimensão para os centros de maior dimensão. Assim, esta urbanização é não só muito desigual, como se traduz na desertificação das regiões rurais num mundo globalizado, donde a importância de implementar uma rede urbana mais equilibrada com cidades de menor dimensão.

---

<sup>30</sup> Nestes países devido à fraca produtividade do sector agrícola e à sua especialização em culturas de exportação (nomeadamente servindo como matérias-primas para as agro-indústrias e não como culturas alimentares que supram as necessidades das populações locais), provocam a dependência alimentar perante os países produtores de cereais, que são, *grosso-modo*, os países desenvolvidos. Além disso, são economias que favorecem as importações em detrimento da produção local, quer no que respeita aos produtos agrícolas, bem como no que se refere aos produtos manufacturados. Este impacte é maior, até, porque as grandes aglomerações urbanas estão localizadas em áreas litorais, e por isso, com boa acessibilidade perante o exterior.

**Quadro I.2 - Síntese das mutações e desafios para as cidades de média dimensão**

Mutações	Implicações	Desafios/Apostas
<i>Técnicas e tecnológicas</i>	Reforço da mobilidade, flexibilização da produção e automação de tarefas, aumento da capacidade de controlo e concentração do poder económico: contexto de simultaneidade.	Aposta na inovação, em boas infra-estruturas de comunicação e no capital humano, apostando no conhecimento e no <i>saber-fazer</i> .
<i>Económicas</i>	Novo paradigma organizacional: do Fordismo ao pós-Fordismo – flexibilidade, integração, adaptação rápida, importância da organização e da componente imaterial; do industrial ao pós-industrial (terciarização das actividades económicas e polarização territorial); internacionalização da economia e globalização – desregulação da economia ao nível nacional e sua regulação ao nível internacional; imprevisibilidade, multiplicação e intensificação dos fluxos entre territórios e acréscimo da concorrência internacional; transformação acelerada das hierarquias e aumento da diversidade; construção da União Europeia – maior integração económica e institucional, removendo as barreiras nacionais, fomentando uma nova concorrência entre territórios e debilitando os estados nacionais.	Economia diversificada, próspera e flexível, apostando na competitividade, cooperação e inovação, num contexto de articulação equilibrada entre o local e o global; novas formas de organização produtiva (adaptabilidade, externalização, sub-contratação, relações de complementaridade e de sinergia); novas formas de concorrência, pela qualidade, pela variedade, pela reacção, pela diferenciação, dando novas hipóteses aos territórios que sabem jogar novas formas de competitividade: interdependência, cooperação local, valorização e mobilização dos recursos, ambiente humano, estratégias defensivas e ofensivas; desenvolvimento de ‘filtros’ que protejam de alguns efeitos perniciosos da globalização.
<i>Geo-políticas</i>	Quadro geopolítico caracterizado pela imprevisibilidade e instabilidade.	Capacidade permanente de adaptação e de inovação.
<i>Culturais</i>	Do Modernismo ao pós-Modernismo – desregulação, flexibilidade, heterogeneidade (diversidade), incerteza, fragmentação, descentralização e competição, ...	Adoptar uma atitude flexível, pró-activa e reactiva.
<i>Sociais e demográficas</i>	Estagnação e envelhecimento da população; diversidade étnica e escolarização crescente; individualização dos modos de vida; diminuição do fosso cognitivo entre os líderes políticos e a classe média; tendências de aumento das desigualdades sociais, da pobreza, do desemprego e da insegurança.	Desafio da sustentabilidade, protegendo e melhorando simultaneamente o ambiente urbano e criando uma boa qualidade de vida em termos económicos, sociais, culturais e ambientais; desafio da inclusão social, da democracia participativa e das novas formas de governância urbana (exigência crescente por um maior envolvimento da sociedade civil nos processos de planeamento).
<i>Político-administrativas e institucionais</i>	A influência da ideologia neoliberal, limitações orçamentais e novas formas de governância urbana, têm conduzido à redução do poder do Estado, ao peso crescente dos grupos de pressão e à criação de um novo relacionamento entre agentes: soluções de parceria, consensualização de estratégias como forma de responder à instabilidade e incerteza crescentes; evolução da organização interna da administração pública e um novo relacionamento entre os vários níveis do Estado; mudanças nas relações entre cidadãos e entre o Estado e os cidadãos (estes são menos cumpridores, respeitam menos a autoridade e envolvem-se menos nas questões comunitárias), evidenciadas pelo declínio de confiança nas instituições, no crescente abstencionismo político, na quebra da militância nos partidos políticos e na dificuldade em envolver os cidadãos nas questões públicas.	Exigência de maior transparência, agilidade e responsabilização da administração pública e em formas mais inclusivas de formulação de políticas e tomadas de decisão, caminhando das formas tradicionais de ‘governo’ para formas participadas de ‘governância’ urbana, apostando em abordagens integradas e parcerias com vista ao desenvolvimento económico urbano e a exigência de uma democracia deliberativa (a juntar à democracia representativa tradicional).
<i>Territoriais</i>	A expansão urbana está a dar lugar à reestruturação urbana; desconcentração da população urbana (resultante da desindustrialização e terciarização da economia) e polarização territorial (concentração crescente das actividades económicas nas cidades de maior dimensão); da hierarquia urbana (“espaço de pólos”) aos sistemas urbanos (“espaço de redes”).	Desafio do desenvolvimento qualitativo, apostando numa evolução harmónica das cidades através de um ‘novo urbanismo’ (crescimento menos expansivo na periferia e reestruturação do interior das cidades), onde se promovam as funções sociais e económicas respeitando as características arquitectónicas e culturais próprias de cada cidade e se estabeleçam ligações funcionais com outros territórios.

### **1.2.3 - Regular o processo de urbanização: a aposta nas cidades de dimensão média**

Restringindo-nos ao ‘mundo desenvolvido’ se, de uma forma geral, as grandes cidades são actualmente consideradas como inumanas, no outro extremo da escala, a pequena cidade e as áreas rurais, ainda que ofereçam uma qualidade de vida razoável, não oferecem emprego e serviços capazes de reter e atrair população. Parece, assim, que a consecução de uma distribuição de população equilibrada no território, com uma adequada qualidade de vida urbana, deve basear-se na tipologia das cidades de média dimensão, mas desde que se evite que estas fiquem afectadas pelas externalidades negativas que afectam as grandes cidades.

As cidades de média dimensão podem e devem jogar um papel mais activo face ao processo de concentração urbana, equilibrando os processos de polarização e travando o excessivo crescimento das grandes aglomerações urbanas<sup>31</sup>. Consoante as suas potencialidades, podem oferecer a oportunidade de obter um desenvolvimento mais equilibrado moderando o êxodo de população rural e aliviando a excessiva concentração nas grandes cidades.

Desta forma, podem desempenhar o papel de centros que contribuem para um processo de urbanização mais sustentável e territorialmente mais equilibrado, estabelecendo relações mais directas e equilibradas com o seu *hinterland*. Devido ao seu tamanho podem oferecer melhor qualidade de vida e onde os cidadãos poderão participar mais facilmente no governo e gestão da sua cidade.

Para a consecução daquela política é necessário implementar um processo de planeamento estratégico e criar redes de cooperação, com a finalidade de trocar experiências, metodologias e critérios técnicos de trabalho, contribuindo para um novo modelo de desenvolvimento urbano mais solidário, buscando o equilíbrio entre a competição com outras entidades territoriais e a cooperação interna dos seus actores. Este duplo imperativo da competição/cooperação orienta de forma inovadora as políticas urbanas.

### **1.2.4 - Da hierarquia urbana aos sistemas urbanos: as redes de cidades**

Devido às mutações territoriais e à alteração das formas de encarar o próprio espaço, a noção de hierarquia urbana tem vindo a perder sentido em proveito das noções de redes urbanas e sistemas urbanos, sendo assim o reflexo de uma profunda transformação na representação do território e dos mecanismos que comandam a sua organização. Convém, então, que nos

---

<sup>31</sup> Em Portugal, à semelhança de outros países europeus, a tendência tem sido para a concentração de actividades, bens e serviços nas grandes cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas e conseqüente abandono, de um modo geral, das áreas do país dotadas de menor acessibilidade. Por isso, convém alterar esta situação, retomando determinadas funções para as cidades mais pequenas, nomeadamente as de média dimensão.

interroguemos sobre as implicações desta mutação nos desafios que se colocam às cidades de média dimensão e ao ordenamento do território em geral.

Durante muito tempo, foi feita uma correspondência directa entre o tamanho demográfico das cidades e o nível funcional respectivo. Enquanto que as funções banais se encontravam em qualquer aglomeração, as actividades e funções mais raras só se encontravam nos centros urbanos de maior dimensão. Correspondia, portanto, a um sistema hierarquizado, em que todas as cidades do mesmo nível e do mesmo tamanho asseguravam as mesmas funções, enquanto que as cidades de um nível superior asseguravam todas as funções das cidades de nível inferior e outras funções mais raras, indo até ao topo da hierarquia, onde se encontrava a capital nacional, que assegurava as funções e as actividades mais raras, de forma que exercia a sua influência a todo o território nacional [MAY, 1993]. Em termos de funcionamento territorial, esta fase caracterizava-se por uma interdependência entre cada cidade e o seu *hinterland* e o carácter essencialmente ascendente das relações entre as cidades. De forma que cada cidade necessitava de uma área de influência imediata mais ao menos ampla para poder existir e se desenvolver, e ainda, quanto ao segundo aspecto, cada cidade necessitava obrigatoriamente de estabelecer relações com as cidades de nível superior de forma a aceder aos bens e serviços mais raros, dos quais não dispunha. De igual forma denotava-se uma ausência total de relações com as cidades de nível hierárquico inferior, uma vez que as funções mais banais destas cidades eram supridas pela própria cidade (Figura 1.1).

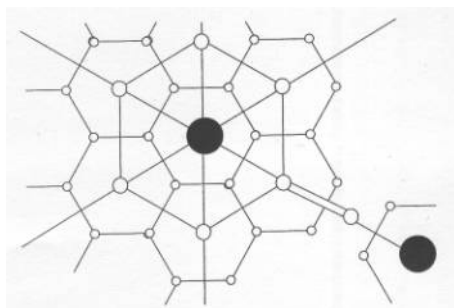


Figura 1.1 – Hierarquia urbana segundo CHRISTALLER (Fonte: ASCHER, 1998: 18).

Contudo, ultimamente, a hierarquia urbana foi modificada. Tal facto deveu-se, por um lado, às mutações ocorridas ao nível político-institucional, nomeadamente com o processo de integração europeia e o papel crescente do nível regional na definição de políticas, vindo pôr em causa a organização rígida e hierarquizante, centrada na capital nacional. Por outro lado, as transformações na organização económica com a crise do Fordismo, fizeram emergir formas mais flexíveis, e de adaptação mais rápida, de pensar o território e o seu funcionamento, emergindo o conceito de 'rede'. Entre essas transformações na organização económica com repercussões na dimensão territorial, são de salientar as seguintes [MAY, 1993]:

? A importância crescente, na organização produtiva, das fases a montante (investigação e

desenvolvimento, concepção) e a jusante (marketing e comercialização) assim como do conjunto das tarefas de gestão e de organização, repercutindo-se na composição da mão-de-obra, a favor do pessoal mais qualificado que constitui os segmentos mais estratégicos, conduzindo a uma repolarização metropolitana a favor das cidades mais importantes;

- ? As exigências de uma maior integração entre as fases de produção, entre tecnologias, entre funções, entre sectores, etc.; estas exigências que se vêm sobrepor às divisões territoriais anteriores, conduzem a uma intensificação dos fluxos de todas as naturezas entre os espaços distintos e distantes;
- ? Um grande desenvolvimento dos serviços de apoio às empresas e da componente imaterial. As dinâmicas de localização destas actividades são diferentes dos serviços de consumo das famílias, uma vez que não conduzem à equivalência entre dimensão demográfica das cidades e importância das áreas de mercado;
- ? A extensão e a transformação da internacionalização da economia traduz uma multiplicação e uma intensificação das trocas e dos fluxos entre territórios afastados.

Assim, as cidades inscrevem-se cada vez mais num contexto internacional, ou mesmo mundial, e as relações de complementaridade e de sinergia entre cidades de um mesmo nível tornaram-se cada vez mais importantes do que as relações entre cada cidade e as cidades da sua área de influência [MÉRENNE-SCHOUMAKER, 1996].

As *redes urbanas* ou *sistemas de cidades* consistem numa configuração territorial que se baseia nas interacções entre cidades, através de redes de transportes e de comunicações, e de dinâmicas ligadas à difusão de inovações. Uma rede possui uma estrutura, ou seja, o conjunto das relações duráveis entre os lugares, e uma dinâmica, uma vez que integra fluxos de natureza diferente [PAULET, 2000]. Salienta-se um papel maior das relações horizontais (com pólos do mesmo nível) sobre as relações verticais (pólo como área de influência) e a estrutura em rede das relações (nem piramidal e nem arborescente).

Estes processos estão na origem de três mudanças principais [MÉRENNE-SCHOUMAKER, 1996]: os centros de nível inferior ganham relevância, pelo acréscimo de trocas entre si, trocas induzidas por especializações superiores; a manutenção – ou talvez o reforço – das principais polarizações nacionais, as cidades capitais são as principais visadas pelo desenvolvimento das relações internacionais; o aparecimento de um número limitado de cidades internacionais e de um número ainda mais restrito de cidades globais [SASSEN, 1991], em que a área de influência é todo o globo.

Por outro lado, a morfologia das redes de cidades será diferente: a forma das redes de estrelas substituirá a da teia de aranha hierarquizada dando assim origem a um modelo de *'hubs and spokes'* (eixos e raios) (Figura 1.2) criado por lógicas de trânsito dos fluxos de bens, de pessoas e de informações, contendo os pontos privilegiados que oferecem fiabilidade e interconexão mais do que acessibilidade e fácil acesso [De ROO, 1993].



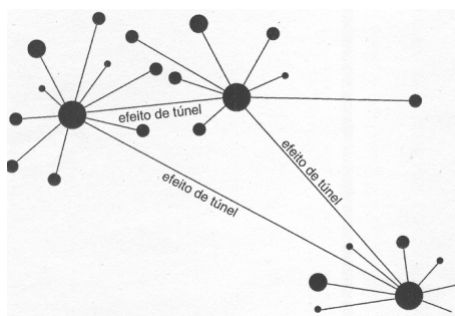


Figura 1.2 – Rede urbana em hubs e spokes (Fonte: ASCHER, 1998: 18).

De igual modo, VELTZ [1994] apresenta uma mudança na forma de estruturar o território, passando do território-zona para o território-rede. Esta forma tem como base um espaço topológico, em que a importância dos lugares depende mais dos fluxos que estabelecem com outros lugares do que com a sua distância geográfica. A sua centralidade não depende, assim, da sua localização absoluta, mas antes da intensidade e tipo de relações que se estabelecem com outros nós da rede.

Para CAMAGNI e SALONE [1993], o comportamento espacial das actividades económicas seria o resultado de três lógicas de organização: uma “*lógica territorial*”, uma “*lógica competitiva*” e uma “*lógica em redes*”. A primeira constitui o fundamento teórico da hierarquia de W. Christaller: não obstante alguns limites (sobre-estimação do papel do custo de transporte, desconsideração pelas relações horizontais entre centros especializados do mesmo nível), aplica-se ainda à administração pública e funções governamentais e aos serviços públicos e privados cujo consumidor suporta os custos de transporte (venda por grosso e a retalho, saúde, educação, actividades bancárias e seguros, etc.). Se a segunda concerne sobretudo as actividades industriais, a terceira permite considerar a localização das actividades terciárias avançadas onde actuam, nomeadamente, “*redes de complementaridade*” entre cidades próximas, “*redes de sinergia*” entre centros semelhantes próximos ou longínquos (por exemplo, redes entre as cidades financeiras mundiais ou redes de cidades turísticas conectadas mediante ‘itinerários’ culturais, históricos ou geográficos) e “*redes de inovação*” formadas por centros que cooperam em projectos específicos com a finalidade de fornecerem massa crítica suficiente em termos de oferta e de procura (por exemplo, acordo entre cidades no domínio da localização de aeroportos ou de hospitais centrais).

As “redes de complementaridade” baseiam-se na divisão interurbana do trabalho, através da especialização e complementaridade entre cidades, de forma a obterem economias de aglomeração, enquanto que as “redes de sinergia” apoiam-se na especialização de diversas cidades em actividades e funções semelhantes de forma a obterem economias de escala no interior da rede [Ibid.]. No entanto, esta configuração territorial em rede poderá dar origem à formação de espaços do tipo “arquipélago”, onde as “ilhas” correspondem aos espaços integrados na rede mundial e os espaços submersos às situações de desconexão [FERRÃO, 1992].

A integração em redes de cooperação regionais, nacionais ou supranacionais pode conduzir à adopção de inovações em processos, tecnologias ou acções em áreas-chave para o desenvolvimento local, como o planeamento territorial. Por outro lado, permite o desenvolvimento de práticas de para-diplomacia e de *lobby*, fundamentais na afirmação territorial [S. GONZÁLEZ *et al.*, 2001].

Também as redes de actores, sejam elas redes institucionais ou redes informais, são fundamentais nas organizações territoriais. Pois, o dinamismo dos territórios está largamente dependente da densidade e qualidade dessas redes. Sendo então, necessária uma certa quantidade de actores para que as relações se possam intensificar. Por isso devem ser redes abertas aos parceiros<sup>32</sup> e ao mundo exterior, podendo ser então motores do desenvolvimento. As redes podem ser trampolins eficazes de notoriedade nacional e internacional, factor de credibilidade, de poder e de capacidade de protagonismo e influência junto dos mais importantes decisores de diferentes níveis e sectores. Além disso, o funcionamento em rede permite conceber políticas de desenvolvimento comuns, maximizando os recursos. Nomeadamente, aquando da concepção de processos de planeamento estratégico, os diagnósticos e estratégias de intervenção poderiam ser definidos de forma concertada atendendo aos pontos comuns. Deste modo cimentar-se-iam processos de concertação interurbana e intermunicipal. *Voltaremos a esta questão na secção 1.3.2.1.*

### **1.3 – As apostas das cidades de média dimensão em matéria de desenvolvimento**

Com a crescente internacionalização dos lugares e dos agentes, os sistemas urbanos densificam-se e organizam-se de forma hierárquica e reticular, numa sobreposição complexa, como se explicou na secção anterior. As hierarquias urbanas internacionais podem ser alteradas, em certa medida, por acções mais ofensivas de algumas cidades. O princípio da competitividade permite que as cidades de menores dimensões mas flexíveis e especializadas beneficiem de contextos específicos que lhes possibilitam vencer desafios perante adversários teoricamente mais fortes.

Foi dito anteriormente que as cidades de média dimensão estão numa posição privilegiada sob certos pontos de vista, contudo, apresentam também várias debilidades (*Quadro 1.3*).

#### **1.3.1 - Potencialidades e debilidades das cidades de média dimensão**

Além das debilidades associadas à sua dimensão e posição e das ameaças inerentes às próprias dinâmicas sócio-económicas e territoriais, as cidades de média dimensão possuem fortes oportunidades e potencialidades que convém salientar:

? Beneficiam, ao mesmo tempo, de uma dimensão que garante economias de escala e de

---

<sup>32</sup> Esses parceiros são todos os agentes públicos ou privados com capacidade de intervenção na cidade de forma diversificada.

aglomeração relevantes, especialmente em certos nichos de mercado, e não apresentam alguns dos problemas das grandes cidades ao nível da poluição, congestionamento, fiscalidade, economia e insegurança, sendo o local ideal para, em simultâneo, articular políticas de desenvolvimento ascendentes e descendentes;

- ? São locais viáveis, conciliando convivialidade, qualidade ambiental, potencial de expansão económica e bom relacionamento institucional e são lugares privilegiados para a prática da cidadania, por oposição às grandes cidades desumanizadas;
- ? Apresentam-se como competitivas na atracção de algumas empresas e actividades, principalmente aquelas que são servidas por boas redes de comunicação e estão na proximidade de grandes centros;
- ? Têm maior flexibilidade, capacidade de cooperação, vantagens no processo de decisão mais directo e menos complexo, solidariedades sociais, sinergias e práticas de cidadania mais facilitadas;
- ? São mais equilibradas e sustentáveis, por razões de escala, podendo manter relações mais harmónicas, mais abertas e equilibradas com o seu território;
- ? São centros mais facilmente governáveis, geridos e controláveis e que permitem em princípio uma maior participação dos cidadãos no governo e gestão da cidade. Podem apresentar, pelas suas características sociais e culturais, um campo fértil de políticas experimentais em termos de urbanidade, convivência e governabilidade, com vista a uma melhor qualidade de vida;
- ? São aglomerados com dimensões mais humanas que ajudam o cidadão a identificar-se mais com a sua cidade, uma vez que são cidades que possuem, ou poderão vir a possuir, uma identidade própria. Podemos dizer que apresentam menos conflitualidade social e acarretam menores custos sociais. Normalmente os seus habitantes têm um maior apoio nas relações interpessoais, directas, tanto a nível de bairro como de cidade e a qualidade do seu ambiente poderá converter-se num claro potencial para a projecção do êxito económico e social;
- ? Por último, estas cidades de dimensão média, integram o rural e o urbano em termos de igualdade, enquanto que as grandes cidades só integram no sistema global os corredores através dos quais se comunicam com outras cidades grandes ou metrópoles: *‘às cidades intermediárias apresentam, de forma unânime, um carácter particular: a sua escala permite-lhes desenvolver de forma privilegiada qualidades de urbanidade, de civilidade, sendo espaços privilegiados em que os rurais se transformam em cidadãos’* [GAULT, 1989].

Além das oportunidades e potencialidades atrás expostas, este tipo de cidades pode apresentar algumas das seguintes ameaças e debilidades:

- ? As suas carências notam-se na falta de infra-estruturas, equipamentos, acessibilidades, funções qualificadas e na inexistência de economias de escala e de aglomeração que se podem encontrar nas grandes cidades;
- ? Debilidade da rede de actores, quanto à massa crítica necessária em termos financeiros, de conhecimento e de recursos;
- ? Debilidade ao nível das competências e estruturas técnicas de cada um dos actores locais, na maioria dos casos incapazes de se afirmarem como verdadeiros dinamizadores de acções de desenvolvimento local e de assumirem a responsabilidade de executar ou criar programas de investimento e desenvolvimento de raiz local;

- ? Pelo seu tamanho têm uma menor diversidade social e cultural, e uma debilidade dos seus recursos humanos;
- ? Pode haver o domínio de uma certa ‘aristocracia local’ ou de ‘monarcas republicanos’, pouco receptivos à inovação e à entrada de novos elementos na gestão das políticas locais;
- ? Menor competitividade económica perante a grande aglomeração urbana que tende a concentrar as funções superiores do sistema, uma vez que têm maior dificuldade de acesso aos principais fluxos de informação e capital. Em termos económicos, podem ser mais vulneráveis do que aquelas perante crises cíclicas, quando são muito dependentes de um único sector económico.

**Quadro 1.3 - Síntese das debilidades e potencialidades das cidades de média dimensão**

Aspectos	Debilidades/Ameaças	Potencialidades/Oportunidades
<i>Económicos</i>	Debilidades ao nível das infra-estruturas, equipamentos, acessibilidades, funções qualificadas e onde as economias de escala e de aglomeração são menores relativamente às grandes cidades, tendo maior dificuldade de acesso aos principais fluxos de informação e capital; debilidades da rede de actores, quanto à massa crítica necessária em termos financeiros, de conhecimento e de recursos; ao nível das competências dos actores locais, sendo incapazes de se afirmarem como verdadeiros dinamizadores de acções de desenvolvimento e de assumirem a responsabilidade de executar ou criar programas de investimento e desenvolvimento de raiz local; vulnerabilidade perante crises cíclicas quando são muito dependentes de um único sector económico.	Podem oferecer economias de escala e de aglomeração relevantes em alguns nichos de mercado; poderão ser competitivas na atracção de algumas actividades, principalmente as que são servidas por boas redes de comunicação e estão na proximidade de grandes centros urbanos; têm maior flexibilidade, capacidade de cooperação, vantagens no processo de decisão mais directo e menos complexo, solidariedades sociais, sinergias e práticas de cidadania mais facilitadas; podem integrar o território rural e o urbano em termos de igualdade; têm uma fiscalidade mais favorável relativamente às cidades de maior dimensão.
<i>Sociais e Culturais</i>	Menor diversidade social e cultural e debilidade dos seus recursos humanos.	Conciliam convivialidade, qualidade ambiental, potencialidades de expansão económica e bom relacionamento institucional, podendo ser lugares privilegiados para a prática da cidadania uma vez que apresentam menor conflitualidade social e acarretam menores custos sociais; são aglomerados com dimensões mais humanas que ajudam o cidadão a identificar-se mais com a sua cidade, onde os seus habitantes têm um maior apoio nas relações interpessoais, uma vez que são cidades que possuem, ou poderão vir a possuir, uma identidade própria.
<i>Institucionais</i>	Pode haver o domínio de uma elite pouco receptiva à inovação e à entrada de novos elementos na gestão das políticas locais.	São locais ideais para, em simultâneo, articular políticas de desenvolvimento ascendentes e descendentes, onde os níveis de cooperação são mais elevados, o que permite a tomada de decisões de uma forma mais participada; podem demonstrar uma grande capacidade para a inovação e inovam rapidamente. A proximidade das actividades e dos agentes, as relações mais estreitas entre políticos e cidadãos favorecem a inovação; essa maior proximidade dos agentes resulta numa maior responsabilidade; são centros mais facilmente governáveis e controláveis, permitindo, em princípio, uma maior participação dos cidadãos no governo e gestão da cidade. Podem ser um campo fértil de políticas experimentais em termos de urbanidade, convivência e governabilidade, com vista a uma melhor qualidade de vida, devido às suas características sociais e culturais.
<i>Ambientais</i>		São mais equilibradas e sustentáveis, podendo manter relações mais harmónicas e abertas com o seu território; não apresentam alguns dos problemas das grandes cidades ao nível da poluição, congestionamento e insegurança.

De um modo geral, as cidades de média dimensão, são locais onde os níveis de cooperação são mais elevados, o que permite a tomada de decisões de uma forma mais participada, potenciando o efeito de sinergia. Têm, no entanto, a desvantagem de serem cidades onde, normalmente, existe debilidade de infra-estruturas e equipamentos e onde as economias de escala e de aglomeração são menores.

### ***1.3.2 - Apostas das cidades de média dimensão com vista ao seu desenvolvimento***

Tendo em conta o cenário atrás descrito e considerando os desafios que se lhe apresentam, as cidades de média dimensão devem, mais concretamente, ter em conta os aspectos seguintes:

- ? Devido às suas limitações estruturais, estas cidades deverão encarar a sua capacidade competitiva como uma forma de ‘guerrilha’, devendo os ‘ataques’ lançados ser extremamente eficazes, uma vez que os recursos e as oportunidades são escassos [S. GONZÁLEZ *et al.*, 2001].
- ? FIGUEIREDO [1995a] defende políticas que as promovam como centros de identidade e de afirmação regional, capazes de animarem o tecido económico e centros de concertação interurbana para enfrentarem a competitividade e que dinamizem novos modelos de relacionamento internacional.
- ? Para NETO [1999] a sua atractividade está dependente do dinamismo da sua base económica, da capacidade de investigação e de pessoal qualificado, da concertação entre o sector público e o sector privado, do nível tecnológico e de inovação, da sua acessibilidade e da capacidade de afirmação de modelos e instrumentos de planeamento estratégico territorial.
- ? FERRÃO *et al.* [1994], defendem a criação de uma base económica sólida baseada na originalidade, na criatividade, na flexibilidade, no desenvolvimento das TIC, na cooperação empresarial e institucional, na densificação das redes de comunicação informal e reforço dos valores de identidade territorial, bem como na criação de um ambiente propício à inovação.

Segundo WEGENER [1995], no futuro, serão perdedoras as cidades que não se localizem ao longo dos corredores privilegiados de transportes e em locais onde o baixo custo do solo e a qualidade ambiental fixem agro-indústrias, algumas indústrias transformadoras ou grandes centros de distribuição, e que não se consigam adaptar às novas oportunidades e desafios.

Todavia, de acordo com um relatório da CCE [1994: 4], “*as cidades de pequena e média dimensão há muito que desempenham um importante papel no fornecimento de serviços administrativos e de outros serviços de base às áreas rurais e agrícolas circundantes. Frequentemente, essa função serviu de freio ao seu abandono e declínio*”. Assim, estas cidades têm um papel importante na estruturação do território, permitindo não só manter as populações nos seus locais de origem como também descongestionar as áreas metropolitanas, cabendo-lhe uma dupla função que assenta no desenvolvimento e consolidação como locais inovadores e competitivos e, por outro lado, a de coesão territorial, privilegiando as relações de interdependência com o território envolvente.

Sendo os territórios espaços construídos pela inter-relação do global e do local, mediados pela actuação dos actores locais e dos sistemas de regulação mais ou menos desenvolvidos em escalas diferentes que se entrecruzam, resultam de uma construção segundo as estratégias dos seus actores e dos fenómenos de aprendizagem colectiva. Desta forma, os territórios inovadores, capazes de gerar dinâmicas específicas, estão melhor colocados para responderem às tendências de reorganização económica decorrentes da globalização, pois neles decorrem processos de ajustamento, de transformação e de evolução permanentes. Num ambiente turbulento, as organizações devem ser adaptativas e flexíveis, testando e corrigindo os erros continuamente e inovando. Para tal, as cidades devem adoptar estratégias ofensivas e inovadoras, além de criarem um sistema interno coeso e dinâmico e integrarem e relacionarem-se com territórios exteriores dos quais deverão tirar benefícios de complementaridade e sinergia e fixarem recursos de excelência de tipo material e imaterial.

Deste modo, é necessário apostar numa estratégia de desenvolvimento de forma coordenada, onde são fundamentais as alianças entre cidades. O partenariado é um elemento essencial para a revitalização económica e social das cidades, na medida em que é através das suas complementaridades e exploração de sinergias que podem ser conseguidas vantagens acrescidas, sendo necessário agrupar as forças em presença, o estado e as autarquias locais, o público e o privado, os proprietários e os construtores, sem esquecer os representantes dos sectores económicos e sociais locais. A criatividade e iniciativa do meio local, a mobilização de energias e de recursos endógenos são igualmente meios a encarar [AVRIL *et al.*, 1998]. O partenariado, além de permitir a associação de forças e de ideias, é um princípio de repartição de papéis e de responsabilidades, uma partilha das intervenções e dos activos financeiros e de aceitar os riscos. É, possivelmente, esta capacidade de gerir sistemas e projectos cada vez mais complexos que será um factor de sucesso de algumas estratégias urbanas.

Além disso, é importante implementar exercícios de promoção dos recursos potenciais que podem facilitar o seu dinamismo, valorizando as especificidades de cada uma delas bem como o seu posicionamento a nível regional, tentando valorizá-lo, conferindo-lhes uma imagem própria, o que permitirá diferenciá-las, nomeadamente, os produtos territoriais específicos e as potencialidades de conjunto de algumas cidades organizadas em rede.

Assim, as cidades de média dimensão são confrontadas com uma série de apostas e desafios para o seu futuro, a aposta: na reestruturação económica, no desenvolvimento social equilibrado, na qualidade ambiental, na governância urbana, a aposta na urbanidade. Em suma, a aposta na inovação e na sustentabilidade.

Poder-se-á acrescentar a aposta na vulgarização das NTIC e na importância dada à investigação científica para a criação de postos de trabalho e empresas mais competitivas e no papel coordenador e criador de modelos que têm as áreas urbanas, servindo estas de difusores de conhecimento e de novas matizes culturais ao restante território envolvente.

A qualificação das cidades de média dimensão depende, entre outros factores, da sua integração internacional, da sua capacidade de atracção, do seu potencial de conhecimento, do seu saber-fazer e capacidade de inovar, dos serviços prestados às empresas e à população, da urbanidade, do prestígio, do acolhimento e de outros aspectos imateriais como a cultura e ‘atmosfera’ idiossincrática.

A aposta na criação de recursos novos, nomeadamente imateriais, tornou-se o elemento motor da economia actual [VELTZ, 1996], por isso, a inovação, sendo um fenómeno transversal deverá ser uma aposta dos governos urbanos nomeadamente o desenvolvimento de parcerias com outros agentes ultrapassando a visão centralizada do planeamento e evitando práticas estritamente liberais do desenvolvimento urbano centradas no mercado. É, assim, a recusa pelas práticas assistencialistas mecânicas e universais do estado-providência, mas também as limitações e consequências negativas dos processos defendidos pelas políticas neoliberais. FERRÃO [1999] propõe uma terceira geração de políticas urbanas baseadas numa visão estratégica, prospectiva e participada. Serão, então, políticas de intervenção que contrariam os cenários tendenciais que conduzem à inércia e à estagnação, baseadas no princípio da “*subsidiaridade*”, segundo o qual o estado não deverá intervir na resolução de problemas cujas soluções podem ser encontradas pelos cidadãos e pelos agentes intermédios (terceiro sector) sem a sua intervenção. Ou seja, “*a decisão deve estar colocada no degrau que se situe o mais próximo possível dos interessados. Só se justifica a intervenção pública e a passagem a um nível superior se e quando as pessoas, as comunidades ou o mercado não conseguirem resolver de forma permanente e definitiva as suas necessidades e problemas*” [PINTO, 2001: 55].

Como sublinham BORJA e CASTELLS [1997], o segredo do dinamismo urbano reside na velocidade de inovar o tecido de PME, de tal modo que se possam envolver na dinâmica das grandes empresas no exterior, mas que, ao mesmo tempo, devem contar com o apoio do poder político no interior, devendo este assegurar serviços básicos de informação, promoção, entre outros. As intervenções devem estimular um ambiente local propício à iniciativa empresarial e à inovação económica, política e social num contexto de crescente competitividade interurbana, valorizando de forma crescente as questões ambientais.

Neste perspectiva, a cultura da transformação urbana realiza-se através de uma intervenção diferenciada e pró-activa concretizada em um plano estratégico. No entanto, há que saber conciliar

a tradição com a inovação, pois muitos dos valores e activos tradicionais poderão ser factores a considerar nas estratégias de desenvolvimento das áreas mais periféricas, onde as cidades aí existentes poderão desempenhar o papel de pólos de desenvolvimento e organização do território, aproveitando das especificidades locais.

Neste sentido, o planeamento urbano deve procurar valorizar as condições de atracção, fixação, diversificação e qualificação das funções económicas que garantam a eficácia da base produtiva urbana e do território rural funcionalmente associado. Neste sentido, baseado numa filosofia de desenvolvimento regional integrado, o planeamento urbano adopta uma atitude de flexibilidade na regulação e de integração entre o urbano e o rural. Ao mesmo tempo, busca o desenvolvimento de laços de solidariedade e coesão social baseado num processo de planeamento estratégico. Os seus princípios gerais passam por evitar quaisquer formas de segregação e de exclusão, valorizar os activos existentes, estimular as iniciativas em parceria, a circulação de informação, a vida de relação, o espírito de identidade e de pertença e o sentimento de apropriação do território.

Resumindo, poder-se-á dizer que os dois maiores desafios que se colocam às cidades de média dimensão são, por um lado, torná-las atractivas para que os seus habitantes aí gostem de residir e, por outro lado, criar condições de captação de investimentos, pelo que há que apostar não só na melhoria do seu ambiente urbano, mas também na sua coesão intra-regional e das condições de integração supra-regional [CCE e CMRE, 1996].

#### 1.3.2.1 - Superar a dimensão: as redes de cidades

Se a globalização se caracteriza por fluxos cada vez mais intensos de informação, capitais, mercadorias e pessoas que percorrem todo o planeta, as cidades constituem os pontos nodais que organizam a rede que caracteriza a economia mundial [SASSEN, 1991]. No entanto, com a organização dos territórios em rede e as cidades a privilegiarem os fluxos entre si, corre-se o risco de se acentuarem as desigualdades intra-regionais. Assim, as cidades que não se articularem com este sistema de fluxos (mundial, continental ou nacional) arriscam-se a ficar marginalizadas dos processos de desenvolvimento [MASCARENHAS, 2000].

Por isso, as cidades buscam formas de actuação coordenada à escala nacional, regional e internacional. Os processos de integração, a crescente interdependência e a abertura das economias acentuaram, de um lado a concorrência entre cidades e territórios, e do outro, estabelecem a necessidade de criar alianças e relações de complementaridade, organizando-se em rede.

Assim, desde há alguns anos que as administrações e os principais actores económicos e sociais urbanos, ultrapassam as suas obrigações e competências legais e organizam-se para atrair investimentos, gerar emprego, renovar o seu sistema produtivo e promover as suas cidades. Paulatinamente, estas acções são cada vez mais generalizadas e ao mesmo tempo institucionalizadas.



As redes de cidades surgem como um instrumento de representação complementar e algumas vezes alternativo a organismos de representação formal pré-existentes a nível internacional. O aparecimento destas redes de cidades a nível internacional é um reflexo do novo papel que as cidades e as regiões estão a adquirir no quadro da integração regional (União Europeia, Mercosul, NAFTA, etc.). Desta forma, as redes de cidades criam-se como um instrumento e um mecanismo de promoção dos centros urbanos, com base na sua inserção nesses espaços de relação e intercâmbio mais amplos.

Um aspecto importante a assinalar consiste no alargamento do *hinterland* das cidades no espaço da União Europeia devido à abertura das fronteiras, permitindo um relacionamento mais dinâmico dos agentes urbanos. Por seu lado, são também directamente afectadas pela concorrência europeia, uma vez que se sentem ameaçadas, e elas próprias possuem valias que utilizam em seu benefício e visam conquistar novas áreas onde façam incrementar a sua influência.

Por isso, as cidades de pequena e média dimensão, com vista a ultrapassarem as limitações originadas pelo seu tamanho e potenciarem os seus pontos fortes de forma a responderem de forma eficaz aos desafios que se lhe apresentem deverão buscar a sua inserção em redes interurbanas mais ou menos amplas e de preferência já consolidadas.

O próprio EDEC<sup>33</sup>, que tem como objectivo o desenvolvimento sustentado e equilibrado do território da União Europeia, promove um sistema urbano policêntrico ou multipolar, para combater as macrocefalias nacionais e a dominância económica e demográfica da região central europeia ou 'Banana Azul' (vd. *Secção 1.4.*).

Segundo um estudo publicado pela CCE e CMRE [1996], as finalidades desta inserção em redes prendem-se com um aumento da competitividade e o reforço dos mecanismos de integração e coesão social interurbana e inter-regional. Ainda que, segundo o mesmo estudo, as cidades que participem nestas redes de cooperação interurbana obtenham vantagens relacionadas com o desenvolvimento de processos de aprendizagem colectiva e a viabilização de projectos e programas mais exigentes em dimensão e qualidade.

Por isso, as redes de cidades apresentam os seguintes aspectos positivos: permitem aos seus membros a presença num sistema de relações superior, obtendo um acesso privilegiado à informação, pois, nas redes predominam as relações horizontais em vez das verticais; permitem desenvolver uma política exterior, de promoção e imagem da cidade; estimulam o desenvolvimento

---

<sup>33</sup> *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário ou Perspectiva para o Desenvolvimento do Território da União Europeia.*

da competitividade e melhoram a qualidade de vida dos cidadãos; permitem às cidades obter um reconhecimento internacional que apoia o reconhecimento nacional.

Ao lado daquelas claras vantagens para a participação das cidades em redes é necessário ter em conta alguns dos problemas ou dificuldades que derivam deste sistema de funcionamento: a grande diversidade de situações e de tipos de organização das distintas cidades gera, em algumas ocasiões, conflitos de interesses que colocam em jogo a continuidade e os resultados da cooperação entre elas; as dificuldades de conjugação de distintos cenários tornam mais lento o desenvolvimento de projectos comuns; tal facto pode sugerir que os principais beneficiados das redes de cidades são basicamente os membros mais poderosos e activos, facto que pode levar a uma distorção das relações internas.

Além disso, ao nível micro-urbano, as cidades têm que definir uma estratégia de qualificação dos seus recursos e das infra-estruturas, para adquirirem singularidade e notoriedade nos diferentes sistemas urbanos a que venham a pertencer, e alcançarem competitividade e capacidade de projecção suficientes para atraírem novos fluxos e/ou aumentarem a sua capacidade de organização dos mesmos, apostando numa política de desenvolvimento sustentável.

O processo de desenvolvimento passa pela densidade e qualidade das redes entre os actores. Depende mais dos quadros colectivos de acção, do vigor dos projectos e das antecipações do futuro do que dos aspectos estritamente materiais. A capacidade de organização e o conhecimento, bem como a qualidade das instituições, públicas e privadas, são mais importantes do que as infra-estruturas e equipamentos. A relação entre as iniciativas públicas e privadas, a cooperação entre as pequenas e as grandes empresas, dinamizam um território. Mas, sobretudo, mais do que os custos da distância ou o acréscimo das externalidades positivas, o factor mais decisivo será a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001].

### 1.3.2.2 - A aposta no desenvolvimento sustentável, qualitativo e participativo

De uma forma geral por toda a Europa, a expansão urbana está dando lugar à reestruturação urbana, e, como consequência, uma vez que as cidades já não crescem tanto em termos físicos, há que apostar no ‘desenvolvimento qualitativo’. Por este tipo de desenvolvimento<sup>34</sup> entende-se aquele

---

<sup>34</sup> O crescimento e o desenvolvimento são fenómenos dinâmicos de longo prazo, que traduzem realidades diferentes, embora tenham sido frequentemente utilizados como sinónimos. A definição de *crescimento*, associada à dimensão quantitativa que se exprime pela riqueza material ou produto real, é um fenómeno unidimensional. O *desenvolvimento* corresponde à combinação das mudanças transversais e intersectoriais onde, cumulativamente, o produto real cresce de forma sustentável. O desenvolvimento permite então apreender os aspectos qualitativos do crescimento, ou seja, os efeitos territoriais, a repartição social, a evolução das mentalidades, as evoluções sectoriais, as estruturas de consumo, sendo então um fenómeno multidimensional muito mais abrangente. Além disso, ultimamente têm surgido outros conceitos, como sejam, o ‘desenvolvimento humano’ (onde o desenvolvimento deve estar ao serviço da pessoa humana) e o ‘desenvolvimento sustentável’.

que permite uma evolução harmónica das cidades ao reabilitar o tecido urbano e social. Trata-se, assim, de reestruturar, sanear e reabilitar, de tal forma que se promova a sua função social e económica com respeito às suas características arquitectónicas e culturais próprias.

#### *1.3.2.2.1 – Conceptualização do desenvolvimento sustentável*

Durante as últimas três décadas surgiu uma crescente consciencialização ecológica como reacção à generalizada degradação do ambiente. Ecodesenvolvimento, planeamento do ecossistema, planeamento bio-regional, desenvolvimento sustentável, são, todos eles, conceitos novos que se dirigem à resolução de problemas ecológicos causados pela actividade humana, visando o equilíbrio ou a integração entre ambiente e desenvolvimento. Neste sentido, o conceito de desenvolvimento não se dirige a um ou vários sectores mas a uma dimensão horizontal que inclui aspectos culturais, sociais e económicos.

O conceito de *desenvolvimento sustentável* ou de sustentabilidade (ou ainda, desenvolvimento durável), atingiu o seu estatuto de *slogan* em 1987 na ocasião da publicação do relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (relatório coordenado por Gro Harlem Brundtland) ‘*O nosso futuro comum*’ [NAREDO, 2002]. Nesse relatório declara-se que a política do crescimento económico é indispensável mas, desde que inserida num contexto mais vasto, de desenvolvimento sustentável, objectivo último de todos os países (ou sustentabilidade global). O conceito de desenvolvimento sustentável amplia e enriquece a concepção de desenvolvimento:

*“O desenvolvimento sustentável é um processo de mudança em que a exploração dos recursos, a direcção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são conciliáveis com as necessidades tanto presentes como futuras ... é um desenvolvimento que tem em conta as necessidades actuais sem comprometer as necessidades das gerações futuras”* [WCED, 1987: 9, cit. em JULIÃO, 2001].

É assim, um tipo de desenvolvimento que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazerem as suas. Nele se contêm duas ideias – o conceito de “necessidades”, em particular as necessidades básicas, a cuja resolução deve ser dada maior prioridade, e a ideia de que o actual estado da tecnologia e da organização social impõem uma limitação às possibilidades do ambiente poder satisfazer as necessidades presentes e futuras. Além disso, o conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado com os conceitos de “cooperação” e “racionalidade colectiva”, como contraponto aos conceitos de “racionalidade individual” e “antagonismo” (ou “não-cooperação”). Aquele que maximiza o interesse próprio é auto-destrutivo: a busca do lucro imediato conduzirá a maiores perdas no futuro. Existem situações em que é racional agir contra o próprio sucesso imediato e conformar-se com as obrigações sociais. Donde o conceito de moralidade. A moralidade é baseada em contratos racionais entre pessoas que garantem benefícios mútuos a todas as partes [MÄNTYSALO, 2000], ou seja, representa os deveres e as obrigações numa sociedade justa. A moralidade conduz à cooperação social, uma vez

que pune aqueles que agem considerando apenas a sua racionalidade individual. Para isso, é necessária a sua consciencialização individual para aquilo que os espera no futuro, devendo estar cientes que as estratégias auto-centradas vão-lhes trazer dissabores. Contudo, esta consciencialização individual não é suficiente para incentivar a mudança, porque, o problema da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável é que não são as gerações actuais que enfrentam as catástrofes ecológicas, mas as abstractas “gerações futuras”.

Esta ambiguidade tem comprometido de certa forma o seu êxito político, de modo que a insatisfação crescente vai multiplicando as críticas à ambiguidade conceptual e solicitando cada vez mais uma maior operacionalidade de conceitos.

Para Dominique BOURG<sup>35</sup> enquanto que o crescimento corresponde à transgressão de qualquer limite técnico e económico, o desenvolvimento sustentável é, ao contrário, sobre o plano *moral*, de lembrar os deveres perante as gerações futuras e os seres naturais; sobre um plano *político*, de recordar os limites de qualquer poder e de realizar as derivações da soberania popular, ou seja, de a disseminar e dar um complemento participativo à democracia representativa; no plano *técnico*, de saber que tudo não é possível, que numerosos recursos ecológicos não são renováveis, que a biosfera não é substituível e que existem possibilidades técnicas que podem ser extremamente destrutivas para a humanidade, não só num plano natural, mas sobre um plano humano e social. Tudo isto exige, assim, uma ‘mudança de civilização’, cujos instrumentos dessa mudança são as políticas públicas que se devem inscrever no médio e longo prazos. Deste modo, o desenvolvimento sustentável assenta no princípio da equidade inter-geracional e intra-geracional, no princípio da responsabilidade transfronteiriça e no princípio da justiça social.

#### 1.3.2.2.2 - A sustentabilidade à escala urbana

É neste marco conceptual de desenvolvimento sustentável, que se deve tentar avançar na concepção e desenvolvimento do conceito de sustentabilidade urbana, incorporando as especificidades que impõe o fenómeno urbano.

Muitos autores consideram as cidades como parasitárias e *cancerígenas* para os seus *hinterlands*, e mesmo insustentáveis, uma vez que não produzem alimentos, não renovam o ar, não purificam a água, além da concentração dos problemas decorrentes das transformações económicas, sociais e demográficas, do consumo excessivo de energia e recursos naturais, da produção de resíduos e da poluição, bem como dos riscos de catástrofes naturais e tecnológicas. Por isso, as dificuldades que tem encontrado a inter-relação entre o urbano e a sustentabilidade, são consequência tanto das limitações metodológicas ou de definição do próprio paradigma, como de

---

<sup>35</sup> Artigo de opinião publicado em *Urbanisme*, n.º 324, 2002, pp. 39-40.

determinadas especificidades do objecto urbano que não se tiveram em conta e nem se ponderaram suficientemente. Deste modo, o fenómeno urbano apresenta algumas especificidades que dificultam a aplicação da perspectiva tradicional de sustentabilidade, pois, restringir a sustentabilidade ao desenvolvimento da consciência e da aplicação de políticas ambientais é muito limitado quando aplicado ao âmbito urbano. Assim, se o foco de reflexão sobre a integração do desenvolvimento e do ambiente se centrar em combater o uso excessivo dos recursos naturais não renováveis e em propiciar a união com o meio natural, não será possível transferir automaticamente para o âmbito urbano tal perspectiva, porque, de facto, a cidade é um ambiente artificial criado pelo homem. Por isso, a aplicação simplista dos princípios gerais da sustentabilidade ambiental à realidade urbana, apresenta-se, sem dúvida, como um grave erro metodológico. Não reconhecer a especificidade do facto urbano supõe a negação do facto urbano em si mesmo e a 'insustentabilidade', por definição, das cidades [CAMAGNI, 1999].

É necessário, portanto, uma definição na qual a preservação do ambiente seja um elemento importante mas não o único, e onde se introduzam de forma integrada os diferentes elementos constituintes do fenómeno urbano a partir de perspectivas realistas. Deste modo, segundo CAMAGNI [1999], com a adopção do conceito de sustentabilidade urbana, quis-se impulsionar um projecto político, económico e cultural de amplo alcance, que seja capaz de tornar coerentes as exigências ambientais e as exigências do crescimento económico, segundo uma perspectiva de longo prazo. Puseram-se, então, em primeiro plano, os interesses das gerações futuras e não só os interesses das gerações presentes e vincularam-se os processos de crescimento económico com os limites da capacidade de reprodução da biosfera [SORRIBES *et al.*, 2001].

No caso da sustentabilidade urbana, tal como ocorre com o conceito de desenvolvimento sustentável, também existem diferentes abordagens teóricas. Contudo, convém aclarar de antemão que, em geral, todas as definições de sustentabilidade urbana coincidem na defesa de uma perspectiva integrada na qual a sustentabilidade é definida em termos de eficiência económica, equidade social e preservação ambiental num contexto de pluralidade cultural. A equidade social deve ser o princípio e o fim último de qualquer política. Assim, a melhoria na sustentabilidade urbana só se consegue se houver uma acção coordenada em várias frentes.

Segundo CAMAGNI [1999], a sustentabilidade do desenvolvimento urbano deve entender-se como um processo evolutivo que se nutre da aprendizagem colectiva, da capacidade de resolução de conflitos e da capacidade de concepção estratégica, onde os diversos sistemas que compõem a cidade são considerados em conjunto. Este processo tem como finalidade a integração entre os diferentes subsistemas que compõem a cidade e a minimização das externalidades negativas entre os mesmos. Aspira-se conseguir, portanto, uma eficiência de retribuição a longo

prazo, mediante a internalização dos custos sociais e a construção de um ‘bom mercado’ que valorize adequadamente os benefícios futuros e não só os imediatos e, também, ‘uma eficiência distributiva’, que permita ao maior número de cidadãos desfrutar das vantagens da aglomeração e da variedade de opções disponíveis. Não se trata, assinala CAMAGNI [1999], de construir a cidade da igualdade, que não é condição necessária nem suficiente para a sustentabilidade; nem a cidade sem conflitos: a cidade deve sim albergar a diversidade, deve defendê-la, integrá-la e reproduzi-la, garantindo a ausência de discriminações, a permeabilidade e a mobilidade vertical da população, a renovação das elites, uma acessibilidade mais ampla às oportunidades. Uma cidade sustentável não é uma cidade sem conflitos, mas sim uma cidade que sabe geri-los. Além disso, aspira-se a conseguir ‘uma igualdade ambiental’ tanto no sentido inter-geracional como intra-geracional: não se trata só de incorporar valores ambientais, mas de garantir a acessibilidade e o desfrute destes por todos os cidadãos, presentes e futuros. Neste sentido, o autor citado, entende a sustentabilidade urbana como um processo de integração sinérgica dos subsistemas que compõem a cidade e que garante à população local um nível não decrescente de qualidade de vida a longo prazo, sem comprometer as possibilidades de desenvolvimento das áreas próximas e que contribua para a redução dos efeitos nocivos do crescimento económico sobre a biosfera.

Partindo da posição do autor anterior pensamos que o desenvolvimento de cidades sustentáveis deverá ser realizado através de um ‘*empreendedorismo ético*’, onde as empresas actuem de forma a promover a sustentabilidade ambiental e a justiça social. De facto, se as empresas e os demais agentes tiverem uma visão estratégica de longo prazo reduzem as práticas ecologicamente insustentáveis, pois estas poderão levar à sua destruição e do meio no qual actuam. Embora a teoria económica clássica procure simplificar o comportamento humano, considerando os indivíduos somente como maximizadores do lucro [SAMPFORD, 2002], todavia, as pessoas na realidade não são tão unidimensionais.

Segundo REMESAR [2000], o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um vasto processo de viabilidade social. Por isso impõe um processo longo e difícil que deve conciliar interesses muito diversos (locais, nacionais, etc.), e que, ao mesmo tempo, implica uma óptica de solidariedade (‘intra-solidariedade’ – no território – e ‘inter-solidariedade’ – inter-gerações e inter-territorial). No entanto, o mercado por si só não é capaz de regular esta situação, e a sociedade civil, ao estar fragmentada numa multiplicidade de ‘localismos’ também é ineficaz. Perante esta situação, aquele autor propõe a reconcepção de determinadas instituições, despojando-as do “*aparato burocrático clássico das instituições fordistas e das novas ‘elites de especialistas’ do final do sistema industrial*”. Além disso, propõe, ainda, a realização da ‘coesão social’, ao considerar, também, conceitos não económicos e o princípio da subsidiaridade, através da implementação de processos de descentralização e desconcentração, aliados à reconcepção dos

“processos de participação dos cidadãos alheios aos processos puramente formais da democracia representativa”.

Por outro lado, EVERS e NIJKAMP [1990] entendem o conceito de sustentabilidade urbana como o potencial de uma cidade para alcançar novos níveis quantitativos e qualitativos, dentro da ordem sócio-económica, demográfica e tecnológica, de forma que, a longo prazo, se reforce o sistema e seja mais competitivo. Estes autores consideram que a principal força motriz da dinâmica urbana é a inovação. Inovação entendida não sob a perspectiva tradicional e restritiva de mudança tecnológica, mas como motor impulsor de todo um novo leque de actividades, de estilos de vida e instituições, orientadas para superarem os problemas que cria a vida na cidade.

A União Europeia através do documento *Desenvolvimento urbano sustentável na UE: um quadro de acção* [CCE, 1999c], identifica os objectivos políticos do desenvolvimento urbano sustentável que devem ser alcançados de forma complementar e que se reforcem mutuamente:

- ? *Reforço da prosperidade económica e do emprego nas cidades*: aumentando a vitalidade económica das cidades, especialmente nas regiões menos favorecidas, incentivando a inovação, aumentando a produtividade e explorando novas fontes de emprego, e a promover um sistema urbano europeu equilibrado e policêntrico;
- ? *Promoção da igualdade, inclusão social e regeneração nas áreas urbanas*: organizando o acesso aos benefícios da maior produtividade e competitividade de uma forma justa, reduzir a exclusão social e melhorar a segurança; a exclusão é um flagelo para as suas vítimas e põe em perigo a integração social, a competitividade e a sustentabilidade das cidades;
- ? *Protecção e melhoria do ambiente urbano tendo em vista a sustentabilidade local e global*: tornando as cidades mais sustentáveis em termos ambientais e evitar impor os custos do desenvolvimento ao seu ambiente próximo, às áreas rurais circundantes, às regiões, ao próprio planeta ou às gerações futuras;
- ? *Contribuição para a boa administração urbana e responsabilização local*: incentivando processos de decisão e instituições urbanas inovadoras e flexíveis, que promovam uma maior participação e responsabilização dos cidadãos e uma maior integração das políticas e das acções dos parceiros públicos, privados e associativos, desde o nível europeu ao nível local, e aumentem a sinergia e cooperação entre os processos e recursos institucionais existentes.

Neste sentido, a cidade sustentável deve, em simultâneo: desempenhar um papel de promotor económico reforçando a atractividade do seu território, acolhendo empresas e melhorando a eficácia e a coerência do seu sistema de actores; ser o garante do contrato social, sendo então actor na luta contra a exclusão social (neste sentido, paralelamente às políticas de alojamento, de renovação urbana, o município deverá prosseguir, políticas de inserção profissional, auxílio aos empregos de proximidade e ao sector associativo). Por isso, as intervenções sociais, a protecção do ambiente e a promoção económica devem ser tratadas globalmente, integrando-as numa abordagem

verdadeiramente sistémica. R.D. MARGERUM [1996, *cit. em* SAMPFORD, 2002], propõe como quadro geral para a gestão integrada de qualquer território o seguinte modelo:

---

*Estrutura:*

- 1 As leis e políticas prescrevem ou permitem uma abordagem integrada;
- 2 É conduzida pelos *stakeholders*<sup>36</sup> seleccionados através de um processo considerado legítimo;
- 3 Os *stakeholders* estão dispostos a partilhar poder e a colaborar;
- 4 Existe uma entidade que pode iniciar e organizar o processo;
- 5 Existem pessoas com tempo, competências e recursos para conduzirem o processo;

*Processo:*

- 6 Os *stakeholders* desenvolvem processos claros e eficazes de comunicação;
- 7 Os *stakeholders* tomam as principais decisões por consenso;
- 8 Os *stakeholders* identificam e gerem os conflitos de forma eficaz;
- 9 Os *stakeholders* consultam o público em geral;
- 10 Os *stakeholders* identificam claramente os papéis e as responsabilidades;

*Resultados:*

- 11 Os *stakeholders* baseiam as decisões de gestão na investigação ou em resultados anteriores;
  - 12 O domínio de conhecimentos sobre gestão é expandido para considerar o leque completo de factores;
  - 13 Os *stakeholders* desenvolvem familiaridade, metas comuns e compreensão mútua;
  - 14 Os *stakeholders* afirmam o seu papel nas actividades de gestão e são um defensor;
  - 15 Os *stakeholders* desenvolvem uma estratégia atenta e flexível para conduzir a implementação;
  - 16 Existem recursos para suportar ou induzir a implementação;
  - 17 Os *stakeholders* identificam claramente os resultados e comprometem-se em atingi-los;
  - 18 Os *stakeholders* desenvolvem processos de monitorização e avaliam o grau de eficácia;
  - 19 Os *stakeholders* criam estruturas e mecanismos para decisões coordenadas;
  - 20 A implementação é apoiada com os esforços de mudar o comportamento humano.
- 

O objectivo de desenvolvimento sustentável implica a necessidade de um melhor controlo colectivo do desenvolvimento das cidades e a implementação de estratégias globais de acção concertadas. Esta abordagem integrada pode ser realizada através do planeamento estratégico.

**1.3.2.2.3 - Os instrumentos: a aposta num modelo de planeamento estratégico**

O planeamento estratégico urbano é um modelo interactivo, buscando estratégias revertíveis para as áreas urbanas (ou unidades territoriais mais alargadas), procurando perpetuar ou reinventar a cada momento novas vantagens comparativas/competitivas para esses territórios [NETO, 1999: 214]. Para tal, assenta, sobretudo, em análises prospectivas e de reavaliação constante e interactiva, e na reintegração dos resultados decorrentes da experiência adquirida e da aprendizagem, envolvendo a participação e a colaboração de todos os agentes localizados em cada um dos territórios de forma a criar e a potenciar as oportunidades mobilizadoras com soluções pragmáticas. No entanto, este envolvimento deve estar a montante do próprio plano estratégico. A partilha de uma mesma visão da cidade actual, de uma mesma escolha para o território do futuro, parece ser, por um lado, mais respeitadora dos actores envolvidos; e, de certa maneira mais democrática; por outro lado, parece ser, também, o melhor garante de uma implementação concreta e responsabilizada pelo conjunto das instituições do território considerado.

---

<sup>36</sup> Entendidos como os agentes com um interesse num determinado assunto relacionado com o desenvolvimento urbano.



O planeamento das cidades tende, assim, a centrar-se, cada vez mais, num ponto médio entre a realidade, em cada momento, e a conceptualização futura de cada uma das cidades ou rede de cidades. O planeamento estratégico territorial, enquanto modelo de planeamento do tipo ‘*just in time*’ tende o mais possível a promover o encontro destas duas realidades. Neste sentido, é um projecto ou programa de cidade, a longo e médio prazos, uma vez que delinea um marco geral ao qual devem circunscrever-se as políticas urbanas e estabelece um projecto de cidade pactuado pelos principais agentes urbanos públicos e privados. Além disso, e se a sua metodologia é correcta, a concepção e posterior execução do plano de cidade permitirá a implicação de todos os agentes sociais e abrir-se-á à participação pública criando uma sinergia e ilusão comuns.

Perante as oportunidades e ameaças e mesmo que qualquer intervenção deva ter em conta a especificidade de cada centro urbano, um plano estratégico para uma cidade de dimensão média deve atender à valorização das especificidades de cada cidade, perpetuando as características históricas e promovendo a qualificação da identidade interna e a valorização da imagem e da visibilidade externa. Por outro lado, deve valorizar as potencialidades de uma escala particularmente favorável a uma gestão equilibrada entre as condições de competitividade, sociabilidade, qualidade ambiental e do património e da democracia participativa (em suma, da urbanidade e da sustentabilidade), estabelecer laços de solidariedade com os territórios envolventes, numa óptica de concertação estratégica sobre as decisões relativas à afectação de recursos e localização de equipamentos; valorizar a cooperação interurbana com vista à consolidação de sistemas regionais multipolares onde os diferentes aglomerados urbanos desenvolvam equipamentos e funções complementares; estabelecer acordos com cidades maiores a fim de lucrar com o seu dinamismo, nomeadamente nos domínios da ciência e tecnologia; participar na criação de redes europeias a fim de consolidar o entendimento e melhor se integrar no espaço europeu [CCE, 1994].

Apesar de ser possível delinear prioridades comuns às diferentes cidades, não é possível generalizar modelos para a elaboração de um plano estratégico. Não só são diferentes e específicas as questões que se colocam, na prática, como também o contexto em que se elaboram os planos determina a sua realização, nomeadamente no que se refere ao contexto político e administrativo que é determinante na elaboração de qualquer plano de desenvolvimento. Este plano deve definir as vocações e a imagem da cidade (ou a imagem que a cidade quer projectar de si mesma), por isso, considera-se, assim, que não há uma única solução a adoptar na elaboração destes planos, mas sim princípios e modelos mais ou menos flexíveis a respeitar, os quais deverão adaptar-se o mais possível à realidade de cada cidade (*este assunto será objecto de tratamento mais detalhado no segundo capítulo*).

Por último, convém fazer uma breve reflexão sobre o enquadramento das cidades de média dimensão nas políticas europeias de desenvolvimento regional.

#### **1.4 – As cidades de média dimensão no quadro das políticas de ordenamento da União Europeia**

O futuro do território português não pode ser concebido sem considerar a sua inserção no continente europeu, sendo necessária uma antecipação estratégica do ordenamento do território. No entanto, por agora, a União não tem competências nesta matéria. Mesmo que o art. 130(2) do *Tratado da União Europeia* faça referência ao planeamento regional e urbano, não existe competência da União para a coordenação global do seu território. Este planeamento tem estado implícito, fragmentado, descoordenado e disperso em muitas políticas sectoriais. Vários documentos, uns de cariz mais descritiva (geográfica), outros com um carácter de maior intervenção (planeamento), foram publicados nos últimos dez anos. Contudo, o documento de referência é o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC) [CCE, 1999a], que define o quadro estratégico para o território da União. Este documento surgiu da constatação das pressões que se verificam em algumas partes da Europa no sentido de uma maior concentração das actividades económicas e o risco de não se explorar o potencial de cidades de dimensões e características diferentes. Este esquema propõe três níveis de acção: um sistema urbano mais equilibrado e policêntrico e uma nova relação entre as áreas rurais e as áreas urbanas; uma igualdade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; uma gestão prudente do património natural e cultural. A fonte de financiamento comunitária mais importante para implementar a abordagem do EDEC é o programa INTERREG.

Embora informalmente, o EDEC se relacione com as maiores preocupações da União, nomeadamente com a coesão económica e social, com o desenvolvimento sustentável e com a competitividade equilibrada do território europeu, tem havido dificuldades em encontrar uma concepção do território europeu que seja consensual entre os vários estados-membros. Por isso se escolheu a palavra ‘esquema’ ou ‘perspectiva’ que sugere mais um estudo do que um plano [ALBRECHTS, 2001]. O EDEC foi descrito como uma ‘estratégia indicativa’ que reflecte o cuidado a ter em conta na produção de qualquer iniciativa, lembrando o conceito de subsidiaridade, mantendo as identidades nacionais [SHAW *et al.*, 1995].

Um dos motivos da realização do EDEC, foi a constatação de que a geografia da Europa permanece bastante polarizada segundo uma configuração que opõe um centro mais desenvolvido e melhor servido a uma periferia que apresenta características inversas (além da forte polarização interna em alguns estados-membros). Metade do produto da ‘Europa dos 15’ é, assim, produzido em somente um quinto da sua superfície. O objectivo de uma Europa geograficamente

reequilibrada enunciada pelo EDEC parece querer alterar a tendência pesada para a metropolização à qual muito parece estar resignada. O reforço das grandes metrópoles é actualmente descrito como um processo quase inevitável marcado pela persistência das forças centrípetas devido à concentração das funções globais mais vantajosas no centro europeu: a megalópole do Rhur-Randstat e as metrópoles de Londres e Paris desenham uma clássica economia de arquipélago que deixa de fora o essencial do espaço europeu intersticial. Este movimento de integração em proveito exclusivo do centro tornou-se ainda mais insuportável pela perspectiva de alargamento que verá agravar-se a oposição entre um centro dinâmico com cidades poderosas e periferias subsidiadas.

Um tal cenário parece, portanto, mais real do que o cenário apresentado pelos mais recentes relatórios periódicos sobre a coesão, uma vez que as políticas europeias só moderadamente contribuem para a redução das desigualdades regionais, a tal ponto que a convergência não parece assegurada num futuro próximo [CCE, 2001a]. Embora a diferença de desempenho económico entre as regiões ‘ricas’ e as regiões ‘pobres’ se tenha reduzido ligeiramente, as disparidades regionais no interior da maioria dos estados-membros aumentaram consideravelmente. Neste cenário a duas velocidades, o poder económico continua concentrado na região central.

O EDEC indica claramente o objectivo a atingir: um território europeu policêntrico. Se o cenário tendencial, por efeito da inércia, é o da concentração, outras visões mais optimistas, para as áreas denominadas periféricas, afirmam (ou constata) que cerca de um terço da população da União vive em pequenas e médias cidades, fora das grandes aglomerações. Além disso, a história descentralizada da Europa favoreceu a formação de um poderoso sistema urbano policêntrico. Mesmo que as metrópoles de dimensão mundial como Londres e Paris e as regiões metropolitanas como o Rhur ou o Randstad conservem a sua posição de primeiro plano, novas funções e novas redes podem, contudo, ter efeitos importantes sobre a evolução de algumas cidades e regiões. Pois, cada vez mais, as cidades cooperam e unem as suas forças, desenvolvendo, por exemplo, as suas funções de complementaridade ou utilizando em conjunto equipamentos e serviços. Tal cooperação pode ser benéfica para o desenvolvimento regional, uma vez que melhora a oferta de serviços e as características económicas de uma dada região, aumentando desta forma a sua capacidade concorrencial.

Existem, também, cada vez mais, experiências de cooperação entre as cidades e as regiões ao nível transfronteiriço. Todavia, a cooperação supõe parceiros iguais em direito e que disponham de competências comparáveis. Por isso, a diversidade dos sistemas políticos e administrativos pode constituir um obstáculo à cooperação, bem como o papel da distância em áreas de população dispersa, que dificulta o efeito de sinergia (ao que os autores australianos designam por ‘tirania da distância’). Além disso, as cidades deverão desenvolver novas potencialidades económicas, pois a

concorrência pelos investimentos intensifica-se entre as várias entidades territoriais. As cidades e as regiões que são muito dependentes de um único sector económico, como por exemplo a administração pública, o turismo, a mono-indústria ou as funções portuárias, devem tentar alargar a sua base económica. Algumas cidades situadas em regiões rurais ou periféricas irão também enfrentar dificuldades em desenvolver a sua base económica. Contudo, existem nas regiões periféricas cidades cuja força e atractividade serão suficientes para atrair investimentos. Em particular, as cidades que desempenhem funções específicas de ‘portas’ podem explorar uma posição favorável.

É importante que a competição entre cidades, regiões e estados-membros seja concretizada de forma compatível com os pontos de vista social e ambiental. Uma concorrência desenfreada ‘por todos os meios’ é negativa, a médio prazo, para as próprias cidades e regiões e não contribui para um desenvolvimento sustentável. Avaliar a viabilidade de uma organização policêntrica conduz ao estudo da possibilidade “*de um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável do território da União Europeia*”. O conceito de policentrismo é aplicado pelos autores do EDEC a três escalas [BAUDELLE *et al.*, 2001]:

- ? A escala *continental*: convém “evitar o reforço de uma concentração excessiva do poder económico e da população no centro da União Europeia” buscando, por consequência, desenvolver várias áreas de integração na economia mundial fora da denominada ‘Banana Azul’ e das cidades mundiais de Londres e Paris;
- ? A escala *nacional e regional*: supõe consolidar redes de cidades e delimitar os espaços mais dinâmicos, assim como as zonas fronteiriças, que funcionam como interfaces entre sistemas regionais, assegurando a promoção de modos de transporte e de comunicação integrados;
- ? A escala *local*, trata-se de estruturar relações funcionais entre cidades e áreas rurais.

O conceito de policentrismo está com efeito na moda mas não despido de ambiguidades conceptuais. Deve a sua popularidade ao facto que é sinónimo de harmonia territorial. É também reputado de melhor *garantir a qualidade de vida e a preservação do património natural e cultural* – que é o segundo objectivo maior do EDEC – assegurando – e é o terceiro objectivo principal – uma *paridade no acesso aos recursos materiais e imateriais* (nomeadamente ao conhecimento), sem lesar, portanto, a competitividade e a eficácia, pois permite escapar aos males da hiperconcentração. Se o policentrismo faz figura de modelo de equilíbrio, é também resultado de um equilíbrio entre partes, neste sentido, terá de ser fruto de um compromisso.

*A priori*, a ambição de uma Europa ‘policéfala’ não é de todo aberrante, pois este continente possui uma rede urbana densa, com um sistema de cidades muito bem repartido, consequência das densidades muito elevadas e frequentemente uniformes e de uma longa história urbana. Segundo a Comissão Europeia [CCE, 1999c: 3], cerca de 60% da população da União Europeia vive em cidades com uma dimensão demográfica compreendida entre 10 mil e 250 mil habitantes, enquanto

que, somente 20% da população vive em grandes cidades. A imagem mediatizada da *'Banana Azul'* teria contribuído para fazer esquecer a realidade de uma Europa policêntrica. Uma tal densidade e uma tal homogeneidade da malha de cidades explica-se também pelas densidades de população rural, bem como uma urbanização histórica e uma forma de urbanidade associada [LÉVY, 1997], uma particularidade que distingue a Europa dos outros continentes. A estrutura urbana europeia apresenta, também, uma hierarquia susceptível de, satisfatoriamente, servir de apoio a uma política de redes de cidades tal como é recomendado pelo EDEC, estratégia particularmente adaptada a um espaço de abolição das fronteiras.

A perspectiva de um reequilíbrio do território europeu é tanto mais concebível que se antevê um abrandamento da metropolização e uma nova difusão hierárquica do crescimento em proveito das cidades de menor dimensão e das áreas menos saturadas. Giuseppe DEMATTEIS [1997] identifica, assim, uma descentralização hierárquica da área central para as metrópoles periféricas, como um dos cenários possíveis da urbanização europeia. Estas mudanças nos ritmos de crescimento relativo dos níveis da hierarquia urbana podem-se explicar de várias maneiras:

- ? A teoria da difusão da inovação sugere que a metropolização poderá abrandar, ou mesmo parar, se se interpretar como a primeira etapa de um ciclo de inovação vindo alargar o campo das relações interurbanas por acréscimo da velocidade das comunicações. Tudo se passa como se as maiores metrópoles, depois de terem lucrado com um ciclo de inovação materializado pela externalização de certas tarefas produtivas e a expansão correlativa dos serviços comerciais, vêem o fenómeno se difundir às outras aglomerações. Esta difusão aos outros estratos urbanos explica a recuperação de interesse da teoria do ciclo de urbanização considerada até há pouco tempo como obsoleta [DEMATTEIS, 1997].
- ? Os melhores desempenhos económicos das cidades de dimensão média explicam-se também pelo forte ganho de produtividade dos estabelecimentos regionais com sede na metrópole que lucram com a difusão das economias de aglomeração por transmissão de informações, sem sofrerem, como estas cidades, com as deseconomias de aglomeração [CATIN e GHIO, 1999], que aumenta as hipóteses de desenvolvimento das cidades de média dimensão que ofereçam um bom funcionamento do mercado de trabalho e qualidade de vida.
- ? Numerosos estudos teóricos realizados na Holanda, Suécia e Alemanha mostram, também, o papel crescente das amenidades residenciais na localização de algumas actividades económicas, nomeadamente as mais exigentes em pessoal qualificado [OLLIVRO e BAUELLE, 2000]. Esta tendência deverá acentuar-se, pois, cada vez mais “*o desenvolvimento pessoal prima sobre o objectivo de carreira (...), produzindo numerosos territórios*” [Le BOURDONNEC, 2001, *cit. em* BAUELLE *et al.*, 2001]. A internacionalização das actividades de algumas cidades de menor dimensão permite aos quadros conciliar estas aspirações pessoais com as suas exigências de carreira.

A metropolização não apresentaria, então, uma tendência pesada quase irreversível, mas teria sido só um momento, uma fase de crescimento urbano, talvez com tendência a abrandar nos países que encetaram a mutação do seu sistema produtivo. Alguns autores evidenciam a importância dos

sistemas de transmissão da informação à distância nos processos de metropolização que acentuam actualmente o potencial de desenvolvimento das cidades de média dimensão. A desconcentração torna possível o ajustamento da localização das actividades estratégicas às preferências residenciais dos activos qualificados, o que contradiz as teorias neoclássicas puramente económicas estabelecendo uma relação mecânica entre fluxos migratórios e busca de emprego ou rendimento superior. Enfim, a análise empírica dos factores do crescimento metropolitano mostra que se os factores geográficos e económicos dão vantagem às grandes cidades, os factores sociais, patrimoniais, culturais, ambientais e políticos são mais favoráveis às aglomerações de menor dimensão. Ou seja, as cidades de dimensão média pelas potencialidades que detêm e pelas oportunidades que encerram, podem ser atraentes do ponto de vista económico, social e ambiental, constituindo-se como excelentes palcos para a aplicação de políticas de sustentabilidade urbana.

Assim, as políticas futuras devem reconhecer a importância destas cidades como um vector importante no processo de ordenamento do território e uma necessidade na definição das políticas regionais, com vista a atingir a sustentabilidade à escala urbana. Os trabalhos preparatórios que inspiram a nova política de ordenamento do território europeu assentam no conceito de desenvolvimento policêntrico, ou seja, a criação de várias regiões urbanas dinâmicas com capacidade de integração à escala global, equitativamente distribuídas ao longo do território da União Europeia e que desempenharão um papel fundamental no equilíbrio espacial. As cidades de média dimensão que integram essas regiões beneficiarão dessa posição geográfica e integrar-se-ão em sistemas de complementaridade territorial e beneficiarão das redes de infra-estruturas de transporte, comunicações, energia e de conhecimento de carácter transnacional. Estarão nesta situação cidades na envolvente das grandes metrópoles, mas também outras cidades periféricas da Europa, que no quadro futuro poderão ser novos nós da rede policêntrica. As cidades intermédias localizadas em regiões urbanizadas, ou seja, as cidades que se localizam na proximidade das regiões metropolitanas ou de grandes corredores, são cidades cujos destinos dependerão da sua capacidade de mobilizar agentes e recursos.

Quanto às cidades de média dimensão localizadas em áreas rurais, o EDEC reconhece-lhe o papel de “*centros de recepção, ligação e distribuição*” ao nível regional. Num sistema urbano policêntrico, as pequenas e médias cidades constituem centros de recepção e distribuição e estabelecem as ligações no território. Em áreas rurais mais marginais, só estas cidades serão capazes de oferecer infra-estruturas e serviços e se constituírem como mercados de trabalho [CCE, 1999a]. Deste modo, as opções políticas propostas visam as cidades de média dimensão como focos de desenvolvimento regional das áreas rurais e da sua integração em rede.

As opções políticas desenhadas no EDEC para estas cidades apontam para um reforço das infra-estruturas e para uma diversificação da base económica, acções particularmente importantes

para as regiões menos favorecidas. Nomeadamente empreender acções no domínio da melhoria do acesso às principais redes de transportes e comunicações europeias, através do estabelecimento de redes secundárias que liguem as pequenas e médias cidades às ‘portas’ de acesso e às cidades de maior dimensão do território da União.

Assim, na continuidade das políticas dos anos noventa, o EDEC prevê a construção de redes transeuropeias de transportes, comunicações e de energia, que liguem as grandes regiões metropolitanas a configurar. No nível inferior propõe o desenvolvimento de redes secundárias de transportes que estabelecerão a ligação às redes transeuropeias, de forma que estas poderão beneficiar particularmente as cidades localizadas em áreas mais urbanizadas.

Um aspecto que parece particularmente importante para a sustentabilidade urbana das cidades de dimensão média é a intenção de melhorar os sistemas de transporte público. Por outro lado, o desenvolvimento de estratégias integradas de protecção do património cultural e natural preconizadas no EDEC permitirá uma melhor preservação-valorização do património destas cidades. Além disso, para contribuir para um desenvolvimento regional equilibrado e melhorar as suas perspectivas económicas, as cidades pequenas e médias precisam de integrar as áreas rurais envolventes nas suas estratégias de desenvolvimento.

Neste contexto, parece importante reajustar os programas de financiamento a essa necessidade de reforçar as redes de cidades e de regiões à escala europeia. O INTERREG III indicia já uma melhor adaptação das políticas às necessidades de desenvolvimento das regiões periféricas, reforçando o papel das pequenas e médias cidades como nós das redes a estabelecer<sup>37</sup>.

Outro objectivo chave proposto no EDEC é o estabelecimento de um novo quadro de relações cidade-campo. Neste domínio, entre as várias opções políticas propostas contam-se algumas que envolvem directamente as cidades de média dimensão e para elas perspectivam um futuro diferente: *‘à manutenção da oferta de serviços básicos e de transportes públicos nas pequenas e médias cidades localizadas em áreas rurais, particularmente nas áreas em declínio’*, *“a promoção da cooperação entre cidades e o território rural envolvente”*, *“a promoção do partenariado entre as pequenas e médias cidades e os níveis nacional e transnacional, através de projectos que permitam a troca de experiências”* e a *“promoção de redes de pequenas e médias empresas localizadas nas cidades e no campo”* [CCE, 1999a: 25-26].

---

<sup>37</sup> As directrizes para o programa INTERREG III foram publicadas pela Comissão Europeia em 2000. O propósito das directrizes consiste em estabelecer as bases para *“uma iniciativa comunitária sobre a cooperação transeuropeia que tem como objectivo fomentar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu”*. O objectivo expressado é *“fortalecer a coesão social e económica no seio da Comunidade, promovendo a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, bem como o desenvolvimento equilibrado do território europeu”*. Um

As políticas preconizadas visam igualmente o aumento da competitividade económica. Esta poderá ser incrementada através da adopção de políticas de difusão da inovação e conhecimento, bem como pela introdução de novas formas de gestão do património natural e cultural, que poderão potenciar o papel de intermediação das cidades de média dimensão, nomeadamente daquelas localizadas em regiões periféricas e menos favorecidas. Neste contexto, estas cidades farão necessariamente parte de uma política de ordenamento do território europeu, contribuindo para que se atinjam os objectivos inicialmente propostos: competitividade económica, coesão económica e social e desenvolvimento sustentável.

### **1.5 – Síntese dos desafios que enfrentam as cidades de média dimensão**

A cidade de média dimensão não se pode definir somente pelo tamanho da sua população, tanto ou mais importante é a sua posição: o papel e a função que a cidade desempenha no seu território mais ou menos imediato, a influência e relações que exerce e mantém dentro deste e os fluxos e relações que gera para o exterior. Num contexto de mudança e por isso de incerteza, o modelo de organização urbana hierarquizado não se revela como modelo adequado às actuais dinâmicas territoriais e produtivas. Donde o surgimento da perspectiva que aponta para o aproveitamento dos factores endógenos e potencialidades evidenciadas pelas diversas regiões, bem como a evidência de que as cidades de média dimensão constituem formas de organização que melhor respondem aos desafios decorrentes da globalização e da crescente competitividade. A globalização da economia tem redefinido as relações e posições dentro da hierarquia urbana, alterando o papel das cidades de dimensão média, não existindo, então, nenhum fatalismo que conduza a uma marginalização crescente destas cidades [FERRÃO *et al.*, 1994]. De facto, não existem fatalidades quanto ao desenvolvimento, mas sim vontades que podem, a prazo, alterar o rumo de um dado território.

Neste processo, a capacidade de resposta das cidades é tanto maior quanto mais favoráveis forem as condições para a produção e difusão de inovações. Desta forma, é necessário combater todo o tipo de inércias que possam impedir o desenvolvimento das cidades de média dimensão, formulando políticas inovadoras de planeamento urbano e desenvolvimento regional que se oponham às tendências recentes de polarização favoráveis às grandes cidades.

De facto, cabe às cidades de média dimensão uma função dupla, que assenta no desenvolvimento e consolidação como locais inovadores e competitivos e, por outro lado, a de coesão territorial e social, privilegiando as relações de interdependência com o território

---

dos principais objectivos do programa é, portanto, possibilitar a implementação do EDEC mediante a cooperação transnacional europeia.

---



envolvente. Assim, estas cidades têm um importante papel na estruturação do território, permitindo descongestionar as áreas densamente ocupadas. Além disso, enfrentam ainda o desafio de alargar a democracia e a responsabilização local e de levarem todos os interessados a participar na formulação e aplicação de estratégias urbanas integradas com vista ao desenvolvimento sustentável, uma vez que a segregação funcional e as especializações tradicionais dos vários departamentos conduzem, muitas vezes, a respostas ineficazes e ineficientes. Todavia, necessitam de se tornar mais imaginativas e inovadoras na forma como procedem ao financiamento do investimento económico, ambiental e social, sendo necessárias novas abordagens para resolver esses problemas multidimensionais, interligados e interdependentes.

O planeamento estratégico surgiu como um instrumento de desenvolvimento urbano integrado capaz de dar resposta rápida àqueles desafios. Num contexto de mudanças e incertezas, reconhece-se que é preferível, de forma pró-activa, atacar as condições e factores susceptíveis de constituírem estrangulamentos ao desenvolvimento urbano, em vez de adoptar soluções de defesa contra as suas consequências. A cidade é interpretada segundo as perspectivas da organização empresarial, onde é obrigada a competir, para se modernizar e desenvolver, com outras cidades (ou sistemas urbanos). De acordo com esta perspectiva, as cidades são, à semelhança das empresas, encaradas como estruturas que se organizam de forma mais ou menos complexa, no sentido de, através da realização dos objectivos a que se propõem os agentes e forças dinâmicas, assegurar o desenvolvimento sócio-económico.

*“Em suma, responder a desafios económicos, sociais e ambientais complexos e interligados exige uma resposta política estratégica e institucionalmente integrada, em que todos os interessados partilhem as responsabilidades pela formulação e aplicação de soluções trans-sectoriais. A flexibilidade e o trabalho em parceria são indispensáveis. É este o desafio da administração urbana” [CCE, 1999c: 40].*

## **2 – O planeamento estratégico como instrumento de desenvolvimento de cidades de média dimensão**

Como foi salientado no primeiro capítulo, vive-se um contexto de mudança, conhecendo as cidades mutações aceleradas. Estas mutações afectam o clima económico, a vida social e a organização das instituições. Perante tais mudanças, os sistemas de planeamento territorial, até aqui centrados na organização do território, na gestão da ocupação do solo, na regulamentação das relações complexas entre os diferentes objectivos das políticas públicas locais e no cumprimento do direito do uso do solo [HEALEY, 1995b], são obrigados a encarar o território de uma forma mais dinâmica, concebendo políticas estratégicas de desenvolvimento. Assim, actualmente, a ‘cidade’ não é só uma realidade, é também um projecto, significando, ao mesmo tempo, sustentabilidade ambiental, coesão social, governância democrática e expressão cultural. Neste contexto, entende-se o planeamento como a representação e construção do futuro desejado.

Neste segundo capítulo, apresentam-se os conceitos, princípios, modelos, teorias e métodos relativos ao planeamento estratégico de cidades de média dimensão.

### ***2.1 – O processo de planeamento estratégico: princípios teóricos***

Nos últimos anos, o processo de planeamento tem sido criticado por excluir as populações locais da sua formulação e execução. Tendo-se argumentado que seria mais democrático e mais eficiente em incluir o maior número de participantes [BEARD, 2002]. O recente deslize para a crescente inclusão resultou em mudanças epistemológicas e metodológicas dentro do campo do planeamento. As mudanças epistemológicas significam uma aceitação crescente de outras formas de conhecimento, enquanto que as mudanças metodológicas significam que o planeamento actualmente tem em consideração processos informais que caem fora do planeamento regulado pelo Estado. O planeamento deslocou-se, então, de um campo que só valorizava o conhecimento de profissionais qualificados para outro que também valoriza o conhecimento incorporado nos movimentos sociais. Argumenta-se que se o processo de planeamento não tiver uma ligação com a sociedade real e os seus projectos, corre o risco de se transformar num jogo de equívocos que vão danificando a capacidade de imaginar e realizar oportunamente o futuro.

#### ***2.1.1 - Dinâmicas urbanas e evolução do planeamento urbano e do urbanismo***

A epistemologia da teoria do planeamento foi recentemente desafiada pela diversidade cultural, pelo fortalecimento da sociedade civil e pelas críticas de natureza filosófica emergentes das tendências pós-modernas desconstrutivas e pluralistas [McGUIRK, 2001]. Do mesmo modo, a cidade é confrontada com um complexo conjunto de incertezas e mutações aceleradas, como anteriormente foi explicitado, por isso, o futuro é cada vez mais imprevisível. Para enfrentar tais incertezas é necessário definir mecanismos de controlo por forma a tornar o futuro mais previsível

e conduzir as acções isoladas dos vários agentes que fazem a cidade. Além disso, se a natureza fundamental da mudança é a descontinuidade, então o planeamento não pode mais estar acomodado ao estudo das tendências e ao exercício das extrapolações [PADIOLEAU e DEMESTEERE, 1991].

Os sistemas de planeamento das cidades<sup>38</sup> e o urbanismo<sup>39</sup>, tal como a concepção de urbano, têm assumido características diferentes, quer em termos de conteúdo, quer em termos de instrumentos, quer mesmo em termos de escala, ao longo das últimas décadas.

#### 2.1.1.1 - Do modernismo ao pós-modernismo

A cultura modernista que vigorou durante a primeira metade do século XX, teve reflexos em todos os sectores da sociedade. O modernismo pode ser compreendido como um processo no qual os subsistemas operam crescentemente de forma independente através da diferenciação, racionalização<sup>40</sup> e integração [WIGMANS, 2001]. Segundo este autor, a diferenciação é um processo de especialização de sistemas através da qual podem adaptar-se melhor às circunstâncias, permanecendo internamente coerentes. Um exemplo foi a expansão do estado-providência que, através da burocracia governamental se pôde especializar em termos funcionais. A racionalização implica, entre outras coisas, uma extensão do controlo e da supervisão. Aliado ao conceito de racionalização está o conceito de eficiência, que significa, simplesmente, a escolha do caminho mais curto ou dos meios menos onerosos para atingir um dado fim. Diferenciação, especialização e racionalização foram combinadas no processo de burocratização. Este constitui uma das dimensões mais importantes do processo de modernização [FRISSEN, 1996, *cit. em* WIGMANS, 2001]. Segundo Habermas<sup>41</sup> a especialização crescente conduziu a uma situação onde não existe um diálogo crítico e informado entre as ciências. Desta forma, o pensamento toma a forma de uma concepção irreflectida (positivista) e inexperiente do método científico por um lado, e por outro, deu origem a várias formas de subjectivismo, relativismo<sup>42</sup> ou persuasão extremamente irracionalista (dando origem aos regimes políticos totalitários).

A partir de meados do século XX, caminhou-se cada vez mais para uma cultura pós-moderna. O conceito de '*pós-modernismo*' é complementar ao conceito de '*modernismo*'. O pós-modernismo é a extensão radical de duas tendências do modernismo [WIGMANS, 2001]: por um

---

<sup>38</sup> Um sistema corresponde à “*modelação das relações sociais ao longo do tempo e do espaço, compreendidas como práticas reproduzidas*” [GIDDENS, 1984, *cit. em* MOTTE, 1997b].

<sup>39</sup> Entendido o *urbanismo* como o quadro conceptual no qual o planeamento e a gestão do desenvolvimento urbano são implementados.

<sup>40</sup> A *razão* supõe uma capacidade universalmente partilhada da humanidade por forma a combater as diversas culturas, por isso pressupõe normas e leis universais nos vários domínios científicos.

<sup>41</sup> Citado em: *The Oxford Companion to Philosophy*, Oxford University Press, 1995.

<sup>42</sup> O *relativismo* defende que não existem normas e características universais.

lado, a contínua diferenciação e especialização cria um tal nível de complexidade que aparecem problemas de integração (tal como a extensão do estado-providência e o aumento da diversidade dos serviços prestados). Por outro lado, a racionalização que ao induzir um tal nível de organização, aparecem contradições internas no processo de diferenciação [CROOK *et al.*, 1996, *cit. em* WIGMANS, 2001]. Consequentemente, o pós-modernismo é um processo que mostra a continuidade com o processo de modernismo: é a radicalização de algumas tendências existentes dentro dele, tais como a crescente imprevisibilidade, descentralização, desconcentração e fragmentação (hiper-diferenciação como a extensão radical da diferenciação), como resultado, o modernismo começa a contradizer-se a ele próprio. Neste processo, a diferenciação conduz à fragmentação e a possibilidade de um único centro de regulação desaparece.

**Quadro II.1 – Modernismo vs. Pós-modernismo**

Modernismo	Pós-modernismo
Hierárquico; Regulação	Horizontal; Desregulação
Rigidez; Homogeneidade	Flexibilidade; Heterogeneidade (diversidade)
Uniforme; Previsibilidade	Pluriforme; Imprevisibilidade
Diferenciação	Hiper-diferenciação/fragmentação
Concentração	Dispersão
Metateoria	Jogos de linguagem
Representação	Auto-referência
A cidade 'assistida'	A cidade 'empreendedora'
Abordagem territorialmente integrada	Abordagem liderada pelos projectos
Centralização	Descentralização (e competição inter-urbana)
Cidade: unidade de consumo colectivo	Cidade: permite a escolha de localização
Controlo de contingências	Aceitação da contingência
Governância clássica (governo)	Governância contingente

Fonte: WIGMANS [2001: 205].

A mudança do modernismo para o pós-modernismo alterou o papel que o planeamento pode desempenhar na sociedade, ecoando novos conceitos e novas práticas (Quadro II.1): a disciplina de planeamento sofreu uma perda de direcção [GOODCHILD, 1990]; as ferramentas foram reconcebidas e ajustadas aos desafios da sociedade actual, por isso, a educação dos planeadores urbanos na idade da informação tem de ser repensada [CASTELLS, 1998].

### 2.1.1.2 - Do planeamento racional ao planeamento estratégico

Na Europa, de uma forma geral, durante a primeira metade do século XX, num contexto de industrialização, de expansão económica, no qual o crescimento da população se registava ainda de forma moderada e onde predominava a 'cultura modernista', o desenho da cidade era feito a uma escala consideravelmente vasta e as preocupações incidiam predominantemente sobre o ordenamento do espaço físico e a localização das grandes infra-estruturas viárias e equipamentos

colectivos. Da década de 1950 à década de 1970, este modelo continuou a vigorar embora com pequenas alterações.

Nesta fase foram tidos em conta aspectos da dinâmica urbana que continham as previsões do crescimento populacional, habitação, emprego e deslocações; este planeamento caracterizava-se sobretudo pelos *'plans directeurs'* ou *'masters plans'*, cujo elemento fundamental era o mapa de zonamento que delineava a ocupação do solo, e que funcionava como referência para acções futuras. Desta forma, a política urbanística orientou-se, sobretudo para a regulação física da expansão urbana. Em pleno período fordista, as cidades dilatavam-se, traduzindo-se no seu crescimento centrífugo.

Em termos de política urbana correspondeu a um aprofundamento da intervenção pública nas cidades, especialmente naquelas onde mais se evidenciou o crescimento económico e do emprego. Pois, com o estado-providência, esperava-se que o estado conduzisse o desenvolvimento segundo uma concepção global e unitária de interesse público, como tal agia enquanto fornecedor de um quadro de coordenação estável para a tomada de decisões de investimento [BATLEY e STOKER, 1991]. É a época de ouro dos planos, nas suas várias vertentes, enquanto instrumentos de regulação do uso do solo e de infra-estruturação básica, de enquadradores urbanos das políticas sociais e de previsão das infra-estruturas e sistemas de transporte que dariam resposta à coesão funcional da cidade 'explodida'.

Este planeamento era um processo bem ordenado e escalonado, onde cada passo representava uma tarefa específica [KHAKKEE, 1998]. Baseava-se na racionalidade instrumental, embora os decisores decidissem os objectivos e colocassem questões acerca das medidas políticas aos planeadores profissionais e outros peritos que então formulavam propostas de plano alternativas. Deste modo esta epistemologia produzia uma prática de planeamento onde o conhecimento era construído, predominantemente, através de análises técnico-científicas e lógica dedutiva [McGUIRK, 2001] e através do privilégio daqueles que possuísem essas formas de conhecimento ou raciocínio. Todas as outras formas de conhecimento e sistemas de valores eram excluídos desta prática (experiência, local, intuitivo, tácito e conhecimento expressivo que se baseasse no domínio estético ou moral em vez de unicamente o domínio da lógica científica e empirismo) [HEALEY, 1997; INNES, 1998].

Assim, o plano segue, neste modelo, princípios racionalistas<sup>43</sup> e apoia-se, sobretudo na capacidade de investimento público, pois, visava-se encorajar o crescimento económico e

---

<sup>43</sup> Compreendido o planeamento como sendo um instrumento capaz de controlar o seu ambiente. Neste sentido o sistema quanto melhor controlar o seu ambiente mais racional é. Adaptando-se ao seu ambiente, o sistema melhora o controlo sobre o mesmo.

promover uma melhor distribuição dos benefícios do crescimento, especialmente, organizando o modelo de crescimento urbano. Tinha a obsessão de organizar os procedimentos de planeamento de um ponto de vista racional [MOTTE, 1997b], havendo para tal uma separação nítida entre a esfera pública e a esfera privada [HEALEY, 1997b]. Pretendia-se um plano sinóptico, geral, de prazo de execução alargado, capaz de prever as dinâmicas territoriais e usando uma filosofia de intervenção de tipo normativa, tecnocrática, rígida e com um quadro regulamentador claro. O urbanismo produziria, assim, o quadro territorial do desenvolvimento, focalizando-se, no entanto, em acções de política distributiva, orientadas por critérios de equidade e de intervenção sobre as desigualdades e tensões sociais e territoriais originadas pelo crescimento económico (o estado-providência). A definição das necessidades era tomada analiticamente em vez de se recorrer à discussão formal com os cidadãos e empresários, além disso, havia uma grande evidência da influência informal de certos interesses particulares [CASTELLS, 1977, *cit. em* HEALEY, 1997b].

O zonamento, resultante da *Carta de Atenas*<sup>44</sup>, como critério de uso do solo e como instrumento produtor da forma urbana constituiu o instrumento central desta prática de planeamento urbano. A dimensão física do plano sobrepôs-se completamente a outras formas de intervenção sobre a cidade. Em matéria mais directamente relacionada com a esfera produtiva, o plano racionalista concentrou-se sobretudo na produção e na localização de solo industrial e na construção de infra-estruturas logísticas e energéticas. A criação destas externalidades territoriais constituiriam um capital fixo muito importante para permitir a atractividade e a expansão do investimento. A indústria era considerada o grande motor do desenvolvimento, da criação de emprego e, por isso, também, do desenvolvimento urbano.

Durante as décadas de 1970 e 1980, no advento do período pós-moderno, as cidades dos países desenvolvidos foram marcadas por um crescimento mais lento (em termos populacionais e económicos), dando azo a novas preocupações, como a introdução de novas tecnologias, o acréscimo de concorrência entre as cidades e as questões relacionadas com o ambiente.

Estas características distintas estão relacionadas directamente com mutações no ambiente sócio-económico. À crise estrutural internacional do início da década de 1970, estão associadas profundas transformações sócio-económicas e políticas, que advêm da ruptura do regime de acumulação fordista e da crise do estado-providência. Além disso, durante os anos 1980 deslizou-

---

<sup>44</sup> A *Carta de Atenas* consistiu num manifesto assinado em 1933, no *IV Congrès International d'Architecture Moderne* por numerosos arquitectos, urbanistas e outros especialistas, largamente inspirado no pensamento de Le Corbusier [GOLD, 1998: 240], no qual foram enunciados os princípios da arquitectura e do urbanismo ditos 'modernos', propondo-se a separação das funções urbanas. Preconizava também uma arquitectura vertical susceptível de libertar espaços verdes e de dar lugar a vias de circulação mais espaçosas, libertado-se assim das limitações da rua tradicional. Os seus efeitos foram múltiplos e profundos, não só na Europa, como também em outros países durante a década de 1960.

se para uma agenda política neoliberal<sup>45</sup>, as finanças públicas foram seriamente afectadas encorajando um partenariado acrescido entre o sector privado e o sector público.

Face à imprevisibilidade daquelas mudanças, os instrumentos e as políticas normativas típicas do plano racionalista entram em crise. Ora, o planeamento urbano vê-se, assim, confrontado com a emergência de novos desafios, para os quais os instrumentos e políticas tradicionais se revelam incapazes de dar resposta, de forma que se levantou uma série de críticas ao planeamento físico urbano, pois chegou ao ponto de ser inoperante em muitos casos, não considerando as dinâmicas económicas e sociais que permitiria a sua implementação sob a forma de projectos [BORJA e CASTELLS, 1997]. Além disso, têm dificuldade em controlar as forças externas ao processo, assimilando lentamente as novas tecnologias, desconhecendo a evolução dos processos sociais e tendo dificuldade em integrar de forma eficiente equipas interdisciplinares.

Por outro lado, os planos racionais foram criticados dado que incorporavam modelos de “*comando e controlo*” [HEALEY, 1997a], onde se esperava que o sector público tivesse o poder e os recursos para regular e empreender o desenvolvimento de tal forma que pudesse comandar as acções e controlar os resultados, em vez de facilitarem o mercado livre, e que tinham tido um efeito negativo ao conterem o desenvolvimento quando a necessidade era de terem uma atitude pró-activa perante o mesmo. Como as novas políticas económicas visavam, a todo o custo, resolver a situação do desemprego galopante através do fomento à criação e fixação de empresas, os sistemas de planeamento que surgiram na década de 1980 foram construídos de uma forma mais aberta, integrando novos actores, caminhando-se para a racionalização dos processos de tomada de decisões [MOTTE, 1997b], mas onde o sector público tinha mais interesse em permitir o desenvolvimento do que em regulá-lo [MOTTE, 1995a].

Desta forma, foi introduzida flexibilidade no sistema através de um processo geral de desregulação tendo os planos enfraquecido quer em conteúdo quer em estatuto, tendo o planeamento urbano, em muitos países, deslizado da formulação de planos para a promoção e realização de projectos [NEWMAN e THORNLEY, 1996], promovendo, assim, a realização de operações fragmentadas nomeadamente de projectos de investimento em infra-estruturas, parques industriais e novos alojamentos [HEALEY, 1997a], onde se dava ênfase à negociação individual desses projectos. Dando, então maior relevância aos projectos do que às estratégias de conjunto sob a forma de planos. Pois, as políticas, normas e modelos contidos nos planos eram frequentemente ignorados ou superados. Muitos argumentavam que era uma tendência desejável, oferecendo

---

<sup>45</sup> O Estado é visto como sufocador da iniciativa privada, mal informado e excessivamente burocrático, bem como indiferente às necessidades dos cidadãos e das empresas. Por isso, os defensores do neoliberalismo propõem a limitação da intervenção do sector público na vida privada dos cidadãos e das empresas, bem como a transferência de algumas funções do sector público para o sector privado.

flexibilidade e sensibilidade para as necessidades individuais dos actores. Assim, esta abordagem negociativa levantava questões de justiça e de legitimidade quanto à forma de selecção dos actores. O critério utilizado era a busca rápida do consenso, para tal era envolvida uma elite restrita, onde só alguns dos agentes interessados eram envolvidos. Pois só os que tinham mais voz e recursos podiam exercer poder na mesa de negociações [HEALEY, 1997b], todos os outros eram esquecidos ou afastados. Caminhou-se, neste sentido, para o corporativismo, dado que o acesso ao processo de tomada de decisões não estava equitativamente distribuído entre as partes interessadas, sendo favorecidos aqueles que estivessem melhor organizados e fossem mais influentes.

Frequentemente, este novo tipo de política urbana traduz-se em intervenções fragmentadas e emblemáticas, que correspondem a ‘projectos de arquitectura urbana’ (um urbanismo ‘por projectos’), muitas vezes descontextualizados de uma intervenção articulada ao nível da aglomeração urbana no seu conjunto.

Assim, as abordagens baseadas nos projectos sobrepuseram-se ao planeamento formal, ajustando-se ao complexo jogo de pressões políticas e do mercado, gerando incerteza e reduzindo a confiança nos políticos ao proporcionarem e permitirem práticas corruptas. Desta forma, essas pressões encorajaram o abandono dos planos e das políticas públicas como quadros directores, pois tinham-se tornado inflexíveis ou ultrapassados. Assim, no início da década de 1990, por todo o lado surge a exigência crescente dos cidadãos serem envolvidos nos processos de planeamento e uma maior aderência aos planos, bem como o difícil desafio de combinar os objectivos do desenvolvimento económico com os da sustentabilidade ambiental e equidade social. Só assim, através do plano se limita a tomada de decisões arbitrárias por parte das autoridades de planeamento, bem como se evitam situações de corrupção e de favorecimento pessoal.

Durante a década de 1990, o desenvolvimento urbano esteve marcado por uma dialéctica de contrários. Com efeito, ao mesmo tempo que se aceleravam as mudanças impulsionadas pela crescente hegemonia do modelo neoliberal, baseado na concorrência, tenta-se legitimar o discurso de um planeamento territorial baseado na participação, no consenso e na cooperação, tendo ganhado força a ideia de que a requalificação dos centros urbanos, as suas obras de infra-estruturas e, em geral, as actividades que aí se desenvolvem, requerem acções conjuntas entre actores públicos e privados, onde as autoridades municipais desempenham um papel de relevo, pois a combinação das pressões fiscais no sector público e a força de alavanca da filosofia política neoliberal conduziram a novas relações entre o sector público e o sector privado [HEALEY, 1997a]. De forma que as cidades têm de encontrar formas de desenvolverem a sua base económica de forma pró-activa. Além disso, a crescente influência política do movimento ambiental e um vasto conjunto de outros grupos de pressão focaram de forma crescente a importância do impacto dos projectos, bem como do seu enquadramento com a envolvente.



### 2.1.1.3 - Rumo a uma nova governância urbana

Através da descentralização das competências, os governos locais têm novas atribuições, nomeadamente a ênfase na promoção do desenvolvimento em vez de “*comandarem e controlarem*” [HARVEY, 1989], tornando-se mais pró-activos e “*empreendedores*” [HEALEY *et al.*, 1997]. O peso crescente dos movimentos sociais e dos agentes de desenvolvimento económico na tomada de decisões, o agravamento da componente de rivalidade entre cidades [FERNÁNDEZ GÜELL, 2000], o aumento das pressões para melhorarem as qualidades ambientais e sociais das cidades e as dificuldades financeiras dos governos locais e centrais, bem como a generalização da filosofia política neoliberal, conduziram as políticas de desenvolvimento e ordenamento urbano a envolverem empresas e instituições diversas no financiamento, concepção e execução de políticas. Este processo conduziu a um novo estilo de governância urbana, onde têm lugar parcerias diversas e processos de colaboração entre vários parceiros.

A exigência por uma maior transparência obriga a que os processos de planeamento urbano sejam elaborados e executados por um grupo alargado de técnicos e agentes económicos e sociais. Evitando, pois, um ambiente de obscurantismo e discrecionalidade dificilmente admissível numa sociedade verdadeiramente democrática. Segundo Y. STOURDZÉ [*cit. em* LYOTARD, 1989], o facto de a tendência actual para desregular, desestabilizar e enfraquecer a administração pública é fomentado pela perda de confiança da sociedade no desempenho do estado.

Assim, a generalização da filosofia política neoliberal conduziu a um novo papel do governo bem como a novas relações com o sector privado e os cidadãos: passou-se de um governo prestador de bens e serviços para a adopção de um papel pró-activo e mediador fornecendo um quadro dentro do qual as empresas e outras instituições prestam serviços e promovem o desenvolvimento; passou-se de um governo formal integrado para uma fragmentação das tarefas entre diversas instituições – públicas, privadas, mistas, intermédias, donde o aparecimento do termo ‘governância’; de uma clara separação entre sectores público e privado para novas formas de parceria entre os sectores público e privado, entre o estado e o mercado e entre o sector público e os cidadãos [HEALEY, 1997a]; do domínio dos ministérios centrais para os governos regionais e locais (regionalização/descentralização); de formas de organização hierárquicas e burocráticas para formas de governância pró-activas e interactivas, negociadas e contratualizadas.

A mudança de relacionamento entre o sector público local e o sector privado e a adopção de práticas do sector privado através de formas mais empreendedoras pela intervenção do sector público ilustram a mudança do ‘governo’ para a ‘governância’, observando-se uma mudança nas formas de governação territorial. O sector público passa a ter características normalmente atribuídas ao sector privado. Risco, inovação, promoção e motivação para o lucro são alguns dos sentidos da governância territorial e urbana.

A governância urbana pode ser apreendida a vários níveis [S. GONZÁLEZ *et al.*, 2001]:

- ? O interesse pela cooperação público-privado tem aumentado em termos de responsabilidades, de poder e de investimento no sentido de recuperar, revitalizar e reestruturar as áreas mais desvalorizadas;
- ? A visão sistémica dos territórios como um complexo mosaico;
- ? A adopção de um planeamento orientado para o mercado implica a menor importância relativa da perspectiva de ordenamento físico do território, dando-se maior atenção à satisfação das necessidades e expectativas dos agentes, bem como na sua mobilização;
- ? A formação de parcerias e coligações aumenta a capacidade de acção dos actores. Estes associam-se para tomar decisões ou pressionarem o governo a tomar decisões num certo sentido, defendendo soluções concretas, com objectivos, sentidos e finalidades comuns;
- ? As coligações são constituídas por grupos de interesses dos quais se destacam, além das autoridades locais, os proprietários, arrendatários, universidades, grupos de negócios, consumidores, associações comerciais, *media*, etc. A capacidade de acção eficaz do sistema depende da capacidade de conciliar os interesses, vontades e necessidades dos diferentes grupos representados. A sua qualidade varia consoante os recursos organizacionais, a capacidade de liderança, as relações institucionais e a capacidade de comunicação e mobilização.

No entanto, o vocábulo ‘governância’ é caracterizado mais pela sua ampla utilização do que pela clareza ou singularidade de sentido. Uma das formulações mais pertinentes neste campo foi fornecida por O. YOUNG [1994: 15]:

*“A governância aparece como uma preocupação social onde os membros de um grupo descobrem que são interdependentes no sentido de que as acções de cada um afectam o bem estar dos outros (...) A governância envolve a criação e actuação de instituições sociais (i.e. regras do jogo que definam as práticas sociais, atribuem papéis e conduzam as interacções entre os possuidores desses papéis) capazes de resolver os conflitos”.*

Tal conceito de governância surge ao reconhecer que existem outras formas de lidar com os interesses divergentes e problemas de acção colectiva além do estado e seus organismos, permitindo comprovar a perda de importância do seu papel em proveito de formas mais diversificadas de intervenção, nomeadamente através das relações contratuais entre diversos actores tais como o estado, as colectividades territoriais, as empresas privadas, os diversos tipos de expressão dos interesses locais, etc.

Caminhando um pouco a montante, pode-se afirmar que, durante os últimos anos, a concepção ‘*westfaliana*’ tradicional de estado soberano tem sido pressionada de forma crescente não só em teoria, mas também na prática, como tem sido evidenciado pela crescente importância atribuída à participação dos actores ‘não-governamentais’ ou ‘quase-governamentais’ na tomada de decisões em questões políticas internas e internacionais [SAMPFORD, 2002: 79]. De facto, segundo este autor, desde o Tratado de Westfália, em 1648, o estado era visto como a resposta à maioria dos problemas de governo. Num mundo condicionado por recursos escassos, altruísmo

limitado e capacidade limitada de os próprios indivíduos se defenderem contra os ataques de outros, necessitava-se de uma fonte de poder opressivo que impusesse a ordem, criasse regras e se necessário distribuisse os recursos<sup>46</sup>.

Actualmente, os sinais indicam que se caminha para um mundo onde as instituições atravessarão as actuais fronteiras nacionais e, ao contrário dos estados soberanos, não reclamarão jurisdição sobre todas as áreas da vida quotidiana (embora a construção da União Europeia pareça ir mais além, caminhando para uma união de estados federais). Deste modo, a governância eficaz na era da globalização não será alcançada através de uma única regra, instituição ou política económica, mas requer uma abordagem multifacetada, multidisciplinar e interdisciplinar.

Embora o governo seja visto como tendo um papel mediador e determinante, considera que valores devem ser aplicados, toma as decisões, usa o poder para implementar as políticas – incluindo os incentivos económicos e a elaboração das regras normativas (*i.e.* a lei). Na governância moderna o estado não é o único actor relevante. Outros grupos são envolvidos – públicos, privados, ONG, aos níveis local, nacional e internacional. Estes grupos procuram ter e aplicar o poder, fornecer diferentes sugestões científicas e práticas (frequentemente parciais), fornecer incentivos, discutir valores e procurar formular regras normativas.

O conceito de governância permite ultrapassar, então, as concepções centradas exclusivamente nos políticos locais e as abordagens estritamente institucionais dos organismos públicos locais e encarar novos mecanismos de negociação entre diferentes grupos cujas relações se definem ou pela cooperação ou pela competição. Opera-se, assim, sobre uma concepção alargada do governo das cidades: não se pode encarar mais o poder local como sendo exclusivo da autarquia. De facto, os governos urbanos já não são mais capazes, ou não tão capazes como

---

<sup>46</sup> Neste âmbito, FREUD [1989] refere que o primeiro requisito da civilização (e da democracia) é a justiça, constatando que esta deve ser vista como a garantia de que as leis não serão corrompidas a favor dos indivíduos. Neste sentido, propõe que a luta humana esteja centrada na realização de um ajustamento entre as pretensões individuais e as pretensões do grupo (a dualidade entre o *indivíduo* e a *sociedade*). TÖNNIES [1957, *cit. em* MODARRES, 2003], partindo da dialéctica Freudiana entre indivíduo e sociedade, divide os grupos sociais em *comunidade* e *sociedade*. A primeira baseia-se num tipo de associação orgânica, voluntária e auto-realizada, tal como as relações de vizinhança e a família, enquanto a última visa objectivos funcionais e instrumentais, nomeadamente uma cidade ou um estado. Para a primeira, Tönnies propõe uma ordem social baseada no *consenso de vontades*, para a última propõe o *consenso nos acordos* e convenções, nas normas e legislação. Entre esta dualidade, a busca de justiça parece ser atribuição da última, nomeadamente da sociedade. A civilização aparece a partir desta luta pela justiça entre a interacção dialéctica e a contradição entre a comunidade e a sociedade. Assim, o papel do estado visa, não só converter a comunidade em sociedade, como subverter a sua definição de justiça num forma mais regulada ou legislada, que esteja profundamente enraizada na filosofia de negar a diversidade (ou seja, os casos únicos). Sendo este um dos fundamentos do estado 'moderno'. Assim, a interferência crescente do estado nos assuntos locais apareceu em finais do século XIX [MODARRES, 2003], em oposição à ênfase no *'laissez-faire'* económico. A interferência do estado favorece a diminuição dos direitos individuais e em seu lugar encoraja a concentração na sociedade, ou *"a soma das felicidades humanas"* [WARD, 1883, *cit. em* MODARRES, 2003]. Este ponto de vista está intimamente relacionado com a asserção freudiana que a justiça social e a felicidade podem ser obtidas quando se alcança um compromisso entre o indivíduo e a sociedade (embora a favor desta última). A adaptação dos indivíduos a este objectivo superior não é naturalmente acautelada; em vez disso, torna-se necessária a acção do estado para criar a 'sociedade ideal'.

pensavam que eram anteriormente, para conduzirem os eventos [KEARNS e PADDISON, 2000], por isso *‘a gestão urbana não pode ser compreendida actualmente em termos de modelos de governo ‘top-down’ ou de ‘comando e controlo’*” [HEALEY *et al.*, 1995: 18]. Tal mudança deveu-se a vários factores, como oportunamente salientámos: a globalização da economia e a perda do controlo por parte dos governos urbanos sobre a sua economia.

Por outro lado, a competição interurbana tornou-se muito intensa, com as cidades a tentarem ‘vender-se’ a elas próprias, fenómeno que foi designado por *“guerra dos lugares”* [HAIDER, 1992, *cit. em* KEARNS e PADDISON, 2000]. Assim, num mundo crescentemente competitivo, os governos urbanos têm-se tornado mais empreendedores, um papel que potencialmente está em conflito com o estado-providência tradicional.

Acrescente-se que as cidades consideram os governos nacionais menos capazes para as ajudarem e menos relevantes para o seu futuro, reflectindo a justificação de OHMAE [1995, *cit. em* KEARNS e PADDISON, 2000] da mudança das inter-relações urbano-regional num mundo global. Assim, as cidades tentaram ‘desligar-se’ das suas economias nacionais, por vezes superando o estado nacional, orientando-se mais para a arena internacional através da cooperação transfronteiriça e transnacional.

Ao mesmo tempo que a globalização invade as cidades, outras mudanças nas esferas política, social e territorial também envolvem, ou têm implicações no papel e actividades dos governos locais. O estado-providência universalista tem sido sucessivamente erodido pelas reformas neoliberais de forma que as atribuições são mais limitadas e os benefícios e serviços prestados menos adequados e menos abrangentes na sua cobertura.

A descentralização política tem sido defendida devido à necessidade de responder aos desafios locais e às diferenças entre os territórios, resultados que fomentaram a diversificação e a inovação. Por isso, a mudança para envolver primeiro o sector privado e mais recentemente o sector associativo, na gestão das actividades e tomada de decisões, e a expansão, em finais da década de 1990, das iniciativas políticas territoriais que visaram a regeneração urbana, pode ser explicada à luz destas considerações.

Governar as cidades também se tornou mais difícil pela crescente complexidade da vida social. A relação entre pessoas e lugares é mais difusa do que em períodos anteriores [HEALEY, 1997c], desta forma, a cidade pode ser vista como *“um lugar de redes de relações sobrepostas a diversas escalas territoriais”* [HEALEY *et al.*, 1995: 4]. De novo, reflectindo a percepção de perda de controlo do governo, argumenta-se que as políticas públicas não mais poderão ser do que ensaios inseridos no *“conjunto relacional”* da cidade. Existe maior diferenciação social dentro da cidade e novos estilos de vida são experimentados e adoptados [HEALEY, 1997c].

Estes elementos de diversidade social e diferenciação activa são acompanhados pela polarização e exclusão sócio-territorial. Assim, a celebrada cidade da diferença, espaço partilhado e interacção social [WIRTH, 1938, *cit. em* KEARNS e PADDISON, 2000] deu lugar à cidade da indiferença e da intolerância, contendo espaços de exclusão.

Estas mudanças nas cidades podem ser representadas como o triunfo do caos e da desordem. A cidade ordenada degenerou num “*pântano de relações fragmentadas e recombinaadas*” [HEALEY *et al.*, 1995: 6]; em vez de uma economia e sociedade urbana coesas, existe a cidade de “*peças e remendos*” [AMIN e THRIFT, 1995]. Embora isto signifique que as cidades estejam ‘desreguladas’ e então impermeáveis às forças da governância, a complexidade urbana está sempre sujeita à intervenção humana. Tal requer um entendimento de que as cidades compreendem diferentes formas que colidem e que existem relações de poder que são retratadas nas relações territoriais que reflectem e reproduzem tais relações sociais subjacentes.

Assim, a governância urbana não é uma tentativa para reganhar o controlo, mas em vez disso, para tentar gerir e regular a diferença e ser criativo nas arenas urbanas. A maioria das mudanças que foram descritas em termos negativos também têm possibilidades positivas, nomeadamente, a fragmentação institucional pode induzir processos inovadores e as incertezas económicas podem resultar na reivindicação e utilização das culturas, valores e imagens locais. A lógica da governância pode, então, ser entendida como um mecanismo de coordenação com capacidade para inovar e aprender num ambiente em mudança, especialmente em situações de complexa interdependência recíproca entre organizações autónomas operacionalmente com interesses partilhados. Desta forma, os mecanismos de ‘governância’ fomentaram a mudança das hierarquias e burocracia para as redes auto-organizadas ou ‘*heterarquia*’ [KEARNS e PADDISON, 2000], valorizando as mudanças macro-sociais, nomeadamente a intensificação da complexidade da sociedade e as crescentes interdependências na e entre a economia e a política que acompanham a globalização/continentalização. Estas mudanças significam que as novas condições sociais e económicas e os novos problemas não podem ser geridos ou resolvidos em exclusividade quer através do planeamento público, quer através do liberalismo puro.

STOKER [1996] segue esta linha de argumentação ao constatar que a ‘governância’ refere-se ao governo com fronteiras permeáveis entre as organizações do sector público e do sector privado, baseia-se na interdependência, mas também envolve responsabilidades partilhadas ou imprecisas entre tais organizações, não só nas questões económicas como nas sociais.

Em suma, a governância é a capacidade de operar perante a complexidade, conflito e mudança social: as organizações e os governos combinam os seus recursos, competências e

finalidades. Deste modo, uma das suas exigências essenciais é a do envolvimento da sociedade civil nas questões da condução da mudança social.

#### **2.1.1.4 - A exigência por um maior envolvimento da sociedade civil nos processos de planeamento: o papel da democracia participativa**

Na Europa, o desenvolvimento urbano implica uma nova qualidade no processo de regulação social que considera a pluralidade da sociedade urbana como um ponto de partida, considerando importante ter uma troca de pensamentos e de opiniões ampla e aberta de forma a obter transparência [FASSBINDER, 1997, *cit. em* WIGMANS, 2001]. Por isso, a estrutura da sociedade deve basear-se num conjunto de actores económicos, sociais e institucionais interligados, de entre os quais nenhum tenha a exclusividade sobre o seu desenvolvimento, uma vez que as responsabilidades são cada vez mais descentralizadas e partilhadas. Assim, uma sociedade baseada em redes é uma sociedade dinâmica, aberta, permanentemente inovadora, capaz de estender-se sem limites, integrando novos nós sempre que possam comunicar-se entre si. No entanto esta sociedade em rede é conduzida e depende de fluxos de informação [CASTELLS, 1996]. O planeamento estratégico deve ser um primeiro passo da gestão estratégica entendida como ‘gestão relacional’ entre os actores urbanos.

A pluralidade das condições sociais é afinal de contas tão imprevisível, complexa e volátil, que um só actor é incapaz de a dirigir. Este facto requer que os actores se direccionem para o respeito e confiança no ‘outro conhecimento’ existente no ambiente social. O desenvolvimento e o planeamento são tão complexos que nenhuma organização pode abarcar todas as suas consequências. De facto, ninguém pode pretender ter o conhecimento completo de todos os pensamentos, pontos de vista e percepções.

O desenvolvimento eficaz e equilibrado de qualquer cidade passa pela construção voluntarista de um projecto estratégico pondo em coerência e sinergia as iniciativas que possam nascer. Esta abordagem deve permitir uma melhor territorialização das políticas sectoriais, numa abordagem mais concertada e pluridisciplinar. É propícia à inovação, que se tornou o verdadeiro motor do desenvolvimento, fomentando a capacidade de aproveitar oportunidades e mobilizar iniciativas. De facto, segundo BOOHER e INNES [2002: 225], à medida que os participantes e intervenientes constroem as suas interdependências, criam um novo potencial, podendo surgir inovações de forma a responderem aos desafios. Tais inovações tornam possível a mudança de forma adaptativa e fomentam a acção conjunta de forma construtiva.

A criação de uma cultura de confiança e de cooperação entre os actores urbanos é, assim, uma condição necessária para conseguir o desenvolvimento económico e social. Desta forma, um plano estratégico deve dinamizar a cidade implicando os recursos de todos os actores públicos e

privados, criando sinergias entre eles a partir da partilha dos mesmos critérios de actuação consolidando formas democráticas de planeamento.

#### 2.1.1.4.1 - *Diversas acepções de democracia*

A democracia deve ser concebida como um processo em perpétuo movimento, sempre em busca de uma melhoria constante, nunca sendo considerada como um estágio final. Por isso requer: que os cidadãos, quer de forma directa, quer através de representantes, escolham e controlem o processo e os resultados da governação (o primado do interesse público sobre os interesses privados e a exigência pelo cumprimento das leis); que a oportunidade para a participação directa nas estruturas de governo seja aberta a quase todos, com muito poucas exclusões [WALLACK, 1999]; e que de alguma forma, os cidadãos sejam equitativamente considerados no processo de tomada de decisões. Neste sentido, para LONDON [1995], o traço distintivo da democracia é a liberdade de expressão quer nas conversações políticas, quer na discussão das questões públicas.

Segundo BAINBRIDGE e DODDRELL [1999], podem-se apresentar três definições fundamentais de democracia, segundo as expressões “*governo pelo povo*”, “*governo para o povo*”, “*governo do povo*”. Nas duas primeiras expressões as referências-chave são as instituições e os procedimentos de governo; na primeira definição de democracia, o governo expressa a vontade da população governada, onde esta pode periodicamente votar em eleições e escolher os eleitos; a segunda significa que o governo é escolhido com base nos interesses do povo que representa. Na terceira refere-se a um conceito lato de equidade social, sendo, por isso, a de maior alcance: sugere que a democracia favorece a equidade, a participação e a tolerância.

De acordo com VOOGD e WOLTJER [1999: 837], na democracia *directa* (participativa ou deliberativa) os cidadãos tomam eles próprios as decisões, enquanto que na democracia *indirecta* (ou representativa) são os seus representantes que decidem. A democracia representativa implica a realização de eleições livres e justas, assembleias representativas, executivos responsáveis e uma administração pública politicamente neutra (“*governo para o povo*”) [OCDE, 2001], enquanto que a democracia participativa implica o “*governo pelo povo*”. No entanto, a introdução de elementos da democracia participativa não visa substituir, mas completar, a democracia representativa, por forma a aumentar a aceitabilidade e a eficácia das decisões [CCE, 2001b].

Por isso, se tradicionalmente a democracia é entendida na sua asserção restritiva de democracia representativa, contudo, e como foi salientado em secção precedente, a necessidade de fortalecer a confiança pública nas instituições e inverter a erosão provocada pelo abstencionismo eleitoral, bem como a crise de militância nos partidos políticos, a que podemos acrescentar a exigência por melhorar a qualidade das políticas e enfrentar eficazmente os desafios actuais e responder às exigências de uma administração mais transparente e responsável, tem obrigado a

administração pública a envolver grupos de cidadãos na concepção de políticas. Além disso, têm procedido à realização de outras medidas: descentralização por forma a reduzir o fosso entre a administração e os cidadãos; novas formas de consulta pública (em adição às eleições e referendos) e novas ferramentas (as NTIC). Fazendo isto, a administração reconhece que os cidadãos não podem ser tratados como um grupo homogéneo, que podem rejeitar as propostas formuladas se forem consultados tardiamente no processo de planeamento e que envolver os cidadãos de forma eficaz requer compromisso, recursos e tempo [OCDE, 2001]. Assim, as relações entre a administração e os cidadãos são o elemento central da boa governância.

O envolvimento dos cidadãos é especialmente importante quando [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]: o conflito é prolongado e a existência de um impasse dificulta as posições no campo oficial conduzindo a frustrações; a comunicação é difícil ou distorcida entre as partes envolvidas; os custos desse impasse são evidentes e têm tendência para aumentar; as partes sentem que é perigoso ignorar um problema, mas pensam que as abordagens formais não estão a ser bem sucedidas. Deste modo, a dinamização urbana pode ser feita através de formas de concertação entre agentes económicos e sociais (dando lugar à criação de parcerias) e de participação pública (da sociedade civil em sentido lato)<sup>47</sup>.

Restringindo mais o campo de análise, a *participação* é entendida como o papel activo que todos os cidadãos devem ter nos processos de planeamento e gestão, passando pela consciencialização e envolvimento da população nestes processos. Desta forma podem-se distinguir quatro formas de implicação da população na condução dos projectos de desenvolvimento: a *informação*, a *consulta*, a *concertação* e a *cooperação*. Cada uma delas constituem mecanismos com finalidades distintas.

Durante um processo de *informação*, os habitantes são simplesmente informados dos projectos e não participam na sua elaboração e no processo de tomada de decisões. É uma relação unidireccional e cobre tanto o acesso ‘passivo’ à informação da parte dos cidadãos, como medidas

---

<sup>47</sup> Combinando os vários tipos de democracia (directa, indirecta, maioritária e consensual), VOOGD e WOLTJER [1999: 837] propõem diferentes formas de participação: (1) *A participação directa baseada no consenso*. A participação nesta visão deliberativa de democracia visa o envolvimento directo de todos os indivíduos interessados ao longo do processo de tomada de decisão. As decisões devem ser amplamente apoiadas. Na prática, este ponto de vista defende uma abordagem da comunicação Habermasiana ao nível local, como adiante se comprovará. (2) *A participação directa baseada na regra da maioria*. Este tipo de participação relaciona-se com a democracia ‘plebiscitária’ que se empenha pelo máximo envolvimento directo de todos os membros da sociedade. (3) *Participação indirecta baseada no consenso*. O seu objectivo é o envolvimento indirecto dos cidadãos através dos seus representantes e delegados. Este grupo procura tomar decisões e construir alianças amplamente apoiadas. Na prática, a tomada de decisão final cabe aos organismos políticos formais. Os representantes dos grupos sociais são consultados ou convidados a cooperarem nas primeiras fases do processo. Neste caso, a tomada de decisões concentra-se nas instituições formais de governo. (4) *Participação indirecta baseada na regra da maioria*. De acordo com este ponto de vista, a participação ocorre indirectamente, através de eleições ou através de grupos de interesse bem estabelecidos. Deste modo, estas concepções de participação incluem tanto o envolvimento directo como o envolvimento indirecto dos cidadãos nos assuntos públicos.



‘activas’ para disseminar informação aos cidadãos [OCDE, 2001], exigindo que os cidadãos conheçam e compreendam os seus direitos – e estejam dispostos e capazes de agir segundo estes.

A *consulta* é vista como uma relação bidireccional na qual os cidadãos fornecem *feedback* à administração [*ibid.*]. Baseia-se na definição prévia pelo governo ou administração pública do problema ao qual os pontos de vista dos cidadãos são desejados e requer o fornecimento de informação. Os governos definem os assuntos a consulta, formulam as questões e gerem o processo, enquanto os cidadãos são convidados a contribuir com os seus pontos de vista e opiniões. Neste sentido, as opiniões ou pareceres dos habitantes poderão ser tidos em conta, mas este processo não implica uma negociação. Os habitantes e os *stakeholders* podem ser consultados antes da elaboração de um projecto para conhecer as suas aspirações, ou pode-se pedir a sua opinião sobre um anteprojecto, por forma a tê-los em conta na realização do projecto definitivo. As consultas *a posteriori* para conhecer a opinião dos habitantes sobre projectos já completamente definidos, geralmente, só visam ratificar as decisões já tomadas. Desta forma, são percebidas como manipulações e fazem perder toda a credibilidade dos responsáveis.

Tanto na participação através de processos informativos como de consulta, quem inicia o processo de colaboração mantém o poder de decisão, como tal, normalmente não se cria um grande envolvimento entre os intervenientes ao contrário da concertação e cooperação.

A participação activa ou *concertação* pode ser entendida, em sentido lato, como a capacidade de entendimento e de interacção entre diferentes entidades com jurisdição ou poder interventivo numa determinada área, sendo, então, uma forma específica de participação, onde se dá lugar à concertação de interesses através da realização de parcerias, funcionando ao nível da tomada de decisões e acções conjuntas [BALSAS, 2002: 27]. É, assim, uma relação baseada no parceria, supondo que os decisores se comprometem a negociar com os actores envolvendo-os activamente na definição do processo e conteúdo das políticas. Reconhece posição igual aos actores na definição da agenda, na proposta das opções políticas e na modelação do diálogo político – embora a responsabilidade pela decisão final ou formulação da política seja do governo. A participação activa reconhece a capacidade dos cidadãos e outros agentes discutirem e gerarem opções políticas de forma independente. No entanto, importa, desde logo, precisar o objecto da concertação, o que é negociável e o que não o é, as modalidades de negociação, os entraves e os limites da negociação.

O compromisso de uma *cooperação* (ou *co-gestão*) com grupos de cidadãos supõe que estes são estreitamente associados, do início ao fim, na elaboração de um projecto. Os agentes implicados participam então no trabalho técnico de definição do projecto e na tomada de decisões [BONETTI e SECHET, 2001].

O acesso à informação é uma pré-condição básica para envolver os cidadãos [OCDE, 2001: 13]. O primeiro passo para conceber processos eficazes de envolvimento dos agentes na concepção de políticas é definir claramente o objectivo do exercício e identificar o grupo-alvo, bem como a adopção de uma metodologia apropriada adaptada às práticas e tradições locais. Deste modo, por forma a fortalecer as relações com os cidadãos, os governos devem assegurar-se que:

- ? A informação é completa, objectiva, de confiança, relevante, acessível e de fácil compreensão [OCDE, 2001], de forma que não se criem situações de clientelismo, de discriminação, frustração e afastamento; devendo todos os cidadãos ter tratamento igual quando requirem informação, “*os cidadãos são o centro da democracia. A democracia, como sistema de governo, mantém-se com o consentimento dos cidadãos*” [Ibid., 19]. Assim, as entidades públicas devem incentivar os cidadãos a participarem: demonstrar-lhes que o seu contributo é apreciado e considerado com seriedade [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]. As operações de participação coerentes e transparentes reforçam a responsabilidade.
- ? A participação tem finalidades e regras claras que definem os limites do exercício e as obrigações do governo em considerar as contribuições dos cidadãos. Responsabilizar os cidadãos sem lhes conceder poder é uma enorme fraude [Ibid.]. A partilha de poder e a responsabilidade partilhada (encontrar um equilíbrio entre direitos e responsabilidades dos cidadãos) significa que os cidadãos, e não só a administração, são responsáveis pelos resultados.
- ? A participação fornece tempo suficiente e flexibilidade para permitir o aparecimento de novas ideias e propostas dos cidadãos, bem como mecanismos para a sua integração nos processos de concepção de políticas de governo [OCDE, 2001]. Por isso, a obsessão pela eficiência deve ser atenuada para permitir um maior envolvimento. Se a eficiência permanecer a principal prioridade de qualquer administração, então, a democracia nunca funcionará.
- ? O envolvimento dos cidadãos deve começar ao nível dos bairros e freguesias, antes de ser estendido aos níveis superiores, devendo ser criadas estruturas e mecanismos que fomentem a participação cívica e onde os líderes locais funcionem como mediadores.

Assim, a colaboração é preferível ao conflito, onde os cidadãos necessitam de um canal para o diálogo e a discussão<sup>48</sup>, e onde o dissentimento deve ser aceite como parte deste processo. Deste modo, é inevitavelmente um processo lento – o processo de procurar um campo comum que permita aos participantes fomentar a empatia (ou seja, a compreensão intuitiva) e a compreensão

---

<sup>48</sup> SENGE [1990: 247, cit. em MÄNTYSALO, 2002: 423] apresenta a distinção entre diálogo e discussão, como sendo as duas formas básicas do discurso. Na *discussão* são apresentados e defendidos vários pontos de vista, enquanto que durante a realização do *diálogo* os pontos de vista são apresentados como meios de descoberta de um novo ponto de vista. Por isso, segundo o mesmo autor, no diálogo são explorados problemas complexos, mas durante as discussões é que são tomadas as decisões. De qualquer forma, admitimos que ambas as formas de discurso assim definidas são imprescindíveis nos processos de planeamento, quer durante a busca do conhecimento por forma a entender a realidade quer na altura de tomar decisões, onde será necessário um consenso relativo.

Outros autores não fazem esta distinção, defendendo, antes que, enquanto que o *debate* é oposicional, o diálogo é colaborativo, visando uma partilha de valores. Neste sentido, o processo de diálogo consiste numa discussão, moderada por um mediador, sobre uma variedade de escolhas reais, com um quadro temporal flexível para deliberação, devendo ter uma ênfase na partilha de pontos de vista, em vez de fomentar o debate (que normalmente conduz a fracturas), e deve ser baseado na inclusão, cortesia e respeito mútuo (*vd.* a este propósito a secção 2.1.2.2).

mútua. Contudo, para manter vivo o interesse é necessário criar sucessos ou apresentar resultados visíveis a curto prazo.

Desta forma, nos últimos anos tem dominado um paradigma de planeamento que se baseia no debate e na construção do consenso, pressupondo “*um processo interactivo de construção do consenso e de implementação utilizando o partenariatado e o envolvimento da sociedade*” [MARGERUM, 2002], a “*transferência de conhecimento crítico para a acção*” [FRIEDMAN, 1987], “*permitindo aos indivíduos relacionarem o seu conhecimento com as suas capacidades de comunicação*” [CASTELLS, 1998], “*a mobilização de potencialidades colectivas*”, “*deixando revelar e confrontar o conhecimento de diferentes comunidades*” [HILLIER, 1993], sendo então um “*planeamento através do debate*” e “*inventado através de processos reflexivos de comunicação inter-subjectiva*” [HEALEY, 1993].

É dada atenção “*à construção de arenas nas quais os programas são formulados e os conflitos são identificados e mediados*” [CASTELLS, 1998: 29]. O plano torna-se uma referência para a interacção contínua com a qual os discursos devem evoluir [HEALEY, 1993]. Um dos objectivos é oferecer estratégias retóricas de forma a criar e sustentar um discurso público e democrático. BORJA e CASTELLS [1997: 117] promovem, de acordo com esta ideia, o plano estratégico como um tipo de solução para uma abordagem integrada da cidade: “*um plano estratégico é o resultado de um projecto de cidade que unifica diagnósticos, medidas específicas públicas e privadas e estabelece um quadro coerente de mobilização e cooperação entre os agentes sociais urbanos*”.

Segundo FORESTER [1989], o debate deve estar no centro de qualquer exercício de planeamento, pois este é um processo interactivo onde a formulação de planos pode utilizar debates como um processo de aprendizagem social. Por outro lado, qualquer processo de planeamento estratégico não deve pretender limitar-se somente à formulação de um plano, mas também, e acima de tudo, à criação ou reforço das dinâmicas de construção da “*capacidade institucional*” [AMIN e THRIFT, 1995]. Este conceito combina o “*capital social*” com o “*capital intelectual*” e o “*capital político*” [HEALEY, 1997a].

A despeito das pequenas variações em várias abordagens, todas elas propõem o planeamento comunicativo (interpretativo e interactivo). Este conceito de planeamento é baseado na ‘teoria crítica de planeamento’ de Jürgen Habermas [MÄNTYSALO, 2002; PLØGER, 2001]. Habermas, reconstruindo os ideais do *Iluminismo* (a emancipação do cidadão e a democratização da sociedade baseadas nos três pilares fundamentais: igualdade, fraternidade e liberdade), e criticando os do *Marxismo* (na medida em que este não considera o elemento humano, limitando-se a explicar a evolução humana através do progresso económico), apresenta uma nova corrente de pensamento.

Para Habermas o processo de aprendizagem é um elemento dinâmico e imprevisível. Elimina as noções de revolução e de luta de classes e introduz o conceito de *crise*. Esta crise consiste em que a sociedade moderna não satisfaz as necessidades individuais e que as instituições na sociedade são manipuladas por alguns indivíduos. As pessoas interagem para responder a esta crise (Habermas designa esta interacção por “*acção comunicativa*”).

A teoria da acção comunicativa é entendida como um projecto inter-subjectivo, em termos de uma “*pragmática transcendental*”<sup>49</sup> de emancipação do fundamentalismo, totalitarismo e nihilismo. É uma teoria que retém o compromisso para com os valores de compreensão mútua, justiça, crítica, autenticidade ou seriedade, razoabilidade e consenso racional, mas que coloca a fé no princípio regulador da “*situação ideal do discurso*”, através da livre participação e da adopção de um “*discurso ético*”<sup>50</sup>, onde aqueles valores devem ser alcançados em toda a sua expressão. Especialmente, quando se argumenta, quando se procura levar os outros a aceitarem os nossos pontos de vista em questões fundamentais – nós tacitamente assumimos que essas normas são válidas para todos: os nossos argumentos são concebidos para persuadir os outros que devem concordar connosco respeitando tais normas<sup>51</sup>. No discurso a força natural do melhor argumento prevalece, embora este ideal seja muito difícil de alcançar nas discussões quotidianas devido a outras *forças*: poder, ameaça, intimidação, etc. Por forma a “imunizar” o discurso contra a força, repressão e desigualdade, Habermas defende um conjunto de regras e condições que devem fomentar a igualdade discursiva, a liberdade e o “jogo limpo”<sup>52</sup>:

- ? Ninguém com competência para falar deve ser excluído do discurso;
- ? A cada um é-lhe permitido questionar e/ou introduzir qualquer asserção seja ela qual for, bem como expressar as suas atitudes, anseios e necessidades;
- ? Ninguém pode ser proibido, através de coerção interna ou externa, de exercer aqueles direitos.

Neste sentido, esta troca de opiniões requer solidariedade, atitude crítica, uma perspectiva compreensiva ou solidária – que não se procure somente compreender intelectualmente o argumento do outro – mas também procurar sentir solidariamente como o outro será afectado pelas

---

<sup>49</sup> *The Oxford Companion to Philosophy*, Oxford University Press, 1995, <http://www.xrefer.com>.

<sup>50</sup> Nomeadamente, evitando qualquer forma de discriminação. Segundo Habermas, num discurso em que os participantes tentam estabelecer uma norma ou procedimento a sua aceitação deve ser *livre e não-coerciva* (condição de *liberdade*); deve basear-se no princípio de *universalização*, significando que se tentam criar as condições para um julgamento imparcial, na medida em que obriga todos os afectados a adoptarem as perspectivas de todos os outros no equilíbrio de interesses, ou seja, todos os afectados devem aceitar as consequências e os efeitos colaterais. Outra condição é a *igualdade*, que significa, em parte, que todos os participantes têm igual expressão. Tal pressupõe que a ‘situação ideal do discurso’ é aquela que salienta a igualdade e a liberdade para cada participante – especialmente, a *liberdade para* participar no discurso de forma crítica de forma a exprimir as suas próprias atitudes, anseios e necessidades e, *livre de* coerções de vários tipos. O *consenso* só é alcançado quando se chega a um acordo não-coercitivo de todos os afectados por uma dada norma ou procedimento, por isso, só se alcança se todos participarem livremente.

<sup>51</sup> Segundo Antje Gimmler, *The Discourse Ethics of Jürgen Habermas*, <http://caae.phil.cmu.edu/>.

normas em discussão. Tomadas em conjunto, estas condições circunscrevem uma “*situação ideal de discurso*”, na qual, argumenta Habermas, os membros de uma dada comunidade chegam a um *consenso* sobre normas importantes para essa comunidade. Este consenso significa, por outras palavras, que as normas com as quais vivem são normas escolhidas pelos próprios – e assim, são *expressões da sua liberdade*, em vez de *restrições à sua liberdade*. Por isso, o discurso ético e a situação ideal de discurso são, ao mesmo tempo, segundo Habermas, condições necessárias quer para as formas democráticas de discurso, quer para as formas democráticas de governo.

De acordo com John Stuart MILL, a participação é uma condição absoluta para a democracia, simbolizando este autor uma visão ‘ética’ da participação: “(...) *o único governo que possa satisfazer plenamente todas as exigências da condição social é aquele em que o conjunto da população participa; que qualquer participação (...) é útil; que quanto maior for a participação maior será o grau de melhoria geral da comunidade*” [MILL, 1910: 3, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999]. Ao contrário, DAHL defende uma visão mais ‘realista’ da participação: “(...) *penso que devemos concluir que os pressupostos clássicos da necessidade da participação total dos cidadãos na democracia são inadequados. O que chamamos ‘democracia’ – ou seja, um sistema de tomada de decisões no qual os líderes são mais ou menos sensíveis às preferências dos não-líderes – parece funcionar com um nível relativamente baixo de participação dos cidadãos. Por isso, é inapropriado dizer que uma das condições necessárias para a democracia é a participação alargada dos cidadãos. Seria mais razoável simplesmente insistir que é necessária alguma participação mínima, mesmo que não especifiquemos com alguma precisão o seu limite*” [DAHL, 1961: 60, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999].

Em suma, consideramos que a participação dos membros da sociedade civil deverá ser desobstruída de prejuízos ideológicos, de limitações temporais e de dominação externa – seja ela cultural, social, política ou económica.

#### **2.1.1.4.2 - Objectivos e condições dos exercícios de participação**

Uma concepção estrita da democracia representativa exclui qualquer necessidade de participação. Um sistema representativo corresponde a uma delegação de poder e autoridade em outrém. Neste quadro, o poder de decisão, que é o dos cidadãos, exprime-se, com efeito, na escolha que eles fazem dos seus representantes, os quais encontram de seguida no seu mandato uma legitimidade suficiente para orientar e agir. Não se trata de contestar a democracia representativa, mas de se interrogar sobre o que a democracia participativa lhe pode fornecer, enriquecendo-a. A participação pública não foi concebida como um instrumento de poder dos cidadãos, para estes

---

<sup>52</sup> Segundo Charles Ess, *Reason, revolution, relativism, and reactionaries*. Philosophy and Religion Department - Drury University, <http://www.drury.edu/ess/reason/reason1.html#Habermas>.

lutarem pelos seus direitos individuais (embora frequentemente tenha funcionado dessa forma) [PLØGER, 2001], pois, mesmo nos processos participativos mais ambiciosos, cada um mantém o seu papel e é aos eleitos que incumbe fazer as escolhas, como tal, o papel dos cidadãos nestes processos é de participarem e aceitarem a sua posição. Ou seja, a participação não visa suplantar a responsabilidade dos órgãos eleitos na condução dos processos de planeamento, mas sim, melhorar a qualidade das decisões, torná-las mais eficientes, transparentes e justas [PLØGER, 2001], melhorando assim a racionalidade do planeamento.

Desta forma, a introdução de métodos participativos no planeamento permite:

- ? Melhorar a qualidade das políticas ganhando acesso a novas fontes de informação, aumentando as hipóteses de uma implementação eficaz e reforçando a legitimidade do processo de tomada de decisões.
- ? Democratizar os resultados, contribuindo para a boa governância desde que fomentem uma maior transparência; deste modo, o seu objectivo pode ser muito mais profundo, visando uma mudança das estruturas sociais de forma a democratizar a vida pública local.
- ? Ordenar o território o mais próximo possível das realidades locais e dos anseios dos cidadãos, suscitar o dinamismo e a cooperação dos territórios, integrar os desafios do desenvolvimento sustentável e melhorar significativamente o funcionamento dos serviços públicos, quando soluções criativas são encontradas para a resolução dos problemas mais difíceis, obtendo benefícios e reduzindo custos.
- ? Permitir às administrações relacionar perspectivas e soluções potenciais, pois, os cidadãos conhecem a realidade *in loco*, embora de forma muito segmentada, frequentemente transcendendo as fronteiras do conhecimento formalizado dos peritos, permitindo determinar se um programa específico será eficaz e se satisfaz as necessidades de uma população específica. Os indivíduos que experienciam tais circunstâncias podem contribuir com novos conhecimentos nas dimensões estruturais dos problemas e soluções potenciais que não foram consideradas pelos planeadores ou outros técnicos.
- ? Conceder legitimidade ao sistema representativo, fortalecendo a democracia enquanto sistema de governo, pois pode aumentar a confiança pública e fortalecer a capacidade cívica. Pois, a democracia como regime político necessita de ser regulada e, como tal, o envolvimento dos cidadãos deve ser efectuado de forma formal e institucionalizada. Por isso, as comunidades locais podem ser *“activamente envolvidas na sua própria transformação, embora não necessariamente como mestres do seu próprio destino”* [COOKE, 1989: 296], ou seja, é essencial a participação dos cidadãos, mas esta participação deve ser dinamizada por peritos.
- ? Coordenar visões para se atingir um consenso estável nos assuntos tratados, criar um espírito colectivo de cidade e difundir o pensamento estratégico [De FORN, 2002].
- ? Legitimar socialmente as operações e, simultaneamente, promover o equilíbrio entre a rentabilidade económica e a melhoria das condições ambientais, sociais e culturais das cidades, permitindo passar de uma situação onde os peritos ‘planeiam com’, em vez de ‘planearem para’, as populações alvo [NICHOLS, 2002: 4].
- ? Melhorar a adequação dos projectos às necessidades, mobilizar os actores, permitir àqueles que vivem na cidade quotidianamente de apropriarem as acções realizadas, conferindo uma

maior legitimidade ao processo decisório e contribuem para melhorar o desempenho da administração local e fomentar a aprendizagem dos seus participantes.

Assegurar um elevado nível de consciencialização pública é uma das estratégias fundamentais para garantir que as necessidades da comunidade e as soluções possíveis são completamente consideradas. Esta estratégia pode ajudar os líderes locais a melhor identificarem e apoiarem o desenvolvimento que resolve aquelas necessidades, podendo visar os cidadãos individualmente, ou enquanto grupos sociais organizados, quer seja para ajudar os eleitos a tomarem decisões fundamentadas, quer seja para democratizar efectivamente a sociedade, envolvendo a sociedade civil na tomada de decisões. Além disso, a participação deve ser encarada como um processo de aprendizagem dos seus participantes.

Para os participantes serem efectivamente incluídos no processo de planeamento deve haver um ambiente propício onde os planeadores e os ‘*stakeholders*’ chave sejam receptivos a práticas inclusivas. Os mediadores devem também compreender a capacidade que os participantes têm para avaliar a sua situação e fazerem sugestões programáticas. Os participantes e outros membros do grupo de planeamento devem obter formação em algumas áreas da gestão não-lucrativa, liderança e capacidades de comunicação eficazes [NICHOLS, 2002: 4]. Aprender uma variedade de competências não só ajuda no processo de planeamento, como também serve como instrumento de qualificação e capacitação dos participantes que poderá ser útil para as suas vidas futuras.

Um dos aspectos mais importantes do planeamento participativo é definir quem serão os potenciais participantes. Existem numerosas formas de incluir os participantes no processo de planeamento: reunir um pequeno grupo de futuros participantes para servirem como membros do grupo de planeamento; conversar com grupos de potenciais participantes que têm uma condição ou característica particular; inquirir o conjunto da população ou uma amostra de participantes (através de grupos alvo, entrevistas, levantamentos, etc.).

Todos os membros do grupo devem concordar em tratarem os outros membros como iguais e devem seguir regras de discussão e de tomada de decisão acordadas.

Para que um programa tenha um impacte prático e positivo é necessário que os planeadores e os futuros participantes trabalhem em conjunto para conceberem um programa que servirá a maioria das necessidades dos participantes. Os *stakeholders*<sup>53</sup> e os participantes devem ser considerados conjuntamente para chegarem a um consenso enquanto grupo; se os participantes e os *stakeholders* não tiverem contacto durante o processo de planeamento pode-se desenvolver uma

---

<sup>53</sup> Os *stakeholders* podem incluir: administradores, funcionários públicos com um determinado interesse, líderes da comunidade e académicos, entre outros.

dinâmica de 'nós' *versus* 'eles' que pode ameaçar severamente o processo de planeamento e o futuro sucesso do projecto.

O consenso verdadeiro ou colaborativo entre todos os *stakeholders* e participantes tem sido criticado por ser idealístico e impossível de alcançar, onde grandes diferenças entre todos os envolvidos no processo podem impedir a implementação. Como tal, a concepção de estratégias que forneçam oportunidades a todos os participantes pode ajudar a construir um quadro através do qual o consenso colaborativo pode ocorrer. Através da participação equilibrada e pró-activa, e com a ajuda de mediadores experimentados em envolverem as pessoas com interesses diversificados, este processo permite que mais recursos e ideias sejam adicionados aos programas, deste modo, resultarão no desenvolvimento de melhores intervenções.

Segundo o INSTITUTE ON GOVERNANCE [1998], existem dois processos de envolvimento cívico com vista a mediar o conflito: o primeiro envolve os cidadãos influentes e os líderes da comunidade com raízes fortes nessa comunidade e com acesso às instituições políticas (embora sem participação directa nestas); o segundo processo envolve os cidadãos comuns, tanto individualmente, como através das suas associações. Para tal, é necessária informação de elevada qualidade, a presença de mediadores neutros, uma agenda aberta, processos deliberativos que sejam inclusivos, justos e respeitadores, e ligações que permitam a comunicação dos resultados à liderança política e à vasta sociedade. Por isso, o envolvimento dos cidadãos é um processo de aprendizagem activa e os participantes deverão aderir desejando aprender.

NICHOLS [2002: 2], propõe algumas condições para resolver as diferenças entre participantes e fazer com que o processo participativo tenha eficácia: os cidadãos não podem participar somente no início e no final do projecto, devendo, em vez disso, participar durante todo o processo; os participantes devem estabelecer contacto permanentemente; devem relacionar-se uns com os outros com base em condições iguais, e; todos os membros devem concordar seguir as mesmas regras de interacção. Numa situação destas cabe ao organizador ou promotor do processo (por exemplo, um grupo constituído por participantes ou outros '*stakeholders*') assegurar-se que estas condições são atingidas e mantidas durante todo o processo.

Contudo, a metodologia baseada na participação apresenta além das vantagens apresentadas, alguns inconvenientes e limitações.

#### **2.1.1.4.3 - Insucessos e limitações dos exercícios de planeamento baseados na participação e no diálogo**

Os processos de participação podem ser morosos e dispendiosos. Tendo em conta várias experiências realizadas em vários países europeus e na Austrália analisadas por diversos autores, pode-se dizer que, em muitos casos, envolver a sociedade civil é um processo controverso devido às diversas ideias e prioridades entre os parceiros.



As diferenças de poder podem dificultar qualquer abordagem colaborativa conduzindo à mudança: *“um dos obstáculos mais sérios para realizar (a mudança social) é que a realidade opressiva absorve aqueles dentro dela e, assim, faz abafar a consciência dos seres humanos”* [FREIRE, 1970: 33, *cit. em* NICHOLS, 2002: 4].

Muitas das vezes, querer que todos participem em todas as decisões a todos os estádios, conduz não a um alargamento, mas a uma limitação da democracia [De CARLO, 1996]. Por outro lado, uma sociedade com fraco consenso civil, onde a relação de confiança não existe, que se exprime pela violência, na incivilidade ou na recusa de participar no esforço público colectivo, dificilmente enfrentará o futuro com sucesso [RUANO, 2001], pois dificilmente pode conter projectos colectivos. As melhores soluções técnicas num clima social de insolidariedade e desintegração social tornam-se insustentáveis, porque a natureza multidimensional e complexa dos problemas urbanos requer estratégias integradas, coordenadas e multifacetadas envolvendo um leque alargado de actores.

Normalmente, aos cidadãos só é solicitada a sua participação em assuntos referentes às temáticas ambientais e sociais, que afectem directamente o seu quadro de vida. De facto, é impossível executar medidas de protecção ambiental se os actores não as assumirem pessoalmente. Ao programar a participação da população supõe estar-se disposto a transferir parte da tomada de decisões [REMESAR, 2000]. Em assuntos muito específicos caracterizados por uma elevada complexidade técnica, só profissionais qualificados têm capacidade e competências para decidir, negando ao cidadão comum a capacidade e oportunidade em decidir sobre aquilo que o vai afectar na sua vida quotidiana [*Ibid.*]. Além disso, os promotores urbanos podem estar dispostos a negociar as ideias, mas não as formas de execução dessas ideias, pois corriam o risco de terem prejuízos ao negociarem com os cidadãos. Acrescente-se ainda o carácter intransponível entre os vários campos disciplinares, ao serem criadas ‘barreiras de entrada’ àqueles que não têm formação ou prática nesse domínio com os consequentes recursos de linguagem necessários para operar nesse campo.

Frequentemente, as decisões de grupo baseiam-se mais na conformidade do que na unanimidade genuína [LONDON, 1995], pois, os grupos frequentemente deslocam-se numa direcção relacionada, reforçando um conjunto monolítico de valores colectivos e restringindo os pontos de vista alternativos ou as questões minoritárias. Segundo JANIS [1982, *cit. em* LONDON, 1995] os grupos que deliberam em conjunto *“tendem a manter um espírito de corpo, desenvolvendo inconscientemente numerosas ilusões partilhadas e normas relacionadas que interferem com o pensamento crítico e as dificuldades reais”*. Uma vez que o consenso genuíno é praticamente impossível de alcançar entre os indivíduos que deliberam, são necessários alguns mecanismos de conciliação, por isso, os processos deliberativos são irrealistas na sociedade actual.

Ao considerar o cidadão como ‘cliente’, este ao ser ‘leigo’ na matéria, restringe-se a decidir sobre a pertinência, ou não, do resultado, defendendo determinados aspectos ou criticando o projecto, mas não tomar parte aquando da tomada das decisões reais. Assim, ao associar os participantes, se os seus contributos forem ignorados ou não tiverem impacte real nas decisões tomadas podem ter um efeito perverso.

De facto, muitas vezes, o envolvimento dos cidadãos tem interesses ocultos, nomeadamente [OCDE, 2001]: atrasar as decisões difíceis através de discussões e debates alargados; evitar protestos e desviar críticas, realizando a consulta sem qualquer intenção real de atender aos seus resultados; responder a pressões internacionais introduzindo medidas de “cosmética” para melhorar o interface com os cidadãos sem mudanças fundamentais nos processos de planeamento tradicionais; partilhar responsabilidades (ou deslocar a culpa) nas decisões difíceis e impopulares.

Os processos participativos poderão falhar quando os seus elementos concordam sem discutir e quando utilizam posições pré-determinadas na negociação, ou seja, os participantes podem actuar ‘teleologicamente’, pois podem empregar intencionalmente estratégias e tácticas no discurso para atingirem os seus fins, onde a informação é apresentada de formas muito diferentes e com um grau variado de distorção (a *‘real politik’*). Por outro lado, corre-se o risco de haver membros ou grupos com interesses comuns e que assegurem que os seus pontos de vista tenham sucesso, mesmo que *a priori* tenham concordado serem abertos e honestos no debate, conduzindo então à falsidade das posições tomadas e da imagem criada que escondem interesses ocultos. Assim, são selectivos na informação prestada, manipulam os assuntos tratados e agem para se desviarem dos argumentos através de testemunhos selectivos e cuidadoso conhecimento das circunstâncias [TEWDWR-JONES e ALLMENDINGER, 1998]. Ou seja, pode reinar um certo secretismo quando se discutem as estratégias e os actores não terem uma visão global da cidade nem ideias muito claras, até porque a estratégia urbana é um tema de acesso muito restrito, além de que muitas das vezes prosseguem os seus próprios interesses em detrimento dos do grupo.

Por isso, a qualidade do processo de planeamento comunicativo depende bastante da qualidade dos participantes, ou da forma como estão dispostos a satisfazer a *‘ética do discurso’* de acordo com HABERMAS [1990, cit. em VOOGD e WOLTJER, 1999] (baseada na inteligibilidade, integridade, legitimidade e autenticidade, como anteriormente se aludiu), onde o melhor argumento prevalece, requerendo que os participantes *“duçam a diferença, não somente nos seus próprios interesses mas em valores e referências culturais”* [HEALEY, 1997: 266], necessitando-se de uma concepção institucional que seja radicalmente aberta à discussão, à crítica e à revisão, aceitando que a diferença de opiniões e valores é uma condição *sine qua non* do planeamento [PLØGER, 2001]. No entanto, tal ideal é muito difícil de alcançar durante as discussões. Ou seja, a informação

obtida em processos de participação pode ser mantida em segredo e utilizada para benefício próprio [PLØGER, 2001].

Um processo de participação aberta permite um leque maior de resultados potenciais mas também dificulta aos participantes avaliarem sobre o que devem ou não participar [MARGERUM, 2002]. Além disso, a longa duração dos esforços de planeamento participativo exige um compromisso contínuo de recursos para facilitar e participar no processo.

O diferente domínio da língua e da linguagem condiciona a participação pública. Segundo VOOGD e WOLTJER [1999] estudos revelam que, frequentemente, só as pessoas bem informadas com níveis elevados de educação e elevados rendimentos aproveitam a oportunidade em participar, ocorrendo, pois, uma participação selectiva.

Por outro lado, também se participa mais ao nível local do que ao nível nacional, e dá-se preferência ao território da freguesia ou do bairro, espaços por excelência das referências cívicas [ROSA PIRES, 2001]. Pois, a maioria dos participantes (os cidadãos em geral) tem falta de conhecimento e tem uma visão fragmentada da cidade, levando à sua frustração e afastamento. Assim, a participação ao dar maior ênfase ou preferência às preocupações locais do que às nacionais tem os seus limites na formulação das estratégias de desenvolvimento [TEWDWR-JONES e ALLMENDINGER, 1998].

Por vezes é impossível envolver todos os parceiros relevantes, pois muitos deles são externos à cidade e a sua implicação é difícil [De FORN, 2002]. Mas, mesmo que tenha havido esforços dos organismos governamentais (ou da equipa de planeadores) em convidarem um grupo de parceiros que seja tão representativo quanto possível dos interesses visados, a representação total, numa sociedade complexa, é impossível. É evidente que convidando as partes a participarem num processo de planeamento, activa aquelas que têm um interesse particular no assunto, estão dispostas e são capazes em participar.

Assim, os exercícios de planeamento comunicativo frequentemente servem somente o interesse comum de uma selecção de participantes e não o interesse público: “(…) *sob a cobertura do planeamento colaborativo e da construção do consenso, um acordo é alcançado entre um número limitado de actores mais poderosos, diminuindo assim a possibilidade de este acordo ser desafiado*” [VOOGD e WOLTJER, 1999: 849-850]. Ou seja, a supressão do conflito e a busca do consenso tende a reflectir os interesses dos participantes mais poderosos em desvantagem para os participantes com menos poder e menor influência.

Deste modo, qualquer exercício de planeamento não pode descurar as relações de poder existentes num dado território [FLYVBJERG, 2002] e, por isso, convém reconhecer a máxima maquiavélica acerca da racionalidade real do poder político, nomeadamente, reconhecer a distinção

entre *'la piazza'* (onde têm lugar as expressões políticas triviais) e *'il palazzo'* (onde são tomadas as reais decisões políticas) [MARTINOTTI, *cit. em* PLØGER, 2001: 239]. Ou seja, há que atender ao poder político e a situações de manipulação, pois, na realidade os actores tomam parte em jogos estratégicos e as relações de poder são desiguais não permitindo que os cidadãos participem de forma equilibrada nas decisões que os afectam dificultando a ocorrência de 'situações ideais de discurso'<sup>54</sup>. Essas dificuldades na participação vão desde restringir a argumentação ao excluir participantes até à manipulação das opiniões.

Por tudo isto, se o objectivo das práticas de participação nos assuntos locais é aumentar a confiança nas instituições, as realidades políticas do sistema de planeamento servem para reproduzir as estruturas de poder existentes limitando a entrada de novos participantes [BEDFORD *et al.*, 2002]. De facto, nos processos de participação pública aos cidadãos não é assegurada delegação de poder e influência, mas sim o direito a terem voz, por isso, as suas queixas e sugestões só serão tidas em conta se aqueles que detêm o poder concordarem ou se sintam obrigados a respeitar essas queixas, por isso, dificilmente é um processo baseado na transparência e na inteligibilidade como Habermas pressupunha. DAY [1997, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999] salienta que os resultados dos processos de participação não reflectem verdadeiramente todos os interesses dos cidadãos porque um número restrito de indivíduos são beneficiados com as oportunidades da participação existente. GRANT [1994: 426, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999] afirma que: *"a participação é um luxo nas sociedades modernas porque requer competências, recursos, dinheiro e tempo que muitos cidadãos não possuem"*. Claramente, a motivação das pessoas em participarem não pode ser assumida como natural e universal.

Desta forma, mesmo que voluntariamente os responsáveis pela formulação de planos queiram envolver a sociedade civil nos processos de planeamento, nem sempre é tarefa fácil, pois as ideias dominantes estão baseados na competitividade, no individualismo e no materialismo, relegando cada vez mais as ideias baseadas na cooperação, na dependência e na solidariedade<sup>55</sup>.

Mas esta participação não funciona, ou quase nunca, porque os planeadores e a população não usam a mesma linguagem e o seu raciocínio é baseado em diferentes experiências e maneiras de pensar [PLØGER, 2001]. Os poderes públicos querem ver os habitantes participar mas a partir de projectos e prioridades que tenham sido formulados previamente, adoptando a linguagem e os

---

<sup>54</sup> A teoria do planeamento comunicativo tenta minimizar estas distorções na comunicação neutralizando o poder implementando, para tal, uma 'situação ideal de discurso'. Embora imperfeita e temporária, esta situação ideal significa que todos os interesses relevantes são representados durante a discussão e a tomada de decisões, são informados de forma igual, estão capacitados para discutir e são capazes de se representarem. Só quando a distorção for minimizada os participantes podem ser livres para discutir.

<sup>55</sup> Contudo, a cultura excessivamente solidária da população poderá constituir um entrave ao desenvolvimento económico, em vez de ser uma potencialidade, pois, o fraco individualismo não favorece o espírito de empresa e o risco.

conceitos que lhe são próprios. Ora, os habitantes estariam dispostos a envolver-se a partir da sua própria visão da realidade, dos seus próprios objectos, das suas próprias prioridades. Perante visões tão distintas da realidade é quase impossível haver um acordo. Por isso, a participação pública pode, em muitos casos, ser um foco de conflitos, porque a população local frequentemente conta com interesses individuais da sua vida quotidiana em vez de argumentos lógicos e políticos (*p.e.* o síndrome NIMBY). Trata-se não só de falarem diferentes linguagens (abstracto / vida quotidiana), mas de falarem e pensarem a partir de diferentes contextos (experiências e interesses). O maior problema é, então, que *‘òs planeadores frequentemente não compreendem as necessidades e anseios dos grupos em diferentes contextos culturais (grupos que partilham convenções, normas e valores)’* [HOLSEN e SWENSEN, 1998: 14, *cit. em* PLØGER, 2001: 237].

Além disso, há que distinguir entre o *‘consenso estratégico’* e o *‘consenso operacional’*. Os casos estudados por WOLTJER [1998, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999: 846] fornecem a evidência das diferenças fundamentais entre, por um lado, um acordo nos resultados gerais a um nível elevado de abstracção e, por outro, um acordo acerca dos detalhes dos projectos concretos a um baixo nível de abstracção. Ou seja, existem maiores dificuldades na construção de um consenso operacional em aspectos específicos, do que com o consenso estratégico em resultados gerais. Por isso, só quando os planos ou projectos se tornam tangíveis ou imagináveis, as partes se tornam activas e se comprometem. Geralmente, os indivíduos isolados estão inclinados a envolverem-se nas questões do planeamento somente quando pensam que a questão é do seu interesse imediato.

Normalmente são os grupos de pressão mais organizados que aproveitam a oportunidade em influenciarem as decisões estratégicas. Por isso, os acordos alcançados só funcionam para uma dada estratégia. Como tal, não significa que em exercícios futuros as mesmas partes concordarão em outras decisões. Mesmo assim, o sucesso desses acordos depende do grau de persuasão e do exercício do poder que algumas partes particulares possam impor aos outros membros da arena de discussão [TEWDWR-JONES e ALLMENDINGER, 1998].

A ideologia comunicativa rejeita a ideia que o planeamento é uma actividade instrumental, mas sim que os parceiros devem ser envolvidos e estimulados a partilharem pontos de vista e conhecimento para alcançarem as decisões consensualmente. Tal facto implica transparência no processo. Mas esta transparência só é obtida se o próprio processo for conduzido através de uma estrutura relativamente simples, no entanto, este quadro idealista raramente existe na prática. Pois, o processo de tomada de decisões é muito mais complexo. São situações nas quais, frequentemente, tomam parte vários actores (individuais e organizações), cada um com preferências, opiniões e problemas específicos, os quais mudam ao longo do tempo e incluem a incerteza. Neste caso o processo de planeamento ao seguir uma abordagem comunicativa, arrisca transformar-se num processo de tomada de decisões oneroso, complexo, longo ou incontrollável. Além disso, vários

autores sugerem que muita participação dos cidadãos pode acentuar o conflito em vez de ajudar a alcançar um consenso. No entanto, cada processo de construção do consenso será sempre único na sua estrutura organizacional e nas suas características [VOOGD e WOLTJER, 1999].

A ideologia comunicativa defende a interacção entre actores de forma que eles possam integrar as suas opiniões e pontos de vista. Mas porque os actores frequentemente tentam atingir os seus objectivos particulares, devem basear essa interacção no seu próprio interesse [FLYVBJERG, 1996, *cit. em* VOOGD e WOLTJER, 1999]. Isto levanta a questão da contradição entre a racionalidade comunicativa ideal e a acção estratégica real [ALEXANDER, 1998: 674]. Contudo, é frequentemente assumido que o planeamento comunicativo conduz a actos de solidariedade entre os participantes. No entanto, um problema inerente em decisões conduzidas pela solidariedade é que tais decisões podem facilmente levar a situações de injustiça e desonestidade, principalmente para aqueles que não tomam parte na arena na qual o discurso teve lugar. Pois, por vezes, os participantes na arena institucional chegaram a um consenso enquanto que o acordo era inaceitável para os que ficaram de fora dessa mesma arena. De acordo com a ideologia comunicativa, uma solução para esse problema é incluir os não participantes. No entanto, isso pressupõe que a maioria dos actores mais poderosos permite a inclusão desses actores adicionais. Uma razão importante para manter a ‘arena do discurso’ limitada aos actores mais importantes é evidente: quanto menos actores forem envolvidos, mais fácil é chegar ao consenso. Além disso, um plano que pode ser promovido como resultado de um ‘processo de construção do consenso’ entre ‘todos os principais actores’ tem bases políticas mais fortes do que um plano que tem só o apoio do município.

Assim, sob a cobertura do planeamento comunicativo ou construção do consenso, um acordo é alcançado entre um número restrito dos actores mais poderosos, diminuindo a possibilidade de estranhos desafiarem esse acordo. Os ausentes das arenas terão de desafiar não só o acordo mas também o peso adicional que suporta devido ao facto que é um consenso daqueles que estão no poder e daqueles que apoiam os poderosos.

É extremamente importante não só reconhecer os actores relevantes no processo de planeamento, mas também conduzir esse processo apropriadamente. Aqueles que estão encarregues da condução do processo podem influenciar o resultado da selecção dos agentes convidados: quem pode participar e quem não pode. Este facto encoraja a manipulação, fazendo com que os participantes menos poderosos tenham menores possibilidades de influenciarem uma decisão do que quando era o caso de os planos serem somente apresentados como produtos de um dado governo. Por isso, um processo de planeamento baseado na construção do consenso pode também impedir processos democráticos apropriados de tomada de decisões.

Por tudo isto, o papel dos planeadores deve continuar concentrado nos objectivos de longo prazo e talvez mesmo na concepção de soluções inovadoras e, se necessário, dissidentes. Pois, “*a invenção faz-se sempre na divergência*” [LYOTARD, 1989: 13], por isso, os processos inovadores surgem do dissentimento e não do consenso, pois este tanto pode ser o resultado do acordo entre “*homens enquanto inteligências conhecedoras e vontades livres, obtido através do diálogo*”, ou ser manipulado pelo sistema como uma das suas componentes, visando manter e melhorar o seu desempenho. De tal forma, que para este autor, “*o consenso é um horizonte que nunca se alcança*”. Por isso, existe o perigo, senão a inevitabilidade, de ao procurar o consenso nos exercícios de planeamento se silenciarem os participantes em vez de se lhes dar voz [TEWDWR-JONES e ALLMENDINGER, 1998].

A busca do consenso apaga a diferença como ideal político a favor da homogeneidade social, desencorajando a diversidade cultural. A possibilidade de fazer conexões só pode ocorrer mediante a condição de pluralidade, por isso, esta é sempre melhor à uniformidade e ao consenso [WIGMANS, 2001]. Desta forma, o consenso é completamente utópico – haverá sempre ganhadores e perdedores – e nunca é possível que todos os indivíduos abandonem as suas posições e actuem com neutralidade, pois nenhum agente está interessado numa contribuição igual para a construção do consenso. Os interesses económicos e a busca do lucro são na maioria das vezes as motivações que constituem o comportamento dos agentes urbanos.

Com a busca de consensos e eliminação de conflitos, os acordos alcançados podem materializar-se mais sobre grandes princípios do que sobre projectos concretos de transformação da cidade, adiando desta forma o debate [De FORN, 2002], e conduzindo a um pensamento fragmentado em projectos autónomos em vez de um pensamento estratégico integrado, onde se negligenciam as inter-relações entre projectos, especialmente se a maioria dos parceiros mais importantes não tem interesses partilhados ou se faz falta um quadro global de planeamento estratégico adequado. Por isso, esse consenso pode levar a ‘não fazer nada’ para evitar conflitos.

Nas situações de dilema social (ou seja, nas situações onde, embora tenha havido consenso, não existem alterações no comportamento individual dos agentes), como são as situações de NIMBY (*‘Not in my backyard’*) ou LULU (*‘Locally unwanted land use’*), os processos de construção de consenso nem sempre funcionam. De facto, a construção do consenso não é uma panaceia para todas as situações. Assim quando há que proteger o interesse público colectivo, devem ser os governos representativos a intervirem, sendo necessária, então, alguma autoridade.

A resposta aos conflitos não é a tolerância, mas tentar resolver as diferenças através da argumentação. Nas situações onde não seja possível alcançar compromissos é necessário regressar aos direitos institucionais legais [PLØGER, 2001]. Assim, a comunicação baseada no consenso

poderá ser boa mas não é única. Os desacordos, tais como as objecções às decisões políticas têm que ser resolvidos fora da esfera da comunicação pública, nomeadamente pelas autoridades de planeamento, que tomarão a decisão final.

Todavia, mesmo que nos primeiros exercícios de participação não ocorram resultados visíveis, é um processo que se melhora com a frequência e aprendizagem cumulativa dos seus participantes, desta forma, as resistências e o cepticismo no início do processo são tidas como normais [ROSA PIRES, 2001].

Por tudo isto, existe evidência suficiente para sugerir que os exercícios comunicativos isoladamente não alcançarão os objectivos do desenvolvimento sustentável, por isso, recentemente, muitos autores defendem que o planeamento colaborativo deve funcionar em conjunto com o planeamento racional ‘adaptativo’ baseado em informações, que consiste em reunir, organizar, analisar e disseminar informação às partes envolvidas: *“as informações alertam os decisores para as condições, tendências e projecções bem como para os impactes sociais, económicos e ambientais dessas projecções e propor decisões alternativas (i.e. avaliações de impactes) (...) A presunção é que melhor informação conduzirá à melhoria do discurso público, políticas mais equitativas e eficazes e melhores decisões”* [KAISER *et al.*, 1995: 60-61]. Neste processo, os planeadores devem continuar a desempenhar um papel central nos processos de planeamento, nomeadamente, defendendo os princípios do desenvolvimento sustentável, limitando a ‘avidez’ e o ‘egoísmo’ de pessoas e organizações [VOOGD e WOLTJER, 1999], porque muitos indivíduos ganham em ser interesseiros, e garantindo que os resultados do planeamento tenham utilidade: os recursos devem ser utilizados de forma eficiente.

Além disso, ALEXANDER [1998] defende a existência de diferentes pontos de vista no planeamento como complementares em vez de substitutos. Por outras palavras, o planeamento convencional e o planeamento comunicativo não são mutuamente exclusivos. Afinal, o planeamento territorial deve ir para além do curto prazo, seleccionar projectos, superar dilemas sociais ou a activação selectiva dos participantes. Num dado contexto específico, a ideologia convencional de planeamento pode ser pelo menos tão ética como a ideologia comunicativa, pois ambas se podem complementar em combinações variadas num contexto particular de tempo, espaço e população [*Ibid.*].

*“Nas situações em que predomina a fraude e o ludíbrio qualquer pretensão de aderência a algum código moral sairá frustrada. Deste modo, há que agir estrategicamente”* [Sun Tzu].

### **2.1.2 - Da estratégia militar ao planeamento estratégico urbano**

Com esta secção visa-se clarificar melhor a origem e desenvolvimento conceptual do planeamento estratégico, bem como a explicitação das várias metodologias do processo e ainda a sua aplicação ao âmbito urbano.



Existem divergências quanto às origens do planeamento estratégico. É um conceito de origens bastante remotas. Sendo oriundo das ciências militares, o mundo empresarial extraiu daí as suas especificidades durante as décadas de 1960 e 1970, tendo sido posteriormente aplicado ao sector público e, nomeadamente, à gestão do território<sup>56</sup>.

---

**Quadro II.2 – Súmula do pensamento estratégico de Sun Tzu**

- ? A importância da organização e da liderança: “quem estiver melhor preparado vencerá”. É mais fácil vencer do que consolidar a vitória.
- ? Importância da simulação e da dissimulação para vencer: “apresento ao inimigo as minhas forças como se de fraquezas se tratasse, ao mesmo tempo que transformo as suas forças em fraquezas e busco onde será mais fraco (...) Oculto os meus rastros para que ninguém os note e conservo-me calado para que ninguém me ouça”.
- ? Evitar os pontos fortes do inimigo e atacá-lo nos seus pontos fracos (atacá-lo onde não estiver preparado): “busque-se o vazio, ataque-se nos espaços livres, circunde-se o que está defendido e golpeie-se onde não se é esperado; para ter a certeza de vir a to mar-se aquilo que se ataca, ataque-se um ponto que o inimigo não defenda. Para se ter a certeza de poder manter-se o que se defende, defendam-se os pontos que o inimigo não atacará. Por esta razão, contra aqueles que são peritos no ataque, o inimigo não sabe como defender-se; contra os peritos na defesa, o inimigo não sabe onde atacar. Subtil e insubstancial, o perito não deixa rastros e, divinamente misterioso, é inaudível. Assim, se transforma em senhor do destino do seu adversário”. “Aquele cujo avanço é irresistível mergulha para dentro dos pontos fracos do inimigo”.
- ? O efeito do factor surpresa: atacá-lo quando não estiver preparado.
- ? Quando estiver unido, dividi-lo: “se consigo apurar as disposições do meu inimigo e, simultaneamente, lhe oculto as minhas, então posso concentrar-me e ele terá de se dividir. E, se eu me concentro enquanto ele se divide, posso, com toda a minha força, atacar uma fracção da sua”.
- ? Dominar o inimigo sem o combater directamente é o cúmulo da habilidade. É de suprema importância atacar a estratégia do inimigo (o auge da excelência está em atacar os planos do inimigo); “Descobre os planos do inimigo e logo saberás qual a estratégia que te convirá e a que não te convirá”.
- ? Aquele que se revela superior em vencer os inimigos, triunfa antes de as ameaças começarem. Aquele que se revela superior na resolução de dificuldades, fá-lo antes de elas surgirem (a importância da preparação prévia para enfrentar as ameaças); preparar-se de antemão para todas as contingências é a maior das virtudes.
- ? Um líder rodeado de pessoas certas prospera (um soberano de carácter inteligente deve saber escolher o homem certo, confiar-lhe as responsabilidades e aguardar resultados). Aquele que tal não conseguir cairá na ruína.
- ? A invencibilidade está na defesa; a possibilidade da vitória está no ataque. A ordem e a desordem dependem da organização; a coragem e a cobardia das circunstâncias; a força e a fraqueza das disposições.
- ? Quem de poucos dispuser tem de se preparar contra o inimigo; quem muitos tiver fará que o inimigo se prepare contra ele.

---

Para os autores britânicos, o conceito de planeamento estratégico está intimamente ligado ao planeamento do uso do solo e apresenta quatro características básicas [BREHENY, 1991b]: refere-se a uma escala geográfica concreta; o seu alcance tende a ser global, embora os agentes que o implementam optem por ser selectivos na sua cobertura, concentrando-se em temas fundamentais; devem ser elaborados para períodos superiores aos dos planos que lhe estão subordinados, sendo

---

<sup>56</sup> São de importância crucial as doutrinas, estratégias e táticas, do estratega chinês Sun Tzu (*A Arte da Guerra*), do século IV a.C., baseadas na dissimulação, na criação de falsas aparências para iludir o inimigo (simulação), na aproximação indirecta, na pronta adaptação à disposição do adversário, na manobra flexível e coordenada de unidades de combate distintas e na rápida concentração frente a pontos fracos (Quadro II.2).

como tal, normalmente, de longo prazo; a metodologia a adoptar é baseada numa abordagem racional onde é importante a análise e a tomada de decisões.

Os autores que vêem o actual planeamento estratégico territorial como uma adaptação do planeamento estratégico empresarial, consideram que a primeira experiência de aplicação às cidades teve lugar em São Francisco, em 1981, sob a iniciativa da comunidade de negócios local, tendo como pano de fundo o tema do desenvolvimento e como principais questões específicas a habitação e as finanças locais. A crise económica profunda traduzida na perda de população, na quebra do produto interno e na perda de posição em relação a outras cidades norte-americanas, eram algumas das preocupações que se colocavam à cidade. Posteriormente foi aplicado a outras grandes cidades norte-americanas, europeias, australianas e sul-americanas.

A adopção do planeamento estratégico à gestão dos territórios, e mais concretamente ao planeamento urbano, é facilmente compreensível se se comparar a administração da autarquia local à administração empresarial, uma vez que a primeira possui, à semelhança de uma empresa, competências de gestão com um grau de complexidade crescente e sujeito a mudanças tendencialmente mais difíceis de prever. Além disso, actualmente, o forte dinamismo do ambiente geopolítico, social, económico, cultural, tecnológico e administrativo produzem implicações de grande magnitude para o desenvolvimento urbano, as quais, por seu lado, obrigam à transformação e renovação dos instrumentos tradicionais de planeamento, implicando uma maior participação dos agentes locais.

Ainda que possam existir relações entre o planeamento estratégico empresarial e o planeamento estratégico territorial, a adopção dos conceitos e modelos do primeiro não poderá ser feita de uma forma directa, não só porque os objectivos a atingir e os pontos de vista a considerar são manifestamente diferentes como também o serão certamente as decisões a tomar, as estruturas existentes e os recursos a afectar [SALLEZ, 1986].

Assim, sendo uma prática recente e não havendo uma uniformização no conceito, os planos estratégicos a realizar são muito mais intuitivos e criativos, não podendo ser encarados como uma série de reacções em cadeia ou passos articulados sequencialmente, mas sim como uma vontade de actuar com vista a orientar e desenvolver acontecimentos que determinarão o futuro desejado. Esta nova abordagem de planeamento estratégico, imporá *“um esforço acrescido de prospectiva e de antecipação para agir num sentido que lhe preserve o máximo de flexibilidade”* [GODET, 1993: 252], que permita ter em atenção mudanças e contingências, potencialidades e fragilidades. Ao contrário do planeamento tradicional, a abordagem estratégica requer-se incessantemente iterativa. O documento do plano só é uma fase do ciclo estratégico que engloba também as actividades de implementação, de controlo e de avaliação (*“os planos não são nada, o planeamento é tudo”* Gen.

Eisenhower). É um planeamento por objectivos e estratégias, associado a um projecto de marketing urbano, ou seja, um modelo de actuação que prevê a ‘venda’ de produtos territoriais [SOUTO GONZÁLEZ *et al*, 2001: 19].

A apropriação pelas organizações públicas dos referenciais e das práticas do planeamento estratégico empresarial inscreve-se num “*movimento de racionalização da acção pública urbana*” [PADIOLEAU e DEMESTEERE, 1991], corresponde ao reconhecimento de que as administrações públicas locais poderiam retirar vantagens da utilização de modelos de gestão das grandes empresas, para conduzirem as suas cidades, bem como para escolherem e acompanharem os programas (políticas de desenvolvimento, projectos e acções de renovação urbana, etc.) que compõem essa acção pública.

Em termos gerais, estes primeiros planos tiveram uma orientação marcadamente desenvolvimentista, sustentada pelo ambiente eufórico de finais dos anos 1980, concentraram-se na atracção de recursos exógenos e constituíram um campo de ensaios para a utilização das ferramentas de análise estratégica. O que estas experiências fazem de inovador, a nível do planeamento urbano, é a prioridade que conferem ao nível institucional e aos instrumentos de gestão. Isto decorre do facto de se assumir a cidade, simultaneamente, como um agente de produção (prestador de serviços), uma organização social e um sistema político.

No ano de 1992 iniciou-se uma profunda recessão económica, que durou durante a primeira metade da década de 1990. Esta mudança de perspectivas fez com que o planeamento estratégico mudasse a sua orientação, de tal forma, que na actualidade o planeamento serve basicamente para criar um fórum de discussão entre os principais agentes territoriais para impulsionar o desenvolvimento endógeno. Neste sentido, acentua-se a reflexão estratégica focalizada nos problemas internos das cidades, nas condições de competitividade das economias locais e no potencial de desenvolvimento dos recursos endógenos dos municípios e territórios circundantes. A salvaguarda dos recursos naturais, a valorização dos factores ambientais, a moderação do consumo de energia e a austeridade constituem-se, hoje, como pressupostos de trabalho fundamentais para a gestão das cidades. A complexidade, a heterogeneidade, a conflitualidade, os desequilíbrios sócio-urbanísticos e a incerteza são elementos que a gestão urbanística tem de ter em conta.

Todavia, segundo FERNÁNDEZ GÜEL [2000], a rápida difusão do planeamento estratégico tem obedecido, em muitas ocasiões, a necessidades de marketing político dos dirigentes municipais, ficando relegado para segundo plano o esforço real de implementação das estratégias. Isto tem dado lugar a alguma frustração, que deve explicar-se mais a partir dessa falta de vontade política para implementar estratégias, do que da capacidade intrínseca do próprio processo de planeamento para dar resposta aos desafios esboçados.

Em Portugal, as experiências de planeamento estratégico em cidades de média dimensão, salvo Évora, foram enquadradas pelo programa PROSIURB, tendo início em 1994. Na segunda parte desta dissertação ocupar-nos-emos deste tema de forma mais profunda.

### 2.1.2.1 - Características básicas do planeamento estratégico

O planeamento urbano não pode deixar de reflectir aquelas transformações dada a sua ligação directa à sociedade. O individualismo não permite a manutenção de uma perspectiva centrada nos valores e desejos colectivos, nem os grupos sociais são os actores principais da cena urbana.

O plano, antes um instrumento adaptado sobretudo à regulação da expansão física da cidade e do uso do solo (num ambiente de uma certa previsibilidade quanto à projecção de tendências anteriores), enquadra agora também objectivos explícitos de promoção económica, de forma a favorecer e criar ‘ambientes inovadores’, atrair investimentos, produzir externalidades urbanas. Como tal, estes planos não são generalistas e reguladores da expansão urbana extensiva, mas sim planos de ‘transformação’, de um urbanismo ‘intensivo’, enquadrador das transformações da base económica urbana. As novas políticas urbanas, nas quais a promoção económica desempenha um papel importante, arrastam consigo uma nova filosofia de planeamento e um léxico novo, de raiz empresarial, e um novo âmbito temporal.

*“O planeamento estratégico (...) tentará definir objectivos concretos longínquos (médio e longo prazos) e objectivos concretos actuais (curto e médio prazos); definir a forma de os alcançar (com, quando e onde), o que pode incluir a ultrapassagem de ameaças ou obstáculos (acção estratégica em termos substanciais)”* [LOUREIRO DOS SANTOS, 1983: 269].

A solução mais consensual e generalizada da nova política urbanística assenta na adopção do planeamento estratégico como modelo de concepção e operacionalização dessa política. Tornou-se, assim, vulgar pensar a gestão da cidade como se esta fosse uma empresa do ponto de vista organizacional e do processo de tomada de decisões.

Para F. ASCHER, o urbanismo actual emerge no seio de três tendências maiores:

- ? *A incerteza* – a acção urbana é percebida como uma acção cujos resultados e os efeitos não são necessariamente e mecanicamente os esperados<sup>57</sup>. Por consequência, é conveniente que o urbanismo não funcione mais na base de rotinas nem a partir de uma codificação burocrática de soluções pré-definidas;
- ? *A inovação* – a evolução dos problemas como a sua diversificação, interpelam a criatividade e exigem que sejam empreendidas acções inéditas;

---

<sup>57</sup> A este propósito FALUDI [1976: 105], afirma que existem limites ao controlo do ambiente e por isso, limites à racionalidade do sistema. Estes limites são compreendidos como limitações da capacidade em manusear a informação – capacidades limitadas de transmissão e de memória. O reconhecimento da incerteza tem conduzido os planeadores a desenvolver novos métodos que visem gerir o ‘incontrolável’ no desenvolvimento urbano. Desta forma, o plano de ocupação e uso do solo tem dado lugar a formas de planeamento estratégico e orientadas para o processo (em vez de orientadas para o resultado).

- ? A *coprodução* – visa descompartimentar os actores públicos sectoriais e a incitar à negociação com os actores privados, à concertação com os habitantes e à integração a montante das lógicas tradicionalmente a jusante, ou seja, que esta integração se opere desde a fase da definição das acções a empreender.

Assim, a gestão da incerteza, a inovação e a articulação da coprodução colocam os actores numa situação de concepção colectiva e negociada, enunciando o carácter obsoleto do urbanismo clássico e apoiam a hipótese de um urbanismo reflexivo centrado na informação e no conhecimento, e integrado nas políticas de desenvolvimento. O conhecimento é o produto de um processo de aprendizagem social, que causou a compreensão mútua de uma dada situação problemática e, simultaneamente, forneceu meios para alterar essa situação [MÄNTYSALO, 2000].

Outros autores consideram o desenvolvimento como uma forma de empreendimento colectivo em que a disposição para colaborar por forma a alcançar objectivos mutuamente benéficos é tão ou mais importante quanto os aspectos mais tangíveis do investimento [MORGAN, 1996], nomeadamente o *‘capital social’* [PUTMAN, 1993] e o *‘capital institucional’* [AMIN e THRIFT, 1995], e a capacidade de aprendizagem, pois, o *“conhecimento é o recurso mais importante e a aprendizagem o mais importante processo”*. Como a aprendizagem é um processo interactivo e socialmente adstrito, é importante o contexto institucional e cultural. Desta forma, as políticas estratégicas de desenvolvimento requerem uma inovação ponderada e permanente, pois as realidades são dinâmicas [BAPTISTA, 1999]. Por tudo isto, urge repensar conceitos, instrumentos de actuação e alterar esquemas mentais.

Perante um contexto caracterizado pela incerteza, apela-se, assim, a uma renovação dos modos de pensar e de fazer a cidade. Nesta perspectiva, considera-se que *“a concepção da cidade, como as operações concretas de ordenamento, devem ser concebidas tendo em conta os interesses e as lógicas dos actores necessários à sua produção e à sua gestão”* [ASCHER, 2001].

A incerteza é ela própria dinâmica, de forma que os tipos de variáveis reconhecidos como ‘variáveis controladas’ e ‘variáveis incontroláveis’ estão sempre a mudar. É todavia, a fronteira entre o domínio do controlo e da incerteza que ela própria é uma incerteza. Deste modo, o sistema de planeamento deve ser um sistema de aprendizagem. Segundo SCHÖN [1971, *cit. em* MÄNTYSALO, 2000], a sociedade e todas as suas instituições estão em contínuo processo de transformação, de forma que aquilo que se pode fazer é aprender a compreender, guiar, influenciar e gerir estas transformações. Seguindo Schön, CHADWICK [1978] descreve os sistemas de aprendizagem como sistemas sociais ou organizacionais que são capazes de encontrar novas trajectórias quando o seu ambiente familiar e estável se altera para um ambiente instável. Quanto mais perceptível, previsível e controlável seja o ambiente, mais espaço haverá para a realização de políticas racionais. Ao contrário, quanto mais imprevisível e incontrolável seja percebido o

ambiente existe mais espaço para as políticas e valores preencherem o vazio que existe fora da certeza factual. Em qualquer caso, é a racionalidade do sistema que determina, através da determinação dos seus próprios limites, a relação entre o planeamento e a política, e o domínio de validade de cada um [MÄNTYSALO, 2000].

Um planeamento urbano dito ‘*estratégico*’<sup>58</sup> quer-se menos exaustivo e mais centrado no tratamento de alguns temas prioritários definidos ou discutidos conjuntamente com os parceiros económicos e sociais. Este tipo de planeamento pressupõe que a definição dos objectivos estratégicos sejam definidos através da negociação entre múltiplos actores que possuam um bom conhecimento da área e temática em causa. Além disso, por forma a mobilizar a sociedade civil são necessários urbanistas-mediadores e especialistas da comunicação.

Este tipo de planeamento consiste numa abordagem pragmática que comprova a fraca capacidade dos estados em desenvolverem um ordenamento voluntário e a sua incapacidade em mobilizarem os capitais públicos nacionais. Diferentemente do urbanismo normativo e centralizado, o urbanismo estratégico baseia-se na pluralidade de actores e propõe-se criar as mediações, de mobilizar os agentes, de permitir os compromissos entre interesses divergentes. Trata-se de criar situações de trocas favoráveis segundo um consenso operatório, de criar o processo de deliberação entre público e privado, de apreciar as potencialidades económicas de cada conjuntura. O urbanismo estratégico quer-se iterativo e interaccionista: os actores transformam sem cessar os dados do problema. A racionalidade pragmática que domina a abordagem estratégica baseia-se na implementação de procedimentos de negociação [ASCHER, 1996].

Assim, devido a esta diluição de fronteiras entre os sectores público, privado e associativo, funciona-se cada vez mais através de redes negociativas de dependência de recursos em vez de

---

<sup>58</sup> Neste ponto é importante fazer a distinção entre os conceitos de *estratégia* e *táctica*.

“[A] *estratégia* visa a paz enquanto que a *táctica* procura a vitória” [Gen. Carl von Clausewitz], neste sentido, a paz será o fim último de qualquer guerra (a paz dos vencedores, entenda-se).

“[E]studar as leis da condução da guerra como um todo é tarefa da *estratégia*. Estudar as leis de condução das acções militares como parte de uma guerra é tarefa da *ciência das campanhas ou da táctica*” [Mao Tse-Tung].

Para o planeamento estratégico tecnocrático dos anos 1980, ‘*estratégia*’ significava uma cadeia de decisões sucessivas, onde cada decisão era uma escolha entre alternativas disponíveis a cada momento [SIMON, 1979, cit. em MÄNTYSALO, 2000]. Neste sentido, o futuro era concebido através de ‘árvores de decisão’, onde cada decisão permitia consequências futuras que reclamariam futuras decisões, e assim sucessivamente.

GODET [1993] entende que uma *estratégia* inclui um conjunto de *táticas* que correspondem às decisões a tomar, segundo os diferentes contextos de evolução possíveis para chegar aos objectivos de política. Por isso, considera que o planeamento estratégico fixa os objectivos que comprometem a longo prazo (efeito duradouro), enquanto a *táctica* – planeamento operacional – visa seleccionar e aplicar a curto prazo os meios necessários para chegar a esses objectivos. Desta forma, as *estratégias* podem definir-se como vias de acção cujo objectivo é aproveitar os pontos fortes, superar debilidades, explorar oportunidades e limar ameaças [FERNÁNDEZ GUELL, 2000].

Em suma, enquanto que a *estratégia* representa um conjunto de princípios orientadores com implicações a longo prazo dirigidos à consecução de certos fins, a *táctica* é uma decisão contingente. Assim, o planeamento estratégico fixa os objectivos que comprometem o futuro e que definem o paradigma de actuação, enquanto que o planeamento operativo ou *táctico* selecciona e aplica a curto prazo os meios necessários para alcançar estes objectivos.

burocracias determinadas hierarquicamente. Estas práticas eram conduzidas por normas e regulamentos, sendo, por isso, lentas a responder às novas exigências que surgem de contextos políticos e sócio-económicos em mudança.

O planeamento estratégico é um processo cíclico ao contrário do planeamento cujo objectivo consistia na aprovação do plano definitivo, que constituía um produto acabado. Trata-se de um processo de planeamento contínuo<sup>59</sup>, onde devem ser definidas as metas de desenvolvimento, as suas prioridades de actuação e os programas de acção e que exige a organização de um sistema eficiente de acompanhamento e monitorização. As propostas surgirão ao longo do processo de elaboração do plano, articulando-se com os vários níveis de acção em relação a cada área de intervenção, cuja meta a atingir não são planos mas sim um processo de planeamento gradativo, adaptado a cada situação real. Este tipo de planeamento reflecte, então a necessidade de tomar decisões num contexto de incerteza determinado pela instabilidade e ambiguidade, onde é particularmente importante a renovação das formas de planear.

Neste sentido o ‘planeamento’ converte-se em ‘programação’ [MÄNTYSALO: 2000]. As fases de planeamento e implementação são integradas num único processo. O planeamento assume, deste modo, uma orientação activa rumo ao desenvolvimento. Tradicionalmente, os poderes dos planeadores para com o desenvolvimento têm sido poderes negativos: recusavam as intenções de desenvolvimento que não eram conformes aos planos. Eram poderes mais para acautelar do que em promover a iniciativa. A visão sistémica do planeamento (ou o planeamento enquanto processo) vem alterar esta situação: *“os nossos planos, de facto, devem ser ‘políticas’, especialmente no campo do planeamento social – e poderão ser políticas muito boas, também, no planeamento físico, especialmente onde houver a criação de oportunidades para o investimento privado”* [CHADWICK, 1978: 371-372].

O plano estratégico assumir-se-á também como um processo de escolha estratégica, onde o envolvimento dos diferentes agentes responsáveis será da maior importância. A preparação do plano constituirá a melhor ocasião para estabelecer acordos entre os agentes e será um momento decisivo para a determinação e a conciliação dos diferentes objectivos a atingir, com vista a tirar o

---

<sup>59</sup> Andreas Faludi define o ‘planeamento enquanto processo’ como *“uma abordagem pela qual os programas são adaptados durante a sua implementação quando a entrada de informação requer tais mudanças. No planeamento enquanto processo, o próprio plano, (...) (que é de importância central no planeamento físico racional), (...) torna-se menos importante, talvez mesmo efémero, uma impressão diária. O planeamento enquanto processo torna-se uma abordagem na qual a informação estratégica e o feedback acometem directamente a acção, fornecendo sinais que conduzem a ajustamentos incrementais na sua direcção e intensidade”* [FALUDI, 1976: 132]. Ao contrário do planeamento físico racional (*‘blueprint planning’*), ou seja o plano detalhado sobre a ocupação do solo) que é definido como *“uma abordagem pela qual um agente de planeamento formaliza um programa para atingir os seus objectivos com certeza”* [Ibid., 1976: 131]. Contrapondo o contexto de *incerteza* do primeiro ao contexto de *certeza* do segundo. *“Uma abordagem sistémica atende às interrelações e à interação não linear ao contrário da abordagem convencional que atende unicamente às causalidades lineares”* [MÄNTYSALO, 2000].

maior partido das oportunidades e potencialidades existentes e a gerar, face a cenários que se pretendem alcançar.

No entanto, e de forma mais pragmática, outros autores defendem situações híbridas onde as forças do mercado e as iniciativas públicas criam alianças e formas de parceria dependentes das situações locais e das conjunturas económicas: planeamento estratégico e oportunidades tácticas ritmam o desenvolvimento dos projectos segundo os tipos de intervenção que alternam ou combinam frequentemente processos hierárquicos ou processos negociados [GODIER, TAPIE e CHIMITS, 2002] (*Quadro II.3*).

Assim, a resolução dos problemas actuais e a prevenção das ameaças futuras que se colocam a uma cidade não podem resolver-se unicamente através de propostas urbanísticas, sendo necessária uma política mais ampla que vise alcançar objectivos estratégicos intersectoriais. Assim, através de um processo de planeamento estratégico ambicioso é necessário orientar e articular as acções sectoriais e estimular o conjunto da sociedade para alcançar os objectivos definidos. Pois, “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar a combinação óptima para os factores de produção, mas de saber reconhecer e mobilizar para o próprio desenvolvimento, recursos e capacidades que estão negligenciados, dispersos ou mal utilizados” [HIRSCHMAN, 1958, cit. em HENDERSON e MORGAN, 1999]. Ou seja, a eficiência na organização, a arte de chegar a acordos, de resolução de conflitos e a actividade de cooperação, são primordiais em qualquer processo de desenvolvimento.

**Quadro II.3 – Modelos de planeamento**

	<b>Modelo hierárquico ou racional</b>	<b>Modelo estratégico ou negociado</b>
<i>Actores (públicos e privados) e Cidadãos</i>	Domínio do poder público e dos Estados centrais. O sector privado é um operador. Delegação do interesse público; o cidadão é informado ou consultado.	Transacções e contratos entre actores públicos centrais e locais, actores públicos e privados. O cidadão é “associado” e pode participar na elaboração dos projectos.
<i>Profissionais</i>	Centralização das apreciações. Profissionais do urbano dominantes (engenheiros, arquitectos). A engenharia pública orienta e ordena o planeamento e os projectos em colaboração com os peritos liberais solicitados. Primado do planeamento.	Abertura dos sistemas de apreciações. Integração de novas exigências: gestão, economia, comunicação. Difusão de um modelo empresarial na condução das apreciações. Pluridisciplinaridade e modo de trabalho por projecto.
<i>Gestão de projectos</i>	Papel dos procedimentos e daqueles que os definem (engenharia pública). Definir soluções para as instâncias e profissionais legítimos (engenheiros e arquitectos). Informar.	Organização dos intervenientes e dos recursos em redes políticas e técnicas. Centralidade das funções estratégicas e de mediação. Criação de instâncias técnico-políticas de concertação. Estabelecer um consenso e mobilizar.
<i>Temporalidade dos projectos</i>	Decompor e ordenar: plano, programa, operações. Regras hierarquizadas e a executar no tempo.	Responder às evoluções contextuais e ao jogo oportunidades-ameaças de um ambiente em mudança acelerada.

Adaptado de GODIER, TAPIE e CHIMITS [2002].



Além disso, considera-se o sistema urbano como um conjunto integrado, onde as localizações físicas, as redes de infra-estruturas, os processos ecológicos e as actividades económicas e sociais estão interrelacionadas de forma complexa. O sistema de planeamento exige a integração adequada dos departamentos de planeamento (físico, social e económico) de forma a compreender o complexo sistema urbano como um todo.

A ênfase no planeamento holístico sublinha que o desenvolvimento físico deve ser acompanhado pelo desenvolvimento social e da comunidade e auxiliado pelo desenvolvimento económico apropriado. O planeamento para alcançar a integração deste desenvolvimento multifacetado requer uma colaboração intersectorial para conceber capacidades dos sectores público, privado e associativo. Assim, a noção de planeamento holístico está intimamente ligada com a noção de parceria.

Este tipo de planeamento, em vez de criar planos ou procedimentos para regular os resultados físicos, visa o desenvolvimento de um processo através do qual uma renovação sustentável e multifacetada possa ser alcançada de forma colaborativa [HENDERSON e MORGAN, 1999].

De facto, para construir a ‘cidade pós-fordista’ há que atender ao carácter multifacetado e multidimensional da realidade urbana. Em primeiro lugar, há que apostar no *ordenamento urbano*, pois é a área de intervenção melhor dominada pelo governo urbano, fazendo parte da suas atribuições e competências. O ordenamento urbano, é o resultado visível, inscreve-se numa vontade de mobilização de energias, de fixação de uma ambição, de testemunho de uma renovação. É através de *projectos urbanos*, frequentemente custosos e emblemáticos ou ‘faraónicos’<sup>60</sup>, que se deve criar uma imagem de dinamismo atractivo do exterior, mas também para provar aos habitantes e aos actores locais, nomeadamente privados, a vontade e a capacidade da cidade se comprometer por uma nova via<sup>61</sup>.

A *requalificação* urbana deve ser conduzida rapidamente: é uma condição indispensável da renovação económica. Deve ser conduzida, inicialmente, pelo sector público, abrindo imediatamente as portas às iniciativas e aos investidores privados que estão associados à própria

---

<sup>60</sup> Se as primeiras intervenções a grande escala nas cidades foram efectuadas através de projectos emblemáticos, mas alguns deles, sem qualquer visão estratégica, durante alguns anos deu-se mais atenção aos planos de intervenção global na cidade. No momento actual, escasso em recursos e devido à impossibilidade de actuar em áreas vastas tem-se vindo a defender a actuação em áreas restritas através de ‘projectos urbanos’ estruturantes e com efeitos arrastadores para a globalidade da cidade e da região urbana. Assim, assiste-se a um deslizamento do ‘plano estratégico’ para o ‘projecto estratégico’ arquitectural.

<sup>61</sup> Via esta seguida na concepção do programa POLIS, que partindo da experiência obtida com o projecto urbano da EXPO 98 em Lisboa, e financiado por fundos comunitários e do estado central, visa reabilitar, requalificar e conceber uma nova imagem em uma série de cidades portuguesas. Este financiamento com fundos públicos visa atrair rapidamente os investidores do sector privado (vd. secção 3.5).

concepção da cidade. No entanto, a *reabilitação* e a *renovação* urbanas são, por vezes, menos radicais e de menor importância, tendo em consideração, contudo, o objectivo de criar um ambiente mais propício ao desenvolvimento económico: melhoria dos sistemas internos de transportes, ordenamento de áreas específicas, renovação e reabilitação de centros históricos, desenvolvimento de equipamentos de acolhimento de congressos ou de hotelaria.

No entanto, estas acções de ordem física devem estar pensadas e articuladas com intervenções em outras frentes, nomeadamente, o reforço da segurança urbana, a criação e conservação de espaços verdes e de lazer, bem como, a preocupação de uma oferta cultural (atendendo ao papel dinamizador e atractivo da cultura e da arte).

É, com efeito, de atractividade que se trata quando se fala de desenvolvimento económico. A administração das cidades, em colaboração com outros agentes tratam de ‘atrair’ empresas e de assegurar o seu acolhimento. Sejam elas estrangeiras, implementando medidas fiscais particulares, quer visando o desenvolvimento endógeno e as relações entre pequenas e grandes empresas; quer seja a implementação de ‘parques tecnológicos’.

Em suma, numa época em que os fenómenos sociais, culturais, económicos e territoriais assumem grande complexidade, diversidade e mutações aceleradas, o planeamento estratégico apresentou-se como um novo paradigma de planeamento e gestão susceptível de fazer face aos problemas do desenvolvimento, nomeadamente no que se refere à escassez dos recursos e à mobilização dos agentes. Assim, além de visar conduzir a acção pública a longo prazo, actua a curto prazo, através de intervenções operacionais devidamente enquadradas por objectivos estratégicos. É por isso, que a esta integração de várias escalas e de vários horizontes temporais alguns autores designam a substituição do ‘planeamento estratégico’ pela ‘gestão estratégica’ (com visão de longo prazo).

Além disso, em paralelo ao planeamento estratégico, tem surgido com grande vigor uma teoria e prática de planeamento dito ‘comunicativo’, ‘participativo’ ou ‘colaborativo’, influenciado por disciplinas como a Ciência Política, a Psicologia e a Sociologia, defendido, entre outros, por FORESTER [1989], HEALEY [1997], INNES [1995], SAGER [2002], BOOHER e INNES [2002], como na secção anterior se explicitou de forma mais ou menos aprofundada. A finalidade principal desta corrente de planeamento é a democratização da prática de planeamento e a capacitação das formas de raciocínio e de discurso das comunidades, valorizando componentes outrora excluídas da prática de planeamento. Além disso, como esta teoria de planeamento aborda os seus fundamentos epistemológicos tem (e poderá ter ainda) implicações substanciais na prática de planeamento. Embora alguns autores duvidem da sua eficácia [nomeadamente: HILLIER, 2000; HUXLEY, 2000; HUXLEY e YIFTACHEL, 2000; PHELPS e TEWDWR-JONES, 2000;

TEWDWR-JONES e ALLMENDINGER, 1998; VOOGD e WOLTJER, 1999; PLÖGER, 2001; MCGUIRK, 2001; BEDFORD *et al.*, 2002; MÄNTYSALO, 2002; MARGERUM, 2002].

Este tipo de planeamento visa substituir a ‘racionalidade instrumental’ do planeamento racional modernista, pela noção de ‘racionalidade comunicativa’ de Jürgen Habermas [HEALEY, 1993]. Habermas estabelece uma distinção entre a concepção sujeito-objecto da racionalidade instrumental e uma forma de raciocínio criado de forma crítica e reflexiva através da discussão e argumentação intersubjectiva – ou seja, a ‘racionalidade comunicativa’. Este tipo de racionalidade baseia-se no conhecimento prático do sujeito no qual o mundo físico, o mundo da própria experiência e o mundo social das regras e normas estão imbricados. Neste sentido, os sentidos, os valores, a compreensão e o conhecimento são criados intersubjectivamente através da discussão que utiliza diversas formas de conhecimento, raciocínio e representações [MCGUIRK, 2001]. Assim, este tipo de planeamento pressupõe processos colaborativos e críticos de construção do consenso sobre ideias e entendimentos partilhados fundamentados através do diálogo. Desta forma, é diametralmente oposto à racionalidade instrumental e aos processos de criação de conhecimento do planeamento racional.

#### 2.1.2.2 - Pressupostos do planeamento estratégico urbano

O planeamento, entendido como actividade técnico-política cuja finalidade é intervir deliberadamente no processo de mudança social, para acelerá-lo, regulá-lo e orientá-lo, em função de uma imagem de cidade futura, envolve diversos actores com lógicas e racionalidades diferentes. Neste sentido, actualmente, uma das principais funções do planeamento deve ser a busca de mecanismos de concertação dos diferentes interesses, exigindo consenso e compromisso para a acção.

Este tipo de planeamento, embora seja caracterizado por uma diversidade de conceitos e de entendimentos baseia-se em alguns pressupostos mais ou menos consensuais:

**a) O processo de planeamento estratégico, para ter sucesso, exige capacidade de liderança**

Nomeadamente do poder político. Normalmente, a iniciativa procede das instituições públicas locais, e onde tomam parte vários agentes sociais, públicos e privados, que desenvolvem as acções concebidas no processo de formulação e onde participam os diferentes actores.

**b) O planeamento estratégico é um processo de participação baseado no diálogo e no entendimento entre actores públicos e privados**

É um processo político e pedagógico de diálogo, persuasão, consensualização e contratualização. O rigor das análises e dos objectivos definidos é importante, mas de pouco valem se não tiverem o consenso e o empenhamento dos agentes responsáveis pela sua execução. É assim, baseado na participação pública, cujas características principais são as seguintes: tem lugar em todas as fases, desde a realização do diagnóstico até à monitorização dos projectos; inclui o número

máximo possível de agentes públicos e privados; a participação dos cidadãos e o marketing devem ser integrados com um propósito comum; conduz a um acordo negociado tanto entre os agentes responsáveis pela realização, implementação e monitorização do plano, para tal exige o consenso social para a sua execução.

Segundo Ch. KLEIN [1984: 89], o *diálogo* é uma confrontação verbal ou escrita entre dois ou mais parceiros, que partem de pontos de vista parcialmente ou totalmente diferentes, desembocando numa modificação parcial ou global das respectivas posições dadas à partida. Trata-se, então, de uma prática social que é caracterizada pela escuta recíproca, supondo que as opiniões que se enfrentam sejam modificáveis e que as divergências não sejam de carácter contraditório. Assim, o diálogo é uma forma de deliberação através da qual vários indivíduos ou grupos ponderam diferentes soluções antes de fazerem a escolha: “*hós não deliberamos acerca dos fins (...) mas acerca dos meios para atingir os fins*” [Aristóteles, cit. em LONDON, 1995]. A deliberação é necessária quando existem incertezas, ou seja, quando existem razões para escolher um curso de acção, mas igualmente, onde um indivíduo ou grupo apresenta razões para decidir outro. Requer uma discussão contínua, onde se propõem soluções alternativas para os problemas a resolver, devidamente justificadas, acabando por se decidir por uma alternativa. Deste modo, é um processo público que requer a participação e o julgamento fundamentado da população.

As abordagens colaborativas do planeamento [HEALEY, 1997c, 1998a, 1998b], baseadas em Hannah Arendt e Jürgen Habermas, salientam que uma arena institucional de novos discursos públicos e participação cívica é essencial para equilibrar as pressões do mercado e do estado [LONDON, 1995]. Arendt acredita que actualmente, “a ascensão do social” criou um “domínio público” crescentemente dominado por elementos não-políticos e como consequência não-públicos. O conceito de esfera pública discutido por Habermas inclui várias exigências de autenticidade. Esta inclui abertura, participação voluntária fora das regras institucionais, a criação de um julgamento público em assembleias onde os cidadãos se envolvam em discussões, a liberdade de exprimirem as suas opiniões e a liberdade de discutirem questões de governo e de criticarem a forma como o poder está organizado. Deste modo, defende-se a colaboração entre parceiros no desenvolvimento e execução das políticas, alargando o seu envolvimento para além das elites tradicionais, reconhecendo diferentes formas de conhecimento local: conhecimento experienciado e emotivo, bem como o tecno-racional [HABERMAS, 1984, cit. em HEALEY, 1997b]; e construindo redes sociais ricas como um recurso de capital institucional através do qual novas iniciativas podem ser adoptadas rápida e legitimamente.

LONDON [1995], baseado em RAWLS [1971], delinea outras condições: informação adequada; uma norma de equidade política na qual “*a força dos argumentos*” prevaleça sobre o poder e a autoridade (ou seja sobre o estatuto dos argumentadores), neste sentido, os cidadãos são

não só iguais, mas dotados com a capacidade por um julgamento fundamentado; uma ausência de manipulação estratégica da informação, das percepções, dos processos ou dos resultados; uma ampla orientação pública para alcançar respostas correctas em vez de servir os próprios interesses. Ou seja, visa-se encorajar comportamentos altruístas, onde os participantes modificam ou ajustam os seus pontos de vista depois de se sujeitarem ao escrutínio público. Deste modo, estes participantes só estarão dispostos a comprometerem-se se os outros fizerem o mesmo. A deliberação produz nova informação e novas perspectivas que devem ser essenciais para a formulação de políticas públicas sólidas, sendo um antídoto para a racionalidade instrumental na qual todos os interesses privados são considerados fixos e imutáveis [*Ibid.*].

Enquanto que o debate é oposicional, o diálogo é colaborativo (duas ou mais partes discutem com vista a uma compreensão mútua), visando uma partilha de valores. Neste sentido, o processo de diálogo consiste numa discussão, moderada por um mediador, sobre uma variedade de escolhas reais, com um quadro temporal flexível para deliberação, devendo ter uma ênfase na partilha de pontos de vista, em vez de fomentar o debate (que normalmente conduz a fracturas), e deve ser baseado na inclusão, cortesia e respeito mútuo. Neste sentido, a finalidade do diálogo é resolver (e mesmo transcender) os conflitos, e não agregar uma miríade de interesses pré-estabelecidos. As principais componentes do diálogo incluem a identificação de compromissos, valores e experiências partilhados e a busca de um campo comum [INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]. O diálogo salienta a capacidade dos participantes serem persuadidos através de argumentos racionais e afastar interesses particulares em deferência para com a equidade total e o bem estar colectivo da comunidade. Os participantes são desafiados a modelar os problemas, examinando os custos e os benefícios das várias opções, construindo, assim, capacidades de objectividade e pensamento estratégico. Deste modo, as principais potencialidades do processo de diálogo deliberativo são:

- ? Encoraja e aumenta o respeito por uma diversidade de pontos de vista, enfatizando as experiências pessoais, em vez de factos e dados estatísticos, como ponto de arranque para a deliberação;
- ? Permite a discussão de questões complexas, permitindo reanimar a democracia;
- ? Cria oportunidades para parcerias multi-sectoriais;
- ? Evita a identificação em termos de “nós” e “eles”, podendo ser uma ferramenta educativa poderosa para o fomento da cidadania.

No entanto, o processo de diálogo deliberativo também apresenta algumas resistências, nomeadamente, a frustração devido à morosidade e complexidade do processo de tomada de decisões. Por isso mesmo, apresentam-se-lhe alguns desafios, nomeadamente: encorajar a participação total num processo predominantemente verbal, assegurando o equilíbrio entre a auto-

selecção e a representatividade dos participantes; envolver participantes do sector empresarial; manter a imparcialidade dos mediadores; funcionar a uma escala suficientemente ampla para manter a credibilidade do processo.

Assim, deve ser experimentado para comprovar a sua eficácia, requerendo uma variedade de perspectivas. Há que ser sensível às questões locais e regionais. Um processo eficaz requer um compromisso em termos de tempo e recursos, tanto humanos como financeiros, e, nomeadamente, no que se refere à questão da logística e da comunicação. Assim, um diálogo público – bem estruturado, mediado e organizado por peritos e apoiado com informação factual e de fácil compreensão – pode tornar-se num contributo substancial para qualquer política de desenvolvimento.

**c) O planeamento estratégico é um processo de interacção e aprendizagem social**

O planeamento estratégico deve entende-se como um processo social através do qual um conjunto de pessoas em diversas relações e posições institucionais se agrupam para conceberem planos e desenvolverem conteúdos e estratégias para a gestão da mudança territorial [HEALEY, 1997a]. Este processo cria não só resultados formais em termos de política e propostas de projectos, mas também uma nova estrutura de decisão que deve influenciar as partes relevantes no futuro investimento. Deve também criar formas de compreensão, de construção de acordos, de organização e de mobilização para influenciar as arenas políticas.

A formulação do plano deve visar mais a articulação organizacional do que a coordenação analítica e conceptual [HEALEY, 1997a]. A formulação de planos estratégicos é, assim, mais um processo de concepção institucional e de mobilização do que o desenvolvimento de políticas substantivas, sendo, pois, uma tentativa deliberada em envolver os actores chave na articulação e implementação das políticas. Os esforços de formulação dos planos desenham a “*capacidade inter-relacional*” dos lugares [AMIN e THRIFT, 1995].

Assim, não é um processo estritamente técnico, mas, sobretudo, um processo de interacção política, social e cultural, através do funcionamento em rede [MORGAN, 1996] e a aprendizagem por intervenção dos interessados. Onde o sector público, o sector privado e outras instituições se inter-relacionam. Assim, o planeamento estratégico é um processo através do qual o conhecimento, valores, regras e procedimentos são activamente mobilizados e transformados para produzirem novos conhecimentos e valores [INNES, 1995], é um processo de mobilização política e social, através do qual novas ideias e novos processos são activamente elaborados [HEALEY, 1997b]. A produção e a disseminação de novos discursos é uma dimensão-chave da actividade de mobilização. Esses processos de desenvolvimento de discursos entre vários actores pode gerar o ‘capital institucional’ [HEALEY, 1997b]. Pode criar recursos de conhecimento (capital intelectual), recursos de redes sociais (capital social) e bases de poder (capital político). Esses processos valorizam a construção da ‘capacidade institucional’ [AMIN e THRIFT, 1995], englobando não só

as estruturas de organização formais bem como as relações e as alianças entre os agentes, por forma a tomar decisões estratégicas, através do desenvolvimento discursivo do ‘capital social, intelectual e político’ que poderiam ser obtidos subsequentemente [AMIN e THRIFT, 1995].

Neste sentido, o planeamento estratégico pode-se tornar num processo de mobilização e educação cívica. Os projectos ganham em conteúdo, transparência (a corrupção é mais difícil) e impacte dinâmico, aumentando em eficácia e credibilidade. Todavia, a complexidade deste processo normalmente entra em contradição com os tempos políticos, eleitorais ou governamentais. Por esta razão, um plano deve ter a sua própria calendarização, independente dos ciclos políticos e administrativos das instituições.

**d) O planeamento estratégico é um processo com continuidade**

Apresenta uma visão de longo prazo e um carácter que se prolonga para além dos mandatos camarários, permitindo distinguir as decisões verdadeiramente importantes das que têm um impacte somente temporário. Um plano estratégico não é o plano de uma determinada equipa municipal, mas deve ser um projecto comum de toda a comunidade para que se possa desenvolver ao longo de vários mandatos com independência das vicissitudes políticas; o planeamento estratégico surge, então, como uma forma apartidária de planeamento, sendo um ‘projecto de cidade’ e não um ‘projecto da câmara municipal’.

Não existindo duas situações iguais, as necessidades de planeamento são necessariamente diferentes. O processo deve ser adaptado e integrado e basear-se na antecipação das necessidades. Deverá ainda ser evolutivo, na medida em que as mudanças estão sempre a ocorrer, pelo que as necessidades não são constantes, mas sim emergentes. Nesta perspectiva, é necessário encarar o planeamento estratégico como um processo contínuo e flexível, que permita, a qualquer momento, adaptar-se a cada circunstância. Pois, *“a finalidade real do planeamento eficaz não é fazer planos, mas mudar (...) os modelos mentais dos decisores”* [ARIE de GEUS, 1988].

Por isso, o planeamento estratégico exige uma nova cultura da Administração, tanto dos políticos como dos técnicos, representada por um elevado grau de motivação e qualificação, um carácter menos burocrático e capacidade para coordenar e dinamizar as forças da cidade.

**e) O planeamento estratégico para ser eficaz apoia-se no marketing territorial**

Além da participação dos actores urbanos, implica a execução de uma fase de *marketing* territorial, onde se promovam as potencialidades do território e se mobilizem os seus agentes.

**f) O planeamento estratégico é um instrumento de apoio à tomada de decisões**

Isto é, não fixa rigidamente um conjunto de objectivos, mas preocupa-se antes em determinar e potenciar as vias que aproveitem as novas tendências, rupturas e oportunidades, seleccionando as acções que lhe dêem resposta. É assim, um processo para a definição dos futuros desejáveis e possíveis para a cidade, das linhas de desenvolvimento económico e social e a determinação das

estratégias, meios e acções para atingir esses objectivos. Constituindo, desta forma, uma ferramenta conceptual de gestão das mudanças, susceptível de enriquecer o planeamento urbano e territorial tradicional, ao qual apoia mas não substitui totalmente, com elementos e procedimentos adaptados à complexidade urbana. Apesar das diferenças apontadas entre ambos os tipos de planeamento, o objecto do planeamento estratégico é complementar e não visa suplantá-lo o planeamento urbano tradicional, assegurando um propósito e uma direcção comum, que é o desenvolvimento urbano. Além disso, está orientado para a acção: visa assegurar, desde o primeiro momento, a viabilidade das suas propostas, identificar recursos para a sua execução e envolver os responsáveis na tomada de decisões [FALUDI e KORTHALS ALTES, 1988].

**g) O planeamento estratégico é um processo de integração de políticas sectoriais**

Enquanto que um plano urbanístico se preocupa fundamentalmente em localizar usos de solo, o objectivo último de um plano estratégico é alcançar uma maior competitividade económica e uma melhor qualidade de vida. Assim, o planeamento estratégico estando direccionado para acções integradas de ordem sócio-económica, ultrapassa o mero uso do solo, minimizando desta forma, também, as contradições e fracturas operativas habituais no planeamento sectorial. Deste modo, tem um papel importante na conciliação das preocupações de ordem ambiental, económica e sócio-cultural. Por outro lado, também pode fornecer uma forma transparente, justa e legítima de reconhecimento e resposta à multiplicidade de parcerias, conflitos de interesses e valores que surgem nas áreas urbanas, contribuindo para desenvolver e sustentar formas de governância democrática local [HEALEY, 1997a], ao reconhecer os interesses legítimos de um amplo leque de parceiros, embora cada um destes tenha bases de poder e orientações estratégicas distintas [BRYSON e CROSBY, 1992, cit. em HEALEY, 1997b]. Além disso, tem um carácter flexível, adaptável e contínuo, devendo, por isso, ser constantemente avaliado e monitorizado, o que permitirá considerar as mudanças e reagir ao contexto de incerteza e ambiguidade. Desta forma, “*a incapacidade de previsão do futuro é, assim, substituída por uma capacidade de agir com rapidez, sempre que se detectem eventos e dinâmicas consideradas negativas ou positivas*” [DOMINGUES, 1996].

**h) O planeamento estratégico é um processo com natureza prospectiva, com visão estratégica e criador de novas identidades territoriais**

O planeamento estratégico dá ênfase aos factores externos, que são frequentemente olvidados no planeamento tradicional, evita o erro clássico de se concentrar no que se deveria fazer em lugar de prestar atenção ao que se pode fazer, ou seja, “*desenvolve uma visão/perspectiva realista e estratégias de longo prazo*” [HEALEY, 1997c]. É um processo de prospectiva de tendências, oportunidades e ameaças, visando melhorar a posição competitiva de uma cidade. Para tal avalia as mutações nos seus mercados e concorrência, os factores e os actores e, a partir desta avaliação, indica os objectivos desejáveis e explicita as vias, as estratégias, as acções e os recursos



para atingir esses objectivos. Desta forma dá-se uma importância considerável aos estudos de diagnóstico e de prospectiva rejeitando o improviso.

**i) O planeamento estratégico é um processo que exige selectividade de escolhas**

Afirma o primado do que se ‘pode fazer’ sobre o que se ‘poderia fazer’. Embora advogue uma visão ampla e ambiciosa, coloca-se, fundamentalmente, no terreno da viabilidade prática, concedendo particular atenção, de forma pragmática, ao ‘como fazer’, à concretização, para tal selecciona um número limitado de questões-chave estratégicas.

Atendendo aos pressupostos anteriores, o planeamento estratégico não é um conceito único nem utiliza sempre a mesma metodologia, devendo ser modelado com precaução consoante as situações. Nomeadamente, há que atender a que as relações entre os actores, os níveis e as arenas de discussão e a articulação de estratégias e de políticas, variam de caso para caso, dependendo da história e geografia locais, da organização administrativa e política formal e das dinâmicas políticas locais [HEALEY, 1997a]. Contudo, se a participação e os consensos alcançados forem insuficientes, se os objectivos forem definidos incorrectamente e se os projectos forem mal seleccionados, ou se não houver lugar a uma monitorização eficaz e não se promoverem os projectos, o processo de planeamento estratégico poderá fracassar. Por outro lado, há que evitar a banalização das ideias e dos projectos, inovando.

Precisamente, porque envolve uma estrutura flexível, um processo relativamente aberto e um acordo global que tem a força de um ‘contrato político’ mas não o de um instrumento legal, requer uma vontade de gestão forte. Mas também se pode tornar num pensamento impreciso e legitimador de numerosas medidas e projectos relacionados somente em teoria. Os erros mais comuns consistem em gerar expectativas maiores do que a percepção final da sua realização, os objectivos serem muito genéricos, pequena obrigação executiva dos agentes implicados (ou *stakeholders*), uma percepção exclusivamente política do plano e incapacidade para o executar.

Acrescente-se, ainda, que o plano estratégico deve tornar-se num processo que legitime os projectos urbanos de larga escala. Devendo dar coerência económica e territorial aos principais projectos e assegurar que serve de ligação ao espaço urbano e regional como um todo, e assegurar a sua multidimensionalidade, mantendo um compromisso entre a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a coesão social. A natureza participativa ajudará a integrar estas dimensões.

Em suma, enquanto que o planeamento urbano tradicional confina a sua agenda a alguns dos agentes governamentais e privados existentes, o êxito de um plano estratégico requer a participação de todos os agentes sociais e económicos de uma dada comunidade urbana. Assim, o planeamento estratégico pode entender-se como um processo sistémico, prospectivo, participado, negociado,

contínuo e flexível, capaz de gerir oportunidades e mudanças, de contrariar estrangulamentos e fragilidades, com vista a tirar partido das potencialidades existentes, assumindo um papel mais interventivo e pró-activo perante a realidade. Sendo concebido como um instrumento de ajuda à tomada de decisões, é um processo de inovação e mudança que, ao introduzir novos participantes, permite desenvolver associações significativas entre o sector público e a iniciativa privada (bem como ao promover a coordenação entre os vários níveis da Administração pública), reconhecendo a importância do diálogo no desenvolvimento da compreensão mútua e no fortalecimento do tecido social, identificando problemas, desenvolvendo ideias estratégicas e propostas que valorizem a construção do consenso em vez de exacerbar os conflitos. Além disso, oferece uma visão global e inter-sectorial do sistema urbano a longo prazo, formula objectivos prioritários e concentra recursos limitados em temas críticos.

## **2.2 – O processo de planeamento estratégico: questões metodológicas**

O planeamento estratégico urbano, para ser eficaz, requer uma metodologia estruturada que resolva de forma eficiente a grande incerteza criada pelo dinamismo do meio, a crescente complexidade dos processos urbanos e a diversidade de agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano. A resposta adequada a estes três desafios através de uma boa orientação metodológica facilitará a elaboração do plano estratégico de uma cidade.

### **2.2.1 - Escolha da abordagem metodológica**

Embora, os conceitos e ferramentas analíticos a empregar devam ser seleccionados em função das necessidades e adaptadas às circunstâncias particulares nas quais trabalham os seus utilizadores, uma vez que a aplicação rígida e quase automática das técnicas é menos eficaz do que uma atitude mais adaptativa que acentua a interacção entre o processo analítico e o processo decisório, apresenta-se na secção seguinte um método aglutinador de carácter mais universal para transformar as cidades utilizando o planeamento estratégico. Entretanto, convém fazer algumas considerações gerais sobre os principais modelos de planeamento estratégico.

Existindo uma enorme diversidade de metodologias, PADIOLEAU e DEMESTEERE [1991] distinguem, no planeamento estratégico, duas correntes fundamentais que designam por *modelo ortodoxo* e *modelo interaccionista*. Estas tendências possuem como característica de distinção a forma mais ou menos elaborada como os actores chegam às escolhas estratégicas e pela importância da implementação. O primeiro é um modelo mais formal que deriva da metodologia de planeamento estratégico concebido pela Harvard Business School, o modelo SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities, Threats*), que MINTZBERG [1994] designa por '*design school*', tendo sido aplicado pela primeira vez à cidade de São Francisco, na Califórnia, em 1981. A experiência foi depois difundida e alargada a outras cidades americanas. Este modelo, muito identificado com

os princípios fundadores que herdou da gestão empresarial, define um ciclo estratégico incorporando, como fases importantes, a implementação e os procedimentos de controlo e avaliação que realimentam o exercício de reflexão estratégica.

O modelo interaccionista, tal como o seu nome indica, é desenvolvido através da crítica a um demasiado formalismo do modelo clássico e a um excesso de ‘tecnicidade’ que faz esquecer o ‘jogo estratégico de actores’. Baseia-se nas políticas públicas, que fazem a distinção entre a política ‘poder’ – que tem a ver com os interesses e vontades – e a política ‘programa de acção’ – que desenvolve a relação entre recursos e objectivos [PADIOLEAU e DEMESTEERE, 1991]. Assim, o planeamento estratégico incorpora elementos internos às atribuições e competências das instituições públicas, ao estatuto jurídico-legal destas, à envolvente política e aos constrangimentos orçamentais. A noção de sistema torna-se muito importante para caracterizar as estratégias de planeamento das organizações públicas. Estas estruturam diversos recursos, desenvolvem actividades em função de objectivos que respondem a estímulos oriundos do meio em que se inserem. Este modelo representa os protagonistas da acção pública como indivíduos ou grupos plurais e sempre empreendedores. Estes actores registam, elaboram e transformam sem cessar os dados presentes num contexto de acção; racionalidades múltiplas e heterogéneas orientam as suas condutas. Estas ideias tornaram os especialistas do planeamento estratégico sensíveis a certas particularidades da acção pública.

No entanto, além destes dois modelos essenciais, outros poderiam ser avançados, divergindo essencialmente na abrangência e na ordem das etapas de faseamento do processo de planeamento estratégico. Nos modelos provenientes das ciências de gestão e dos modelos americanos de aplicação às cidades, o alvo do planeamento é a organização que, face a um quadro de objectivos pré-determinados e perante um determinado conjunto de recursos disponíveis e meios a mobilizar, tem que decidir a programação das acções a implementar para atingir esses objectivos. A principal potencialidade desta abordagem, decorre da aproximação do planeamento à gestão, facilitando a execução das acções. Como pontos fracos, destaca-se o facto de as preocupações com a acção e desempenho da organização terem tendência para valorizar o curto prazo e de se conceber a cidade como uma empresa, além disso, há tendência a esquecer a complexidade e pluralidade dos agentes e fenómenos em jogo na cidade e se reduzir a realidade a objectivos económicos, mais fáceis de quantificar e avaliar.

Nos modelos oriundos das ciências regionais e em textos mais recentes, é valorizado o carácter prospectivo do plano estratégico, desinvestindo-se no método de selecção das acções. O plano estratégico visa, neste caso, essencialmente, explicitar um ‘futuro desejado’, defendendo-se em alguns casos não tanto a definição de um plano de acção, mas o mecanismo de concertação e negociação, falando-se mesmo num “*urbanisme règle de jeu*” [ASCHER, 1996].

Deste modo, a análise que tencionamos efectuar enquadra-se no esquema representado no *Quadro II.4*, pretendendo-se veicular uma representação do processo de planeamento, mediante a esquematização das etapas consideradas fundamentais.

---

**Quadro II.4 – Metodologia do processo de planeamento estratégico**

---

FASES	CONTEÚDO	OBJECTIVOS
Fase 0	Definição da estrutura organizacional	Alcançar o compromisso
Fase 1	Diagnóstico (análise interna e análise externa)	Aprovar os objectivos
Fase 2	Estudo prospectivo	Definir as estratégias e acções
Fase 3	Redacção do plano	Aprovar o plano estratégico
Fase 4	Implementação, monitorização e avaliação do plano estratégico	Implementar e actualizar o plano

---

Em relação à abordagem metodológica apresentada, convém efectuar as seguintes considerações. Em primeiro lugar, dado que cada cidade e cada conjunto de problemas urbanos são diferentes, a metodologia de planeamento estratégico não deverá ser um processo dogmático, monolítico e inflexível. De facto, a melhor metodologia de planeamento é ecléctica, ou seja, adapta as melhores características das várias metodologias. Em segundo lugar, a selecção do conjunto apropriado de técnicas ou métodos de planeamento estratégico deverá estar subordinada às condições locais, bem como à estrutura institucional e à disponibilidade de fontes de informação. Por último, pode-se dizer que o planeamento estratégico requer uma metodologia estruturada, baseada no trabalho de equipa, na qual o processo em si seja mais importante que o produto acabado. Uma metodologia bem concebida ajudará à resolução dos temas críticos. O resultado deverá ser o enunciado de uma série de estratégias que capitalizem os pontos fortes da comunidade e que reconheçam a importância das diversas partes com interesses nos processos urbanos. Além disso deverá ser um processo sistémico sujeito a retroacções e actualizações constantes, nunca sendo considerado um produto acabado.

### ***2.2.2 - Etapas fundamentais do processo de planeamento estratégico***

Em termos gerais, no que respeita ao processo de planeamento estratégico, podem-se distinguir três grandes blocos: a definição e constituição da *estrutura organizativa*, a *formulação*, que consiste na definição da actuação e a *implementação* que converte em realidade as opções escolhidas. Enquanto que os planos racionalistas consideravam que a sua formulação, no nível hierárquico superior, deveria obedecer a uma rigorosa implementação dos mesmos pelos níveis hierárquicos inferiores, na prática existiam fortes desfasamentos entre as intenções e as acções, pois a fase de implementação era vista como um acto puramente administrativo. O planeamento estratégico quebra essa tradição de linearidade entre a formulação e a acção, sobrevalorizando os conceitos de negociação e de acordo. Assim, as políticas elaboradas na fase de formulação podem ser modificadas sem que, no entanto, isso signifique que o plano formulado tenha fracassado.

### 2.2.2.1 - Definição da estrutura organizacional

Ao contrário do modelo racional de planeamento que acentua o papel do decisor único com uma perspectiva abrangente, sempre que estejam envolvidos vários agentes, com objectivos próprios, o processo de tomada de decisão torna-se mais complexo. Nestas circunstâncias, os actores podem ter racionalidades diferentes e, por conseguinte, entrar em conflito, procurar alianças, negociações, possibilidades de compromisso e tentam impor o seu ponto de vista graças à utilização de recursos que controlam. Neste caso, a decisão é ditada pela sua interacção. Contudo, é necessário escolher um líder que impulsione o processo, logo no seu início. Só o reconhecimento da liderança determinará de maneira significativa o grau de envolvimento de uma grande parte dos agentes sociais e económicos no processo de planeamento [F. GÜEL, 2000].

Esse líder deve demonstrar credibilidade perante os seus concidadãos, capacidade de convocar a comunidade local e habilidade para conciliar interesses divergentes, sejam eles de índole económica ou social. A escolha da autarquia local como líder do processo de planeamento acarreta tanto vantagens como desvantagens. A autarquia é menos propícia a ser dominada por interesses particulares e dispor de uma maior credibilidade se tiver uma ampla base de apoio. Além disso, sendo o planeamento local uma das suas atribuições, poderá ter um importante papel na implementação, e haver uma maior sensibilidade pela realidade local englobando, nomeadamente, as vertentes social, cultural e ambiental.

Embora o poder (entendido como capacidade para influenciar outrém) possa ser uma força externa negativa que distorce as práticas de planeamento [MÄNTYSALO, 2002], também apresenta um aspecto positivo e construtivo, pois pode criar condições para formular e implementar decisões, se for reconhecido publicamente como autoridade legítima, constituindo, então, um elemento mobilizador do processo de planeamento.

Ainda que seja mais comum ser o governo da cidade a liderar o processo de planeamento estratégico, pode acontecer que sejam outros actores a desempenhar esse papel, como tem acontecido em muitas experiências norte-americanas. No entanto, quando é o sector privado (por exemplo, a Comunidade de Negócios Local) a liderar esse processo é comum dar-se mais atenção à vertente competitiva da cidade, menosprezando o carácter multidimensional que deve ter qualquer processo de planeamento estratégico.

Depois de haver estabelecido a liderança do processo e ter envolvido os principais agentes, é necessário iniciar uma série de tarefas tais como a fixação do seu alcance temporal e delimitação geográfica, a estimativa orçamental, a provisão de recursos humanos e materiais para a sua realização, o desenvolvimento de programas de acção e a concepção do modelo organizativo.

A concepção do modelo organizativo servirá de base para o desenvolvimento de todo o processo. De uma forma geral, podem-se considerar três tipologias [MARCELLONI, 1994].

- ? *A metodologia americana*: quem toma a iniciativa e promove o processo de planeamento estratégico é o sector privado, incluindo na estrutura organizativa as entidades públicas;
- ? *A metodologia francesa*: caracteriza-se pela contratualização entre o sector público e o tecido empresarial local, no entanto, é liderada pela administração municipal;
- ? *A metodologia mista*: que se caracteriza pelo empenhamento partilhado pelas autoridades públicas e as empresas. O processo de planeamento estratégico é fomentado pela administração pública, porém, a predominância na obtenção de consensos diferencia-o da metodologia anterior. Nesta metodologia, o município desempenha o papel de gestor do plano, sendo também responsável por parte das soluções adoptadas.

Todavia, não existe uma solução ideal neste domínio, antes modelos diferentes que permitem ajustar de uma forma eficaz os objectivos de todos os planos estratégicos às realidades locais e nacionais. Além disso, deve atender-se a que o plano evolui ao longo do processo planeamento estratégico ajustando-se às mutações, entretanto, ocorridas.

Articulando as questões referentes às estruturas de organização do poder e à autonomia das estruturas de acompanhamento, o estudo da CE e CMRE [1996] apresenta quatro soluções-tipo que vão desde uma solução municipal, onde todo o processo é conduzido pela autarquia, até uma solução na qual é criado especialmente para o desenvolvimento urbano um organismo autónomo, exterior à autarquia. Em situação intermédia, apresenta situações que variam entre uma solução interna que passa pela criação no interior do município de uma dependência autónoma interna com o objectivo de conceber e gerir o planeamento estratégico e uma solução externa com uma presença importante da autarquia no desenvolvimento do processo. Cruzando estas possibilidades obtêm-se quatro soluções (*Figura 2.1*):

- ? *A estrutura municipal interna*: o planeamento estratégico é assumido pela autarquia e, como tal, tem a mesma atenção das outras competências;
- ? *A estrutura municipal autónoma*: divisão criada dentro da câmara municipal com competências específicas em matéria de planeamento estratégico;
- ? *A estrutura externa com uma contribuição municipal significativa*: estrutura criada com uma forte componente municipal, numa organização exterior à edilidade e com a participação dos actores mais relevantes da cidade. Como se verá, ulteriormente, no Capítulo 4, este constituiu, de certo modo, o principal modelo que regeu o processo de planeamento estratégico nos casos incluídos nesta investigação;
- ? *A estrutura externa com participação da câmara municipal*: comparativamente corresponde ao que MARCELLONI [1994] designou de metodologia americana, na qual o sector privado lidera o processo, tendo o município um papel menos relevante.

Cada uma destas soluções apresenta vantagens e inconvenientes, mas qualquer uma poderá ter a sua razão de ser, dependendo dos níveis e hábitos de participação da sociedade civil nas

políticas urbanas. As soluções exteriores ao município tendem a criar um ambiente mais propício à participação e à inovação, enquanto que as soluções internas são as mais indicadas para situações onde as tradições de participação são débeis, apresentando, sobretudo, vantagens ao nível da responsabilização interna dos serviços municipais e na capacidade de articulação entre os diversos planos municipais e o plano estratégico.

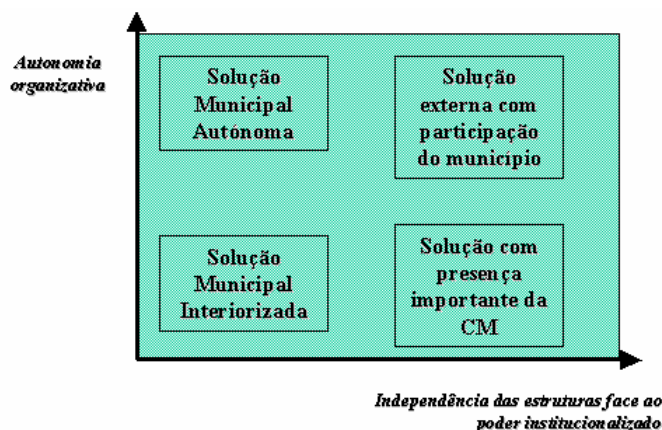


Figura 2.1 – Soluções organizativas de planeamento estratégico. Fonte: CCE e CMRE [1996].

Deste modo, a escolha do modelo organizacional para o processo de planeamento, irá depender, quer da estrutura político-administrativa da cidade, quer do grau de participação e relacionamento institucional local. A sua concepção deve visar que não se produzam exclusões no processo de planeamento. A máxima representação dos cidadãos, através de formas de participação directa e indirecta, constitui uma das principais garantias de êxito. Por seu lado, esta participação facilitará aos diferentes grupos da comunidade uma compreensão comum da situação presente e do potencial futuro, visando a união de vontades, das quais depende o êxito do processo de planeamento.

O modelo organizativo deve permitir recolher um amplo espectro de opiniões sobre o presente e o futuro da comunidade e integrar na tomada de decisões todos os agentes públicos e privados cujos recursos e acções sejam necessários para o êxito do projecto. Por outro lado, deve conseguir que o plano seja um instrumento vivo, que evolua e faça evoluir todos os participantes para que assumam objectivos estratégicos de interesse comum. Além disso, deve assegurar a participação dos cidadãos de forma eficaz e articulada, facilitando a união de vontades e interesses para realizar o projecto de futuro para a cidade. Tudo isto aconselha a criação de uma estrutura flexível que integre os participantes mais significativos em função das exigências das diversas fases do processo de planeamento. Além disso, é necessário que o processo de planeamento seja capaz de gerar um consenso entre as necessidades e interesses potencialmente conflituosos que compõem a realidade urbana. Para tal devem identificar-se os grupos de poder e influência, difundir o processo de planeamento, acordar a estratégia geral do plano e manter o compromisso participativo ao longo do processo. Assim, o planeamento estratégico deve fomentar a inovação e a mudança

organizacional com vista a melhor gerir a incerteza e a aproveitar as oportunidades presentes e emergentes. Segundo VOOGD e WOLTJER [1999: 838], os participantes no processo de planeamento devem incluir indivíduos interessados e afectados tais como grupos de interesse, organizações não governamentais e níveis inferiores do governo. A teoria do planeamento comunicativo (ou colaborativo) raramente denota de forma clara um só tipo de participantes ou uma variedade de participação. Em vez disso, refere-se a uma variedade de aceções. Assim, o processo de planeamento deve combinar formas formais e informais, directas e indirectas de participação.

### 2.2.2.2 - **Formulação do plano estratégico**

#### 2.2.2.2.1 - *Análise diagnóstica*

A fase de diagnóstico não pretende realizar um estudo detalhado nem uma análise exaustiva do contexto envolvente. Trata-se de fornecer, a partir de uma série de indicadores sócio-demográficos e económicos, imagens globais do futuro da cidade. Os indicadores de síntese, diacrónicos e comparativos, são interpretados através de uma linguagem de ameaças e de oportunidades. Assim, nesta fase é comum adoptar-se a metodologia SWOT<sup>62</sup> ou DAFO<sup>63</sup>, repartindo-se o diagnóstico em dois momentos: uma parte mais prospectiva, referente às oportunidades e às ameaças (*análise externa*), e outra mais atenta à caracterização das potencialidades e debilidades intrínsecas à cidade (*análise interna*).

A *análise externa* estabelece as bases para identificar e compreender tanto as *oportunidades*<sup>64</sup> como as *ameaças*<sup>65</sup> derivadas de acontecimentos externos que afectam a cidade, mas que estão fora do seu controlo, nomeadamente disposições legislativas e regulamentares, mutações sociais, políticas, técnicas e demográficas. Havendo que considerar a probabilidade de ocorrência dos factores e a intensidade dos impactes. A razão primordial para prestar atenção ao mundo exterior à cidade radica em que os indicadores externos podem servir para fixar a sua posição relativa, ou seja, o êxito ou o fracasso frequentemente têm mais significado quando se avaliam a partir de bases comparativas. Assim, em si mesma, nenhuma mudança é oportunidade ou ameaça; a chave está em discernir o que representa para cada cidade. Por outras palavras, para que

---

<sup>62</sup> SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*.

<sup>63</sup> DAFO – *Debilidades, Ameaças, Forças e Oportunidades*.

<sup>64</sup> Uma ‘*oportunidade*’ pode definir-se como uma tendência ou acontecimento que pode conduzir a uma melhoria dos níveis de desenvolvimento, sempre que a resposta estratégica seja adequada, representando uma boa ocasião para alcançar uma vantagem competitiva. Todas as oportunidades devem ser avaliadas de acordo com o seu poder atractivo e probabilidade de êxito. Trata-se, assim, de potencialidades em relação a outras cidades ou no contexto do mercado internacional: vantagens competitivas, infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento, capacidade de atracção de capitais, ou outras actividades económicas, comerciais, etc.

<sup>65</sup> Uma ‘*ameaça*’ pode definir-se como um desafio imposto por uma tendência ou um acontecimento do meio desfavorável, que produziria, na ausência de uma acção intencionada, a degradação do nível de prosperidade. As ameaças podem classificar-se segundo duas variáveis: a gravidade e a probabilidade de ocorrência.



uma mudança seja uma oportunidade requer que a cidade seja capaz de proporcionar os recursos económicos, técnicos e humanos apropriados. Assim, o problema estratégico mais difícil que se coloca a uma cidade é determinar se os seus pontos fortes são capazes de aproveitar a mudança e transformá-la em oportunidade.

O propósito da *análise interna* é identificar os *pontos fortes* e os *pontos fracos* que apresenta uma cidade em cada um das suas componentes. Por vezes torna-se difícil distinguir os pontos fortes e os pontos fracos das oportunidades e ameaças, o que ocasiona planos estratégicos que não executam esta divisão. É exequível, contudo, discernir estes factores através da ponderação dos elementos temporais (alguns pontos fracos poderão conduzir a ameaças). Concretamente, uma cidade não tem que corrigir todas as suas debilidades nem potenciar todos os seus pontos fortes, já que alguns desses atributos podem ser pouco relevantes. Em vez disso, uma cidade deve focar-se nos aspectos que mais podem afectar o seu desenvolvimento sócio-económico.

O objectivo último do diagnóstico é relacionar os pontos fortes da cidade com os pontos fracos dos concorrentes, valorizando-se os contributos obtidos ao longo da análise externa para obter o máximo proveito da análise interna.

A realização do diagnóstico necessita de informação. Esta pode ser fornecida por assessores externos ou através da realização de estudos no terreno por forma a ter um conhecimento actualizado dos aspectos concretos e da definição de prioridades no seu desenvolvimento e possível posicionamento num quadro internacional, procedendo a entrevistas com indivíduos relacionados com o mundo social, económico e diplomático, com o objectivo de obter informação sobre a posição da cidade, não descurando, também, a auscultação da sociedade local por forma a considerar os seus anseios e problemas na inclusão de um projecto de desenvolvimento.

As especificidades de cada cidade não permitem, com efeito, a formulação de parâmetros rigorosos e universais que fixem a estrutura do diagnóstico, devendo antes ser capaz de reflectir essas mesmas contingências e variáveis. Um diagnóstico inicial, mais ligeiro, poderá servir de base para uma discussão dos objectivos e das prioridades, partindo então para uma caracterização mais pormenorizada e sectorial dos factores considerados estratégicos, deste modo, empreende-se uma interacção entre o processo diagnóstico e a delimitação dos objectivos. Esta segunda abordagem diagnóstica concentrará então os recursos (financeiros e temporais) nas questões consideradas mais prementes para o desenvolvimento da cidade. Além disso, o diagnóstico deverá ser alvo de uma actualização constante, em concordância com a fase de concretização/implementação das acções.

#### **2.2.2.2.2 - Formulação da visão estratégica**

Se o planeamento consiste basicamente em conceber o futuro desejado e em programar os meios reais para alcançá-lo. A partir da realização do diagnóstico, o passo seguinte no processo de

planeamento estratégico consiste na formulação da visão estratégica da cidade, ou seja, a definição do modelo que deve guiar o seu futuro desenvolvimento físico, económico e social. Esta fase caracteriza-se por doses de criatividade e de imaginação, tendo duas finalidades principais: por um lado, que a cidade se destaque das suas concorrentes aproveitando a vontade de transformação e de diferenciação; e por outro lado, conferir coerência ao seu desenvolvimento facilitando a concessão de prioridades às diversas estratégias.

Enunciar a visão para uma cidade pode-se converter num exercício de semântica, uma busca para encontrar a palavra ou frase apropriada que melhor defina a envergadura do modelo urbano desejado, o qual pode terminar por não ter impacte. Para evitar a trivialização desta tarefa, uma visão útil incluirá um juízo acerca da direcção mais prometedora do desenvolvimento urbano, em vez de juízos sobre a direcção do desenvolvimento que não resulte tão satisfatória. Finalmente, convém assinalar que a formulação da visão estratégica comporta um processo complexo de escolha colectiva no qual surge, inevitavelmente, a exigência de eleger entre diversas opções e, portanto, de apostar em determinados cursos de acção, deixando para segundo plano os restantes. Por esta razão, há que concentrar os esforços num número limitado de áreas de intervenção ou temas críticos para os quais se canalizem expectativas e recursos. Em termos formais a visão estratégica pode-se subdividir em várias componentes:

- ? A meta ou *objectivo geral do plano*. A sua aprovação traduz, a partir do diagnóstico, o modelo de cidade desejado. Para tal deve-se ter em atenção que o objectivo geral deve expressar uma ideia possível e realizável, portanto, não deve ser unicamente uma ilusão, por isso, é de especial cuidado escolher a terminologia certa que indique o sentido desejado e com alguma abrangência;
- ? As grandes *linhas estratégicas*. Consistem nos vários rumos de mudança desejáveis que permitirão atingir a meta final.

#### 2.2.2.2.3 - *Definição de objectivos*

Embora a definição dos objectivos de desenvolvimento seja uma etapa do processo de planeamento estratégico frequentemente considerada como sequente ao diagnóstico, na prática os objectivos deverão ser definidos progressivamente ao longo de toda a fase de formulação do plano e, em particular, em consonância com a análise diagnóstica, como anteriormente se sublinhou. São definidos *objectivos gerais*, podendo cada um destes ser decomposto em vários sub-objectivos ou *objectivos específicos* que, em conjunto, devem contribuir para a 'programação estratégica'. A qualidade da reflexão de partida é determinante para a definição dos objectivos, sobretudo quando se pretende visualizar os factores-chave de mudança.

#### 2.2.2.2.4 - *Definição do modelo de intervenção*

Fixados os objectivos, deve proceder-se à definição do modelo de intervenção, o qual comporta a proposta de um quadro estratégico de desenvolvimento para a cidade (*futuro*

*organizado*), decorrente da confrontação entre os resultados do diagnóstico (*futuro esperado*) e dos objectivos definidos (*futuro desejado*), o qual exige a combinação das diferentes posições políticas, técnicas e visões estratégicas, com vista à obtenção de um resultado, senão consensual, pelo menos mobilizador da maioria dos intervenientes na cidade.

Este momento corresponde à procura dos melhores instrumentos para atingir os objectivos definidos. Partindo do objectivo geral, os diversos intervenientes, quer públicos, quer privados, quer de intermediação de interesses, enunciam os diferentes programas alternativos de concretização, enquanto a equipa de planeadores se encarrega de avaliar, no plano técnico e financeiro, essas propostas. Esta etapa corresponde à construção dos consensos em torno de listagens de programas que, em muitos casos, veiculam expectativas e interesses particulares que os diversos intervenientes/protagonistas projectam sobre a cidade e pelos quais tendem a exercer a pressão correspondente às representações de poder de que estão investidos. Deste modo, o processo de hierarquização de prioridades, e por conseguinte de selecção ou de exclusão, pretende-se participado e aberto, de modo a obter uma estrutura consensual e abrangente. Deste modo, cada exercício de planeamento estratégico deve ser moldado aos distintos contextos sociais e políticos.

#### 2.2.2.2.5 - *Seleção de estratégias*

Depois de haver formulado a visão estratégica e identificado as grandes linhas de desenvolvimento, a seguinte grande tarefa do processo de planeamento consiste em desenvolver estratégias que permitam alcançar os objectivos definidos. As *estratégias* são formuladas a um certo nível de abstracção de forma a dar coerência às diversas políticas urbanas agregando os vários sectores de intervenção sob um quadro comum de objectivos coerentes entre si, estáveis a médio/longo prazo e ajustados à realidade cuja evolução se pretende alterar. Esta tarefa baseia-se em técnicas participativas com o fim de alcançar a assunção de compromissos específicos para a execução de actuações e a convergência de posições. Por tudo isso, o desenvolvimento de estratégias converte-se num processo contínuo de análise de gabinete e participação pública através da dinâmica de grupos de trabalho.

Segundo CORREIA [1995], para que uma estratégia seja consequente é necessário assegurar pelo menos: disponibilidade de informação actualizada para o planeamento, a gestão e o apoio à decisão; capacidade de gestão, interdependente do planeamento, integrada no mesmo processo e assegurando a execução das soluções planeadas; monitorização permanente da execução dos planos e da gestão, incluindo as necessárias auditorias; organização da administração, dos seus serviços, das suas relações institucionais e, em particular, do seu relacionamento com os administrados; formação dos técnicos envolvidos no processo de planeamento, superando eventuais carências de formação na área interdisciplinar do planeamento urbanístico.

Consequentemente, na definição e escolha das estratégias há que ter alguns cuidados, nomeadamente, a estratégia deve dar resposta a problemas resolúveis e não impossíveis, não ser politicamente conflituosa, ser operativa e não uma simples abstracção, devendo ser traduzida em acções específicas. Deve estar expressa em termos concretos por forma a permitir a avaliação da sua execução e a descobrir eventuais desvios, ser selectiva de forma a concentrar recursos e esforços. Além disso, deve ser elaborada com a participação dos que estão encarregados de a executar, ter um impacto positivo a curto prazo e permitir a difusão dos seus resultados para evitar o cepticismo, a desmoralização e o conseqüente abandono, e estar coordenada e ser compatível com outras estratégias.

#### *2.2.2.2.6 - Definição do modelo de intervenção estratégico*

A definição do modelo de intervenção estratégico faz parte da última etapa da formulação do plano, consistindo num confronto entre o ‘futuro perspectivado’ e o ‘futuro desejado’ para a cidade. Tendo como resultado uma série de medidas operacionais, de modo a serem preenchidos os requisitos dos objectivos.

Para cada acção ou medida proposta no plano é necessário apresentar a sua descrição (em que consiste a medida ou projecto), justificação (porque se propõe), vinculação ao objectivo central, os inconvenientes da sua não realização e os actores envolvidos na sua execução, bem como a sua classificação por áreas temáticas sectoriais de intervenção.

Posto isto, estará concluída a formulação do plano estratégico permitindo conferir o quadro de desenvolvimento, a programação das acções e dos meios necessários para a sua execução e financiamento. Este documento proporcionará uma visão conjunta e sintética do processo de planeamento, ilustrando a estrutura e a calendarização desse processo. Uma vez que a concretização dos programas estratégicos se estende ao longo de vários anos, é necessário enunciar o conjunto de acções em que aqueles programas se desdobram, bem como o seu faseamento. Quanto à sua apresentação existe uma grande diversidade: nuns casos são simples fichas de identificação/descrição/justificação/entidades responsáveis e efeitos expectáveis/medidas de execução; em outros casos (de maior sofisticação) são elaborados planos de médio prazo, que têm associados orçamentos plurianuais, contemplando um conjunto de medidas que visam o acompanhamento e a avaliação da implementação do plano.

Assim, qualquer plano estratégico deve indicar os objectivos e estratégias definidos, as políticas gerais e um quadro coerente de programas e projectos de intervenção necessários à realização das estratégias preconizadas. Além disso, deverão ser concebidos, planos de execução com a concretização das acções em vista, os meios a mobilizar e os responsáveis a integrar, e um plano de financiamento, indicando os custos afectos e as fontes de financiamento. Acrescente-se,

ainda, a identificação dos processos de participação e comunicação no exercício de planeamento estratégico. Deste modo, em termos de estrutura, embora não haja uniformidade, o plano estratégico deve conter os seguintes elementos conceptuais:

- ? *Objectivo geral*: trata-se de um objectivo central, de carácter geral, o elemento globalizante de todas as estratégias. Em suma, consiste no quadro de referência que visa encetar as mudanças;
- ? *Linhas estratégicas*: são os temas chave com vista a alcançar a situação desejada, ou seja, são as áreas mais relevantes que apontam directamente para o alcance do Objectivo Geral;
- ? *Linhas específicas do plano*: são os meios para alcançar o objectivo central dentro de cada uma das linhas estratégicas definidas e são constituídas por uma série de sub-objectivos;
- ? *Sub-objectivos do plano*: são os agrupamentos de acções que se levarão a cabo para alcançar cada objectivo específico dentro de cada linha estratégica;
- ? *Acções do plano*: trata-se das medidas ou projectos concretos a implementar para a realização do plano.

Concluída a fase de formulação do plano estratégico, convém considerar as seguintes recomendações para que a fase de implementação tenha êxito:

- ? *Identificar partidários activos para as medidas seleccionadas*. O êxito na implementação de cada medida do plano requer a existência de uma pessoa ou instituição que a impulse decididamente desde a sua formulação até à sua total execução;
- ? *Manter vivo o processo através da obtenção de resultados a curto prazo*. Não há que subestimar a importância que tem a consecução de resultados a curto prazo, ainda que não sejam de grande alcance, para manter vivo o interesse da comunidade no plano;
- ? *Alcançar o compromisso sobre a concessão de recursos económicos externos*. Grande parte das actuações propostas num plano estratégico têm que ser financiadas por agentes externos à cidade, razão pela qual deve colocar-se especial cuidado em assegurar o compromisso de ditos agentes para a execução dos projectos;
- ? *Contemplanos planos de contingência*. Em muitas ocasiões, mudanças súbitas deixam desactualizadas as projecções e estratégias iniciais do plano, sendo aconselhável desenvolver planos de contingência sempre que se possam antecipar as ditas mudanças e detectar a fragilidade das projecções;
- ? *Conceder flexibilidade ao plano de acção*. Na fase de implementação é desejável dispor de suficiente flexibilidade para se adaptar às mudanças que se possam produzir. Isto significa que o plano de acção deve evitar compromissos e normas rígidas que o possam comprometer.

### 2.2.2.3 - Implementação, monitorização e avaliação do plano estratégico

Uma vez desenvolvidos os programas de actuação prioritários e concebido o plano de acção, pode considerar-se que se finalizou a elaboração propriamente dita do plano estratégico e é, então, quando começa a fase de execução do mesmo. Este é o momento crucial da execução das propostas formuladas, no qual se evidenciará a oportunidade das mesmas. Para evitar que o plano se limite a um mero esforço pontual de reflexão e, pelo contrário, aproveitar que se converta num verdadeiro

processo de transformação estratégica da cidade, é preciso abordar as tarefas de difusão, implementação e avaliação do mesmo com tanto esforço e dedicação como aquele despendido nas fases de formulação.

#### *2.2.2.3.1 - Estabelecimento do exercício de comunicação do plano: o papel do marketing urbano*

Ainda que ao longo de todo o processo de planeamento se deva realizar uma estratégia de comunicação e participação para manter vivo o interesse pelo plano, ao iniciar a sua execução há que arremeter um esforço diferenciado de difusão da visão estratégica formulada para a cidade.

Além de descrever os resultados directos do processo de planeamento, esta comunicação tem como objectivos adicionais disseminar a cultura estratégica, transmitir a importância e alcance do plano e salientar os esforços investidos no mesmo, assim como os acordos produzidos pelos principais agentes sociais e económicos da cidade, de forma a reforçar o envolvimento e adesão ao projecto por parte das empresas, instituições, líderes de opinião, residentes – actores, em suma –, de forma a criar uma consciência colectiva, envolvendo para tal os diversos meios de comunicação na difusão do processo de planeamento.

Os instrumentos de comunicação que se podem utilizar para difundir os resultados do plano estratégico de uma cidade podem ser numerosos, estando só limitados pela criatividade e a disponibilidade de recursos dos seus responsáveis. Em qualquer caso, convém destacar alguns dos instrumentos mais habitualmente utilizados: publicação de documentos técnicos; organização de jornadas sobre planeamento estratégico; montagem de exposições; realização de vídeos promocionais; desenvolvimento de campanhas de publicidade; publicação de boletins informativos; divulgação nos meios de comunicação social; redacção de artigos em publicações especializadas; apresentações a agentes seleccionados com capacidade de decisão; etc. Para que tenha eficácia é necessário que seja emitida por alguém suficientemente significativo, que se solicite a participação activa de todos os agentes sociais e económicos da cidade, devendo facilitar um amplo consenso social e político sobre os problemas e as soluções-chave, e que se indiquem as grandes metas temporais da execução do plano estratégico.

No entanto, há que reconhecer a dificuldade em organizar de forma eficaz este exercício de marketing urbano. Dado o carácter intangível e o alcance a longo prazo de muitas propostas estratégicas, em algumas ocasiões é difícil comunicar os benefícios do plano de forma eficaz a um conjunto de pessoas que normalmente espera realizações materiais a curto prazo. Não obstante, esta mesma dificuldade supõe um desafio que deve estimular a criatividade do comunicador. BORJA e CASTELLS [1997] defendem um plano de comunicação e de marketing faseado como condição prévia para a realização e implementação do plano estratégico. NETO [1999] e SOUTO

GONZÁLEZ *et al.* [2001], salientam a importância da segmentação e direccionamento claro para públicos-alvo específicos como garante da sua eficiência.

Deste modo, a divulgação do plano estratégico, através de uma estratégia de marketing urbano ou territorial (quando aplicado a entidades territoriais mais amplas do que a própria cidade), é crucial para assegurar a participação e cooperação de todos os agentes públicos e privados. Procurando oferecer aos diferentes agentes com interesses efectivos e potenciais no território uma descrição das potencialidades desse território, quer seja para aí viver, trabalhar, investir ou o visitar.

Assim, o marketing urbano significa, por um lado, um conjunto de acções de comunicação e de esforço dirigido para a promoção no exterior, por parte da cidade, mas também a criação de uma identidade cívica dos seus habitantes. A implementação de estratégias de marketing urbano surge, sobretudo, com o *objectivo* de atrair novas actividades económicas e novas populações, bem como, de as influenciar nas suas decisões de localização. A sua *finalidade* é, por um lado, gerir de forma eficaz o território e os seus ‘produtos territoriais’, incrementando a cidadania, a democraticidade e a qualidade de vida, de acordo com as reais necessidades dos cidadãos, respondendo, para tal, às necessidades e expectativas dos indivíduos e organizações aí localizadas. Por outro lado, visa melhorar a curto e longo prazos a qualidade e a competitividade global da cidade. Neste sentido, o marketing urbano surge como um processo de gestão territorial, de descentralização de poder e busca de desenvolvimento local, assumindo-se como integrador das vantagens competitivas do lugar com o seu desenvolvimento sócio-económico e territorial.

O marketing urbano é um dos elementos fundamentais do planeamento estratégico que considerando as especificidades de um local, o projectam e integram nos espaços globais para que está mais vocacionado, promovendo a sua afirmação e desenvolvimento. Do mesmo modo, ao nível da promoção do desenvolvimento interno, numa perspectiva de comunicação motivadora, é o conjunto de políticas que permite o desenvolvimento de processos como a cidadania, a consciência de base territorial, o envolvimento dos actores em projectos comuns e a dinamização de processos de afirmação e emancipação territorial de base local. Neste contexto, os actores de um território e as suas estratégias passam a ser um dos recursos mais importantes para o desenvolvimento local, tanto mais quanto conseguirem concertar acções e salvaguardar recursos. Sob esta perspectiva, ganham importância a comunicação interna e externa, bem como a construção de uma imagem coerente e consensual sobre o território para a mobilização dos actores locais e para a atracção dos externos. Assim, o marketing urbano é visto como uma parte fundamental do planeamento, mais direccionado e segmentado, requerendo uma maior flexibilidade nas abordagens e uma perspectiva pró-activa em vez de reactiva. Tenta-se promover a cidade enquanto produto (conjunto de recursos, empresas já instaladas, populações, qualidade de vida e de atmosfera económica) e enquanto factor produtivo. Sob a forma de análise do ambiente e do território, o marketing urbano pode ser útil para

a prática democrática, contribuindo para aproximar decisores e eleitores, fazedores e utilizadores urbanos, vendedores e consumidores de produtos territoriais. É uma perspectiva que pressupõe a comunicação bidireccional em vez da transmissão de informação unidireccional.

Contudo, este instrumento pode ser utilizado como forma de manipulação e legitimação dos poderes emergentes que condicionam a população a aceitar as grandes acções de reestruturação e de mudança. Entendido desta forma, o marketing urbano poderá não passar de um instrumento de manipulação e de limitação da cidadania.

#### 2.2.2.3.2 - *Implementação do plano estratégico*

Na óptica racionalista a implementação é a sequência inevitável da opção escolhida. Aos responsáveis pela implementação não é reconhecido poder para influenciar as decisões: o seu cumprimento acontece porque se identificam com os objectivos em causa, ou porque lhe são impostos, dado que dependem hierarquicamente das entidades que definem a acção. Além disso, nesta óptica, quaisquer desvios ao modelo formulado são sinónimo de fracasso, já que o êxito se circunscreve à conformidade plena entre o que se propõe e o que se executa.

Na perspectiva estratégica, a implementação converte em realidade as opções escolhidas onde os conceitos de negociação e de acordo ganham projecção. A negociação converte-se num meio para obter resultados, sacrificando mesmo alguns objectivos iniciais, num processo caracterizado como '*à arte de possível*' [PEREIRA, 1994]. A negociação e o acordo surgem, assim, como formas de resolver conflitos ou de ultrapassar resistências, ficando a política formulada sujeita a modificações. Desta forma, o conflito de interesses é passível de desaparecimento pela via negocial, onde a ideia de consenso se sobrepõe à de aceitação e envolve um processo interactivo de acordos, negociações e compromissos, num contexto de relações de poder e de influência entre os agentes.

Nesta fase do processo de planeamento estratégico, trata-se de estimular e convencer os agentes competentes e implicados em cada projecto para a sua realização de acordo com as linhas e os conteúdos previstos e defendidos pelo plano. Um plano estratégico é um plano de acção e não deve limitar-se a uma simples reflexão teórica sobre o futuro da cidade. Por isso, o compromisso das instituições que apoiaram a sua realização deve ser também o compromisso para a sua implementação [De FORN e PASCUAL, 1995]. Desta forma, o êxito do plano não reside tanto na sua realização, mas sim, na formalização. Por isso, quanto maior tenha sido o nível de mobilização dos agentes e do nível de consenso e compromisso alcançados na etapa de elaboração do plano, mais fácil será a sua implementação. Contudo, esta condição é necessária mas não suficiente. A participação dos principais agentes locais deve continuar durante a fase de implementação com a finalidade de manter vivas as estratégias e de coordenar o maior número possível de acções [*Ibid.*].



Nesta fase é imprescindível conseguir a implicação de todos os agentes, bem como de outros que *a priori* não se tinham comprometido. Além disso, a credibilidade do plano ver-se-á reforçada pela capacidade em comunicar/informar a sua realização. Para tal, é necessário manter a mesma estrutura organizacional de funcionamento que tenha sido criada no início do processo, reforçar o compromisso das principais instituições e manter uma atitude crítica e construtiva sobre a evolução da cidade. Além disso, a capacidade de execução da entidade promotora de um processo de planeamento estratégico não é muito importante, uma vez que, em geral é muito limitada em recursos humanos e económicos. Em vez disso, tem um importante carácter congregador e coordenador de esforços dos diferentes agentes que actuam na cidade. Neste sentido, as principais responsabilidades da entidade encarregada de implementar o plano devem ser as de exercer *lobby* entre os principais agentes, estimular outros organismos ou empresas a executarem as actuações propostas no plano e coordenar as acções de diversos agentes [ARANA, 1999].

Em último lugar, há que destacar a resistência à mudança que oferecem os sistemas urbanos, fenómeno que dificulta extremamente a implementação de qualquer tipo de políticas de desenvolvimento. Esta resistência é causada, em parte, pela estabilidade inerente aos sistemas territoriais, a qual implica que para provocar mudanças significativas é preciso que se persigam políticas consistentes e focalizadas durante largos períodos de tempo. Mudanças frequentes nos objectivos de tais políticas tendem a cancelar-se umas às outras e a impedir compromissos de longo prazo para o desenvolvimento urbano. Por isso, os objectivos seleccionados devem ser capazes de conseguir o apoio continuado dos sucessivos governos locais, devendo ser em número reduzido, facilmente comunicáveis e amplamente apoiados. Existem, então, variáveis exógenas<sup>66</sup> e endógenas<sup>67</sup> que influenciam a implementação de qualquer plano estratégico.

Assim, um plano terá mais possibilidades de alcançar os seus fins desejados se satisfazer as seguintes condições de êxito [De FORN e PASCUAL, 1995]:

- ? Estabelecer objectivos claros e consistentes e identificar os principais factores e conexões causais que os afectam;
- ? O processo estruturar-se de forma que os agentes implementadores actuem com vista a alcançarem as metas desejadas;

---

<sup>66</sup> Nomeadamente: as condições sócio-económicas e tecnológicas; a atenção dos meios de comunicação social ao problema; o apoio público, em geral, e político, em particular, para as estratégias do plano; as atitudes e recursos dos agentes; o apoio de agentes decisórios chave; o compromisso e capacidade de liderança dos agentes.

<sup>67</sup> As variáveis endógenas ao plano que afectam a sua implementação poderão ser as seguintes: objectivos claros e consistentes; incorporação de uma teoria causal adequada, integração hierárquica com e entre as instituições implementadoras; recursos financeiros, características e regras de decisão dos agentes implementadores; padrões para a comunicação de políticas e outras decisões dentro e entre os diferentes agentes; incentivos para promover o cumprimento das políticas; contratação de técnicos executores e acesso formal ao plano por pessoas ou instituições alheias ao mesmo.

- ? Os líderes das entidades executoras possuírem capacidades políticas e de gestão e estarem comprometidos com a finalidade do plano;
- ? O plano ser apoiado activamente por entidades ao longo de todo o processo de execução;
- ? A consistência dos objectivos do plano e o apoio público não serem minados com o decorrer do tempo pelo aparecimento de políticas públicas conflituosas ou por mudanças relevantes nas condições sócio-económicas.

Em suma, entende-se que uma implementação eficaz mantém o processo de planeamento em marcha, identifica novos temas críticos e estratégias, quando surjam, e começa novos projectos, segundo a disponibilidade de recursos e de tempo. Tudo isto leva-nos a justificar a necessidade do seguinte passo: a monitorização e avaliação do processo de planeamento estratégico.

#### 2.2.2.3.3 - *Avaliação e monitorização do plano*

Os planos podem ser utensílios estruturadores que ajudam a conhecer para onde se caminha, para guiar as acções presentes e futuras. Também são necessários para coordenar as acções. O simples acto de posicionar as intenções, assim permitindo aos outros reagir acordadamente, é o primeiro passo para alcançar tal coordenação.

Entende-se a avaliação como um exame independente e objectivo do quadro de partida, dos objectivos, dos resultados, das actividades e dos meios utilizados. Detectando, para tal, o grau de concretização das medidas propostas, bem como os desvios ocorridos e os efeitos não esperados. Desta forma, permite conhecer as melhores condições para o relançamento de novas intervenções e buscar ensinamentos com a experiência acumulada que possam ser aplicáveis de forma mais ampla, pois, os planos não podem ser avaliados somente em termos de adequação entre os objectivos formulados e os resultados finais. De facto, mesmo com os planos que falharam se pode aprender algo, por isso, controlar os resultados não é a única razão para elaborar planos. Contudo, medir a eficácia dos planos é um exercício difícil e, por isso, raramente efectuado.

A avaliação, em planeamento estratégico, consiste numa avaliação num dado momento, ou seja, o acompanhamento das várias medidas do plano, com vista ao reajustamento do processo, e não uma avaliação final do processo (*ex-post*), pois, o planeamento estratégico é concebido como um processo contínuo, o qual se vai reajustando com o tempo, e por isso, sendo o final indeterminado, dificilmente se poderão avaliar os objectivos da situação de partida devido aos contributos de que foi alvo.

O acompanhamento ou monitorização do plano tem como objectivo permitir tomar as medidas necessárias com vista a corrigir ou aprofundar o processo de implementação, para tal, analisam-se as mudanças que devem introduzir-se nas acções em execução para assegurar que o processo seja equilibrado e se adapte ao objectivo central do plano. Este tipo de avaliação deve

realizar-se periodicamente tendo em conta a visão global para a cidade e consta das seguintes acções específicas:

- ? *Avaliação das possíveis mudanças do contexto externo.* É preciso realizar um acompanhamento dos factores externos geopolíticos, económicos, sociais e tecnológicos que possam afectar o desenvolvimento da cidade. Esta avaliação permitirá estar alerta sobre a possível ocorrência de uma série de mudanças que deixem obsoletos os fundamentos sobre os quais se elaborou o plano estratégico.
- ? *Avaliação das transformações da cidade.* Trata-se de avaliar a situação actual da cidade em relação ao modelo de futuro que pretendia o plano estratégico e que configurou o objectivo central. A avaliação deve assinalar as tendências de cada variável para conhecer as perspectivas de uma maior adequação ou inadequação em relação ao modelo de cidade.
- ? *Avaliação do grau de cumprimento dos objectivos do plano.* Os objectivos do plano relacionam-se com a evolução da cidade e, portanto, a avaliação do seu grau de cumprimento explicará as mudanças produzidas e as diferenças entre a situação de partida, a actual, e a futura e desejável, e elucidará acerca dos conteúdos concretos (objectivos e medidas) para a reprogramação do plano, por forma a efectuar a sua concretização.

Uma das considerações em qualquer processo de planeamento estratégico surge sobre a questão de quando é conveniente rever e alterar a estratégia. Em todo o plano estratégico, fazem-se muitas especulações acerca do futuro e nem todas elas resultam correctas com o decorrer dos acontecimentos, aparecendo novas oportunidades ante as quais se necessita de mais tempo e recursos que os previstos para alcançar os objectivos propostos de início. Portanto, os planos estratégicos devem ser continuamente controlados e actualizados, enquanto que a atribuição de recursos deve adaptar-se para assegurar a resposta às condições em mudança. Para tal devem ser formuladas uma série de questões que sintetizem o esforço de avaliação [SANTACANA, 1993]: “*O que foi feito em cada uma das medidas concretas? O que não foi feito e que medidas perderam vigência? O que não foi feito, mas continua vigente? Que novas propostas parecem convenientes? Consolidou-se a cidade no sistema urbano? A cidade ganhou dinamismo económico? Melhorou a qualidade de vida? Prosperou o equilíbrio social? etc.*”.

É durante a implementação do plano que se deve dotar o processo de planeamento dos mecanismos de controlo flexíveis que possibilitem uma resposta rápida às mudanças que experimentam os cenários de partida ou as modificações que se produzam nas acções esperadas dos restantes poderes públicos e dos agentes sociais [WILHEIM, 1999]. Assim, a flexibilidade não deve entender-se como sinónimo de irresponsabilidade em relação às previsões, mas simplesmente como um mecanismo que permita a adequação do plano às transformações detectadas.

Perante os resultados obtidos na avaliação e se as mudanças produzidas modificaram substancialmente as condições de partida é necessário propor a revisão em profundidade do plano. Se isto for assim, haverá chegado o momento de abordar um novo processo de planeamento

estratégico que contemple os novos elementos do contexto e estabeleça um novo conjunto de estratégias para a cidade. Pois, os projectos que não foram implementados entre 2 e 4 anos após a aprovação do plano e não mostrem sinais de ser implementados a curto prazo, devem ser considerados inviáveis [GODET, 1993; De FORN e PASCUAL, 1995].

### **2.3 – Síntese dos elementos fundamentais do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão**

Na sequência da exposição dos fundamentos teóricos e das questões metodológicas fundamentais do processo de planeamento estratégico aplicado às cidades, convém proceder a uma sistematização sucinta dos elementos fundamentais dos exercícios de reflexão estratégica.

O planeamento estratégico, entendido como uma nova forma de planear o território, especialmente o urbano, consiste numa nova geração de planos e projectos cujo objectivo é o desenvolvimento económico local e regional de forma sustentada. Apesar da existência desse corpo teórico e metodológico, é necessário advertir que não se pode falar propriamente de uma metodologia padrão a aplicar nos diferentes processos de planeamento estratégico, mas há que ter em conta as especificidades de cada cidade.

Tem como cenário uma abordagem mais vasta, sistémica e prospectiva do que o planeamento físico de ocupação e uso do solo. Mesmo que os planos urbanísticos se preocupem fundamentalmente em localizar os usos do solo e planificar as infra-estruturas urbanas, o objectivo último do plano estratégico é alcançar uma maior competitividade económica e uma melhor qualidade de vida dos habitantes. Dito de outra forma, um plano estratégico pretende encontrar modelos de desenvolvimento local ultrapassando a dimensão linear do planeamento físico e considerando a complexidade sócio-económica e política da comunidade analisada, minimizando as contradições e fracturas operativas habituais do planeamento sectorial.

Pois, nos últimos anos tem-se argumentado que o desenvolvimento urbano já não pode ser controlado pelos instrumentos clássicos (os planos físicos de ocupação e uso do solo e os planos sectoriais de fomento económico), devido aos problemas decorrentes da recessão e do aumento do desemprego (e dos problemas relacionados com a instabilidade e a insegurança da reestruturação económica), como tal, os planos físicos estáticos perderam eficácia, uma vez que não resistem a ocorrências imprevistas. No entanto, apesar das diferenças entre ambos os tipos de planeamento, o planeamento estratégico visa ser complementar e não substituir o planeamento urbano tradicional, porque os planos directores continuam a fornecer o quadro legal para o uso do solo, mas não são apropriados para darem uma visão geral da cidade e pouco adequados para fornecer linhas de orientação precisas por forma a desenhar a qualidade necessária para os espaços públicos e pouco flexíveis para incorporar mudanças programáticas.

Por paradoxal que possa parecer, o planeamento estratégico, é um tipo de planeamento pragmático, realista e viável, não se limitando a fazer sugestões, mas identifica recursos para a sua execução e envolve os responsáveis nas decisões, embora os defensores da componente participativa ou colaborativa visem alcançar um horizonte inatingível, mas pelo qual é necessário diligenciar, a sociedade ideal. Sendo por isso, ao mesmo tempo pragmático quanto aos meios e dotado de uma certa utopia quanto à finalidade.

Quanto às suas características fundamentais, sinteticamente, podemos afirmar que o planeamento estratégico parte de três princípios: a definição de objectivos a partir das dinâmicas em curso; a dialéctica permanente entre objectivos-projectos-impactes; a concertação de agentes públicos e privados em todas as fases do processo de elaboração e execução. Independentemente da condição de moda, o pensamento estratégico introduz uma coerência própria ao nível da reflexão sobre a gestão pública, actuando em contextos sócio-económicos fortemente extrovertidos e competitivos. Deste modo, os planos e projectos estratégicos de desenvolvimento são flexíveis e mais vocacionados para a demonstração das potencialidades de um dado lugar do que para um programa exacto, e mais vocacionados para a comunicação de ideias do que para a regulação do uso do solo. Neste sentido, o planeamento estratégico é, além de um elemento ordenador de prioridades e de definição de rumos e de acções, um instrumento de política e de cultura municipais. Como tal, exige uma nova cultura da administração, tanto dos políticos como dos técnicos, mais motivada e qualificada, evitando burocracias e descentralizando competências. Além disso requer um novo tipo de relacionamento entre o sector público e o sector privado, como reflexo do aumento de importância do sector privado e o papel decrescente do sector público.

Esta metodologia aplicada às cidades de média dimensão, pretende adoptar um processo de planeamento integrado, orientado para objectivos estratégicos que respondam a desafios e oportunidades, e garantir uma estrutura negocial e de participação dos actores locais que dê coerência ao projecto de cidade, necessitando, para tal, de inovação de carácter organizacional. Neste sentido, esta abordagem de planeamento valoriza as questões relativas à cidadania, democracia, preservação da identidade e a solidariedade interna e externa. Quanto ao processo, é uma abordagem sistémica, prospectiva e qualitativa, que permite avaliar a componente de concorrência territorial e que se consolida nas perspectivas de gestão territorial e empreendedorismo, decorrendo através de um conjunto de fases e acções que pretendem o debate, a negociação e a criação de consensos entre os diversos actores. Sujeito à auto-avaliação sistemática, está constantemente aberto à introdução de alterações ditadas pelas necessidades identificadas e negociadas na rede de actores locais [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 79]. É um processo inacabado e cíclico, em constante reformulação. CABRAL e MARQUES [1996], defendem que este modelo de planeamento promove uma visão para a cidade fundamentada num diagnóstico prospectivo e numa

gestão de longo prazo. Procura interpretar as dinâmicas internas e externas e a integração dos diferentes componentes do sistema, identificando interdependências e áreas críticas de mudança. Constrói uma ideia de planeamento como lugar de convergência da sociedade civil, do estado e do mercado, promovendo a participação, as iniciativas em parceria e a descentralização do processo de decisão e a adopção do princípio da subsidiaridade. A descentralização permite uma maior aproximação ao cidadão e a sua implicação na vida da cidade, favorecendo a execução de intervenções integradas, abandonando a sectorialização das políticas. Deste modo, aposta-se em programas horizontais e interdisciplinares, necessitando de criar mecanismos de participação que permitam um planeamento conjunto e concertado; um planeamento partilhado que ajude a criar consciência na comunidade das possibilidades de desenvolvimento, assim como das responsabilidades a assumir por cada um. Neste sentido, os planos estratégicos, como instrumentos que condensam propostas transportadas de diferentes ângulos e disciplinas, convertem-se em peça fundamental da potenciação dos territórios. No entanto, estes novos planos, têm um cariz visionário sem estatuto formal. Além disso, o planeamento estratégico é uma forma apartidária de planeamento, pois tem uma visão de longo prazo e um carácter pluri-legislativo, englobando vários mandatos do governo local e é um projecto de toda a comunidade.

O planeamento e gestão estratégica entendem-se como práticas indivisíveis de um mesmo processo de construção de políticas de alcance integrador, de carácter participativo e de enfoque estratégico. Por outro lado, o plano estratégico deve ser um instrumento de enquadramento dos grandes projectos urbanos de transformação da cidade, dando-lhe coerência territorial e económica e garantir que servem para desenvolver a articulação do conjunto do espaço urbano-regional, e que é garantido o seu carácter multidimensional (não apenas a funcionalidade imediata e a sua rentabilidade máxima). Contudo, o planeamento estratégico apresenta riscos de ineficácia se a participação e o consenso forem insuficientes, se a definição de objectivos ou a selecção de projectos forem incorrectas e se não houver capacidade suficiente para assegurar a concretização dos projectos ou a sua eficaz promoção.

Em suma, os exercícios de planeamento estratégico para as cidades de média dimensão devem: (1) valorizar os traços distintivos da cidade (a identidade interna), pretendendo uma gestão equilibrada do território entre competitividade, socialização, qualidade ambiental e patrimonial, democracia participativa e uma visibilidade externa positiva que reforce o seu relacionamento com outros territórios e actores externos; (2) ser capazes de dinamizar as cidades e regiões envolventes, transformando-as em 'meios inovadores'; (3) valorizar a cooperação com os territórios envolventes, promovendo o desenvolvimento de sistemas regionais multipolares fortes.

## II. ESTUDO DE CASO

A segunda parte desta dissertação, constitui o estudo dos exercícios de planeamento estratégico de algumas cidades da Região Centro (Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Viseu, Leiria e Marinha Grande), por forma a tentar esboçar uma caracterização das estratégias e resultados, e assim confirmar a hipótese inicial, se de facto, estas práticas conseguiram cimentar um novo modelo de planeamento, mais holístico, integrado e participativo. Ou seja, verificar se os instrumentos de promoção do desenvolvimento tiveram aplicabilidade prática e resultados palpáveis.

No entanto, antes de proceder ao estudo de caso propriamente dito, inicia-se esta segunda parte com um breve capítulo onde são esboçadas as políticas urbanas e os instrumentos de planeamento que directa ou indirectamente influenciaram e condicionaram o processo de desenvolvimento das cidades de média dimensão em Portugal nas últimas décadas.

No quarto capítulo, procede-se, então, ao estudo de caso propriamente dito, com a análise dos processos de planeamento estratégico realizados pelas cidades supra-citadas.

### 3 – Breve resenha do processo de planeamento e das políticas urbanas nas cidades de média dimensão em Portugal

#### 3.1 – *Instrumentos de planeamento urbano em Portugal: sua evolução*

O sistema de planeamento em Portugal encontra-se pouco desenvolvido [NEWMAN e THORNLEY, 1996], conquanto, de uma forma geral, a sua evolução, embora com algum atraso, devido a condicionalismos de ordem política e sociocultural, seja semelhante à dos modelos gerais observados nos outros países europeus. Por outro lado, o processo de planeamento tem sido lento [ROSA PIRES, 2001] e centralizado, de forma que a nova legislação só muito paulatinamente é implementada.

Seguidamente procede-se à apresentação de uma súmula da caracterização geral dos vários instrumentos de planeamento, urbanismo e desenvolvimento urbano, produzidos em Portugal.

O *Plano Geral de Melhoramentos* (de 1864), constituiu a primeira tentativa de ordenar o território, visou regular a implementação de infra-estruturas viárias por forma a estruturar os loteamentos para construção, tinha como objecto as principais cidades e vilas, mas era apenas obrigatório para Lisboa e Porto, dando ênfase aos aspectos da higiene e da circulação e limitava-se a condicionar o alinhamento das construções, a altura dos edifícios e as servidões.

Durante a década de 1930 foi criado formalmente o planeamento regional e urbano, nomeadamente através da instituição, em 1934, do *Plano Geral de Urbanização*<sup>68</sup>, que visava avaliar e hierarquizar as necessidades dos aglomerados e as condições da sua expansão. O plano demarcava o solo rústico do urbano, apontava usos dominantes por zonas, traçava as vias principais e reservava os espaços para os equipamentos colectivos, sendo obrigatório para os aglomerados com mais de 2500 habitantes, as sedes de concelho e as localidades com zonas de interesse turístico, recreativo, terapêutico, espiritual ou histórico. A actuação dos particulares subordinava-se às regras da administração: a possibilidade de construir deixa de ser um direito intrínseco à posse da propriedade e converte-se numa concessão arbitrária do poder político.

As bases do planeamento urbano são redefinidas em 1944<sup>69</sup>. A promulgação do novo diploma, relativo ao *Plano Geral de Urbanização e Expansão* introduz alterações no domínio fundiário, pois as expropriações por utilidade pública só ocorrem quando em conformidade com um plano aprovado e os municípios podem exigir contrapartidas aos proprietários dos terrenos beneficiados com o plano. Durante a década de 1950, o Estado altera a sua postura: de protagonista do processo urbano passa a fiscalizador da actividade dos detentores da propriedade. Ainda durante

---

<sup>68</sup> Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934.



esta década, procedeu-se a uma maior preparação dos técnicos urbanistas e a passagem do conceito inicial de embelezamento para conceitos com maior fundamentação racional e funcional.

Nos anos 1960 acentua-se a consciência dos problemas de gestão, denunciando-se a perversidade de planos desconectados no tempo e isolados territorialmente pela sua incidência pontual à volta dos aglomerados existentes. Começa a substituir-se o Plano de Urbanização pelo então chamado *Plano Concelhio* de escala mais abrangente, no entanto, não se tratando de uma figura legal e de elaboração e implementação obrigatória, os resultados práticos foram quase nulos.

Em 1971 foi reformulada a legislação urbanística<sup>70</sup>: o Plano Geral de Urbanização<sup>71</sup> foi recuperado e foram criadas figuras de âmbito supra-municipal (*Plano de Área Territorial*<sup>72</sup>) e âmbito intra-urbano (*Plano Parcial de Urbanização*<sup>73</sup> e *Plano de Pormenor*<sup>74</sup>). Com estes diplomas foi possível iniciar alguns estudos de âmbito supraconcelhio.

Passou-se a época conturbada do ‘pós-25 de Abril’ em que se desenvolveram acesos debates no domínio das atribuições e competências do poder político, de forma que o Poder Local foi consagrado na Constituição da República de 1976 e a Lei das Atribuições e Competências das Autarquias<sup>75</sup> atribuiu-lhe um maior protagonismo no ordenamento do território e aponta o *Plano Director Municipal* como instrumento basilar da gestão autárquica, embora só seja regulamentado em 1982<sup>76</sup>.

O Plano Director Municipal (PDM) introduz um conjunto de inovações fundamentais: o *âmbito espacial* coincide com o perímetro administrativo do município; o *conteúdo*, para além de uma concepção integrada do desenvolvimento, prevê dois instrumentos operativos inéditos (o programa de realizações e o plano de financiamento); a *consulta da população*, ao longo do processo, com o intuito de conseguir um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões; a *forma de aprovação*, que compete à assembleia municipal. O Governo limita-se à sua ratificação, tendo força de lei após publicação em *Diário da República*.

---

<sup>69</sup> Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944.

<sup>70</sup> Decreto-Lei n.º 560/71 e Decreto-Lei n.º 561/71 (ambos de 17 de Dezembro).

<sup>71</sup> O *Plano Geral de Urbanização* incluía uma planta síntese da proposta de uso do solo, bem como o regulamento explicitando os objectivos de zonamento do espaço.

<sup>72</sup> O *Plano de Área Territorial*, com um âmbito territorial sub-regional (abrangendo mais do que um concelho), constituiu um plano físico, de controlo do uso do solo, com vista a efectuar a coordenação urbanística.

<sup>73</sup> O *Plano Parcial de Urbanização* era elaborado à mesma escala do Plano Geral de Urbanização (1/5000 e/ou 1/10.000), e detinha o mesmo conteúdo, conquanto abrangendo uma zona prioritária.

<sup>74</sup> Os *Planos de Pormenor*, elaborados à escala 1/2000 e 1/1000, destinando-se geralmente a novas áreas de expansão ou de renovação urbana, possuíam mais detalhe que os anteriores, e incluíam referências ao projecto das infra-estruturas e implantação dos edifícios e equipamentos colectivos.

<sup>75</sup> Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>76</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio (bases gerais de regulamentação), Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro (conteúdo técnico) e Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29 de Novembro (processo de elaboração).

No entanto, persiste o planeamento normativo, pois os planos são muito reguladores e não permitem a flexibilidade [NEWMAN e THORNLEY, 1996]. A sua pouca validade enquanto orientador na construção do espaço urbano decorre, fundamentalmente, da conjugação de três aspectos: a desarticulação entre as propostas aprovadas pelo poder político e os meios que este disponibiliza para a sua implementação; a não vinculação das entidades públicas às propostas consagradas; os mecanismos legais que permitem aos particulares ultrapassar as regras fixadas. Por isso, em termos práticos, as normas e regulamentos publicados tiveram fraca aplicabilidade.

No final da década de 80, os estudos de âmbito concelhio ganham uma dinâmica nova. Em 1987, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio, é imposta a existência de PDM ratificados para a celebração de contratos-programa com a administração central e as candidaturas aos fundos comunitários. Ainda que, indirectamente, o Governo compele as autarquias a elaborarem planos concelhios. No entanto, a adesão verificada não foi a tradução de maiores preocupações de ordenamento do território, mas sim as razões de ordem financeira.

Contudo, até 1990 permanece em vigor a legislação urbanística de 1971. Naquele ano foram redefinidas e concertadas as figuras de plano da responsabilidade municipal, sob a designação genérica de *Plano Municipal de Ordenamento do Território* (PMOT). De facto, até à publicação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, o quadro de ordenamento jurídico das diferentes tipologias de plano encontrava-se distribuído por diversos diplomas, produzidos em momentos e contextos diferentes, apresentando por vezes difícil articulação entre si. De qualquer forma, com a publicação deste diploma insiste-se em definir os planos como simples regulamentos administrativos, esquecendo-se de lhes proporcionar condições eficientes de gestão com meios e instrumentos apropriados. É a confirmação do conceito de plano sem planeamento. Além disso, um dos problemas para o planeamento é a forma como as responsabilidades estão dispersas entre os vários organismos sectoriais. Além disso, as autarquias, desorientadas ou usando as estruturas existentes para fins de jogo político, não instalam um processo que legitimaria falar de planeamento, onde o plano mais não deve ser do que uma peça eficiente, embora necessária, para o exercício da participação e para estabelecer compromissos entre administradores e administrados, que é um dos fundamentos do planeamento estratégico.

Estes instrumentos de forma directa ou indirecta marcaram a evolução das cidades portuguesas. Ainda durante a década de 1980, para além da regulamentação da legislação sobre os planos municipais, reforçou-se o protagonismo dos Planos Regionais<sup>77</sup>, onde se beneficia a posição das cidades de média dimensão pois, preconizam para estas um reforço do seu papel de pólos estruturantes das regiões em que se inserem.

### **3.2 – *Evolução das perspectivas de desenvolvimento das cidades médias***

Em Portugal, até à aprovação do PROSIURB, em 1994, não houve nas políticas nacionais referência explícita às cidades de média dimensão. Contudo, os modelos de desenvolvimento regional delineados em finais dos anos 60 contavam com as cidades não metropolitanas para se obter um território mais equilibrado, tanto em termos demográficos como económicos.

As primeiras referências ao desenvolvimento regional remontam ao III Plano de Fomento (1968 a 1973), visando-se corrigir os desequilíbrios regionais, através da reorganização da rede urbana e da desconcentração da indústria e serviços, criando ‘pólos de crescimento’. Embora nesse documento não fosse feita qualquer referência directa às cidades de média dimensão, reconhecia-se a necessidade de reforçar a funcionalidade de outras cidades não metropolitanas, para o que se propunha o desenvolvimento ou a criação de centros urbanos com equipamentos sócio-económicos compatíveis com a hierarquia da rede urbana.

Em 1974 as autarquias foram dotadas de novas atribuições e competências em diversos domínios, passando a assumir um papel relevante na condução dos processos de desenvolvimento local e regional. Por outro lado, a adesão à CEE em 1986, marcou o início de um outro período nas políticas de planeamento e desenvolvimento regional e urbano. Os programas e iniciativas enquadrados nos QCA, ao mesmo tempo que reforçaram a componente sectorial dos investimentos, reorientaram a política regional e urbana.

Formalmente, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>78</sup>, foi dado um passo para o processo de ordenamento do território português e para a consolidação de um sistema urbano mais equilibrado. 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 entanto, o desenvolvimento não se alcança só por decreto. Outro passo foi dado com a aprovação, em 1994, do PROSIURB que vigorou até finais de 2001.

### **3.3 – *O PROSIURB como instrumento impulsor do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão***

O programa de governo, em 1991, fixava como vertente essencial de orientação da política de ordenamento do território o reforço das cidades de média dimensão, por forma a garantir uma

---

<sup>77</sup> Decreto-Lei n.º 176/88, de 18 de Maio.

<sup>78</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

rede urbana mais equilibrada capaz de funcionar como instrumento estruturante de um modelo de desenvolvimento territorialmente equilibrado [J. REIS, 1995].

Operacionalmente, o PROSIURB<sup>79</sup> foi concebido como um dos instrumentos dessa política visando ampliar efeitos de mudança, acelerar processos em curso por forma a otimizar resultados pela integração de projectos a realizar nas cidades. A intervenção dos poderes públicos dirigia-se, nomeadamente, para o aumento da atractividade, melhoria das acessibilidades e outras redes de infra-estruturas e equipamentos, bem como pela promoção de políticas que contrariassem assimetrias territoriais e diluíssem fenómenos de marginalização e exclusão social, proporcionando aos diferentes territórios iguais oportunidades de desenvolvimento.

De facto, os despachos que criaram o PROSIURB, em 1994, estabeleceram como finalidade do programa, “*apoiar, especialmente, o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infra-estruturas de apoio ao dinamismo económico e social*”<sup>80</sup>, no sentido de renovar as cidades e promover a sua qualidade de vida. Verifica-se claramente a importância dada neste momento às cidades de média dimensão como pólos de desenvolvimento, no sentido de reestruturar o território nacional e numa tentativa de travar as assimetrias territoriais.

Considerando as profundas transformações do território, havia que repensar a estrutura do sistema urbano. Foi desta forma que a filosofia do planeamento estratégico urbano começou depois das experiências de Lisboa e de Évora. Havendo então, a necessidade de construir mecanismos de concertação das acções com maior incidência territorial, bem como processos de negociação público-privado.

Com este programa visava-se definir uma estratégia para dirigir a política urbana a médio e longo prazos, bem como, a colaboração dentro de quadros institucionais e complementaridade entre sistemas e eixos urbanos que estruturam áreas regionais.

O Programa era concebido como um elemento de articulação e coerência, em cada aglomerado elegível, entre programas regionais e sectoriais, investimentos nacionais e locais, administração central e local. A sua natureza integradora promoveria complementaridades e sinergias entre as diversas instituições e agentes. O período de vigência foi inicialmente fixado até 31/12/1999, ano em que se celebraram os últimos contratos. No entanto, e por forma a viabilizar a execução física de todas as intervenções, o PROSIURB viria a ser prolongado até 31/12/2000

---

<sup>79</sup> Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais, criado pelo Despacho MPAT 6/94, de 26 de Janeiro (Publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1994).

<sup>80</sup> Preâmbulo ao Despacho 6/94.

[Gabinete Coordenador do PROSIURB, 2000a]. Contudo, passado este prazo e tendo presente que o prazo de execução do II QCA ocorria até final de 2001, o Programa foi novamente prolongado para efeitos de pagamentos, cessando contudo funções o Gabinete Coordenador do PROSIURB e as estruturas regionais de acompanhamento nomeadas para o efeito (Gestores Regionais)<sup>81</sup>.

Constituído por dois subprogramas (o subprograma 1, referente à valorização das cidades médias, e o subprograma 2, referente à valorização dos centros urbanos da rede complementar; este abrangia os restantes centros urbanos elegíveis – cidades e vilas sedes de concelho e, excepcionalmente, outros aglomerados urbanos de dinamismo económico e demográfico relevante), o PROSIURB determinou a obrigatoriedade da elaboração de planos estratégicos como condição de acesso ao subprograma 1, bem como a constituição de um Gabinete de Cidade (um corpo consultivo relacionado com a preparação, aprovação e monitorização do plano), e um contrato de cidade (entre departamentos do MPAT, autoridades locais, instituições envolvidas e outros ministérios que fornecessem ajuda financeira para as medidas propostas no plano estratégico). Como até essa data só Lisboa e Évora tinham iniciado a elaboração do seu plano estratégico, o Despacho 7/94, de 10 de Janeiro, define os termos em que o plano estratégico deveria ser elaborado, determinando que a sua preparação era da responsabilidade dos municípios e que devia definir “*um quadro coerente de intervenções que [viabilizassem] uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos*”.

Neste sentido, os objectivos gerais do plano estratégico deveriam ser: “*analisar o papel que o centro urbano poderá vir a desempenhar no quadro do sistema urbano nacional e na estruturação do desenvolvimento da região em que se insere e identificar as opções estratégicas, de âmbito municipal, que daí decorrem; identificar as áreas de vulnerabilidade e estrangulamentos e as potencialidades e possibilidades de desenvolvimento do centro urbano; identificar os projectos e acções necessários à viabilização da estratégia de desenvolvimento do centro urbano; propor um quadro de articulação e compatibilização das intervenções da administração central e local e da iniciativa privada e os meios adequados à sua concretização*”.

O Gabinete de Cidade deveria ser constituído pelas entidades que a autarquia entendesse como as mais representativas e intervenientes na vivência e na dinâmica do centro urbano<sup>82</sup>, valorizando as lógicas de consensualização de perspectivas e de interesses.

O Despacho MPAT 55/94, de 27 de Maio, definiu o universo das cidades médias. Algumas delas, pela sua proximidade e interacção, foram organizadas em eixos e sistemas urbanos. No

---

<sup>81</sup> Despacho conjunto n.º 1006/00, de 12 de Outubro.

<sup>82</sup> Despacho MPAT 33/95, de 27 de Março (Despacho publicado no DR, II Série, de 27 de Março de 1995).

entanto, estes não foram verdadeiramente assumidos e operacionalizados, carecendo de estímulos e enquadramento institucional próprio.

Um dos objectivos desta dissertação é analisar os planos estratégicos, comportando simultaneamente uma avaliação das ambições do PROSIURB: como foram realizados os planos, que paradigmas foram assimilados no que respeita às políticas urbanas, reflectir sobre a sua aplicabilidade; transparecendo, desde já algumas críticas à forma como todo este processo foi desenvolvido, outras serão desenvolvidas em secções posteriores.

Constata-se, desde já, que o PROSIURB introduziu (em Portugal) algumas inovações em matéria de política urbana. A primeira foi a vulgarização do conceito de ‘sistema’ e de ‘eixo urbano’, alertando para a importância das relações de complementaridade entre as cidades. Outro aspecto inovador do PROSIURB, consistiu na introdução do plano estratégico à escala urbana, de elaboração obrigatória para todas as cidades candidatas ao subprograma 1. No entanto, as ideias e as práticas de formulação e formalização destes planos continuaram a seguir os trâmites do planeamento tradicional. Importante foi, também, a criação de ‘Gabinetes de Cidade’, nos quais participaram várias entidades locais. Além disso, estabeleceram-se contratos-programa, distribuídos por cinco eixos de actuação<sup>83</sup>. 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, carecendo de capacidade de intervenção em vários domínios.

A distribuição regional dos investimentos mostra que as intervenções do PROSIURB nas cidades do litoral incidiram em infra-estruturas básicas, para colmatar as carências ainda existentes neste domínio. A grande fatia dos investimentos realizados no interior destinou-se à reabilitação e renovação urbana, o que demonstra por um lado, um esforço de reabilitar e património histórico mas também, a renovação dos centros históricos e a recuperação do parque habitacional do centro das cidades [Gabinete Coordenador do PROSIURB, 2000a].

No entanto, este programa, sendo pensado para proceder à dinamização das cidades de média dimensão, representou um passo decisivo para dotar o planeamento das cidades de um carácter mais pragmático, que, faltava aos planos físicos de ocupação e uso do solo.

Concluindo, o PROSIURB teve um orçamento bastante reduzido e foi concebido como um programa de financiamento complementar (ajuda adicional no financiamento de investimentos de larga escala incluídos no QCA); complementaridade funcional e financeira (apoio às medidas que não eram suficientemente apoiadas por outros programas), e complementaridade na programação das medidas (gestão coordenada de um grupo de medidas multisectoriais e estruturantes para

serem suportadas em cada cidade). Assim, o PROSIURB foi pioneiro nos seus objectivos, na sua concepção e na introdução de novas metodologias e práticas. Simultaneamente, promoveu intervenções significativas em numerosas cidades e vilas. Além disso, foi institucionalizado o planeamento estratégico urbano, com tudo o que isso acarretou de divulgação de metodologias e de reflexões, a definição de objectivos comuns e, mais genericamente, a sensibilização para uma cultura de transformação urbana. Radicando esta na convicção da necessidade de intervir sobre as condições do desenvolvimento urbano e não só sobre as suas consequências. No entanto, a elaboração dos planos estratégicos não ocorreu nas melhores condições (técnicas e institucionais) por falta de liderança e/ou motivação de algumas autarquias.

### 3.4 – Programa “Cidades Digitais”

Embora de natureza distinta do programa PROSIURB, foi lançado, em 1998, o *Programa das Cidades Digitais*. Este programa consiste num conjunto articulado de projectos na área da Sociedade da Informação centrado, numa primeira fase, em cidades e regiões pré-seleccionadas e actualmente já aberto a todas as cidades do país. Trata-se de projectos demonstrativos cujas aplicações têm como objectivos a melhoria da qualidade de vida urbana, o combate à exclusão social, o combate à interioridade e a melhoria da competitividade de alguns sectores económicos. Considera-se que a utilização das NTIC pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida e para o reforço da competitividade económica e do emprego, ao nível das diferentes regiões.

Na primeira fase do programa foram lançados projectos em Aveiro, Marinha Grande, Guarda, Bragança, Alentejo, Castelo Branco, Trás-os-Montes e Alto Douro. Decorre ainda um projecto na área da Grande Lisboa e Setúbal que visa contribuir para a integração de minorias étnicas. O Programa Cidades Digitais possivelmente irá dinamizar novas iniciativas em importantes direcções, nomeadamente a produção e utilização de conteúdos de uso cultural e educativo, a criação de clubes de internet, a generalização de endereços individuais de correio electrónico e o apetrechamento das escolas com equipamento informático e a sua ligação à internet.

No entanto, o conceito de cidade digital é algo vago e pode incluir desde a automação de procedimentos à distribuição de programas de televisão interactiva. Qualquer que seja a sua forma, existe um número de condições que deverão ser cumpridas<sup>84</sup>: a administração local deve adoptar uma postura inovadora e estar disponível e ser capaz de mudar a sua organização; as necessidades e interesses da comunidade devem ser assegurados pela participação tanto dos actores públicos como

---

<sup>83</sup> 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.

dos actores do sector privado; a procura deve ser encorajada de forma a equilibrar as necessidades públicas e privadas através da utilização de serviços telemáticos verdadeiramente úteis; os estabelecimentos de ensino devem ser capazes de perceberem a mudança na sociedade e no mercado de trabalho e devem enfrentar estas mudanças de forma pragmática; por último, mas não de menor importância, é necessário definir um conjunto claro de regras, normas e mecanismos através dos quais se possa proteger quem queira investir na sociedade da informação.

### **3.5 – Do planeamento estratégico ao projecto urbano: a influência do Programa POLIS**

Embora, na sua globalidade, os objectivos do Programa POLIS (*Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades*)<sup>85</sup>, tenham um carácter diferente dos do PROSIURB, as preocupações quanto à importância das cidades de média dimensão e do planeamento estratégico para a organização e equilíbrio do sistema urbano nacional continuam evidentes, nomeadamente em algumas das suas componentes e linhas de intervenção.

Este programa, integrado nas intervenções operacionais consagradas no III QCA (2000-2006), tem como objectivo principal *“melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções na vertente urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional”* [MA, 2001: 1]. Este instrumento deverá permitir aos municípios, através de parcerias com o governo, desenvolver projectos de requalificação urbana, contemplando a multi-funcionalidade, a melhoria do ambiente urbano e novas formas de circulação pedonal e viária. As acções executáveis estão sintetizadas em dez princípios orientadores dos quais, pela sua especificidade em relação à temática em estudo, se destacam dois: a *“requalificação de cidades de média dimensão com pujança económica mas com uma vida urbana de pouca qualidade”* e a *“valorização de cidades do interior ou raianas que podem constituir pólos de desenvolvimento regional”* [MA, 2001: 2].

Este programa surge igualmente como um instrumento através do qual se pretende tirar partido, em matéria de requalificação urbana, da experiência da EXPO’98, adaptando-a a outros tecidos urbanos, assumindo que as questões ambientais e urbanísticas se revestem de crescente interligação.

Apesar de abranger igualmente outros centros, o Programa POLIS evidencia através da sua componente 1 (operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental), a importância que continua a ser atribuída às cidades de média dimensão para o reordenamento e

---

<sup>84</sup> AFONSO ALEXANDRE, J. A. (2001) – *Políticas de desenvolvimento da Telemática em Aveiro*, trabalho prático realizado no âmbito da disciplina de Serviços Avançados de Telecomunicações, no 2.º Mestrado em Inovação e Políticas de Desenvolvimento, na Universidade de Aveiro.

<sup>85</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio.



consolidação do sistema urbano. Além disso, este programa continua igualmente a valorizar a importância do planeamento estratégico na abordagem da problemática da organização dos sistemas urbanos territoriais. Com efeito, é explicitamente exigido que as operações integradas da componente 1 do Programa POLIS sejam, face à escala e natureza multifacetada dessas intervenções, baseadas e enquadradas por um plano estratégico, a elaborar pelos promotores, no qual serão referenciadas todas as intervenções a executar e identificadas as especificações que a sua implementação exigirá, quer em termos das fontes de financiamento, quer em termos dos instrumentos de intervenção urbanística aplicáveis (planos de urbanização e/ou planos de pormenor), garantindo que as iniciativas a considerar tenham um carácter integrado e eficaz.

Neste âmbito, as principais fontes de financiamento são os fundos comunitários, em particular a Intervenção Operacional do Ambiente e as Intervenções Operacionais Regionais, permitindo assim desenvolver iniciativas de maior impacte local e regional. Este programa conta ainda com a possibilidade de financiamento empresarial público ou privado, sendo os níveis de participação diferenciados consoante as linhas de intervenção.

Concluindo, este programa continua a reflectir a importância que o planeamento estratégico urbano e a valorização do papel que as cidades de média dimensão assumem na organização do sistema urbano e nas políticas de desenvolvimento.

No capítulo seguinte aprofundaremos estas temáticas cingindo-nos a uma escala mais restrita, tendo seleccionado para tal algumas experiências de planeamento estratégico, dando especial relevância ao caso do processo empreendido na cidade de Aveiro.

## **4 – Análise do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão na Região Centro**

Com este capítulo pretendem-se analisar os processos de planeamento estratégico realizados em algumas cidades de média dimensão e opinar da sua eficiência. Assim, analisam-se os processos de elaboração e implementação dos planos estratégicos das cidades de Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Leiria/Marinha Grande e Viseu. Ou seja, de todas as cidades capitais de distrito da Região Centro possuidoras de plano estratégico aprovado<sup>86</sup>. Por isso, ao longo deste capítulo procura-se obter resposta para questões que se prendem com o processo de planeamento estratégico e como estas cidades resolveram metodologicamente os seus pressupostos e (tanto quanto possível) se os resultados finais correspondem aos objectivos propostos inicialmente. Não se pretendendo traçar um quadro negativo da experiência de planeamento estratégico, mas sim, identificar e compreender os aspectos menos positivos desse processo, com a perspectiva de serem corrigidos por forma a melhorar a capacidade de intervenção.

### **4.1 – Análise crítica do processo de planeamento estratégico em cidades de média dimensão**

Deste modo, procedeu-se à análise crítica dos planos estratégicos, nomeadamente da metodologia da sua elaboração, focando também os aspectos concernentes ao acompanhamento e avaliação e, ainda, no sentido de confirmar a coerência dos diferentes objectivos, estratégias e medidas com os princípios teóricos apresentados na I Parte, detectar áreas que deveriam ser contempladas para que o processo pudesse, de facto, ser eficaz e corresponder aos princípios teóricos apresentados.

Posto isto, passam-se a expor, as etapas fundamentais do processo, a sua contextualização, os actores e agentes envolvidos, suas atribuições e competências formais e informais, formas de intervenção, resultados desejados e conseguidos.

#### **4.1.1 - A oportunidade da elaboração dos planos estratégicos**

Com a mudança profunda dos contextos económicos e perante novas realidades de ordem social e política, os instrumentos de planeamento normativo revelaram-se obsoletos por forma a lidar com o acréscimo de incertezas verificadas à escala urbana. Urgia assim, implementar métodos que tratassem de forma mais racional a incerteza e que promovessem o desenvolvimento local e regional. Além disso, pressupunha-se que para fomentar o desenvolvimento regional era

---

<sup>86</sup> Exceptua-se o caso de Coimbra, que arbitrariamente suspendeu o processo de planeamento estratégico ainda em 1995, segundo informações recolhidas junto do departamento de urbanismo da autarquia.

imprescindível qualificar as cidades de média dimensão como forma de atenuar as assimetrias na ocupação do território e a macrocefalia urbana.

Desta forma, para cada aglomeração era imprescindível dotá-la de uma ideia de cidade procurando apetrechá-la para as realidades do presente e os desafios do futuro, apostando, também, na concertação interurbana, nomeadamente no caso das cidades geograficamente próximas. A formulação articulada dessas intervenções foi feita através do ‘plano estratégico de cidade’.

A obrigação imposta pelo PROSIURB foi a mola que despoletou a realização alargada destes planos desde 1994. Sendo documentos elaborados por iniciativa dos municípios, definiam as estratégias de desenvolvimento futuro, para tal, identificavam os projectos e acções cuja implementação reforçaria a capacidade atractiva e competitiva das cidades de média dimensão. Para além daquela motivação, os planos estratégicos foram uma forma de se definirem linhas orientadoras e estratégias de desenvolvimento, num sentido mais amplo, embora nem sempre alcançado. Pois, na maioria dos casos o esforço desenvolvido não teve continuidade.

Alguns planos estratégicos, ultrapassam mesmo os objectivos estritos da candidatura a financiamentos proporcionados pelo PROSIURB, ou o âmbito de intervenção e competências exclusivos da Autarquia, pois, envolveram e implicaram os principais agentes económicos e sociais com intervenções no tecido urbano. Exemplo disso é o caso de Aveiro cujo plano previa a criação de um Gabinete de Cidade e Conselho do Planeamento Estratégico, uma Agência de Desenvolvimento Local, um Gabinete para a coordenação e promoção de eventos e realizações culturais e desportivos, a reorganização dos serviços do município, bem como a criação de um centro de negócios para a cidade e outros projectos de dinamização cultural e desportiva [CMA, 1997].

À semelhança do plano estratégico da cidade de Aveiro, a elaboração do plano estratégico da cidade de Castelo Branco (PEC-CB), foi de iniciativa da Câmara Municipal e procurou mobilizar a participação dos agentes urbanos, num processo aberto aos diversos grupos organizados da sociedade civil. O plano foi enriquecido através da participação de algumas entidades ‘representativas’ dos diferentes interesses em jogo através de análises, comentários e sugestões [CMCB, 1996].

O Plano Estratégico para o Eixo Leiria-Marinha Grande e o Sistema Urbano da Alta Estremadura surgiu, em primeiro lugar, como uma oportunidade e uma necessidade de desenvolver uma estratégia de intervenção concertada para o sistema urbano. Além disso, a oportunidade deste plano decorreu também do condicionamento já citado de candidatura aos fundos do PROSIURB [CEDRU/AMAE, 1995].

A reflexão estratégica da cidade da Guarda existe sob a forma de um relatório de 109 páginas, realizado entre Setembro de 1994 e Setembro de 1995, sendo posteriormente publicado pela Câmara Municipal da Guarda (CMG), em Maio de 1996, destacando-se pela sua qualidade

gráfica e estética, tendo sido elaborado por uma equipa técnica externa (Manual - Estudos de habitação, urbanismo e arquitectura, Lda.) [MANUAL/CMG, 1996]. Um dos seus méritos é a revelação dos factores, processos e acções que perspectivam novos horizontes e oportunidades para o desenvolvimento da cidade, do concelho e da região, pois, para qualquer cidade localizada numa área em perda de população e de dinamismo económico, as suas estratégias de desenvolvimento terão de se articular com o desenvolvimento regional (articulação desenvolvimento rural/desenvolvimento urbano), e o PEGC não deixa de considerar esta premissa.

O plano estratégico da Cidade de Viseu também foi realizado por iniciativa da Câmara Municipal, aglutinando um conjunto de instituições representativas da cidade, de modo a discutirem e estabelecerem as linhas mestras, estruturantes e orientadoras de uma estratégia para a cidade. Este documento elaborado pelo próprio município, resultou da acção concertada da Câmara Municipal com as várias entidades convidadas, intervenientes nos vários grupos de trabalho, de que resultaram alguns tópicos e preocupações [CMV, 1995]. É um breve documento que pretende identificar as linhas perspectivadoras que devem estruturar o desenvolvimento da cidade. De uma forma geral, comparativamente aos outros documentos analisados, é muito elementar, pois o diagnóstico revela bastantes lacunas e as estratégias estão um pouco desgarradas da realidade, pois, insistentemente e de forma passadista se acentuam os aspectos da ruralidade.

Em suma, a formulação dos planos estratégicos analisados inscreve-se num contexto onde as motivações mais imediatas foram a candidatura aos fundos financeiros do PROSIURB e, em segundo lugar, a vontade das câmaras municipais disporem de instrumentos para a gestão e o desenvolvimento das cidades, os quais constituíssem um referencial para as suas actividades operacionais e para a negociação de programas e financiamentos junto das entidades públicas e privadas. Além disso, e em menor grau, visava ainda a criação de um novo relacionamento entre as autarquias e as cidades e a constituição de um fórum de reflexão para a concepção e consensualização de ideias, propostas e iniciativas para o desenvolvimento. No entanto, embora os planos estratégicos sejam uma ferramenta adequada de análise prospectiva capaz de ajudar a tomar decisões e de conduzir com eficácia as mudanças desejadas, resolvendo problemas organizativos e melhorando o funcionamento das instituições, devem ser formulados atempadamente e serem exercícios voluntaristas que tentam, através da concertação entre todos os intervenientes na vivência da cidade (instituições e sociedade civil), obter consensos quanto ao diagnóstico dos problemas e soluções que devem ser implementados, de modo que a cidade inteira tome como suas as decisões e actue concertadamente.

O pressuposto básico da elaboração dos planos estratégicos deveria partir da resposta às seguintes perguntas: que futuro se deve promover? Para o efeito, que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar?

Na definição da área de intervenção dos exercícios de planeamento, o território foi definido *a priori*, nomeadamente considerando, as freguesias urbanas, a área do município, ou a área intermunicipal (no caso dos eixos urbanos) e os agentes aí fixados, no entanto, em planeamento estratégico é a adesão ao projecto que faz o território e não qualquer zonamento de tipo administrativo.

De facto, os planos estratégicos ao serem elaborados em períodos de tempo muito curtos ou pelo facto de se gerir mal o tempo disponível, não permitiram uma participação efectiva das instituições e da sociedade civil e o facto de terem sido elaborados por equipas externas que cessaram a sua actividade após a entrega dos documentos finais, teve como consequência serem documentos técnicos em que as instituições e o poder político, frequentemente, têm grande dificuldade em se reverem. Por outro lado, esse documento nunca deve ser a meta a atingir, mas simplesmente o ponto de partida. Pois, o planeamento estratégico é uma prática quotidiana e não se pode resumir a um documento acabado, devendo ser pensado em termos de *'inputs'*, *'throughputs'* e *'outputs'* [KETTNER, MORONEY e MARTIN, 1990, cit. em NICHOLS, 2002].

O planeamento deverá ser uma prática processual, dando prioridade à organização institucional e à implementação, em relação à elaboração do conteúdo das políticas; onde os esforços de planeamento se baseiam nas *'capacidades relacionais'* dos territórios, nas redes e alianças verticais e horizontais. Pois, a principal preocupação do planeamento deve ser fortalecer a capacidade e competências da comunidade local para, em primeiro lugar, perceber os desafios do seu próprio desenvolvimento e, em segundo lugar, se auto-organizar por forma a responder a tais desafios [ROSA PIRES, 2001].

De facto, o contexto organizacional onde a prática de planeamento ocorre é importante, quer seja realizado através de um organismo independente quer seja através de um modelo participativo no qual os cidadãos afectados pelo programa ou projecto são envolvidos.

Além disso, o plano estratégico deve ser dotado de uma certa flexibilidade, por forma a enfrentar acontecimentos inesperados, onde a monitorização e o acompanhamento de todo o processo assume uma grande importância, na medida em que validará as etapas desde a sua formulação até à sua execução, sempre numa perspectiva de antecipação e previsão.

O objectivo final da actividade de planeamento deve ser a satisfação das necessidades humanas numa sociedade e visar uma boa qualidade de vida aos membros dessa sociedade [VOOGD e WOLTJER, 1999: 839]. Por isso, a actividade de planeamento deve visar a eficácia através da qualidade dos resultados, porque qualquer actividade de planeamento deve visar mudar algo no meio, e a qualidade do processo, nomeadamente incluir princípios democráticos.

Desta forma, no planeamento participativo, os intervenientes são colocados no centro do processo de planeamento. O processo participativo pode ajudar a capacitar os participantes bem

como ensinar-lhes (e a outros membros da equipa de planeamento) a tomar decisões, a ter capacidades válidas de comunicação e de pesquisa, entre outras, enquanto altera a estrutura de um modelo descendente (*'top-down'*) para uma abordagem colaborativa. Os programas que se ajustam às necessidades, anseios e experiências individuais terão mais sucesso em atraírem e manterem os participantes. Através da participação, os participantes têm uma melhor compreensão da estrutura do programa e reduzem-se os conflitos.

O planeamento participativo também pode fortalecer o potencial avaliativo dos programas. Envolvidos nas etapas de planeamento, os avaliadores e os participantes podem incorporar medidas de avaliação na implementação e administração do programa. Finalmente, uma abordagem participativa de planeamento fornece um forte fundamento através do qual os programas podem incorporar tomadas de decisão e avaliações participadas no seu funcionamento quotidiano [NICHOLS, 2002: 2].

#### ***4.1.2 - Aspectos metodológicos fundamentais da elaboração e implementação dos Planos Estratégicos***

Na avaliação comparada dos planos estratégicos, procedeu-se, em primeira instância, a uma abordagem da metodologia adoptada na elaboração dos planos, através de uma leitura atenta dos vários documentos disponíveis, assim como através de contactos informais realizados junto de algumas Câmaras Municipais, as quais, assumiram a liderança dos respectivos processos de planeamento.

Desta forma, analisam-se os planos individualmente, considerando a metodologia da sua elaboração, bem como a metodologia prevista de acompanhamento e monitorização do processo de planeamento estratégico. No entanto, ao longo desta análise deparámos com dificuldades relacionadas com a indisponibilidade de alguns agentes em prestarem informações. Este facto veio induzir, naturalmente, diferenças em termos de aprofundamento no tratamento dos casos e das temáticas analisadas. Contudo, e a despeito da heterogeneidade verificada, e até porque o silêncio tem o seu significado, pois pode corroborar as hipóteses iniciais quanto ao funcionamento da administração pública e ao clima de mudança e inovação que o processo de planeamento estratégico foi incapaz de implementar, nomeadamente no relacionamento com a sociedade civil em sentido lato, foi possível tirar as conclusões possíveis e propor algumas recomendações. Por outro lado, no que respeita à análise dos planos, encontrou-se uma diversidade de situações quanto à metodologia adoptada na sua elaboração. Enquanto alguns manifestam, inclusive, preocupações na descrição do enquadramento teórico do planeamento estratégico, outros documentos não revelam nenhuma indicação da metodologia adoptada durante o mesmo processo.

A diversidade de metodologias de elaboração e formatos finais dos diversos planos estratégicos dificulta uma análise comum, de forma que se procedeu à elaboração de uma estrutura que enquadre vários pontos de análise, que implícita ou explicitamente estejam presentes nos planos. Partindo das considerações teóricas apresentadas no Capítulo 2, propõe-se uma via ordenada de forma escalonada referente à ordem cronológica de elaboração dos planos e de todo o processo de planeamento, partindo das considerações referentes ao contexto institucional que levou à urgência de definição de todo o processo de planeamento estratégico, até à avaliação das acções e medidas concretas, passando pela formulação e implementação dos planos.

O processo de planeamento estratégico, iniciou-se com a adjudicação pelas câmaras municipais da realização dos planos a empresas de consultoria (excepto Viseu, cujos profissionais da autarquia realizaram o plano), através de um concurso limitado a um número restrito delas. Cada empresa seleccionada constituiu uma equipa de composição pluridisciplinar, com vista à análise interna e externa, constituintes do diagnóstico, tendo procedido à recolha de dados, mediante a consulta de documentos anteriores de planeamento, nomeadamente os PMOT para a caracterização da cidade em causa.

Posteriormente, por forma a definir estratégias de intervenção, e utilizando metodologias diversas, procederam a um processo de participação das instituições e agentes julgados relevantes e com maior dinamismo para a vivência da cidade através de entrevistas, reuniões ou pedidos de pareceres. Os agentes mais solicitados foram as associações empresariais, as delegações da administração central, as associações de municípios, os estabelecimentos de ensino superior e as associações culturais e sociais. Contudo, só raramente se procedeu a debates temáticos em torno da elaboração dos planos estratégicos.

De uma forma geral, nos processos de planeamento estratégico das cidades da Guarda, Aveiro e Castelo Branco, houve algum envolvimento dos principais agentes económicos, sociais, culturais e administrativos, quer na selecção e discussão das questões-chave que afectavam as cidades, quer na concertação das ideias, estratégias e acções adequadas à construção do futuro das mesmas.

Para a elaboração da proposta de *Plano Estratégico da Cidade da Guarda* (PECG), produziram-se sete documentos intercalares (*Quadro IV.1*) e realizaram-se reuniões globais e sectoriais ao longo de doze meses. Numa primeira fase, para além da recolha de informação e documentação junto dos serviços municipais e dos organismos estatísticos, efectuaram-se entrevistas às principais entidades e agentes da cidade [MANUAL/CMG, 1996].

Entre Setembro de 1994 e Janeiro de 1995 elaborou-se o *Diagnóstico do Estado da Cidade e do Município*, que na sua versão preliminar, foi discutido com os Serviços Municipais, com a

Vereação e em reuniões temáticas com os principais agentes. Posteriormente, em Março de 1995, para além da versão definitiva daquele documento, apresentou-se a *Síntese de Diagnóstico Estratégico*, em documento destinado à discussão pública e para a selecção das questões-chave em torno das quais se foram organizando e reunindo, os grupos de trabalho sectoriais para aprofundamento dos diagnósticos e formulação das propostas [MANUAL/CMG, 1996].

**Quadro IV.1 – Documentos intercalares do Plano Estratégico da Cidade da Guarda**

?	O Estado da Cidade e do Município – diagnóstico preliminar, Janeiro de 1995
?	O Estado da Cidade e do Município – diagnóstico, Março de 1995
?	Síntese do Diagnóstico Estratégico – doc. para debate público, Março de 1995
?	Matriz Preliminar do PEEG – 1.ª versão, Abril de 1995
?	Matriz Preliminar do PEEG – 2.ª versão, Maio de 1995
?	Matriz Preliminar do PEEG – 3.ª versão, Junho de 1995
?	Anteprojecto do PEEG – Julho de 1995

Fonte: MANUAL/CMG (1996).

A primeira versão da *Matriz Preliminar do PEEG* foi apresentada em Abril do mesmo ano e evoluiu, por aproximações progressivas (três versões), para o *Anteprojecto do PEEG*, apresentado ao Gabinete de Cidade em Julho. Este documento continha os Objectivos, as Estratégias e as Acções para o desenvolvimento, de médio e longo prazos, da cidade. Os debates tiveram a participação do Presidente de Câmara e dos Vereadores destacados para o acompanhamento do plano, bem como dos principais responsáveis e técnicos municipais. Foi a partir desse processo que se elaborou o *Projecto do Plano Estratégico da Cidade da Guarda*, documento submetido, em Setembro, à apreciação e parecer do Gabinete da Cidade e à aprovação da Assembleia Municipal.

**Quadro IV.2 – Diagrama de metodologia global de elaboração do Plano Estratégico de Castelo Branco (PEC-CB)**

DIAGNÓSTICO	MATRIZ PRELIMINAR DO PEC-CB	PROJECTO DO PEC-CB (1.ª edição)	PEC-CB (2.ª edição)
Eixos estratégicos de diagnóstico	Cenários de evolução (ameaças e oportunidades)	Formulação de cenários de evolução	Processo de discussão organizada em grupos de trabalho
Elementos de ordenamento urbano e territorial	Identificação de Acções e Projectos urbanísticos	Seleccção de Acções e Projectos	Aprofundamento de propostas sectoriais
Elementos de integração regional	Enunciado de critérios e prioridades a estabelecer	Construção de Fichas de Projecto	Programa de Actuação
Balanço debilidades/potencialidades	Matriz Preliminar	Estimativa de Investimentos	Implementação do PEC-CB:
		Acções e Projectos a candidatar ao PROSIURB	- Estruturas
			- Instrumentos
			- Plano de Comunicação
?	?	?	?
Formação das estruturas do PEC-CB - Equipa do plano - Gabinete de Cidade	Acompanhamento Discussão do Diagnóstico e Matriz Preliminar	Discussão/ Aprovação do Projecto de PEC-CB	Implementação do PEC-CB

Fonte: CMCB (1996)

O processo de elaboração do PEC-CB foi elaborado em várias etapas (*Quadro IV.2*). A primeira edição do plano estratégico foi precedida de uma primeira etapa onde se procedeu à



instalação da equipa e se definiu a estrutura de trabalho, de seguida procedeu-se à recolha e tratamento da informação, inventariando-se os projectos e acções. Posto isto efectuaram-se entrevistas com os agentes e redigiu-se o Diagnóstico preliminar. Numa segunda etapa elaborou-se a Matriz Preliminar do PEC-CB, começando por ser apresentado um documento de trabalho em reunião realizada com o Gabinete de Cidade, posteriormente e por ordem cronológica procedeu-se à definição dos temas e objectivos estratégicos, foram propostas as linhas de desenvolvimento e seleccionaram-se as acções e projectos de investimento. Posto isto, procedeu-se à redacção da primeira versão do PEC-CB. Sendo esta discutida e alterada, sucedendo-lhe uma segunda edição, ou plano definitivo.

No caso do processo de formulação do plano estratégico de Leiria/Marinha Grande e Sistema Urbano da Alta Estremadura, só na última fase dos trabalhos é que foi realizado o debate com os agentes institucionais, económicos e sociais locais sobre as linhas orientadoras do desenvolvimento do sistema urbano e projectos de alcance estratégico a implementar, de forma que o processo de concertação foi muito limitado.

Assim, por circunstâncias diversas, ocorreram dificuldades ao longo do processo, nomeadamente, o prazo definido para a elaboração dos planos ser bastante limitado (10 meses a um ano) (ou devido à má gestão do tempo disponível), com vista à produção de documentos técnicos rigorosos e a uma maturação progressiva do processo de concertação, participação e empenhamento dos agentes. Por outro lado, ao constituir uma novidade, ainda se verificava um grande desconhecimento sobre os objectivos e a metodologia do planeamento estratégico. Também não existiam hábitos de concertação e de participação que permitissem desenvolver as premissas essenciais do processo de planeamento estratégico. Por isso, muitas vezes o plano foi elaborado pela equipa técnica, com a aprovação da autarquia e de alguns agentes mais influentes e com maior capacidade de intervenção.

Em suma, o processo de formulação dos planos assumiu um encadeamento de acções que se iniciou pela realização de um exercício de diagnóstico, onde nem sempre é possível discernir a avaliação externa da avaliação interna; posteriormente procedeu-se à sensibilização e validação por parte do município do diagnóstico; os agentes locais foram contactados por forma a avaliar as suas estratégias e testar o diagnóstico; a partir do diagnóstico foram detectadas as especificidades e capacidades competitivas da cidade e definidas as apostas estratégicas. Além disso, foram fixados os objectivos estratégicos e definidas as linhas de intervenção que contribuíram para a operacionalização do plano.

Embora a metodologia adoptada na elaboração de alguns planos difira do que são normalmente os modelos de planeamento estratégico, não tendo em atenção o carácter dinâmico do

processo, bem como os valores dos diferentes actores. De facto, em muitos casos, este processo regeu-se mais por um modelo hierárquico do que por um modelo participativo, em que a Câmara Municipal encomendou o plano a uma equipa externa e foi ‘imposto’ à cidade. Mesmo nos casos em que houve concertação, fica a dúvida das razões da selecção dos actores representativos. Neste contexto, o ‘planeamento estratégico’ não passou de um processo de selecção das ‘forças vivas’, dos actores mais influentes, com capacidade de exercerem pressão e funcionarem como *lobbies* com interesses nem sempre claros. Em vez disso, a elaboração dos planos estratégicos de cidade deve corresponder a um processo de interacção entre realidades técnicas e vontades políticas que importa compatibilizar. Desta forma, na concepção de um processo de planeamento estratégico que seja eficaz necessita de incluir técnicas de prospectiva, pois o planeamento estratégico pressupõe que o futuro é incerto, aplicar uma abordagem sistémica, uma vez que deve ser capaz de absorver mudanças e adaptar-se rápida e eficazmente a novas situações. Por outro lado, deve desenvolver uma participação operativa, pois o esforço de planeamento requer o envolvimento dos agentes chave da comunidade no processo, assegurando que a sua participação tem lugar no momento adequado.

Concluindo, embora já desde os anos 1970 se caminhe para um novo modelo de planeamento, os antigos métodos de planificar a cidade ainda continuam inscritos nas ideias e nas atitudes dos seus responsáveis. Urge, desta forma, alterar o papel e o modo de pensar dos planeadores, que ao considerarem as mudanças em curso deverão combinar a sua vocação de peritos com atitudes de mediação.

#### **4.1.3 - Estrutura organizacional do processo de planeamento**

Visa-se nesta secção identificar e caracterizar os agentes envolvidos, as estruturas e as formas de concertação e participação pública nas várias experiências de planeamento estratégico, e ainda, tecer algumas considerações sobre as mesmas. Neste sentido, procedeu-se a uma análise da estrutura organizativa adoptada com vista à elaboração, acompanhamento e implementação dos planos estratégicos. No entanto, enfrentaram-se várias condicionantes, uma vez que vários planos consultados não fazem recomendações nesta matéria, e os que as fazem apresentam pouca diversidade de soluções e recomendações, pois foram elaborados quase todos pela mesma equipa ou coordenados pelos mesmos técnicos.

Assim, a estrutura organizacional adoptada na elaboração dos planos estratégicos estudados enquadra-se no tipo de ‘solução externa com uma contribuição municipal significativa’. De acordo com o referido no Capítulo 2, este tipo de solução facilita a aplicação de processos de participação e representa menores riscos de insucesso do plano. De facto, o contributo inicial da Câmara Municipal é importante, nomeadamente quando a tradição de participação é bastante incipiente, como acontece em Portugal. Desta forma, foi dito na primeira secção deste capítulo (4.1.1.) que

enquanto algumas autarquias encararam o plano estratégico como um requisito para obterem fundos, outras encararam-no de forma a consolidarem uma estratégia de desenvolvimento para a cidade. Para estas, mais do que a resposta a um imperativo legal, a autarquia estava interessada em aproveitar a oportunidade de relançar a cidade e, sobretudo, despertar iniciativas adormecidas.

De qualquer forma, na fase de arranque de um processo de planeamento estratégico é importante a participação municipal por forma a conferir a credibilidade necessária para aumentar a confiança dos investidores privados. Mas as autarquias, ao liderarem os processos de concertação devem criar uma estrutura relacional horizontal em vez de piramidal.

Perante a situação de crise de receitas da administração pública e a necessidade de redução do défice público, bem como a perspectiva de redução dos fundos estruturais resultante do futuro alargamento da União Europeia, uma das primeiras premissas do planeamento estratégico deve ser a aposta na inovação organizativa. Trata-se de garantir, em primeiro lugar, que a Câmara Municipal seja mais eficiente em satisfazer as necessidades prementes da população que administra e representa, apostando, assim, numa forma organizativa mais eficiente, que resolva eficazmente e com conhecimento dos problemas da vida quotidiana. Além disso, deve envolver mais o sector privado nos projectos de desenvolvimento. Só que esta forma organizativa choca frontalmente com a tradição de uma organização hierárquica e rígida que impede a inovação.

Os planos estratégicos consultados sugerem a constituição, após a sua conclusão, de dois tipos de estruturas organizativas: uma *estrutura principal*, permanente, composta pelas entidades mais representativas da cidade, nos mais variados domínios e, normalmente, organizadas em grupos de trabalho temáticos, em torno das principais apostas do plano, assumindo designações diferentes, consoante as cidades: Gabinete de Cidade, Gabinete do Eixo Urbano, Conselho do Plano Estratégico e/ou, uma *estrutura complementar* à estrutura principal [OLIVEIRA DAS NEVES, 1998], com um carácter provisório, com um mandato específico, incumbida de tratar de questões relevantes para a cidade, assumindo um papel, em articulação com a estrutura principal, de mobilização dos agentes locais e de implementação das medidas e acções propostas (por exemplo: *Gabinete de Coordenação e Promoção Cultural e Desportiva, Agência de Desenvolvimento Local, Gabinete Municipal do Planeamento Estratégico*) [CMA, 1997].

Alguns planos estratégicos (nomeadamente o da Guarda e o de Castelo Branco) sugerem ainda a elaboração de um dispositivo de comunicação, articulando vários agentes, com vista à elaboração de um projecto de comunicação e divulgação de imagem junto da opinião pública dos objectivos e importância do plano estratégico para o futuro colectivo, bem como a concepção de uma estratégia de promoção da cidade no exterior [MANUAL/CMG, 1996; CMCB, 1996].

Concluindo: “(...) *não existe um único modelo organizativo e de intervenção óptimo para qualquer realidade, mas a sua validade depende da adequação à evolução e maturidade social, política, cultural e económica de cada comunidade*” [CABALLO VILLAR, 2001: 199].

#### 4.1.3.1 - Os agentes envolvidos

No contexto actual, a cidade pode entender-se como uma rede de interesses dinâmica, onde os distintos actores urbanos são interdependentes uma vez que não podem alcançar os objectivos por si mesmos, necessitando dos recursos e da colaboração dos demais. Ou seja, nenhum actor tem poder suficiente para determinar por si próprio a estratégia de uma cidade e, por este motivo, gera-se uma complexa interacção caracterizada por relações de intercâmbio, de negociação e de colaboração. Servindo o planeamento estratégico para permitir e fomentar este funcionamento em rede num *‘mundo de poder partilhado’* [HEALEY, 1997b], através do controlo das agendas, da informação e poder de persuasão. O poder também pode ser entendido como a capacidade de mobilizar, influenciar e organizar a acção ou a resistência [GRAY, 1989, cit. em MARGERUM, 2002: 249]. Por isso, a formulação de planos estratégicos deve ser pensada antes de mais como um processo social em vez de um exercício técnico. Segundo MARGERUM [2002: 238], o planeamento colaborativo envolve a interacção sob a forma de parcerias durante todo o processo de construção do consenso, de concepção do plano e da sua implementação. É um processo de longo prazo que requer a tomada de decisões concertadas. Os seus participantes devem ser indivíduos com um interesse particular no resultado a atingir, sejam eles representantes dos organismos públicos, grupos de interesses ou da sociedade civil. Além dos parceiros (*‘stakeholders’*), ou seja, os indivíduos implicados no processo de planeamento que representam organizações ou grupos de interesses, também a sociedade civil é envolvida, embora os seus interesses sejam mal definidos. Todavia, o sector associativo, nomeadamente, as organizações não governamentais (ONG) fornecem os maiores contributos na formação da opinião pública acerca de determinados problemas e a necessidade de os resolver [SAMPFORD, 2002]. Encontradas as soluções, estes organismos, podem criar pressão pública para adoptar tais soluções e pressionar os agentes que impeçam a actuação. Além disso, as ONG podem ajudar a informar os participantes e a facilitar o diálogo entre os agentes públicos e os cidadãos.

Por outro lado, se a nível europeu, de uma forma geral, as últimas experiências de planeamento têm levado ao desaparecimento do planeador como o único agente dominante nos processos de planeamento [MOTTE, 1997b], nos casos em estudo continuam a ter um papel preponderante. No entanto, o seu papel num processo institucional deveria ser a integração dos vários interesses. Neste contexto, os agentes envolvidos no processo de realização dos planos

estratégicos bem como as funções por eles desempenhadas podem ser explicitadas sinteticamente como consta no quadro seguinte:

**Quadro IV.3 – Funções dos agentes envolvidos no processo de formulação dos planos estratégicos**

AGENTE	FUNÇÃO
Câmaras Municipais	Seleção das equipas técnicas externas e cooperação com as mesmas, através da troca de impressões sobre os grandes projectos de alcance estratégico para cada cidade e informaram as equipas relativamente às principais propostas e decisões de ordenamento territorial; proposta de composição do Gabinete de Cidade; validação política de todas as decisões tomadas; promoção do processo de planeamento. Outras conduziram a elaboração do plano estratégico (caso de Viseu que não recorreu a uma equipa externa).
Equipas Técnicas Externas	Execução da metodologia aprovada pelas câmaras municipais para a realização dos planos estratégicos; elaboração dos planos que foi possível, dado que se confrontaram com algumas limitações, designadamente, a realização de um trabalho com carácter de urgência, ausência de concertação entre os principais agentes, o que levou ao abandono de alguns princípios definidos <i>a priori</i> .
Gabinetes de Cidade	Realização de várias reuniões, sendo uma delas para a emissão do parecer final do plano estratégico.
Grupos Sectoriais de Discussão	Participação em discussões sectoriais promovidas pelas equipas técnicas externas e forneceram informações quando solicitadas.
Assembleias Municipais	Aprovação dos planos estratégicos.

#### 4.1.3.2 - Equipa técnica de elaboração dos planos estratégicos

Em quase todos os casos analisados, a incumbência de proceder à elaboração dos planos estratégicos foi atribuída a uma equipa técnica externa pluridisciplinar, que assumiu um papel fundamental em todo o processo de formulação do plano estratégico que se baseou, essencialmente, na cooperação com as câmaras municipais. Sendo criados, também, grupos de trabalho organizados segundo os programas de actuação definidos, visando o aprofundamento dos objectivos e linhas estratégicas bem como das propostas de acções e projectos, como foi o caso de Castelo Branco.

No entanto, a capacidade em produzir uma reflexão estratégica sobre o desenvolvimento das cidades foi fortemente condicionada pelo facto de, em algumas cidades, o Gabinete de Cidade só ter sido criado após a elaboração do plano. Desta forma, a estrutura organizacional adoptada, aparece pouco representativa dos interesses e perspectivas.

Além disso, o facto de os clientes serem as câmaras municipais e não as cidades levou ao insucesso na implementação das propostas contidas nos planos estratégicos. Um plano estratégico, se se quer que seja partilhado e assumido por toda a cidade precisa de integrar na sua organização o máximo número de pessoas, especialmente daquelas que têm capacidade para criarem opinião. Recolher informação muito técnica, muitas vezes pode melhorar os estudos, mas é contraproducente em relação ao nível de assunção dos resultados (se se delegar somente nos técnicos, o plano passará a ser um estudo prospectivo de boas intenções em vez de um instrumento pró-activo).

Por outro lado, deveriam ter recolhido um leque variado de opiniões, quer sobre os problemas que afectam cada uma das entidades visadas, quer sobre as medidas e recomendações que permitiriam resolvê-los. Considerando estas opiniões, estes anseios, a equipa técnica teria a

tarefa facilitada em formular o documento de intervenção. Só assim existiria uma identificação colectiva com o plano.

O plano estratégico deve ser assumido, antes de mais, como um instrumento de aprendizagem e de consciencialização. Por isso, nunca pode estar desgarrado da realidade local e deve ser um plano para toda a cidade, isto é, para todos os seus actores e não só para a câmara municipal, mobilizando o debate e procurando conceber projectos que envolvam um leque alargado de actores (locais e com implicações na cidade), por isso, “(...) *a perspicácia estratégica e a capacidade de mobilização de forças são atributos a considerar nos planeadores*” [SALET, 2002]. Desta forma, é necessário um novo papel para os planeadores, pois, estes “*têm que ter um conhecimento abrangente e estar preparados para falar com vários tipos de peritos*” [INNES, 1998]. Segundo Andreas FALUDI [1976], como a acção dos planeadores é baseada em escolhas racionais, os políticos fazem escolhas políticas, contrapondo o papel de ‘fazedores de decisões’ dos planeadores, ao papel de ‘tomadores de decisões’ que compete aos políticos. Pois, de acordo com este autor, as escolhas políticas devem completar o conhecimento analítico onde este não seja suficiente para se poder tomar uma decisão final. Defendendo, então, a colaboração entre políticos e planeadores mesmo durante a formulação de objectivos.

No modelo racionalista, num contexto de crescimento económico e de expansão urbana, o papel dos planeadores era maximizar o bem estar colectivo e resolver problemas [HEALEY, 1998a], onde se pressupunha que a neutralidade dos planeadores era possível [INNES, 1998], por isso, a definição dos objectivos era efectuada através da análise formal, onde os planeadores, os cidadãos e os políticos eleitos tinham papéis distintos e entravam no processo de planeamento em etapas diferentes. A questão principal era como organizar o processo de crescimento e de racionalizar convenientemente a forma de desenvolvimento. Assim, a procura de soluções era a principal tarefa da equipa técnica, onde esta tinha um papel de perito neutral na prestação de informações e definição de alternativas. Por outro lado, o relacionamento dominante entre agentes era de carácter técnico, dedicado à procura da melhor solução [MOTTE, 1997b]. Desta forma, eram os planeadores que concebiam as estratégias e os instrumentos de forma a alcançar os resultados esperados. Assim, o planeador era apresentado como “*um homem racional operando à distância de um braço do mundo confuso da política*” [INNES, 1995: 184]. Ao contrário, no paradigma pós-moderno, o planeamento é apresentado como “*uma actividade interactiva e comunicativa e [os planeadores] como profundamente envolvidos no tecido, políticas e tomada de decisões públicas locais*” [INNES, 1995: 183], por forma a lidar com a crescente fragmentação e aumento da incerteza, onde se misturam etapas e papéis [INNES, 1998]. Além disso, são introduzidos novos agentes e participantes, onde estes não aceitam mais a neutralidade de qualquer perito, valorizando sim o conhecimento obtido pela experiência, intuição e relatos, procedendo-se, então, à discussão

dos problemas considerados fundamentais. Desta forma, os cidadãos e todos os actores que constroem a cidade deverão ser parte da solução desses problemas. Por outro lado, também se têm desenvolvido relações flexíveis sociais e políticas horizontais entre os agentes e instituições [MOTTE, 1997b]. O estabelecimento de relações flexíveis permite aos seus participantes uma resposta rápida às mudanças e serem capazes de influenciar estas mesmas mudanças, moldando o futuro, por forma a restringir o clima de incerteza. A comunicação é uma forma de acção e a sua forma e conteúdo têm importância porque alteram a postura e cultura dos participantes e agentes.

O objectivo deste planeamento participativo é estabelecer conexões entre agentes, onde este processo acarreta por si um conjunto de mudanças. Esta aprendizagem conjunta altera as ideias e os comportamentos e pode produzir abordagens inovadoras. Visa-se, então, encontrar afinidades e convergências de pontos de vista num ambiente social e político fragmentado, onde impera o individualismo e o culto da diferença. De forma pragmática permite aos participantes a realização de negociações e celebração de acordos por forma a resolver problemas e conflitos que aparentemente se apresentam como irresolúveis.

Seguindo este raciocínio, HEALEY [1997c: 309] clama por uma “*maior relação interactiva entre peritos e os grupos de interesses que servem*”, para os planeadores actuarem como “*um mediador de conhecimento e intermediário*” ou como “*um amigo crítico*” [FORESTER, 1989; HEALEY, 1997c; INNES, 1995], cuja tarefa principal é ocupar-se da ‘*má informação*’, a fonte da distorção na comunicação. Esta tarefa consiste na antecipação e neutralização da ‘*má informação*’, clarificando, elucidando as opções políticas e suas implicações e desafiando a sub-representação e os apelos dissimulados à legitimidade [INNES, 1995]. Existe o pressuposto que os planeadores agirão ou serão forçados a agir democraticamente, ou pelo menos a apoiarem o crescente pluralismo democrático progressista, baseado na ética comunicativa. Eles gerem o acesso ao debate e as suas rotinas. Estão atentos ao raciocínio dos participantes, alternadamente minimizam ou sublinham a importância de certos aspectos, conduzem os participantes nos julgamentos e nas reclamações justificadas e validadas, medeiam e negociam resultados. São, então, mediadores e agentes de conhecimento, servem-se da sua compreensão de peritos acerca dos procedimentos, política, instituições e normas de governo [HEALEY, 1992] para reunirem os recursos necessários e fomentarem o diálogo. Têm um importante papel ao explorarem e mediarem múltiplas e contestadas reclamações, que é praticado no contexto de reconhecida ambiguidade e assimetria de poder. Têm um trabalho interpretativo que está relacionado com julgamentos éticos, e ao mesmo tempo prático, político e técnico. Assim, nesta prática de planeamento, os planeadores são ao mesmo tempo árbitros de padrões normativos e protectores de valores [MCGUIRK, 2001]. Eles reconhecem e manipulam as relações de poder, resistindo a algumas formas de poder e exercendo outras.

Segundo PLØGER [2001], o aspecto mais importante do planeamento não é a comunicação como tal (o modelo emissor-receptor), mas o seu conteúdo. O facto de os planeadores incorporarem o poder discursivo político e institucional continua a ser a fonte principal de comunicação distorcida, por isso, este autor defende que só quando os próprios planeadores se consciencializarem, forem introspectivos e auto-críticos, para com os mecanismos de poder, será então possível desenvolver uma solidariedade comunicativa. De acordo com FORESTER [1989], a tarefa do planeador deverá ser ‘equilibrar’ as forças de poder, estabelecendo uma neutralização comunicativa racional. Ou seja, o planeador deve ver-se a ele próprio não só como um agente de poder político-institucional, mas também como “*parte e parcela de reforma e melhoria da sociedade*” [YIFTACHEL, 1997: 2, cit. em PLØGER, 2001: 221]. Segundo FLYVBJERG [2002], o conhecimento pode ser tão importante que os indivíduos em posições poderosas tentam reprimi-lo, ou, estes produzirem o conhecimento que melhor sirva os seus objectivos.

Para HEALEY [1997c], o planeamento deve desenvolver uma arena para conversações entre ‘iguais’ num sentido normativo construídos sobre oportunidades e direitos argumentativos iguais. De forma a assegurar esta equidade, os planeadores e outros peritos, por um lado, necessitam de trabalhar na concepção de procedimentos de redução de poder e, por outro lado, têm que ser constantemente críticos da sua própria prática de diálogo e das suas formas institucionais. HABERMAS [cit. em PLØGER, 2001], introduz a ética do discurso como uma pré-condição para desenvolver regras e formas de julgamento intersubjectivas comunmente aceites baseadas em princípios morais em como comunicar democraticamente. Esta prática comunicativa de equilíbrio de poder é assegurada através de princípios e julgamentos comunmente aceites, que, de acordo com Habermas devem ser a inteligibilidade, integridade, legitimidade e autenticidade das afirmações [KHAKEE, 1998]. Segundo este autor, os planeadores podem utilizar estes critérios de forma a contribuírem para uma prática de planeamento progressista que ao mesmo tempo desafia as classes mais poderosas.

Desta forma, o diálogo são conversações reflexivas, serenas e abertas a um grupo alargado de testemunhos e respeitadores dos diferentes pontos de vista [SAGER, 2002: 367]. As recomendações de planeamento efectuados através do diálogo são baseadas na força intelectual dos argumentos atribuindo posições razoáveis às várias alternativas. O diálogo limita a amálgama de argumentos de acordo com critérios democráticos assegurando a ‘racionalidade comunicativa’ do processo e a legitimidade das recomendações. O equilíbrio e a ponderação dos argumentos evita a arbitrariedade na tomada de decisões. No entanto é necessário criar ‘uma situação ideal do discurso’ onde os participantes ‘ouçam, tomem a palavra e respeitem’ os outros, de forma a prevalecer o melhor argumento. Assim, os resultados desta prática de planeamento não estarão orientados para a prossecução de interesses instrumentais ou estratégicos individuais [MCGUIRK,



2001]. Estes interesses poderão ser identificados através da argumentação e rejeitados com base na sua parcialidade. Em vez disso, interesses imparciais generalizados devem ser obtidos colectivamente através da discussão visando estabelecer novas tendências de valores colectivos e uma nova “*linguagem partilhada*” [HEALEY, 1998].

Em última análise, um novo discurso político consensual pode moldar as acções, estratégias específicas de planeamento e decisões reguladoras. Consequentemente, o processo comunicativo transforma-se em um “*processo social intenso de fazer sentido em conjunto*” [FORESTER, 1989: 119], onde se visa criar “*formas consensuais de pensar, de avaliar e de agir*” [HEALEY, 1997: 29]. A partir de outra perspectiva ALBRECHTS e DENAYER [2001, cit. em WIGMANS, 2001], argumentam que o planeamento comunicativo, baseado no reconhecimento da pluralidade e diferença de estilos retóricos, significa que os planeadores devem ter competências especializadas para lidarem com as ‘diferentes verdades’, mas também que os planeadores não podem deixar de levantar questões acerca dos seus valores e da legitimização das suas acções profissionais que se intersectam com a ‘sua verdade’. Assim, o planeador deve ser capaz de reunir os conflitos e as discordâncias e alterar o equilíbrio de poder a favor das pessoas por quem fala ou age. Isto, contudo, é precisamente o ponto de vista criticado e abandonado pelo pós-modernismo. Eles concluem que na literatura actual em planeamento comunicativo, o planeador aparece como um entendido e espectador de uma meta-linguagem, que, segundo o pós-modernismo não existe. Assim, sem homogeneidade nos valores e nas opiniões, o consenso tradicional (e ideal) tem de ser questionado, pois, o consenso é um horizonte que nunca é alcançado [LYOTARD, 1989]. De facto, o consenso e o compromisso para a acção serão alcançados com facilidade somente em situações onde se atinja o ‘ótimo de Pareto’, ou seja, a situação ideal onde exista vantagem para alguns, mas, onde ninguém seja prejudicado. No entanto, haverá sempre ganhadores e perdedores.

A busca do consenso apaga a diferença como ideal político a favor da homogeneidade social, desencorajando a diversidade cultural. Por isso, como a busca do consenso se pode prolongar indefinidamente [SAGER, 2002], após a apresentação dos argumentos poder-se-á recorrer à democracia maioritária, referendando as várias opções. Por outro lado, sem a ocorrência de um debate prévio facilmente se caminha para a ‘ditadura da maioria’.

Por tudo isto, o processo de planeamento pressupõe um envolvimento da equipa técnica em todas as etapas [ROSA PIRES, 2001]. O seu trabalho deveria começar por efectuar um trabalho de gabinete, por forma a conceber vários relatórios sobre o contexto local e a sua capacidade de inovação [HENDERSON e MORGAN, 1999]. Posteriormente proceder-se-ia à realização de encontros ou fóruns de discussão com representantes das instituições representativas dos vários interesses em presença. O objectivo deste procedimento seria encorajar conversações e desenvolver o diálogo acerca das principais questões e tendências de desenvolvimento, bem como identificar

potenciais soluções para os problemas mais prementes. Estes debates seriam mantidos de forma franca e amigável por forma a evitar antagonismos e rivalidades, tendo como objectivo a aprendizagem social. Em algumas questões particulares, também se poderia consultar a população em geral, ou os principais visados.

Além disso, seria útil a realização de um encontro com peritos internacionais em matéria de desenvolvimento urbano, com vista a evitar visões demasiado limitadas e paroquiais. Este encontro serviria, também, para estabelecer redes de apoio informal entre os presentes, permitindo-lhes apurar progressos e trocar experiências.

Posto isto, seria produzido, distribuído e amplamente difundido um *relatório consultivo*, que esboçasse com algum detalhe as prioridades possíveis e os projectos. Este documento deveria circular pelas instituições, empresas e população em geral, ao que estas poderiam dar o seu parecer e propor alterações de pormenor. Assim, este relatório deve ser tecnicamente sólido e comunicativo para uma audiência técnica e cientificamente não informada. Além disso, deve simultaneamente reflectir explicitamente tanto quanto possível as contribuições relevantes dos vários participantes, de forma que eles se possam identificar com o relatório [ROSA PIREZ, 2001]. A sua preparação é uma tarefa exigente pois é necessário dominar um leque alargado de temas. Por outro lado, a participação pública exige uma maior preparação da equipa técnica (é por isso que muitos se opõe a processos de participação pública, uma vez que não estão preparados para aceitarem críticas e reparos). É pois um processo exigente em tempo e recursos, mas que requer também capacidades relacionais para lidar com personalidades diferentes.

Assim, seria definido um número restrito de áreas prioritárias de intervenção (podendo estas ser de cariz material ou imaterial), cada uma com um projecto estruturante, dando-se início à sua implementação num prazo curto [HENDERSON e MORGAN, 1999].

Embora a ideologia comunicativa ou colaborativa de planeamento relativize o papel do conhecimento técnico e científico possuído pelos planeadores, parece-nos que estes são indispensáveis em qualquer processo de planeamento tendo um papel de árbitros e reguladores dos interesses colectivos, assegurando uma abordagem ética e equilibrada. A negação desse conhecimento científico é perigosa e contraproducente (até para os próprios planeadores), pois põe em causa os próprios fundamentos da sociedade moderna que investe na formação e na investigação científica. Embora o envolvimento de peritos profissionais não deva ser um fim em si mesmo, a recusa do contributo científico nos processos de planeamento que pode fundamentalmente ser decisivo para o futuro é irresponsável e nega o valor das contribuições científicas de muitos peritos (sociais e técnicos) [VOOGD e WOLTJER, 1999], mesmo que se

considere que *“encontrar soluções nunca foi, nem nunca será, uma questão puramente técnica”* [SAMPFORD, 2002: 79].

Por isso, os planeadores deverão continuar a ser os defensores do melhor interesse público ou colectivo, nas medidas formuladas deve estar sempre uma ética subjacente que inclua a preservação da qualidade ambiental, da coesão social, da eficácia ou uso eficiente dos recursos utilizados. Ou seja os planeadores deverão ser os garantes do desenvolvimento sustentável. Ora, a ideologia comunicativa defende uma desvinculação às atribuições básicas do planeamento que são a correcção das limitações do mercado e assegurar justiça social, por isso, os planeadores devem ser críticos quanto à utilização das práticas colaborativas. Não obstante, o planeamento colaborativo pode ser tão ineficaz e ineficiente quanto o planeamento tradicional. Tal facto não nega que o planeamento tradicional também não funcionasse idealmente, pois os planeadores não podem simplesmente tomar as decisões sozinhos.

Com a abordagem de planeamento colaborativo a ganhar terreno, a questão acerca de que papel é deixado para o conhecimento de profissionais e peritos é claramente importante. Por isso, parece-nos importante o ponto de vista de KAISER *et al.* [1995: 29, cit. em VOOGD e WOLTJER, 1999], segundo o qual, *“os planeadores (...) devem desenvolver (...) capacidades (...) entre estas estão a visão, compreensão, competência técnica, equidade, construção de consenso e inovação”*. Em complemento, saliente-se que as tarefas de análise e síntese das informações recolhidas no diagnóstico devem seguir cânones estritamente profissionais.

Se o planeador representa os interesses colectivos, tais como o desenvolvimento sustentável, o empenho pela equidade social, o uso eficiente dos recursos colectivos, a protecção de interesses minoritários, etc., é óbvio que, excepto as comunidades pequenas, a maioria das sociedades é muito complexa para envolver representações de todos os indivíduos na tomada de decisões. É por esta razão que a racionalidade comunicativa nunca pode ser o único modelo de referência na tomada de decisões. Por outro lado, a *única* contribuição do conhecimento de peritos não é desejável. Além disso, os cidadãos ou grupos de interesse nem sempre têm um melhor conhecimento local do que os peritos. Consequentemente, o processo de planeamento deve incluir o conhecimento ‘comum’ mas não obstar os peritos profissionais de contribuírem com o seu conhecimento e informações.

Concluindo, têm aparecido novos desafios para os planeadores à medida que um número de grupos de interesse se tornaram mais organizados e se transformaram em jogadores activos nas decisões de planeamento e à medida que a confiança nos poderes públicos diminuiu. Assim, embora os planeadores não sejam já capazes de moldarem a cidade nem de preverem os efeitos das acções implementadas, no entanto, são actores chave nos processos de planeamento, pois, detém o conhecimento que auxiliará os outros actores a tomarem decisões e servem de mediadores por

forma a atingir a sustentabilidade à escala urbana. Por isso, os resultados do processo de formulação do planeamento estratégico – planos ou projectos – têm encontrado exigências de qualidade cada vez maiores. Ou seja, o nível de ambição do que se considera um ‘bom planeamento’ aumentou. No entanto, quando reparamos para os casos concretos estudados verificamos que ficaram muito aquém da situação ideal.

#### 4.1.3.3 - **As estruturas de concertação: o Gabinete de Cidade**

Os Gabinetes de Cidade foram corpos consultivos relacionados com a formulação, execução e monitorização dos planos estratégicos. A sua criação é explicada, em grande parte, por questões de ordem formal que se prendem com a necessidade de preenchimento de requisitos de candidatura ao PROSIURB. Uma vez que o Despacho 7/94 do MPAT, ao enquadrar as condições e requisitos a preencher pelas autarquias que se candidatassem, previa a sua constituição com a participação das entidades representativas de interesses locais e sectoriais à escala da cidade. A criação deste órgão foi uma competência da autarquia, devendo este “*ser constituído pelas entidades que a autarquia entenda como mais representativas e intervenientes na vivência e na dinâmica do centro urbano*” [Despacho MEPAT 33/95, de 24 de Fevereiro], tendo como função o acompanhamento dos trabalhos de elaboração dos planos, devendo emitir pareceres sobre os mesmos.

Não obstante, o peso predominante daquela explicação, assumem também importância na constituição dos Gabinetes de Cidade outros motivos, nomeadamente, as questões que se prendem com o desenvolvimento da cidade, a democratização do processo de planeamento e, ainda, embora de forma menos expressiva, o incentivo ao desenvolvimento de parcerias, de forma a contratualizar com outras entidades a promoção, execução e gestão de projectos e iniciativas.

As cidades organizadas em Eixos Urbanos (Leiria e Marinha Grande), criaram um Gabinete de Cidade conjunto motivado, quer pelo preenchimento dos requisitos formais de candidatura ao PROSIURB, quer pela criação de um carácter emblemático de unidade e de identificação regional [G.C. PROSIURB, 2000a].

Do ponto de vista legal, os Gabinetes de Cidade cessaram funções a partir do momento em que os planos estratégicos entraram em vigor. No entanto, de acordo com o estudo do G.C. PROSIURB [2000a], das 37 cidades médias que em 2000 dispunham de plano estratégico, 19 continuavam a reunir o Gabinete de Cidade, demonstrando, assim, que embora constituíssem este Gabinete por motivos formais, continuavam a mantê-lo mesmo depois de já terem concluído o plano, reconhecendo as vantagens do processo de concertação.

##### 4.1.3.3.1 - *Estrutura e competências dos Gabinetes de Cidade*

Estes Gabinetes deveriam integrar as entidades que a autarquia considerasse como as mais representativas e intervenientes na vivência e na dinâmica das cidades, e competia-lhes,

essencialmente, a emissão de um parecer final sobre o plano estratégico, condição imprescindível para a apresentação e formalização das candidaturas ao subprograma 1 do PROSIURB.

A legislação não especifica nem o número, nem a natureza das entidades que deviam integrar os Gabinetes de Cidade, por isso, cada cidade optou pelo modelo institucional e funcional que entendeu como o mais adequado.

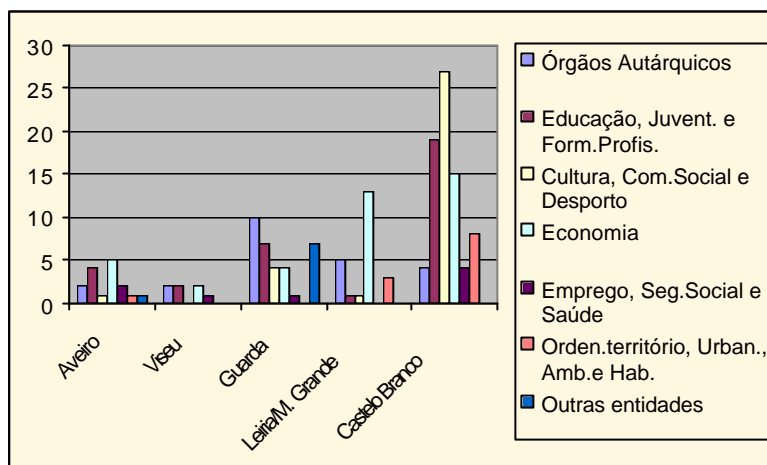


Figura 4.1 – Constituição dos Gabinetes de Cidade (Fonte: G.C.PROSIURB, 2000a).

Globalmente, o número de entidades que participaram nestes órgãos difere bastante, verificando-se contudo um maior peso dos Gabinetes com uma estrutura razoavelmente pequena (entre 7 e 25 entidades), destacando-se Castelo Branco com 77 entidades (Figura 4.1). Neste último caso, o Gabinete de Cidade foi constituído logo na primeira fase da formulação do plano e seleccionou um grupo de doze elementos que acompanharam mais intensamente os trabalhos da equipa de técnicos contratada pela Câmara Municipal [CMCB, 1996]. As entidades que integraram o Gabinete de Cidade que acompanhou a elaboração do plano albacastrense distribuíram-se por um conjunto de áreas sectoriais diversificadas, com um número de participantes variável (Figura 4.2).

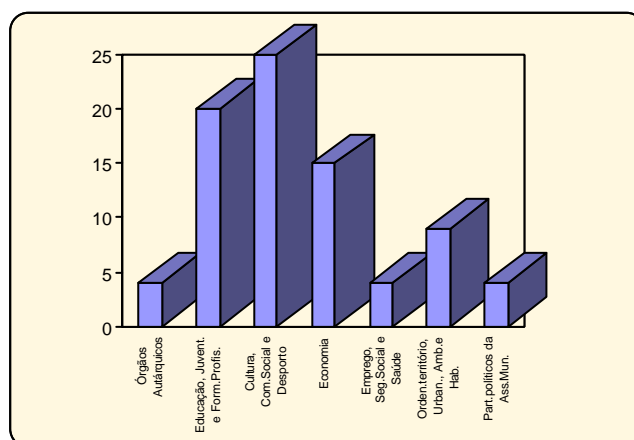


Figura 4.2 – Entidades que integraram o Gabinete de Cidade de Castelo Branco (Fonte: CMCB, 1996).

A análise do tipo de entidades que constituem os Gabinetes de Cidade, revelou uma representação bastante diversificada, destacando-se: as funções centrais da administração pública, designadamente de âmbito social e económico; o movimento associativo, designadamente nas áreas da assistência social, da cultura e do desporto, lazer e imprensa regional; a representação autárquica; os principais agentes económicos e respectivas organizações patronais, sindicatos, departamentos sectoriais e institutos públicos; as associações ligadas ao ordenamento do território e ao ambiente (*Figura 4.1*).

Assim, de uma forma geral, na maioria das cidades, a composição do Gabinete de Cidade procurou assegurar a participação e representação dos principais agentes locais, desde logo numa óptica de representação do leque de sensibilidades existente, mas também na perspectiva da constituição futura de uma rede de parcerias. Embora os critérios de selecção dos seus ‘representantes’ raramente sejam explicitados. Se a finalidade é institucionalizar o processo, é importante a questão da representatividade. Os objectivos das actividades de envolvimento devem ser realistas. Por isso, assegurar a convergência entre expectativas e resultados ajudará a sustentar o interesse no processo de envolvimento.

No que diz respeito ao modo de funcionamento, a maioria das cidades optou pela realização de reuniões plenárias, ou pela constituição de grupos de trabalho envolvendo os representantes de cada área de intervenção (caso de Castelo Branco).

Por seu lado, as suas atribuições também apresentam um leque bastante variado:

- ? Recolha, sistematização e difusão de informações sobre as cidades e as suas dinâmicas;
- ? Concertação e negociação entre os principais agentes, bem como a representação e negociação com agentes externos;
- ? Coordenação das actividades e das intervenções dos vários agentes;
- ? Monitorização do processo de planeamento após a elaboração do plano;
- ? Realização de um relatório de avaliação por forma a estabelecer a viabilidade e visibilidade das acções, o ponto de situação dos contactos e negociações, o grau de aceitação/penetração do plano e as condições da sua realização (financeiras, institucionais, etc.);
- ? Orientação da revisão do plano estratégico.

Ou seja, estes órgãos desenvolveram, no âmbito das suas atribuições, sobretudo funções de acompanhamento da elaboração, discussão e aprovação dos planos estratégicos. Complementarmente, e em menor grau, desenvolveram outras actividades de divulgação e promoção da cidade e do planeamento estratégico. Estas actividades são, contudo, residuais, facto indiciador dos Gabinetes de Cidade se terem, na sua maioria, circunscrito à fase de formulação e aprovação do plano, não assumindo outro tipo de funções, designadamente ao nível da sua implementação, contrariando as expectativas criadas inicialmente.

Por outro lado, as soluções estratégicas de longo prazo requerem o desenvolvimento de valores globais aceites pelos intervenientes, como tal, é necessário que os participantes interajam de forma mais estreita e num período de tempo mais longo, pois, a governância envolve a clara articulação de valores, a identificação de interesses, a negociação das opções que realizem aqueles valores e a implementação de medidas que os transformem em realidade.

Entendendo a participação como um processo de informação, consulta e envolvimento, sobre as decisões a tomar pela administração e que foram desenvolvidas pelos especialistas, este processo deveria ir além do ‘pensamento’ onde se imagina como seria desejável o futuro da cidade, e visar a ‘imaginabilidade’ [REMESAR, 2000], ou seja, a capacidade em concretizar as ideias em resultados formais.

Verifica-se, pois, que as cidades estudadas se caracterizam por um certo ‘défice institucional’. HIRSCHMAN [1958, cit. em HENDERSON e MORGAN, 1999], salientava que em termos de processos de desenvolvimento, “*a deficiência básica em organização*” e, nomeadamente, “*a componente cooperativa do empreendedorismo, que entre outras coisas envolve a arte de alcançar acordos, resolução de conflitos e a actividade de encadear a cooperação*” [HENDERSON e MORGAN, 1999: 5], têm mais influência do que a escassez de recursos convencionais [ROSA PIRES, 2001].

É notória a falta de condições institucionais por forma a promover processos de cooperação e contratualização. Tal facto deve-se, não só à falta de sensibilização por parte do tecido institucional, das vantagens do planeamento estratégico urbano, mas também da ausência de uma sociedade civil organizada e participativa. Podendo acrescentar-se, desde já, a fraca liderança das autarquias em todo o processo, não se empenhando o suficiente com vista ao seu sucesso, visto que também não foi criado, na orgânica municipal, um órgão com atribuições e competências em matéria de planeamento estratégico, de forma que promovesse o processo, mas também integrasse as intervenções sectorializadas do município.

Na definição da estrutura organizativa é imprescindível incluir os actores com mais relevância e dinamismo na vida económica e social da cidade e que sejam representativos dos diferentes interesses, opiniões e sensibilidades, criando mecanismos de mobilização e participação dos mesmos, mas também envolver as entidades públicas pertencentes aos vários níveis (do local ao nacional), para em conjunto serem capazes de produzir uma reflexão estratégica sobre a cidade, por forma a criarem um espírito colectivo de cidade em torno de um projecto comum, capaz de garantir a conjugação de esforços durante a fase de implementação.

Por outro lado, na concepção do modelo organizativo deveria atender-se à máxima representação dos cidadãos, através de formas de participação directa e indirecta com vista à compreensão da situação presente e dos desafios emergentes.

Além disso, o Gabinete de Cidade para além de ser largamente participado deveria acompanhar o processo de planeamento estratégico ao longo de todas as suas etapas, mas não só, pois, deveria constituir-se como um fórum multidisciplinar de reflexão dos problemas da cidade para possibilitar o contínuo enriquecimento do plano e assegurar a sua adequação às necessidades da comunidade em geral. Além disso, este Gabinete deveria ter uma sede física, com um espaço para reuniões, uma estrutura de apoio técnico e administrativo, um gabinete de recepção e atendimento a todas as formas de participação e contributos que os agentes envolvidos no processo de desenvolvimento entendessem prestar, ampliando, desta forma, o espectro de actividades desenvolvidas.

Em suma, a criação dos Gabinetes de Cidade constituiu o início de uma nova abordagem na área do planeamento de cidades de média dimensão, consubstanciada no processo de reflexão estratégica. No entanto, a participação da sociedade civil na concepção e implementação dos projectos foi ainda muito incipiente ou ausente. Após a elaboração e aprovação dos planos estratégicos, alguns Gabinetes continuaram a reunir. Esta realidade perspectiva a necessidade de institucionalização e de racionalização da intervenção pública, articulando melhor as iniciativas municipais, os meios financeiros disponíveis e a prática da consensualização e contratualização entre os vários agentes urbanos. Contudo, este órgão deveria ter sido criado logo no início do processo, articulando-se com a equipa técnica, envolvendo e responsabilizando os agentes nas decisões tomadas e ter-se reunido mais vezes para discutir e aprovar as suas distintas fases: do diagnóstico à monitorização e avaliação, passando pela definição de objectivos, linhas estratégicas, elaboração e síntese de estratégias e redacção do plano.

De qualquer forma, a experiência de constituição e actividade dos Gabinetes de Cidade traduzindo, em grande parte dos casos, uma vontade política de refazer a cidade, representa um salto qualitativo face a situações de partida em que predominava (e continua a predominar) uma relação administrativa, burocrática e descendente entre a autarquia e a sociedade civil.

#### **4.1.3.4 - O papel do município em matéria de planeamento estratégico**

O nível urbano ou municipal é um nível de suma importância em matéria de desenvolvimento:

- ? Os municípios pela sua proximidade aos problemas e aos cidadãos são mais adequados para gerir e/ou executar competências, funções e programas que têm correspondido aos níveis superiores do Estado;



- ? Os municípios são actores de desenvolvimento com um papel determinante devido aos seus poderes reguladores e à sua legitimidade representativa, bem como um papel de actor-animador de consensos e de estratégias de mudança;
- ? Os municípios têm um importante papel de coordenação, pois, frequentemente, são os únicos organismos com capacidade para juntar todas as partes ao nível local.

Contudo, existem uma série de resistências e de limitações que convém colmatar:

**a) Falta de liderança forte, fraco desenvolvimento de parcerias internas e externas**

O êxito da gestão e o desenvolvimento com visão estratégica requer uma liderança forte, um maior nível de competências das autarquias locais, uma maior autonomia política e financeira e uma maior disponibilidade de recursos técnicos para promoverem o seu próprio desenvolvimento.

A autarquia deve dotar-se de uma liderança forte que interesse e envolva os agentes económicos e sociais pelas oportunidades de contratualização de interesses, promovendo, para o efeito, reuniões de sensibilização com esses agentes para as vantagens de um processo de reflexão estratégica. Devendo o planeamento estratégico ser encarado numa lógica de racionalização da acção pública urbana, onde o presidente da câmara lidere uma estrutura que associa actores do sector público, do sector privado e actores sem fins lucrativos. Além da partilha de um projecto e de uma comunicação mais eficaz no seio da cidade, é também uma imagem mais coerente que este partenariado permite construir. Além de parcerias externas, nacionais ou europeias, é também a uma ‘só voz’ que se exprime a cidade. De facto, o desempenho de um território mede-se pela eficácia e coerência do seu sistema de actores (colaboração interna para competir externamente).

Além disso, as experiências de planeamento estratégico não conduziram ao desenvolvimento da solidariedade intermunicipal, pois a concorrência entre municípios inviabiliza estratégias de cooperação e de concertação, bem como a procura de sinergias e de complementaridades. Mesmo assim, algumas associações de municípios foram capazes de elaborar em conjunto planos estratégicos. Por isso, os municípios que constituam regiões urbanas devem chegar a um consenso quanto ao modelo (ou à visão) de desenvolvimento e evitar as querelas e as concorrências por vezes absurdas, por forma a tornar compatível a modernização económica local com a redução das desigualdades sociais.

Desta forma, a administração pública deveria ser reestruturada, alterando a natureza das relações entre níveis territoriais. Substituindo as relações dominadas por regras burocráticas e financeiras por relações baseadas em negociações entre níveis, para tal, é necessária mais autonomia dos níveis territoriais inferiores através da descentralização.

**b) Falta de abertura das estruturas administrativas e de decisão à participação da sociedade civil e dos agentes económicos**

Como o desenvolvimento das cidades não é de exclusiva atribuição municipal, o planeamento estratégico deveria criar um novo relacionamento entre o município e a cidade,

desencadear um diálogo amplo, sobre o processo de consensualização das estratégias e dos projectos para a valorização da mesma. Não se pode falar de desenvolvimento económico sem a participação activa dos actores do sector privado. Não se pode mais pensar, definir e executar o desenvolvimento global da cidade, sem associar todos aqueles que são os actores e, em primeiro lugar, as empresas.

Devem ser os eleitos locais os iniciadores de uma política, pois, agir, é uma vontade política que traduz na organização dos serviços urbanos e mais largamente na implementação de uma estratégia urbana [KAISERGRUBER, 2001: 39]. Além disso, o planeamento estratégico terá que se basear na promoção de uma governância local, criando parcerias para implementar projectos de desenvolvimento, bem como uma concertação alargada com a população residente em geral. Assim, a ‘governância’ é frequentemente entendida como uma forma de governo mais aberta e participada, numa estreita relação e cooperação, a nível local, entre o sector público e os agentes e actores económicos e sociais.

Também se devem modificar as relações com os administrados. Este é provavelmente um dos campos em que é mais necessária a inovação. Nomeadamente facilitar o acesso dos cidadãos à Administração pública e às empresas de serviços públicos, fomentar uma comunicação baseada no uso generalizado das novas tecnologias e relações personalizadas e descentralização territorial e funcional, etc. De forma que o programa *Cidades Digitais* poderá ter um papel relevante na transformação administrativa dos municípios, ao conceber uma administração aberta numa sociedade aberta.

*“A administração deve responder às necessidades dos cidadãos, deve ser acessível e transparente e deve comunicar através de um processo interactivo (...) É necessário que a administração seja receptiva aos papéis que os cidadãos e as organizações cívicas desempenham na sociedade”* [“Contract with the future”, Ministro do Interior da Holanda, Maio de 2000 – <http://www.minbzk.nl>].

**c) Por vezes, exige-se demasiado à administração local perante a incapacidade de resposta e de organização do restante aparelho do Estado**

Devendo apostar-se na descentralização, na transversalidade e na concertação entre instituições públicas.

Além disso, as cidades devem promover-se no exterior, internacionalizando-se nomeadamente através do apoio político e financeiro às actividades de promoção externa, assim como às actividades destinadas a atrair sedes e eventos internacionais, públicos e privados, facilitar a constituição de eixos e redes entre cidades que permitam a estas reforçar as suas posições a nível continental e mundial, tendo em conta a concorrência crescente entre territórios.

Segundo François ASCHER [1999], a cidade, o urbano, o território urbano sofrem por não se puderem organizar de maneira eficaz (a ‘boa governância’) e de maneira democrática. As regras da representação fazem com que a representação ‘nacional’ não represente a realidade actual e, de

qualquer modo, a realidade urbana. Neste contexto, o governo da cidade tem um papel essencial de coordenação, compreendendo a coordenação das políticas públicas. “*Muitos dispositivos, poucos projectos*”: a acção de coordenação das autarquias é uma maneira de lutar contra esta abundância institucional, em grande parte ineficaz e de lhe dar um sentido [KAISERGRUBER, 2001: 48]. A administração pública local deve ser um federador, deve permitir trabalhar em conjunto todos os actores visados. Por outro lado, deve ter um papel interventivo, imaginar dispositivos para apoiar todas as iniciativas, todos os projectos.

**d) Existência de obstáculos organizacionais que dificultam a participação e concertação nos processos de planeamento**

Nomeadamente, os organismos públicos raramente se comprometem com os esforços de planeamento estratégico colaborativo, “*como se o povo fosse capaz de eleger deputados mas já de todo inapto para ajuizar da melhor escolha para uma decisão que lhe diz directamente respeito*” [PINTO, 2001: 48]. Os obstáculos são vários [MARGERUM, 2002]: a cultura política de curto prazo, as culturas organizacionais que não apoiam a colaboração e desincentivos institucionais em colaborar. No caso português, estes obstáculos revelam-se bastante salientes. Além disso, o facto das experiências de planeamento estratégico em cidades de média dimensão ter sido despoletada pelas candidaturas ao PROSIURB, fez com que o processo de planeamento tenha sido concebido numa lógica de *‘fora para dentro’*. No entanto, este aspecto não é necessariamente negativo, pois, a legitimação por parte do poder político central é fundamental. Contudo, as condições de sucesso, dependem, também, do contexto institucional local e do quadro de motivações e concertação de interesses que suscite. Havendo, então, a necessidade do alargamento do painel de intervenientes, sendo importante que todos os agentes lhe reconheçam legitimidade indiscutida, permitindo aos autarcas desenvolver uma gestão mais adaptada às expectativas das comunidades que servem.

No entanto, a abertura das estruturas administrativas e de decisão à participação da sociedade civil e aos agentes económicos não tem uma grande tradição em Portugal. Em vez disso, o Estado continua a ter uma estrutura dirigista e centralizada, mal preparada para a globalização. Além disso, tem-se verificado uma influência crescente de certos grupos económicos na tomada de decisões em contraste com o défice de participação da sociedade civil. Por outro lado, o planeamento estratégico também pode ter como efeito a demissão do Estado do seu verdadeiro papel colocando-o ao serviço dos interesses dominantes, onde os interesses das populações não estão assegurados. Por isso mesmo, o controlo público deve potenciar o estabelecimento de uma maior equidade sócio-territorial. Sendo importante a implementação de estratégias com perspectivas de médio/longo prazo, em detrimento de iniciativas de curto prazo.

As dificuldades e obstáculos que têm sido postos para as possibilidades de implementar processos de democracia participativa num contexto da separação entre Estado e sociedade não são

somente o produto de uma visão tecnocrática de planeamento ou de uma ideia elitista de democracia. Inequivocamente, o facto de que tem havido uma crescente sofisticação das funções do Estado e de que os processos de decisão requerem sempre mais conhecimento especializado torna muito mais difícil combinar ampla participação popular com as actividades de governo. Segundo SOUSA SANTOS [2002], pensar a articulação das instituições da democracia representativa com as da democracia participativa é um dos principais desafios que hoje se colocam, por forma a promover uma maior identidade entre eleitores e eleitos e garantir um grau mais lato de responsabilidade à acção governativa.

Pois, no sistema democrático, o governo local é o representante do interesse geral e a sua tarefa é defendê-lo e incorporar novos actores para que trabalhem coordenadamente para o bem comum. Assim, ao nível das freguesias é possível envolver os cidadãos individualmente ou em grupos de interesses na própria programação das prioridades municipais, sob mediação dos responsáveis eleitos, com a preocupação de evitar oposições entre as formas democráticas representativas e participativas, facto experimentado com algum sucesso em Santarém. Por isso, a competitividade, a qualidade de vida e a governabilidade do território precisam de uma autêntica democracia, de um governo de proximidade, de uma real descentralização e desburocratização, assim como da cooperação social.

Com insistência, os planos estratégicos fazem apelo à ‘participação’, no entanto, durante a sua realização buscou-se a participação dos agentes institucionalizados da sociedade civil mas não com a população em geral. Além disso, não houve transformações significativas em termos de governância urbana, pois os municípios raramente aprofundaram a democracia local, quer através da descentralização das suas decisões ao nível das freguesias, mas também através de um maior envolvimento de pessoas, empresas e organizações fomentando uma cultura cívica.

O sector público, na maioria das vezes, condiciona o desenvolvimento, restringindo, escusando-se, favorecendo as elites locais, consolidando os interesses instalados. Recusando a interferência de terceiros. Em muitos casos ainda é uma mentalidade autárquica, provinciana, subjectiva, discricionária, elitista, que favorece o amiguismo, o compadrio, o clientelismo, etc.

Frequentemente, a administração continua bem colocada no seu pedestal, altaneira, alheada das realidades locais. O cidadão que pretenda dar a sua opinião ou tratar de algum assunto, são-lhe colocados entraves, barreiras que o desmoralizam e desiste de fazer valer os seus direitos que legalmente lhe estão atribuídos, mas que na prática lhe são usurpados.

Assim, não é de estranhar o comportamento de alguns técnicos municipais, pois das vezes em que insistentemente se tentaram contactar, foi para se escusarem a dar esclarecimentos, por desconhecimento ou por indisponibilidade. De uma forma geral, ainda se desconhece o significado

da palavra governação. Em vez disso, muitos indivíduos eleitos impõem a sua vontade, arbitrariamente e por vezes de forma tirana (onde a fronteira entre a democracia e a tirania é muito ténue), sem ao menos se recordarem que ocupam esse lugar, não para impor a sua vontade e os seus caprichos aos outros, mas para gerir, coordenar, governar mas no sentido mais nobre da palavra, que é alcançar o bem comum e zelar por ele. No entanto, os sistemas burocráticos têm tendência a auto-destruírem-se, pois: “(...) *abafam os sistemas e os sub-sistemas que controlam e asfixiam-se ao mesmo tempo (feedback negativo)*” [LYOTARD, 1989].

**e) Incapacidade, desconfiança e falta de implicação no desenvolvimento de competências na área da estratégia**

Os técnicos municipais demonstram alguma incapacidade e desconfiança no desenvolvimento de competências na área da estratégia. Além disso, as estruturas burocráticas e sectorializadas não estão adaptadas às exigências de uma gestão estratégica, uma vez que se baseiam em métodos rotineiros, estanques e faccionários, havendo também comportamentos bloqueadores de alguns decisores, por vezes demasiado agarrados a textos regulamentares inadaptados.

Relativamente ao funcionamento interno de algumas autarquias, o pessoal é sub-aproveitado, com formação ultrapassada, a produtividade do seu trabalho é reduzida, além de que existe um clima de desresponsabilização e de falta de profissionalismo, típico de ‘*quem tem o lugar garantido*’.

Por isso, a administração deve apostar na transparência, na responsabilidade e na eficiência, aproveitar melhor os recursos e as competências existentes, diminuir os pontos de bloqueio relacionados com a antiguidade do estatuto da função pública (valorização do estatuto em detrimento das competências), nomeadamente a inadaptação dos concursos internos para valorizar as novas competências e implicar melhor as escalas hierárquicas superiores nos projectos, aumentando a sua cultura e nível de preocupação nas temáticas do desenvolvimento equilibrado.

Pois, elaborar um plano estratégico sem abordar a gestão da cidade é actualmente inconcebível, sendo, então, necessária a implicação dos responsáveis pela gestão administrativa, repensar os serviços públicos e reformar as relações com o cidadão. Para tal, os objectivos estipulados no plano estratégico que sejam de responsabilidade municipal devem ser incorporados nos programas de actuação do município, bem como, criar, na orgânica municipal, um organismo encarregue da gestão das mudanças que o próprio plano deve impulsionar na cidade. Facto que não aconteceu, pois, de uma forma geral, nas cidades estudadas não foi criado, na estrutura municipal, esse órgão com atribuições e competências em matéria de planeamento estratégico, embora alguns planos previssem a sua criação. Este facto colocou sérios entraves à continuidade do processo de reflexão estratégica. Além disso, seria um órgão que servisse de elo de ligação na cooperação e contratualização entre o sector público e o sector privado, mas mais importante, teria uma visão intersectorial e ampla da realidade urbana. Além disso, zelaria pelo controlo e execução do plano.

Assim, a coordenação técnica dos trabalhos foi entregue aos órgãos sectoriais das câmaras municipais.

**f) Visão segmentada e compartimentada do processo de desenvolvimento e prevalência das relações hierárquicas entre os níveis de governo**

Outra importante razão para o fracasso dos planos é o chamado '*egoísmo de departamento*', uma vez que, por vezes, recusam cooperar receando que uma autoridade seja estabelecida e que possa intrometer-se nas políticas sectoriais. De forma a alcançar resultados concretos, os próprios departamentos da autarquia, precisam de cooperar entre si.

Este facto salienta a falta de motivação para cooperar nas políticas de desenvolvimento urbano e na coordenação dos projectos. Em vez disso, todos os departamentos ficam presos nos seus próprios projectos e, existe desaprovação em subordinar os interesses e prioridades sectoriais aos objectivos transversais de desenvolvimento urbano.

Sem uma aposta clara na descentralização e na transversalidade, a concertação a nível local, mesmo entre instituições públicas, é difícil de implementar, pois continuam a prevalecer as relações estritamente hierárquicas descendentes entre níveis de governo, típica do modelo racional, onde predomina uma lógica vertical na tomada de decisões, limitando as relações horizontais entre os sectores [MOTTE, 1997b]. Devendo, então, ser dada prioridade ao território nos documentos de planeamento como forma de conseguir uma maior integração entre sectores.

Assim, torna-se necessário dotar todas as autarquias que pretendam desempenhar funções em matéria de promoção do desenvolvimento de um órgão com essas atribuições e competências, que seja o motor e elemento de ligação, ao nível municipal deste tipo de iniciativas, com recursos humanos devidamente qualificados para desempenharem essas funções, melhorando a formação inicial e permanente dos agentes da administração e abolir as barreiras administrativas para a mobilidade de trabalhadores em actividades altamente transversais. Aquele órgão (por exemplo, Gabinete de Planeamento Estratégico ou Gabinete de Desenvolvimento Urbano) deve, no âmbito do processo de planeamento estratégico, assegurar as funções ligadas à sua gestão e acompanhamento, destacando-se as funções de monitorização do plano, a articulação com o Gabinete de Cidade, a promoção da cidade, bem como a articulação interna entre todos os departamentos da autarquia.

Por outro lado, os decisores políticos devem ser envolvidos ao longo de todo o processo de formulação do plano, incluindo a discussão de algumas questões que tenham surgido na agenda de planeamento [ROSA PIRES, 2001], bem como o envolvimento individual de profissionais da autarquia e a criação das condições institucionais adequadas para assegurar que as capacidades relacionais continuarão a ser desenvolvidas após a equipa de planeadores terminar a sua função.

Assim, para ter sucesso, o planeamento estratégico deve fazer com que as autarquias e as instituições locais disponham de recursos humanos devidamente qualificados, atentos, activos, interessados e abnegados e os seus líderes terem, ao mesmo tempo, uma visão estratégica e não só eleitoralista e que sejam capazes de mobilizar a sociedade civil.

**g) Procedimentos internos muito rígidos para desenvolver projectos ambiciosos**

A autarquia local deveria deixar de ser uma simples instituição burocrática para a gestão de determinados actos administrativos e desempenhar um papel de instituição promotora que adquirisse um papel mais activo no desenvolvimento do território. Deixar de ter uma atitude reactiva perante a inevitabilidade das tendências gerais, mas que actua activamente na potenciação dessas tendências.

No entanto, as políticas actuais de contenção do défice público e a escassez endémica de recursos dificultam aquelas operações, ou, ainda, num futuro próximo, a possível perda dos fundos estruturais como resultado da ampliação da União Europeia, donde a importância cada vez maior de uma gestão eficaz, de uma maior articulação público/privado através da criação de parcerias, associações, consórcios, etc., ou ainda, uma maior autonomia financeira dos municípios.

Desta forma, os municípios devem promover as relações entre os agentes sociais com capacidade de acção e transformação, de aproveitar ao máximo as sinergias entre os diferentes elementos do 'ecossistema' económico e social local. No entanto, as fórmulas de gestão empresarial aplicadas ao sector público não devem esquecer que a lógica e o discurso da realidade do tecido social não é igual à da empresa. Torna-se essencial otimizar os recursos e de os gerir adequadamente sem esquecer que o âmbito do trabalho se desenvolve com pessoas, e que a rentabilidade destes processos só é visível a médio e longo prazos [CABALLO VILLAR, 2001].

Assim, aos municípios, em matéria de promoção do desenvolvimento, cabe:

- ? A promoção da cidade no exterior desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços que atraia investidores, visitantes e utilizadores [BORJA e CASTELLS, 1997];
- ? A concertação com outros níveis da administração pública, com outras autarquias e a cooperação público-privado [SANTACANA e CAMPRECIÓS, 1999]. A concertação e a cooperação requerem iniciativa política, inovação legal e financeira e consenso entre os cidadãos;
- ? A promoção interna na cidade para dotar os seus habitantes de 'patriotismo cívico', de sentido de pertença, de vontade colectiva de participação e de confiança e ilusão no futuro da cidade. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um carácter simbólico como aqueles destinados a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem estar das populações [WILHEIM, 1999];
- ? A inovação político-administrativa para gerar múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação dos cidadãos [De FORN e PASCUAL, 1995]. O papel promotor da autarquia

local consiste, em grande medida, em estimular e orientar as energias da população para o bem estar colectivo e a convivência cívica;

? Além disso, devem importar, estudar e implementar “boas práticas” ocorridas em outros países nesta matéria.

Resumindo, se se quer mudar o rumo da cidade de maior competitividade, para enfrentar melhor a incerteza e a mudança, as mudanças devem começar antes de mais pela própria estrutura do município. É inconcebível que se conceba um plano estratégico, mas depois, dentro da própria câmara municipal se desconheça o conteúdo do mesmo, bem como a avaliação da sua realização. Assim se explicam tais comportamentos: a ignorância conduz à recusa, à prepotência, à desconfiança, noutros casos à passividade e à indiferença.

Assim, em relação à passagem de um modelo de planeamento hierarquizado para um modelo participado, poderiam ter sido dados os primeiros passos, mas foram experiências frustradas. As razões são várias, como se tem vindo a esboçar. Pois o processo de democratização efectiva ainda não chegou ao poder local. Podemos falar de uma democracia representativa, mas na prática, nem sempre se verifica isso, pois está-se muito aquém da representação do interesse geral dos cidadãos eleitores. É aqui que se deve implementar a democracia participativa. Ora este tipo de democracia, atendendo ao contexto actual, nunca pode partir da iniciativa da administração pública. Devendo sim, serem os cidadãos através da mobilização colectiva a auto-organizarem-se para fazerem valer os seus direitos. Aqui os planeadores pela sua consciência ética têm um importante papel na melhoria da sociedade.

A administração local não pode renunciar ao seu papel regulador e impulsionador da transformação e da coesão dos tecidos urbanos. Não se visa impor o seu domínio sem debate nas funções limitadas sobre as quais tem competência exclusiva, nem seguir obstinadamente as dinâmicas do mercado ou condenar-se a não decidir escutando uns e outros sem tomar qualquer posição. Em vez disso, o governo local deve ter um projecto para a cidade a partir do qual se possam debater as diferentes propostas e interesses.

Ou seja, ultrapassado o período do estado-providência, é necessário, não só salvar o Estado, mas fazê-lo progredir, permitir a sua transformação. É necessário salvar o Estado porque existem forças poderosas que são susceptíveis de concorrer com ele, de o complementar e, talvez mesmo, de o substituir pura e simplesmente. É necessário fazer progredir o Estado, torná-lo mais eficaz, mais transparente, mais próximo dos cidadãos, graças às TIC, podendo prestar melhores serviços a um preço menor. Permitir-lhe associar os cidadãos às grandes decisões, publicando-as sistematicamente na internet, explicando-lhas e aceitando a expressão directa através de fóruns de discussão. O sector público deve agir agora sob a sua própria iniciativa e funcionar como agente de mudança.



A resistência à mudança é, por vezes compreensível, mas olvidá-la conduz ao imobilismo da sociedade. A condução da mudança deve ter em consideração os obstáculos e as resistências, buscar um acordo sobre a constatação da razão da mudança e permitir a sua apropriação pelos actores. Deve ser feita com método, rigor, mas igualmente com reactividade [LA COSTE, 2003]. Visa-se que aqueles que vão ser afectados pelas profundas alterações as compreendam, as aceitem, as desejem e ajudem a construí-las.

Segundo aquele autor, as condições a ultrapassar são múltiplas: investigar as causas dos obstáculos e das hesitações, fazer compreender o projecto, encontrar um lugar para cada um no processo, precaver o futuro, valorizar a mudança enquanto contribuidor de progresso, anular as reacções destinadas a preservar as *baronias* (posições cativas e imutáveis).

#### 4.1.3.5 - **As formas de concertação e participação pública**

Durante o processo de planeamento estratégico, nas cidades objecto de estudo, a concertação e participação limitou-se à cooperação entre a equipa técnica e agentes públicos ou privados, que se traduziu essencialmente na emissão de pareceres e opiniões por parte dos agentes, quando solicitados pela equipa técnica, ou ainda na participação no Gabinete de Cidade, cuja constituição representou a única discussão existente do plano, e destinou-se à emissão do parecer final do mesmo. Além disso, estes Gabinetes foram acusados de um certo secretismo, pois subsistem dúvidas quanto aos critérios que presidiram à escolha das entidades que os integraram.

##### 4.1.3.5.1 - *Formas de participação pública*

A realidade dos processos de planeamento nas cidades de média dimensão portuguesas revela a ausência de um verdadeiro debate público, antes, durante e após a realização dos planos. Pois a participação existente manifestou-se insuficiente para a criação de um 'espírito colectivo de cidade', uma vez que, mesmo assim, pontualmente, só existiu discussão do plano na sua fase terminal, sendo a restante participação pontual e pouco representativa. Ou seja, valorizou-se a informação em detrimento da participação.

De qualquer forma, num país com fraca tradição em termos de democracia participativa, é positivo o alargamento da discussão em torno da definição de estratégias de desenvolvimento urbano. O facto de se reunirem os vários actores que protagonizam esse desenvolvimento, deve ser interpretado como um sinal de mudança que deveria ter continuidade. É importante envolver os cidadãos no processo de planeamento, mas também é necessário que os dirigentes aceitem os seus contributos aquando da tomada de decisões, devendo estar dispostos a ouvir e a aprenderem. Pois, o que leva os cidadãos a participar é o desejo de evitarem um futuro pior, por isso, as pessoas necessitam de sentir que a sua participação fará a diferença.

O processo de participação deve-se afastar das intrigas político-partidárias, por isso, devem ser peritos com experiência a empreendê-lo e regulá-lo, sob pena de perder eficácia e ser consumidor de tempo e recursos desnecessariamente. Estes processos de comunicação entre o município e os cidadãos devem basear-se em poder partilhado (participação ou o direito em ser ouvido), participação representativa (grupos de interesse) e num processo comunicativo que possa permitir a aprendizagem comum [PLØGER, 2001], devendo ser respeitados os pontos de vista de todos os participantes, mas onde os compromissos e as soluções têm que ser reforçados pelo uso do poder.

A comunidade deve ser engrenada no processo desde o início, só assim se mobiliza o capital público e privado por forma a disponibilizar recursos que valorizem essa comunidade, para tal há que buscar o consenso entre os promotores. Muitos projectos falham, ou seja gastam tempo e recursos financeiros, quer em litígios, quer em ganhar o apoio da comunidade, porque os canais de comunicação essenciais não foram estabelecidos no início. A comunicação edifica a compreensão e a confiança evitando oposições por parte da sociedade civil. No entanto, nos casos estudados, o envolvimento da sociedade civil, limitou-se, quanto muito, à concepção de campanhas de imagem a jusante da formulação dos planos. Todavia há que agir mais a montante, ou seja, conhecer primeiro as necessidades diversificadas das populações para de seguida encarar os meios para as satisfazer.

O plano estratégico constitui um dos principais instrumentos de participação da sociedade civil no processo de adaptação da cidade ao seu ambiente [KAISERGRUBER, 2001]. Trata-se de implicar a sociedade e de a incitar a assumir responsabilidades relativas à definição do seu próprio futuro. O objectivo fundamental é então de comprometer o conjunto dos actores através de um processo de trabalho e de diálogo, a fim de abordar melhor as evoluções do ambiente, mas também as mudanças de valores, de hábitos e de comportamentos. Um aspecto importante é a questão da cidadania. A cidadania não é dada *a priori* mas sim adquirida: os cidadãos deverão ser formados em todas as idades (nas escolas, nas igrejas, nos sindicatos, nas associações, nos governos, etc.). Uma cidadania sólida e consolidada servirá bem a democracia a longo prazo.

Neste sentido, existe a necessidade em focar as qualidades dos cidadãos em vez de encarar somente as qualidades dos líderes. De facto, a participação é um processo que gere informação e efeitos de formação, que faz evoluir as opiniões, que transforma os actores em verdadeiros sujeitos políticos, responsabilizando-os e que deve levar os responsáveis pela elaboração de políticas a reverem os seus programas, projectos e acções. Esta acção deve considerar os cidadãos como sujeitos activos e responsáveis pelas decisões políticas, podendo exprimir as suas recomendações e críticas, assim como o seu conhecimento do meio, e não como indivíduos submetidos passivamente às exigências dos peritos, em que estes recolhem a sua opinião [De CARLO, 1996]. A democracia participativa implica, não só que o cidadão tem o “*direito de falar*”, mas também, o “*direito em ser*

ouvido”. A democracia deliberativa implica, primeiro, que se forneçam às pessoas os factos, os argumentos e as opções, sendo encorajadas a discutirem umas com as outras o tópico em questão [KESKINEN, 1999]. É-lhe dado algum tempo para reflectirem para posteriormente contribuírem com os seus pontos de vista de forma cuidada – deliberação –. A finalidade é alcançar uma decisão estratégica onde todos ganhem em vez do resultado mais corrente do “*jogo de soma zero*”.

Como a maioria dos seres humanos não são calculadores frios, à medida que os indivíduos se socializam mutuamente, a probabilidade da sua cooperação aumenta drasticamente [MÄNTYSALO, 2000]. Por isso, quanto mais visitantes temporários houver no processo de planeamento, maior é a probabilidade de escolha de estratégias não-cooperativas por parte dos participantes. Contudo, a alternativa de encetar um exercício fechado é bem pior, resultando num planeamento corporativo que provavelmente desenvolverá as suas próprias estratégias através das quais explorará a restante comunidade urbana que ficou de fora.

As estruturas de participação, bem como os problemas que lhe estão associados, variam consoante a forma como os objectivos foram definidos e os métodos utilizados. Entre os problemas estão o baixo número de participantes, planos restritivos, a escassez de recursos, a existência de conflitos, a gestão do *feedback* recebido e o facto de os pontos de vista dos participantes nem sempre serem representativos da opinião geral. Para estes e outros problemas serem resolvidos, o planeamento participativo requer novos canais de participação e disseminação de informação permitindo aos novos grupos e participantes serem alcançados eficazmente e rapidamente.

A disponibilidade de ligações à Internet e a utilização das redes de dados também fornecem muitas oportunidades para a sua exploração em processos de planeamento e de tomada de decisões. De facto, a Internet pode servir como um canal bidireccional rápido de disseminação de informação facilitando o contacto com os decisores, como por exemplo nos projectos que envolvam a sociedade, e como fórum de discussão com os cidadãos facilitando a troca de pontos de vista em questões sociais.

A Internet pode servir como um canal de comunicação interactiva e bidireccional, permitindo difundir ideias e conduzir à mobilização. Este instrumento possibilita a ‘*teledemocracia*’ [LONDON, 1995; KESKINEN, 1999; KANGAS e STORE, 2003], ‘*ciberdemocracia*’ [LEVY, 2002], ‘*hiper-república*’ [LA COSTE, 2003], ‘*e-democracia*’ ou a ‘*democracia electrónica*’ [MCDONOUGH, 1999]. Podendo ser entendida como uma forma de remediar muitas das limitações da democracia representativa, ao ampliar a participação dos cidadãos na tomada de decisões fornecendo novas ferramentas para a expressão da opinião pública,

nomeadamente as NTIC<sup>87</sup>. Desta forma, reduzem-se os custos com a distância e permite registar de forma rápida numerosas opiniões, com vista a dar mais transparência e eficiência aos actos públicos e empossar as populações. Ou seja, visa transformar as democracias representativas em democracias mais participativas [KESKINEN, 1999] ou deliberativas, baseadas no diálogo racional e consistente (ou na racionalidade colectiva).

No entanto, esta democracia electrónica não pode substituir outras formas e canais de participação pública. Podendo, todavia, ser utilizada para apoiar e complementar os canais tradicionais de participação. Contudo, existem, ainda, vários obstáculos que dificultam a realização da teledemocracia. Entre estes, podem-se mencionar o fraco grau de cobertura pela ligação à Internet em Portugal, o seu custo excessivo, a lentidão das redes, a natureza convencional das formas actuais de democracia e a falta de interesse da população. Existe também o risco que a participação poderá concentrar-se nas mãos dos mais activos, que é, claramente, um problema associado com qualquer forma de participação.

Principais argumentos a favor da participação através da internet ou de outras formas de telecomunicação interactiva:

- ? Estas ferramentas fomentam a participação cívica no processo democrático, uma vez que permite o diálogo a partir de diferentes locais, quer sincronicamente (por exemplo, a uma dada hora) quer assincronicamente (por exemplo, um grupo de conversação contínuo); utilizar a internet permite encontrar, com relativa facilidade, outras pessoas que partilhem pontos de vista, além de que permite envolver cidadãos que de outra forma não teriam oportunidade para participar. Uma ligação directa entre os cidadãos e as administrações assegura a responsabilização e a representatividade [LONDON, 1995];
- ? Permitem um feedback rápido acelerando os processos de consulta e fornecendo formas inovadoras de informar e educar a população nas principais questões da coisa pública;
- ? A inexistência de mediadores ou intermediários permite aos cidadãos estarem em contacto uns com os outros e com os líderes respectivos, facilitando os mecanismos plebiscitários ou a comunicação directa entre cidadãos e decisores;
- ? Estas novas tecnologias podem processar enormes quantidades de informação de forma quase instantânea, sendo instrumentos excelentes para ajudarem na concepção de instrumentos de planeamento;
- ? Podem garantir igual acesso à informação da parte de numerosos cidadãos (basta ter os meios tecnológicos e as competências para lhe aceder).

Contudo, existem algumas limitações que há que considerar aquando da utilização das NTIC em exercícios participativos:

- ? Embora as comunicações através da internet facilitem a distribuição da informação,

---

<sup>87</sup> Nomeadamente o satélite de comunicações, o cabo de fibra óptica, a televisão interactiva e as redes de computadores.

necessariamente não garantem a representatividade dos contributos. Além disso, os dispositivos plebiscitários não permitem discutir e debater as questões uma vez que se solicita uma escolha entre várias alternativas.

- ? As oportunidades para conversações síncronas são escassas, procedendo-se, antes a uma compilação de opiniões. Acrescente-se que a informação disponível na WWW aparece “indiscriminadamente, dirigida a ninguém em particular, desconectada de teoria, sentido ou propósito” [POSTMAN, 1992, cit. em LONDON, 1995]. Ou seja, por vezes apresenta um discurso ‘sociável’, imediato ou espontâneo, desconhecedor e irreflectido. Além disso, segundo LIPPERT [1997], grande parte da comunicação electrónica, representa para a maioria das pessoas, uma forma de diversão dos problemas reais da sua vida social.
- ? A rede tende a segmentar os utilizadores em pequenas comunidades com interesses bem definidos. Assim, os visitantes de um dado sítio tendem a ser bastante homogéneos. Neste sentido, não são “democráticos” pois não encorajam o debate entre pessoas com diferentes pontos de vista.
- ? Normalmente as discussões são pouco participadas e tende-se a obter um número escasso de respostas, uma vez que os temas podem ser muito técnicos, muito específicos ou com implicações muito localizadas. Os debates activos e as largas discussões só ocorrem quando os moderadores são deliberadamente provocadores.
- ? A tecnologia atomiza os indivíduos e a velocidade das novas tecnologias é inimiga da deliberação democrática [LONDON, 1995]. Além disso, os processos de consulta são onerosos e consumidores de tempo, exigindo elevada literacia, podendo mesmo ser ineficazes, uma vez que nega aos cidadãos um sentido de propriedade e de iniciativa. Por outro lado, como afirma Habermas, a comunicação é um fenómeno socialmente ‘embutido’, e como tal, o conhecimento provém principalmente das experiências vividas.

A utilização da internet em exercícios de participação pública exige atender a algumas considerações [KANGAS e STORE, 2003; INSTITUTE ON GOVERNANCE, 1998]:

- ? Toda a população deve ter acesso ao uso da internet antes que seja utilizado como único canal de comunicação em qualquer aplicação de democracia participativa;
- ? A utilização da internet deve ser bastante facilitada de forma a permitir possibilidades iguais de participação;
- ? A informação deve ser colocada na rede imediatamente após a sua divulgação pública;
- ? A administração deve assegurar-se da transparência dos propósitos;
- ? Os grupos de conversação na internet deverão ter mediadores qualificados nas temáticas objecto de discussão;
- ? As consultas através da internet funcionam melhor se o grupo a ser consultado é pequeno e estiver relativamente bem informado. Por outras palavras, a rede pode ser uma ferramenta excelente para envolver determinadas comunidades políticas mas não o público em geral;
- ? Importância em integrar as actividades em linha e as de forma convencional (“off-line”) em qualquer processo de participação, com vista a alcançar um ajuste razoável entre ambas. Uma vez que a comunicação virtual não substitui o desejo dos cidadãos interagirem frente-a-frente entre eles e com as instituições.

Em suma, os políticos eleitos, por forma a decidirem de forma ponderada e informada, e para credibilizarem e legitimarem as suas decisões finais, terão que implicar os cidadãos através de processos de participação pública, podendo recorrer às novas tecnologias.

#### *4.1.3.5.2 - Formas de concertação entre o sector público e o sector privado*

Nos casos em estudo, as estruturas criadas caracterizaram-se pelo formalismo e fraco pragmatismo, descuidando que o planeamento deve ser concebido como um processo envolvendo uma pluralidade de actores e que o desenvolvimento regional e local é uma aproximação de racionalidades. Donde, a importância de soluções consensualizadas, envolvendo um leque alargado de actores com a mediação da esfera pública local e de técnicos qualificados, baseadas em princípios de equidade social e territorial e de forma que as medidas não surgissem desgarradas dos anseios, recursos e realidades locais, por forma a fazer convergir as acções mais ou menos isoladas que darão coerência ao conjunto e que será neste caso o projecto de cidade formalizado no plano estratégico.

Como os níveis de participação e mobilização da sociedade civil durante o processo de formulação dos planos estratégicos urbanos, foram muito reduzidos, também as formas de contratualização público/privado ou de responsabilização dos agentes privados pela concretização de acções ou projectos integrados nesses planos foram escassos. Pois, na maioria das cidades estudadas, não foram criadas quaisquer parcerias entre os actores institucionais, sendo as únicas formas de contratualização, relativamente aos projectos integrados no plano, efectuadas entre agentes públicos, facto que se poderá justificar em parte pela limitação imposta pelo PROSIURB ao definir como destinatários da comparticipação dos fundos apenas os municípios ou instituições sem fins lucrativos, o que restringiu a integração de acções e projectos da iniciativa privada.

Ao não serem constituídas parcerias entre o sector público e o sector privado, e os actores privados ao não serem responsabilizados pela realização das medidas que lhes competiam, tem sido a administração pública a implementar a maioria das medidas, facto que está a ocorrer de uma forma muito pontual. Para evitar isso, a natureza do processo estratégico, e a sua adequação ao contexto económico e sócio-cultural, requerem a adopção de uma filosofia de planeamento que garanta uma série de negociações entre diversos actores e agentes da cidade, públicos, privados e sem fins lucrativos e a adopção de um processo de planeamento integrado capaz de dar resposta às oportunidades e desafios que se colocam.

Se o planeamento estratégico é um exercício de conjugação de vontades entre parceiros que terão de possuir uma margem de intersecção de interesses suficientemente sólida para progredir em conjunto, em Portugal, não havendo uma tradição de participação e de acção conjugada suficientemente consolidadas, dificilmente processos de planeamento estratégico serão bem

sucedidos se não ocorrerem mudanças. Pois, as dinâmicas de participação e concertação dos agentes urbanos não são inatas, criam-se, desenvolvem-se e cimentam-se, e, não existindo de partida, uma tradição explícita de formação de redes de concertação e de estruturas que expressem as diferentes formas de encarar a cidade, seria pouco realista que a simples determinação normativa (ainda que importante) permitiria ultrapassar a inexistência de uma cultura de concertação, onde os vários actores discutem e actuam na estruturação do território urbano. Deste modo, as políticas de desenvolvimento serão influenciadas por uma nova cultura baseada no princípio da partilha de responsabilidades, uma cultura estratégica de concertação, negociação e contratualização entre um leque alargado e representativo de actores e na inovação.

O sector privado é crucial para financiar as acções e dispõe de conhecimento técnico necessário para essa realização. Mas só investe se tiver benefícios. Além disso, por forma a minimizar os riscos de investimento pode recorrer a parcerias.

As parcerias possuem alguns aspectos menos favoráveis, pois ao funcionarem ao nível da partilha de poderes na tomada de decisões, corre-se o risco de perda de identidade institucional [BALSAS, 2002: 27], já que as decisões são tomadas de forma partilhada entre os vários parceiros. Por outro lado, pode ocorrer uma grande dificuldade em obter consensos, pois os objectivos dos vários parceiros poderão ser divergentes. Todavia, segundo BALSAS [2002: 28-29] a realização de parcerias poderá ter as seguintes vantagens:

- ? Evita-se a duplicação de gastos e de esforços e a competição pela obtenção de investimentos;
- ? Elevam a auto-estima própria da comunidade e aumentam a coesão sócio-económica;
- ? Possibilitam a atracção e retenção de investimentos;
- ? A partilha de fundos para projectos e programas de desenvolvimento garante melhores resultados do que a realização de investimentos isolados;
- ? Os programas de colaboração aumentam a sua credibilidade perante investidores externos;
- ? A partilha de tarefas e responsabilidades por várias entidades leva a que os projectos sejam executados mais rapidamente e com melhor qualidade.

Em Portugal, ao contrário de outros países europeus mais desenvolvidos, o papel das autarquias continua a ser controlador, a população quando participa no planeamento, limita-se a ser informada, de forma que quando existem reclamações estas só raramente são tidas em conta. Fazem, pois, falta forças organizadas mobilizadoras da sociedade que contrabalancem os poderes e interesses instalados, por forma a democratizar a sociedade.

Serão, desta forma, possíveis processos instituidores de realidades sustentáveis onde os cidadãos se possam sentir implicados e responsáveis. Só assim se mudarão as práticas de planeamento, em primeiro lugar, como foi dito, se se criarem grupos de pressão formados por cidadãos com interesses específicos (só que nem sempre são os mais oportunos) ou grupos de

cidadãos que aparentemente defendem o interesse geral, ou quando surja uma situação aguda de crise económica e social, em que o sector público para fazer face às dificuldades que enfrenta, solicita ou anui a participação da sociedade civil e dos agentes económicos no processo de planeamento e desenvolvimento da cidade. Estão, neste caso, os exemplos das dificuldades das finanças públicas (como sejam os défices no orçamento, diminuição nas receitas devidos a problemas demográficos e de competitividade), ou problemas sociais e demográficos de diversa ordem, como sejam a insegurança, o desemprego, o envelhecimento da população, que a médio prazo colocarão em risco a posição da cidade no sistema urbano.

Por outro lado, o planeamento estratégico deve visar a responsabilização dos indivíduos, susceptível de assegurar no longo prazo o desenvolvimento durável do tecido social. Trata-se assim de formar comunidades de habitantes com cultura empreendedora (entendida como valor de responsabilidade individual), pela implementação de um dispositivo complexo de participação no processo de transformação da imagem da cidade. Integrando os indivíduos, as estruturas de representação devem assim contribuir para afastá-los de uma certa cultura de ‘assistencialismo’. De facto, as próprias cidades devem, através da formação, transformar hábitos culturais perniciosos e visões tradicionais tornadas inadequadas. Em muitos casos, são os próprios habitantes que é necessário reconverter [KAISERGRUBER, 2001: 16].

Neste caso, o tecido associativo tem um papel primordial, pois o movimento de cidadãos, constituído por associações de moradores, associações culturais ou laborais, é o germe de uma nova cultura territorialmente adstrita. De facto, a identidade territorial, assim como o consenso e a participação dos agentes sociais é fundamental para o êxito do processo de planeamento [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001: 25]. Deste modo, é imprescindível a presença de associações diversas e uma coordenação das principais forças políticas e sindicais nos debates da formulação dos planos. Todavia, este modo de participação não é suficiente para permitir uma mudança de fundo com carácter didáctico a toda a população, donde a importância da implementação de um exercício de marketing urbano internamente orientado para a difusão das novas ideias.

Este exercício consistirá num processo de definição das potencialidades da cidade que possam ser apreendidas e avaliadas pelos cidadãos e num processo que implique a participação dos agentes sociais organizados. Uma participação dos agentes institucionais, das empresas privadas, dos poderes públicos que sejam capazes de criar as condições de uma nova fase de crescimento, que tenha os seus alicerces nos desafios da globalização e da sustentabilidade, nomeadamente a aposta nas novas tecnologias e na sociedade/economia do conhecimento.

Assim, desde logo é necessário estabelecer um processo de concertação com os principais parceiros, ou seja, os agentes cuja cooperação e envolvimento são necessários para a posterior



implementação do plano. Alguns autores falam em ‘diálogo’, no entanto, os vários agentes e parceiros não estão todos no mesmo plano de igualdade, que é o principal pressuposto para ocorrer o diálogo. Assim, devido às relações de poder assimétricas convém, em vez disso, falar em concertação e processos de elaboração de acordos. Para atingir esses acordos, o processo de planeamento estratégico necessita de um elemento motor, por forma a coordenar e promover o processo, dotando-o de um carácter integrado. Função esta que pode ser desempenhada pela equipa técnica ou pelo município.

Neste sentido, o processo de desenvolvimento deve basear-se na promoção de novos laços de solidariedade e cooperação numa óptica que concilie a eficácia económica com a coesão social, a preservação ambiental e a democracia deliberativa.

#### ***4.1.4 - O processo de elaboração dos planos estratégicos***

Após a análise dos aspectos metodológicos e organizativos do processo de planeamento estratégico, neste ponto procede-se à descrição e comparação da estrutura e conteúdo dos planos estratégicos, na medida do possível através da sua leitura, das principais premissas, diagnósticos (realidades e perspectivas das cidades) e dos objectivos, estratégias, medidas e acções que nortearam a experiência de planeamento estratégico em cidades de média dimensão.

Num tema como o presente poder-se-ia optar por múltiplas formas de analisar os planos estratégicos. No entanto, devido à escassez de tempo, há que centrar a análise naquilo que parece indispensável e esteja mais indicado para um trabalho desta natureza. Desta forma, optámos por efectuar uma análise crítica dos planos no que respeita à coerência da sua estrutura (pois as questões preliminares do que deve ser um plano estratégico, a terminologia, os mecanismos de acompanhamento e a metodologia adoptados, já foram tratados nas secções anteriores), bem como o grau de realização das medidas.

Assim, nesta abordagem, os planos são analisados de forma individual, e quando possível e necessário, os dados estão estruturados de forma a comparar e apresentar um raciocínio coerente. Para tal, elaborou-se um quadro analítico que procura traçar as diferentes considerações incluídas em cada uma das divisões que constituem os planos estratégicos.

Por um lado, a análise foi constituída por aquilo que se pode considerar como denominador comum da estrutura dos planos estratégicos das diversas cidades objecto de estudo, embora com estruturas diferentes, apresentam um conjunto de pontos em comum, os quais divergem, muitas vezes, apenas na sua designação. Deste modo, a análise fundamentou-se na seguinte divisão da estrutura dos planos estratégicos:

- ? *Diagnóstico* – avaliação da situação actual das cidades, constando de um exercício de *avaliação externa* das perspectivas de desenvolvimento da cidade, com vista à identificação

das principais ameaças (perspectivas de evolução que sejam prejudiciais para a cidade) e oportunidades (perspectivas de evolução que se apresentem potencialmente vantajosas) que se colocam a esse desenvolvimento; um exercício de *avaliação interna* das mesmas perspectivas de desenvolvimento futuro, realizado com base na identificação dos principais pontos fracos (debilidades consideradas como obstáculos ao desenvolvimento) e pontos fortes (características da cidade consideradas como potencialidades para o desenvolvimento urbano) revelados pela cidade para combater e aproveitar eficazmente as já mencionadas ameaças e oportunidades suscitadas pelas tendências de evolução mais recente;

- ? *Objectivos* – definição em abstracto dos resultados a atingir;
- ? *Estratégias* – linhas de acção prioritárias que visem atingir os objectivos definidos para a cidade;
- ? *Projectos/Acções* – propostas de realizações efectivas.

Por outro lado, a análise dos projectos/acções é efectuada através de um conjunto de temas, que foram divididos pelos sectores englobadores, nomeadamente: governância urbana; ordenamento/acessibilidade; qualidade de vida/ambiente urbano; fomento das actividades económicas (economia urbana). Contudo, nesta divisão encontraram-se, devido à natureza integrada de algumas acções, diversos casos em que a mesma referência abrange várias categorias.

#### 4.1.4.1 - **Análise do conteúdo dos planos estratégicos**

Neste ponto tenta-se encetar uma análise comparada dos vários planos estratégicos, caracterizando para tal a sua estrutura. Esta avaliação pretende, por um lado examinar a adequabilidade dos planos à realidade concreta e, por outro, tecer algumas considerações quanto ao conteúdo expresso dos mesmos.

##### 4.1.4.1.1 - *Diagnóstico das cidades médias*

No processo de planeamento estratégico, o diagnóstico estratégico identifica oportunidades e ameaças (ou estrangulamentos), os pontos fortes e os pontos fracos que caracterizam as realidades sócio-económica, urbana e territorial de uma cidade, de forma que se definam as linhas estratégias de intervenção que são concretizadas na prática, através de medidas e acções. Pensa-se a cidade como o resultado de uma multiplicidade de vectores que mutuamente se influenciam e, nesse movimento, podem atenuar debilidades reconhecidas e valorizar recursos e potencialidades existentes e/ou mobilizáveis.

Quase todos os documentos de estratégia analisados contêm um diagnóstico das potencialidades e debilidades da cidade (e às vezes do município e da região, ou ainda do sistema urbano), os estrangulamentos que têm condicionado o progresso e afirmação da cidade e estratégias de intervenção por forma a enfrentar o futuro com sucesso.

De uma forma geral, não é distinguida com rigor a análise interna (pontos fortes e pontos fracos) da análise externa (oportunidades e ameaças), sendo preferida, com frequência, a distinção entre potencialidades e debilidades que a cidade apresenta ou se apresentam à cidade.

*Grosso-modo*, o território português caracteriza-se por acentuadas assimetrias regionais (litoral congestionado e interior despovoado) e uma bi-macrocefalia urbana (materializada no contraste entre as duas áreas metropolitanas e o restante território). À escala europeia, as cidades estudadas situam-se numa região periférica, caracterizadas por uma debilidade e desequilíbrio da urbanização, com uma população residente compreendida entre os 20.000 e os 50.000 habitantes (Figura 4.4). Nas últimas décadas foram afectadas por novos problemas, que são referidos nos diagnósticos, sendo o resultado de dinâmicas territoriais que alteraram não só a sua dimensão e a sua estrutura interna como as relações com o território envolvente. Estas transformações configuram uma série de oportunidades e riscos para o desenvolvimento de cada cidade e para o reforço da sua capacidade competitiva e de atracção.

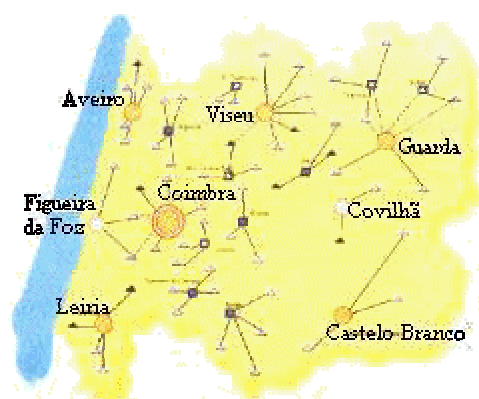


Figura 4.3 – Principais cidades da Região Centro  
(Fonte: <http://www.mun-guarda.pt/economia.htm>).

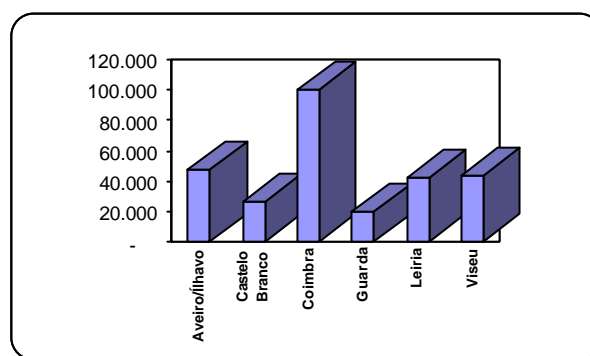


Figura 4.4 – População residente nas capitais de distrito da Região Centro, 1991 (Fonte: INE, 1991).

Todavia, como a elaboração destes planos foi enquadrada pelo PROSIURB, programa que valorizou os aspectos físicos e infra-estruturais das cidades, e por serem planos ainda de iniciativa das Câmaras Municipais, entidades responsáveis, na cidade, por esses mesmos aspectos, as questões de ordem infra-estrutural apresentam um carácter mais evidente, pois as questões do fomento da economia urbana e outras de cariz imaterial, como, por exemplo, as vertentes de ordem social, cultural e institucional apresentam um diagnóstico muito limitado. Todavia, como a maioria dos Gabinetes de Cidade integrava representantes de associações empresariais, poderiam ter potenciado e incrementado a discussão em torno de assuntos relativos ao desempenho dessas actividades, abordando esta questão de forma mais ampla.

Por outro lado, o diagnóstico de áreas sectoriais como sejam o saneamento básico, a recolha de resíduos sólidos, o abastecimento de água, a circulação e os transportes, sendo domínios, em

grande parte, da competência das autarquias, deveriam ter sido tratadas de forma mais cuidada e, posteriormente, objecto de soluções estratégicas mais inovadoras.

No seu conteúdo, o diagnóstico dos planos analisados, aparece, na maioria dos casos, sob a forma sectorializada, onde os domínios de análise adoptados coincidem com os habitualmente tratados nos PMOT (demografia, economia, acessibilidades, infra-estruturas, equipamentos, etc.), mas abordados, de uma forma geral, mais em termos de diagnóstico do que de caracterização. Sendo, posteriormente, sintetizado em uma grelha de oportunidades/pontos fortes e de ameaças/pontos fracos, ou, mais sinteticamente em uma grelha de oportunidades e estrangulamentos. Outros planos abordam temas mais inovadores como sejam a gestão municipal, o contexto institucional e administrativo, as questões de imagem da cidade e do ambiente urbano, ou ainda o contexto económico. No entanto, de uma forma geral, nos diagnósticos foi dada maior importância à identificação das potencialidades/oportunidades, menosprezando-se o conhecimento das debilidades/ameaças (ou pelo menos a sua divulgação). Deveria ter-se procedido à hierarquização das ameaças com base na probabilidade da sua ocorrência e na sua perigosidade.

Além disso, seria útil, durante esta etapa, efectuar uma avaliação do meio político local. Em muitos casos, formular um novo plano é um acto político e, deste modo, é impossível ignorar o ambiente político. Compreender o contexto político e os pontos de vista da sociedade em sentido amplo poderá fornecer uma indicação de como o público e a comunidade aceitarão e apoiarão o plano. Para avaliar o contexto político, os grupos de planeamento, poderão determinar: os actores, as motivações, as crenças, os recursos e o território. A posição de cada um destes factores como limitações ou como recursos necessitam de ser contemplados. Em áreas onde existe fraco apoio é necessário despendar mais tempo e esforço para ajudar a construir os recursos e apoios políticos. Uma discussão destas barreiras potenciais durante a fase de planeamento pode ajudar a preparar o grupo de planeamento para qualquer problema que possa surgir na obtenção de fundos, publicidade, facilidades ou outros recursos, bem como, fornece conhecimento a áreas de apoio não identificadas previamente no processo de planeamento.

Além disso, o diagnóstico deve abordar o estudo das possibilidades actuais e futuras, as vulnerabilidades (nomeadamente as de ordem estrutural), o estudo dos concorrentes actuais, compará-los entre si e classificá-los, determinar os obstáculos possíveis, os apoios e os riscos (actuais e potenciais) que outras cidades poderão levantar para a consecução das nossas metas de longo prazo<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> A divulgação de alguns aspectos do diagnóstico (nomeadamente os pontos fracos e as ameaças), dos objectivos a alcançar e das estratégias a empreender poderão ter um efeito negativo, uma vez que se estão a mostrar as 'regras do jogo' que poderão ser aproveitadas pelos concorrentes. No entanto mantê-los em sigilo também não permite uma

A etapa de diagnóstico merece uma atenção especial no planeamento estratégico, cujo processo se pretende pragmático e com resultados concretos. Uma vez que, evitando a análise exaustiva dos assuntos, pela sua envergadura, a etapa diagnóstica deverá ser eficiente na detecção das questões com maior relevância para o desenvolvimento da cidade. Assim sendo, o diagnóstico deverá concentrar os esforços quer nos pontos mais fracos, quer nos aspectos mais positivos. No entanto, além de salientar os aspectos mais prementes, deve servir como observatório da cidade, nomeadamente através da recolha sistemática e actualizada de dados que poderiam ser arquivados em base informática e disponibilizados aos interessados. Por forma a mobilizar os agentes é necessário produzir e transmitir conhecimento sobre as condições diagnosticadas. Neste caso, as ameaças poderão ter uma força bastante unitária e mobilizadora [AMDAM, 1999], pois se forem sentidas alertarão os intervenientes para a urgência em agir.

Desta forma, é crucial que os problemas e as suas causas sejam definidos não só pelos planeadores, mas também pelas pessoas mais afectadas, de forma a minimizar a probabilidade do plano falhar. Frequentemente o fracasso do plano deve-se ao facto de os planeadores não considerarem as situações das pessoas afectadas.

Os participantes, nesta etapa, podem ser activamente envolvidos quer contribuindo com as suas perspectivas nas questões que necessitam de ser respondidas, bem como na ponderação do grau da necessidade das medidas.

A definição das necessidades é um importante começo do planeamento participativo porque é uma das primeiras oportunidades onde os participantes e *stakeholders*<sup>89</sup> apreendem as múltiplas facetas do problema. Como resultado desta componente, os membros do grupo de planeamento devem ser capazes de ver como os factores estruturais contribuem para a existência de tais problemas. O envolvimento na definição das necessidades ou desafios bem como na finalidade do programa/projecto também permite à equipa de planeamento compreender abertamente os limites do programa e aprender a lidar com novos desafios que possam ser barreiras futuras ao seu sucesso.

Todavia, a parte mais difícil em implementar esta componente é decidir quais as necessidades ou problemas que o programa deve considerar. Cada *stakeholder* e participante envolvido no processo poderá ter uma ideia diferente. Resolver estas diferenças leva tempo e possivelmente múltiplas reuniões. Contudo, resolver estas diferenças logo na primeira fase do processo de planeamento ajudará a definir claramente a finalidade do programa. Não é necessário

---

consciencialização interna por parte dos agentes urbanos e dos cidadãos, em geral, das debilidades presentes e ameaças potenciais que se apresentam e que urge ultrapassar.

<sup>89</sup> Os participantes são todos os indivíduos que de uma forma ou de outra contribuem no processo de planeamento, enquanto que os *stakeholders* são, em número mais reduzido, pois, são as partes mais directamente envolvidas no processo de desenvolvimento urbano em causa.

um acordo completo nas necessidades e finalidade do programa nesta etapa, pois os passos subsequentes ajudarão a melhor definir e aperfeiçoar estas ideias. Conquanto, neste ponto, os mediadores devem ser transparentes com os participantes acerca de qualquer limitação existente ou parâmetros que sejam adicionados ao processo de planeamento e/ou no programa a ser desenvolvido.

Além da avaliação das necessidades e problemas dos participantes é necessário considerar os seus recursos e potencialidades. Neste contexto inicia-se com os recursos possuídos e controlados pelos participantes. Posteriormente consideram-se os recursos que estão fora do seu controlo (tais como os fundos de financiamento). Um inventário dos recursos disponíveis para a implementação do programa é um passo importante na determinação do que existe e em evitar a sua duplicação.

#### *4.1.4.1.2 - Estratégias de desenvolvimento*

Tendo presente o balanço de condicionantes e oportunidades que constitui o quadro de referência de evolução actual e futura da cidade (diagnóstico), os planos estratégicos apresentam um conjunto de linhas estratégicas de desenvolvimento, onde são fixados os Objectivos/Metas /Linhas de Estratégia/Apostas Estratégicas/Eixos Estratégicos (a terminologia é variada e de uma forma geral pouco consistente, aparecendo objectivos em determinados planos que são linhas de estratégia ou até medidas para outros), onde são apresentadas as condições gerais para implementar um rumo de mudança.

Atendendo a que a economia mundial está concentrada num sistema urbano de grandes áreas metropolitanas da denominada 'tríade' (UE, EUA e Japão), que se interligam formando uma rede densa de relações económicas. As cidades consideradas neste estudo situam-se numa clara posição periférica, pelo que a estratégia fundamental deverá melhorar a sua ligação ao sistema urbano europeu, devendo encontrar mecanismos de resposta perante a concorrência económica global. Dentro dos limites institucionais, as cidades têm que encontrar formas de se tornarem mais inovadoras e empreenderem estratégias alternativas, ao demonstrarem recursos e potencialidades de localização de actividades económicas que lhe permitam competir no mercado mundial.

Necessitam de articular curto e longo prazos numa mesma dialéctica. O tempo longo é o da estratégia, do processo de transformação urbana. O tempo curto é aquele que deve responder às aspirações legítimas dos habitantes, no que concerne às melhorias imediatas. No entanto, este deve inscrever-se numa estratégia de longo prazo, dar um sentido ao projecto global, fomentar novas potencialidades de transformação e de evolução. A exigência da continuidade supõe a existência de um acompanhamento perene e estruturado, como adiante se defenderá.

No plano estratégico, o **Objectivo Central**, representa a síntese do Projecto de Cidade, ou a meta a alcançar. Esta meta é definida a partir da ideia de cidade já formulada. Desta forma, os objectivos centrais dos planos analisados são:

Aveiro	Viseu (*)	Guarda	Castelo Branco	Leiria / MG
<i>Aveiro – uma cidade com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, que se afirma como centro de intermediação entre a região e o exterior, e como pólo de dinamização económica, social, cultural e desportiva.</i>	<i>“...Viseu cumpra a «herança» de catalisador de uma região integrada, salvaguardando a qualidade intrínseca do seu meio urbano, permanentemente aberta e estruturada, onde a inovação e a cultura aponte para uma redescoberta nacional e internacional”.</i>	<i>Reforçar a posição da Guarda no sistema de cidades da Região Centro / Raia, rompendo o tradicional isolamento, promovendo a qualidade de vida, a solidariedade e a competitividade com base nos recursos próprios e nas vocações específicas.</i>	<i>Castelo Branco – uma cidade moderna e competitiva de articulação do Arco Urbano do Centro Interior.</i>	<i>Desenvolvimento e reforço de uma forte aglomeração urbana, multipolar, hierarquizada e relacional tendo como elemento o eixo Leiria-Marinha Grande e complementarmente a restante rede do território da Alta Estremadura.</i>

(\*) O objectivo geral não está explícito no plano.

O Objectivo Central do plano estratégico da cidade de Aveiro, tem uma visão mais ampla e aposta na inovação do seu tecido produtivo e institucional, sem descuidar a qualidade de vida dos seus habitantes. Apresenta, pois, uma visão explícita de futuro tendo como meta a sustentabilidade urbana. O caso de Viseu, tem presente um rumo com vista a recuperar o tempo perdido, apostando na qualificação urbanística, na abertura dos seus habitantes, empresas e instituições, nas múltiplas dimensões, onde o resultado e o instrumento do desenvolvimento é a aposta numa nova cultura da inovação. Contudo, esta ambição não se traduz nas medidas formuladas. A meta da Guarda é a mais árdua e, ao mesmo tempo, ambiciosa, pois é a cidade que parte de uma posição menos privilegiada, historicamente isolada, novas oportunidades se lhe abriram na última década, de forma que as palavras chave da sua estratégia de desenvolvimento são a solidariedade, a competitividade e o desenvolvimento endógeno, baseado no aproveitamento dos próprios recursos, bem como a aposta numa maior cooperação transfronteiriça. O objectivo central do PEC-CB é bastante genérico, mas visa, em última instância, apostar na competitividade e na cooperação com outras cidades do Arco Urbano do Centro Interior (nomeadamente com as cidades da Guarda, Covilhã, Fundão e Portalegre ). A aposta do eixo urbano de Leiria-Marinha Grande e do Sistema Urbano da Alta Estremadura (englobando ainda a Batalha, Porto de Mós e Ourém), é na articulação das suas localidades constituintes, com vista a criar uma aglomeração urbana coesa e competitiva, que, através das economias de aglomeração, seja uma alternativa à Área Metropolitana de Lisboa.

Por tudo isto, a visão estratégica necessita de ser temperada com realismo, mas também deve ser audaz e inovadora, baseada na história, carácter e potencialidades da cidade. Essa visão deve ser financeiramente exequível, ter o apoio da comunidade e ser concebida com base em recomendações de profissionais.

As **Linhas Estratégicas** (também designadas por Metas fundamentais/Domínios estratégicos de intervenção/Ideias de desenvolvimento/Vectores estratégicos) correspondem aos caminhos a percorrer para conduzir uma cidade da situação actual até aos horizontes ambicionados, ou seja, às vias escolhidas para as transformações que terão de ser realizadas para tornar a cidade mais competitiva e solidária. Esquemáticamente, podemos agrupar as Linhas Estratégicas dos planos da seguinte forma:

Aveiro	Viseu	Guarda	Castelo Branco	Leiria / MG
1- Aveiro, cidade de serviços qualificados	1- Melhoria da qualidade do meio urbano	1- Melhorar a qualidade de vida urbana	1- Reforçar a coesão social e urbana de Castelo Branco – uma cidade solidária	1- Reestruturação e modernização do sistema urbano
2- Aveiro, cidade atractiva e solidária	2- Reforço da coesão intra-regional	2- Guarda, cidade sem barreiras e sem fronteiras	2- Promover a dinamização do espaço urbano tradicional e consolidar as novas áreas de expansão – uma cidade atractiva para viver	2- Promoção e revitalização económica dos centros urbanos
3- Aveiro, cultural e desportiva	3- Reforço da integração supra-regional	3- Modernizar a base económica da cidade	3- Criar as condições necessárias à sustentação da base económica – uma cidade com uma economia dinâmica e aberta	3- Reforço da inserção nacional e internacional dos centros urbanos
4- Ria, espaço de identificação e diferenciação territorial de Aveiro		4- Guarda cidade saudável, de turismo e de desporto	4- Promover a integração e a solidariedade regional – uma cidade capital regional	4- Promover a requalificação e melhoria do ambiente urbano e reforço da coesão económica e social das cidades
5- Aveiro, rótula regional			5- Modernização dos serviços municipais na óptica do utilizador – uma Câmara moderna e eficiente	5- Melhorar a eficácia das intervenções sobre o território e promover a cooperação inter-institucional
6- Aveiro, um projecto colectivo para o século XXI				6- Salvar o património construído

Nos planos estratégicos cada linha estratégica consta de vários objectivos, sendo estes divididos em sub-objectivos, correspondendo-lhe os projectos/acções respectivos para a sua implementação.

A maioria dos **objectivos estratégicos** presentes nos planos possui um carácter algo generalizado, onde predominam as temáticas do ambiente urbano e da melhoria da qualidade de vida, por um lado, e a promoção da imagem da cidade, por outro, pois são objectivos bastante genéricos e com elevado grau de transversalidade.

Com um carácter mais específico surgem os objectivos relacionados com a acessibilidade e a melhoria das condições de circulação e do trânsito. Além disso, não são de desprezar os objectivos de planeamento e gestão urbana, de revalorização dos tecidos urbanos consolidados e a qualificação das áreas de expansão mais recente.

Em termos de promoção da economia urbana, são de destacar os objectivos inerentes ao desenvolvimento das actividades económicas, nomeadamente no que se refere à captação de capital externo à região ou, ainda, à potencialização dos recursos endógenos (recursos naturais, turismo, etc.).



Contudo, na formulação de objectivos, os planos estratégicos deveriam procurar incluir objectivos que ultrapassem o carácter vago e generalista das preocupações com a “*melhoria da qualidade de vida*”, a “*melhoria da qualidade do ambiente*” ou “*preparar a cidade para o século XXI*”, ramificando-se em objectivos mais específicos e sectoriais.

A indeterminação dos objectivos impossibilita, deste modo, a avaliação do sucesso posterior do plano. Deste modo, os seus objectivos deverão ser bastante específicos e determinados de forma que se dirijam às necessidades ou problemas que o plano visa resolver.

Fazendo interagir as possibilidades e as vulnerabilidades com os obstáculos, apoios e riscos que os concorrentes levantam à consecução das metas de longo prazo, definem-se os objectivos: possibilidades e apoios a explorar, vulnerabilidades a corrigir, obstáculos a superar (vencer ou contornar), ameaças actuais a vencer e ameaças potenciais a neutralizar no futuro. As ameaças actuais a vencer e as ameaças potenciais a neutralizar no futuro vão conduzir aos objectivos estratégicos básicos [LOUREIRO DOS SANTOS, 1983].

Os objectivos de curto prazo devem ser comparados com os objectivos de longo prazo, a fim de detectar qualquer distorção existente e confirmar a sua conjugação. Além disso, a análise dos objectivos visa a sua hierarquização<sup>90</sup> e a determinação das contradições entre si a fim de as resolver. Estas contradições dos objectivos entre si constituem fraquezas do próprio processo de planeamento estratégico, sob pena de ineficácia e, ao mesmo tempo, poderão ser aproveitadas pelos concorrentes<sup>91</sup>.

Além disso, na determinação dos objectivos é necessário, adaptar os meios aos fins no que respeita aos objectivos de longo prazo e, por outro lado, a adaptação dos fins aos meios no que respeita aos objectivos de curto prazo. Ou seja, estes são os objectivos alcançáveis com os meios imediatamente disponíveis – ou disponíveis em prazos compatíveis –, cuja definição e prossecução é um caminho para atingir os objectivos de longo prazo (ou metas).

Os objectivos a atingir deverão surgir de uma forma natural durante a discussão dos participantes. A sua definição, não só fornece uma estrutura geral do plano, mas também ajuda na sua avaliação futura. De facto, o planeamento por objectivos força o decisor a pensar de forma explícita acerca dos fins desejados, confrontar os valores básicos e antecipar o futuro com a perspectiva de longo prazo [NICHOLS, 2002: 8].

---

<sup>90</sup> A hierarquização dos objectivos consiste na indicação da sua prioridade. Nesta hierarquização assume especial relevo a definição de ‘objectivos-encruzilhada’, aqueles cuja consecução arrasta a consecução de muitos outros [LOUREIRO DOS SANTOS, 1983]. Este é um dos aspectos da preocupação em distinguir o essencial do acessório que deve estar presente ao longo de todo o processo de planeamento estratégico.

Nesta etapa os participantes poderão não concordar com os objectivos do plano. Se tal acontecer poder-se-á criar uma situação de tensão e dissensão no grupo de planeamento. Se possível, é neste ponto que essas diferenças de opinião necessitam de ser trabalhadas de forma que o plano seja coerente. Contudo, à medida que o plano vai sendo implementado e monitorizado, os objectivos e finalidades poderão ser alteradas.

Em planeamento estratégico, as **estratégias** constituem o caminho mais rápido e eficaz para atingir os objectivos formulados. Esta fase corresponde à escolha dos meios e processos capazes de atingir cada objectivo estratégico. A partir da análise das estratégias de desenvolvimento urbano dos planos estratégicos, é possível vislumbrar os domínios prioritários de desenvolvimento de cada cidade considerada. Verifica-se que, ao nível da distribuição das estratégias pelos vários domínios de actuação, existe uma valorização daquelas que abrangem as questões do planeamento urbano e da circulação, bem como do aumento da competitividade e de afirmação regional da cidade. De resto, estas questões mereceram, igualmente, destaque no respeitante à sub-secção dos objectivos.

Na sua maioria, as estratégias visam corrigir os estrangulamentos apontados na definição dos pontos fracos e das ameaças. A requalificação urbana das periferias e a valorização das áreas urbanas mais antigas são frequentemente citadas por diversos planos estratégicos, ou seja, a erradicação dos 3 «D»: *despovoamento*, *desvitalização* e *degradação*, que afectam o centro das cidades. Estratégias de descentralizar a cidade (dotar as periferias de infra-estruturas e equipamentos que lhe confirmam uma maior urbanidade) e de valorização do património histórico, são exemplos da procura de um modelo urbano mais equilibrado. De facto, a sustentabilidade exige o aproveitamento e reciclagem dos terrenos urbanos e a reconstrução da cidade sobre ela própria em vez de prosseguir a sua expansão periférica [AVRIL *et al.*, 1998: 5]. No entanto, esta política de requalificação, frequentemente, contraria os argumentos económicos, por isso, só poderá ser empreendida através de uma intervenção pública. O estado deve desempenhar o papel de animador e de impulsionador para desenvolver instrumentos adaptados, velar pela sua boa utilização, mobilizar os profissionais e os operadores, favorecer a inovação e a troca de experiências.

Por outro lado, as estratégias relativas ao tráfego e circulação dentro da cidade salientam a melhoria da rede viária, bem como o aperfeiçoamento do sistema de transportes públicos, a melhoria dos percursos pedonais e cicláveis, e ainda a questão do estacionamento no centro da cidade.

Quanto à economia urbana, são focadas estratégias ligadas ao turismo e à promoção de actividades económicas específicas. Outras menções prendem-se com a promoção de actividades

---

<sup>91</sup> Segundo LOUREIRO DOS SANTOS [1983], a eliminação de tais contradições poderá ser feita renunciando a um dos termos (comportando sacrifícios), encontrando uma síntese (nem sempre possível), ou se adia a decisão, embora corresponda a perder a iniciativa.

produtivas tradicionais e relacionadas com a valorização dos recursos naturais, a inovação tecnológica, a deslocalização das actividades industriais das áreas de expansão urbana, etc.

Assim, como forma de melhorar as vantagens comparativas das cidades, fomentando os factores de atractividade, os planos estratégicos tiveram como opções estratégicas, principalmente a melhoria da acessibilidade através da construção de infra-estruturas, bem como a melhoria das condições de vida, através da construção de equipamentos diversos.

Todavia, na maioria das vezes não são avaliadas as reais capacidades dos actores em termos de recursos humanos, capacidade organizativa e financeira, assim como a sua predisposição em colaborar e participarem no desenvolvimento urbano ou regional. Por isso, definem-se estratégias e acções sem tomadores. Por outro lado, define-se um leque extenso de estratégias e de acções, sem indicação de prioridades, e não se salientam os reais projectos estruturantes e inovadores (salvo Aveiro). De resto, na formalização das estratégias descuro-se o que é estruturador e o que faz a diferença, a especificidade e melhoria da competitividade. Pois, a proposta de uma estratégia de desenvolvimento urbano não deverá ser nunca um somatório de interesses, mas sim a resultante de um conjunto de estratégias emergentes, delineada de forma coerente e avaliada considerando a capacidade de acção dos agentes de intervenção urbana.

Assim, os projectos de cidade apresentados são pouco integrados e estruturados. Aumentar a sustentabilidade das cidades médias passa por uma maior mobilização das populações em torno de ideias fortes e estratégicas e projectos estruturadores, evitando as exaustividades desnecessárias e as generalidades.

A componente de participação e de intervenção da sociedade civil tem fraca expressão na definição de estratégias, o que compromete a coesão social e territorial. A participação é uma componente fundamental do planeamento estratégico, mas os documentos de estratégia foram elaborados em períodos demasiado curtos para permitirem uma auscultação das populações. Por outro lado, participação em Portugal tem, sobretudo, significado aprovação *a posteriori* e não um trabalho real de conversação e negociação com as populações, como anteriormente salientámos.

Os planos funcionam como processo estruturante de deliberação de estratégias e definição de prioridades, mas não garantem uma resposta organizada com vista à sua implementação. As capacidades financeiras e a estrutura organizativa das instituições não foram avaliadas de forma a preverem as capacidades de implementação e monitorização das estratégias e acções propostas.

Além disso, continuam-se a valorizar os investimentos materiais, sem preocupações de integração estratégica e de promoção dos investimentos imateriais, privilegiando mais o número de projectos dependentes das fontes de financiamento existentes do que a selecção do que é estratégico. Assim, a dependência e a aposta em não perder fontes de financiamento a fundo

perdido têm dominado de forma caótica as prioridades locais. Em vez disso, as estratégias, deveriam ter sido definidas a partir de um processo de análise, em que as avaliações exaustivas deveriam dar lugar às avaliações estratégicas. Acrescente-se que, a construção do futuro está, muitas vezes, demasiadamente ancorada ao presente e mostra poucas ligações às realidades sociais e económicas ou ao contexto político e institucional da cidade em causa. Além disso, se a definição das linhas de estratégia é construída a pensar no longo prazo, negligencia a avaliação dos respectivos impactes e da sua relação com as dinâmicas sócio-económicas e territoriais.

Ao negligenciar a avaliação dos impactes das estratégias propostas, assiste-se a uma ausência de medidas de controlo dos resultados. De facto, conquanto seja generalizada a ideia do plano estratégico como processo que exige constante acompanhamento e monitorização, de uma maneira geral, os objectivos e estratégias são definidos de forma muito genérica, consequentemente de difícil monitorização, e raramente são explicitadas e estudadas as relações de compatibilidade e sinergia existentes entre os diferentes objectivos e medidas avançadas. Além disso, assiste-se a uma ausência de relações claras entre as acções e os objectivos e destes entre si, e o facto de na maioria dos casos o acompanhamento dos planos não ser uma função imputada a uma estrutura técnica concreta dificulta a possibilidade de se proceder a um acompanhamento que ultrapasse a simples constatação das medidas e acções que são postas em marcha. Deste modo, na definição das estratégias há que ter em conta a sua capacidade de controlo. Pois, se se introduzirem propostas não controláveis, elimina-se a viabilidade de todo o plano, visto que a responsabilidade e exequibilidade deixam de ser os elementos centrais.

Assim, muito poucas cidades, antes de iniciarem o processo de planeamento, foram capazes de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que reconheceria o princípio de que o planeamento estratégico é um processo cíclico e contínuo, sujeito a retroacções e revisões constantes. Em vez disso, a maioria das estratégias foram implementados mediante projectos pontuais e isolados.

Segundo ROSA PIRES [2001], existe ainda a ideia prevalecente de que uma estratégia de desenvolvimento deve estar ligada à dimensão económica e aos projectos físicos emblemáticos. A necessidade de considerar a exclusão social, as questões ambientais ou valorizar a identidade da comunidade como sendo preocupações centrais de uma estratégia de desenvolvimento é ainda uma novidade para muitos agentes locais.

Existem, pois, deficiências de análise e de estratégia sobretudo nas componentes ambientais, culturais e sociais dos planos, devido a estruturas técnicas incipientes. Todavia, em alguns planos a definição de estratégias é possível salientar alguns aspectos positivos:

- ? Crescente importância dos sectores económicos, infra-estruturais de apoio das actividades

económicas e de acções territoriais que criem as bases para incrementar a competitividade, em vez da aposta exclusiva em infra-estruturas viárias (embora esta seja dominante em algumas cidades devido às carências existentes neste domínio);

- ? Aposta no desenvolvimento dos serviços avançados às empresas e de outras medidas de cariz imaterial;
- ? Criação de alianças territoriais que ultrapassem as divisões administrativas. Como consequência deste facto, os planos deixam de ter uma abordagem isolada, mas sim de conexão com o exterior (no caso dos sistemas e eixos urbanos);
- ? Consideração dos cenários de desenvolvimento futuro, não como um guia para o desenvolvimento das forças endógenas, mas sim como um elemento chave para a sua orientação (consideração do cenário internacional, europeu, ibérico e nacional);
- ? Aposta na qualidade da administração pública e dos serviços prestados por esta. O fomento das sinergias público-privado exige que os serviços das autarquias consigam os mesmos níveis de excelência que se prevêem para o conjunto da economia.

De uma forma geral, as estratégias de desenvolvimento para as cidades de média dimensão deverão ser encaradas segundo três objectivos:

- ? A afirmação das cidades como entidades sustentáveis (em termos populacionais, económicos, ambientais, culturais, de conhecimento e saber);
- ? Promoção das complementaridades entre elas;
- ? A integração dos territórios envolventes, diminuindo o efeito de marginalização, através do estabelecimento de novas parcerias.

Em termos mais específicos, as estratégias de desenvolvimento para as cidades de média dimensão devem:

- ? Buscar um equilíbrio entre tradição e inovação (onde existam saberes-fazeres locais, património, cultura como potencialidade);
- ? Apostar na inovação e na busca de novos mercados (por parte das empresas);
- ? Para facilitar a criação de empresas e a sua implantação local é necessário desenvolver a actividade de *'guichet único'* (tipo 'loja do empresário') e prosseguir a reforma da simplificação administrativa. Esta iniciativa deverá contribuir para aumentar a atractividade do território e assim reforçá-la perante os investidores externos;
- ? Apoiar a criação de empresas e de as acompanhar na montagem do seu projecto e na primeira fase do seu desenvolvimento quando são mais vulneráveis;
- ? Desenvolver sinergias entre empresas, centros de investigação e universidades, para favorecer a difusão de inovações, criando uma cooperação flexível e eficaz;
- ? Visar uma maior integração entre o sistema de ensino, o sistema de formação e o mundo do trabalho;
- ? Construir a 'cidade digital': melhorando a eficiência e a qualidade dos serviços da administração pública destinados às empresas e aos cidadãos.

Há, então, que reforçar a centralidade das cidades face aos seus territórios envolventes e no quadro do sistema urbano, devendo as mesmas atingirem limiares urbanos em termos de qualidade de vida, apostando em especificidades locais e em estratégias inovadoras de valorização da sua imagem e do reforço da sua visibilidade exterior, consolidando um relacionamento bidireccionado das cidades com o seu território de proximidade, capitalizando para as cidades as dinâmicas positivas desse território e, impulsionando, a partir daquelas, a valorização das potencialidades que ele possui, promovendo as actividades económicas e o emprego, envolvendo as autarquias num projecto comum com associações e empresários e valorizar a sua componente lúdica e cultural como forma de atrair novos públicos e reforçar a participação dos habitantes.

Metodologicamente, na fase de formulação de estratégias (ou estudo da situação estratégica), devem-se determinar os processos exequíveis para actuar sobre os pontos sensíveis dos concorrentes e dos cooperantes atendendo aos meios disponíveis. Corresponde à *estratégia ofensiva* (o que, e onde, podemos atacar e como?), ou seja, uma definição geral das modalidades de acção que podem ser adoptados para atingir os pontos sensíveis ou fraquezas dos concorrentes. Num segundo momento analisam-se os nossos meios perante as ameaças externas, definindo uma *estratégia defensiva* (o que há a proteger, contra quem e como?). É necessário, também, considerar as alianças territoriais efectuadas ou a efectuar.

Na definição de estratégias é útil desenvolver cenários com possíveis curso de acção, resultando uma apreciação sobre a viabilidade e eficiência de cada linha de acção, seus reflexos e repercussões e possíveis restrições ou condicionamentos de natureza política e operacional. Ao tomar a decisão estratégica devem-se escolher as linhas de acção e os meios mais rendosos e prever variantes fazendo face a outras actividades previsíveis.

#### **4.1.4.1.3 - Programas, projectos e acções a desenvolver**

Com frequência se apresenta o planeamento estratégico como uma forma de enfrentar as ameaças da globalização situando as cidades, que apliquem esta metodologia, à cabeça de uma corrida na qual as que se situem na cauda seriam cidades perdedoras e, portanto, sem capacidade de oferecer melhores condições de vida aos seus cidadãos. Esta abordagem levou à crítica mais frequente de que os planos estratégicos são excessivamente economicistas, de que só pretendem a competitividade a todo o custo.

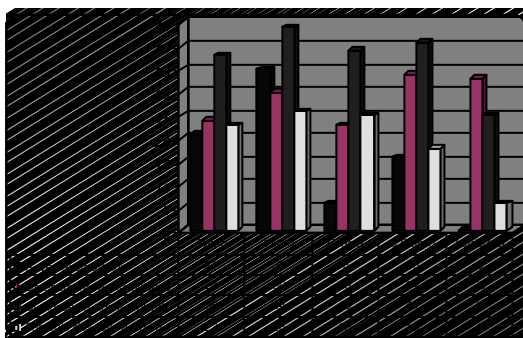
No entanto, a realidade dos planos estudados não é essa, nem deveria sê-lo, pois como foi referido no ponto anterior, ainda são abordados, genericamente, temas muito tradicionais. Pecando, então, alguns destes planos pela sua falta de arrojo, ao não incluírem medidas inovadoras para resolverem problemas antigos e emergentes. Por outro lado, em alguns planos não é perceptível o

salto entre objectivos e a selecção e priorização das acções. Também a passagem do que são os resultados do diagnóstico para a selecção de objectivos não é clarificada.

Desta forma, foi concebida uma matriz de avaliação das acções, que permite uma análise comparada de todas as situações. Classificaram-se as medidas com incidência sectorial, territorial, e quanto ao grau de materialização.

Embora seja difícil isolar cada uma das restantes, pois a implementação de qualquer uma trará efeitos de arrastamento que as influenciará, as medidas ou acções concretas a implementar distinguem-se por vários domínios sectoriais (*Figura 4.5*):

- ? *Governância urbana*: dentro desta categoria englobam-se as acções concernentes ao governo e administração da cidade e da potencialização de sinergias entre o sector público e os sectores privado e associativo, nomeadamente os projectos que visem criar ou fomentar a imagem da cidade; a implementação de redes interurbanas, intercâmbios, geminações; a potenciação e promoção da cidade através de acções de marketing; a concertação de interesses através da participação dos actores locais, ou ainda, a constituição de parcerias ou consórcios que envolvam agentes públicos e privados; restringindo à administração da cidade, consideram-se, também, acções de reorganização dos serviços municipais, ou a criação de novas estruturas orgânicas, que visem a celeridade, a eficiência e a eficácia, através da descentralização ou da desconcentração;
- ? *Ordenamento e acessibilidades*: consideram-se os projectos e acções relativos à construção de infra-estruturas viárias; planeamento e ordenamento do espaço urbano; renovação e reabilitação do tecido construído, preservação do património, e ainda; a mobilidade intra e inter-urbana;
- ? *Qualidade de vida e do ambiente urbano*: agrupam-se as acções relativas à promoção do ambiente urbano; a construção de equipamentos sociais; projectos relacionados com a habitação, lazer, desporto, cultura, saúde, educação, formação profissional e acesso à informação; bem como as acções que visem a coesão social;
- ? *Fomento das actividades económicas*: nomeadamente através de projectos que visem a construção de infra-estruturas e equipamentos de apoio às actividades produtivas; acções conducentes à modernização e inovação do tecido produtivo; serviços avançados às empresas e à população; apoio a sectores económicos específicos e emergentes; realização de feiras e exposições.



**Figura 4.5** – Projectos/acções a implementar (Fonte: *Planos estratégicos urbanos*).

Os planos estratégicos de Leiria/Marinha Grande e da Guarda consideram as acções referentes à governância urbana como sendo exteriores ao âmbito das acções a implementar, uma vez que, no segundo caso, este parâmetro é transversal a todas as etapas do processo de planeamento estratégico, desde a definição da estrutura orgânica até à monitorização das acções. Em outros casos, como em Viseu e Aveiro, constituem cerca de um quinto das acções definidas, embora se admita, desde já, as limitações desta classificação, pois muitas medidas ou são transversais, ou a sua execução terá implicações imediatas ou indirectas em outras categorias. Existe, pois, uma consciência de interdisciplinaridade e complementaridade entre as várias acções. Por exemplo, a promoção da imagem da cidade está intrinsecamente ligada ao património, ao turismo, às acessibilidades, à cultura, ao ensino, ao marketing, entre outros.

Embora as cidades de média dimensão possuam condições favoráveis à oferta de uma boa qualidade de vida, a grande fatia das acções foi para este domínio, uma vez que *“o sucesso ou a qualidade de vida urbana decorre de uma harmoniosa conjugação de dois factores: por um lado serem capazes de dispor dos equipamentos colectivos dum escalão acima da sua verdadeira dimensão e, por outro lado, serem (ainda) capazes de dispor da tranquilidade de um escalão abaixo da sua verdadeira dimensão”* [VIEGAS, 1995].

O conceito de qualidade de vida é bastante controverso, pois conjuga componentes quantitativas com apreciações subjectivas, nomeadamente o nível de vida e o bem estar individual (englobando o acesso à saúde, à educação, à cultura, ao lazer e a segurança), bem como a qualidade do ambiente que rodeia o indivíduo.

Embora as grandes cidades exerçam um poder atractivo, pelas oportunidades de empregos mais bem remunerados e um melhor acesso à cultura e ao lazer, apresentam, também, aspectos repulsivos, como a não satisfação de algumas necessidades incluídas naqueles aspectos mais subjectivos, em que por definição própria variam de indivíduo para indivíduo. Desta forma, é nas cidades de média dimensão que, de uma forma geral, essas necessidades são alcançadas com melhor grau de satisfação. No entanto, estas cidades têm que potencializar estas vantagens, no que respeita, nomeadamente, aos melhores níveis de segurança e de qualidade ambiental. É assim que a grande maioria das acções previstas nos planos estratégicos se inserem neste domínio.

Quanto à qualidade ambiental, as linhas de estratégia presentes orientam-se preferencialmente para a gestão dos recursos ambientais (criação de parques urbanos, investimentos na rede de saneamento e de abastecimento de água, recolha de resíduos sólidos, arranjos paisagísticos, etc.). No entanto, os planos basearam-se mais na tónica do controlo reactivo das situações mais problemáticas do ponto de vista do ambiente urbano e menos no seu controlo



pró-activo, apostando na prevenção, considerando o ambiente como factor contribuinte do desenvolvimento.

Em menor grau são contempladas as componentes relativas ao fomento da economia urbana e regional (*Figura 4.5*). A eficiência económica privilegia a optimização dos recursos internos (estrutura comercial, estruturas de ensino, formação e investigação e serviços existentes na cidade), desvalorizando as implicações da globalização da economia. Em menor grau, algumas medidas estão orientadas para as questões da internacionalização e inovação, mas demonstram fraca sensibilidade aos impactes destas opções.

A equidade social é abordada de uma forma pouco integrada e direccionada para elevados investimentos materiais (intervenção nos domínios da habitação, saúde, educação e investimentos em equipamentos). O ordenamento territorial está presente em quase todos os planos, mas só ao nível dos investimentos materiais (investimentos de carácter físico: rede viária, reabilitação física de edifícios, etc.), uma vez que as medidas de animação e integração urbana são debilmente abordadas.

Quanto à **escala territorial**, a integração regional, supra-regional e internacional, mais concretamente o posicionamento de cada cidade relativamente ao seu território regional, o seu posicionamento no sistema urbano nacional e a integração em espaços mais alargados (trans-fronteiriços, comunitários ou outros), é abordada, na maioria das vezes, de uma forma demasiado abrangente, sobressaindo mais uma lista de boas intenções do que estratégias de integração e intensificação de relacionamentos entre os vários territórios.

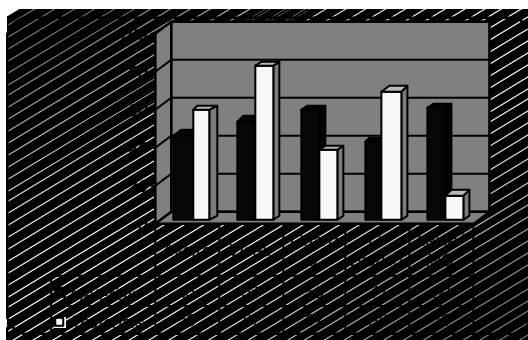
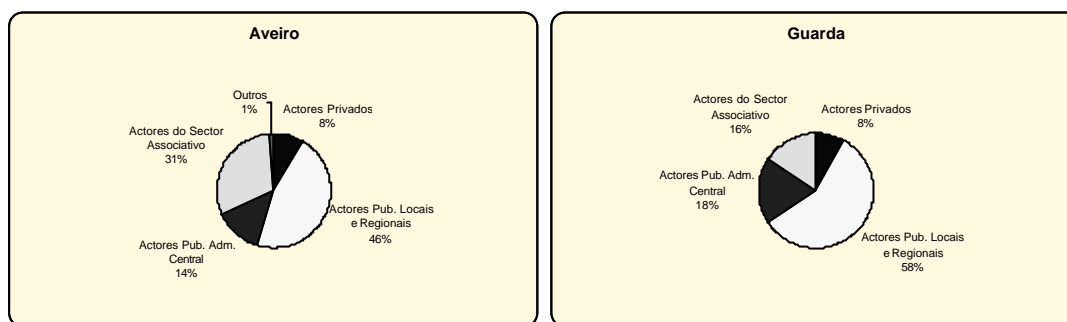


Figura 4.6 – Grau de materialização dos projectos/acções (Fonte: *Planos estratégicos urbanos*).

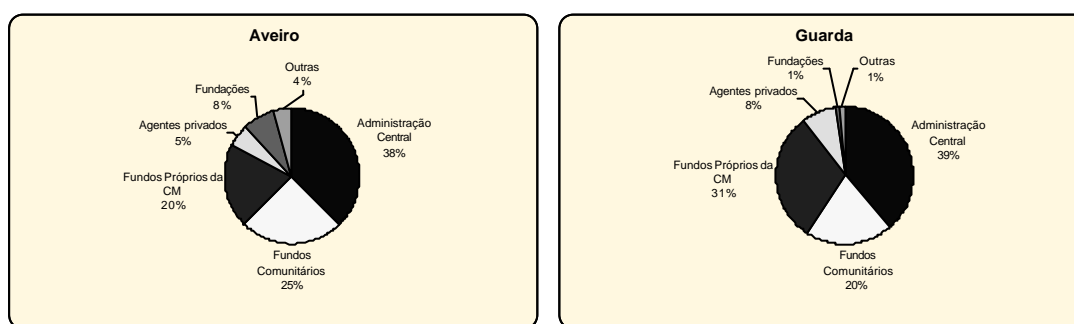
Quanto ao **grau de materialização**, distinguimos as medidas de cariz material (construção de infra-estruturas e equipamentos, ...), das imateriais (programas de sensibilização, promoção, divulgação, utilização dos equipamentos e das infra-estruturas,...). No entanto, a sua distinção é difícil, pois umas acções de ordem material têm como consequência outras de ordem imaterial (por exemplo, a construção de uma biblioteca ou de uma escola, ...).

No entanto, os projectos estão orientados, fundamentalmente, para investimentos materiais em infra-estruturas básicas e construção de equipamentos (*Figura 4.6*). (Note-se que, normalmente, os projectos de cariz material são mais onerosos do que os de cariz imaterial, pelo menos a curto prazo).

Dos planos estratégicos analisados, só os planos de Aveiro e Guarda tinham explícitos os **agentes** encarregues de implementar as medidas, bem como as fontes de financiamento (*Fig. 4.7*).



**Figura 4.7** – Agentes envolvidos na realização das acções previstas dos planos estratégicos (por acção) (Fonte: Planos estratégicos urbanos).



**Figura 4.8** – Fontes de financiamento das acções previstas nos planos estratégicos (por acção, e não pelo montante global do financiamento) (Fonte: Planos estratégicos urbanos).

Como se pode concluir a partir da análise das figuras anteriores, grande parte das acções constantes dos planos estratégicos foram ou serão executadas pela autarquia (tanto em Aveiro, como na Guarda), mas serão financiadas pela Administração Central, donde a importância das candidaturas ao PROSIURB, na formulação dos planos. Assim, as capacidades financeiras e de organização institucional não foram avaliadas na maioria dos planos, fazendo-se depender a implementação das acções da possibilidade de financiamento oriundo do Estado central, fomentando a manutenção da prática habitual de candidatar todos os projectos que sejam admitidos, independentemente da sua pertinência. Contra esta prática de planeamento, que exigiria uma concretização e selecção mais precisa de projectos estruturantes, não são previstos mecanismos alternativos de financiamento, nem exploradas parcerias com os sectores privado e sem fins lucrativos.

De qualquer forma, como condição de elegibilidade às candidaturas de financiamento de projectos, era conveniente que todos os municípios fossem obrigados a possuir planos integrados de desenvolvimento, ou seja, planos estratégicos, e fazer depender a sua aceitação do grau de pertinência do respectivo projecto.

De uma forma geral, a **prioridade das acções** resulta de uma reflexão conjunta produzida pelos grupos de trabalho e pelas equipas que realizaram os planos. Alguns planos estratégicos propõem, como prioridade imediata a realização de alguns Projectos Estratégicos, ou Projectos Estruturantes, contendo as acções de prioridade «1\*», em Aveiro, onde são anunciados os seguintes projectos estruturantes: «*centro de negócios*», «*bolsa de terrenos*», «*urbanização da zona central*», «*parque urbano ribeirinho*», «*pavilhão multi-usos*», «*eixos estruturantes*», «*placa logística*» [CMA, 1997].

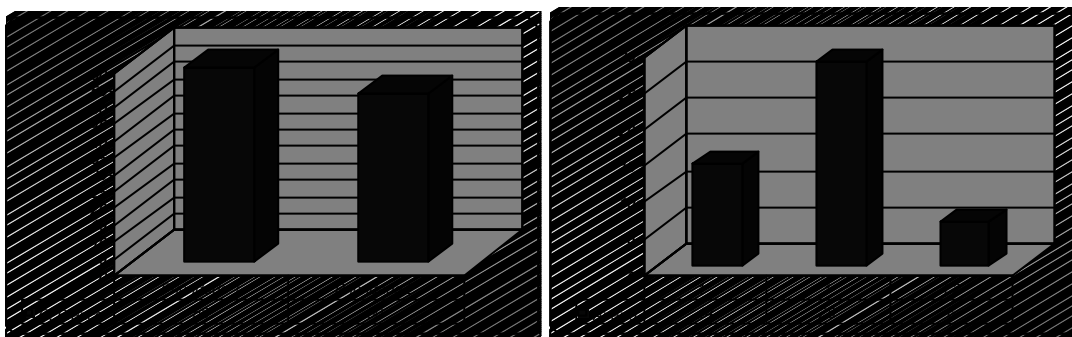


Figura 4.9 – Prioridade das acções dos planos estratégicos (por acção) (Fonte: *Planos estratégicos urbanos*).

No caso de Castelo Branco, consideram-se de prioridade «1» (Fig. 4.9) as acções a desencadear a curto prazo (horizonte de 2/3 anos – ainda que a sua concretização definitiva ultrapasse esse período –) e de prioridade «2», as acções a desenvolver até 2003 [CMCB, 1996].

Concluindo, relativamente aos projectos e acções propostos nos planos de Aveiro, Guarda e Castelo Branco, estes abarcam a generalidade dos objectivos estratégicos definidos, pois abrangem sectores fundamentais à vida das populações e ao desenvolvimento da cidade, a priorização de projectos emblemáticos da cidade, além de projectos relacionados com a reconversão de actividades económicas tradicionais e de promoção e marketing dos recursos regionais, bem como um esforço de concertação interurbana. Nos outros planos existem aspectos menos positivos que convém destacar: a preocupação demasiado pragmática na descrição de acções a realizar em detrimento da enunciação de orientações estratégicas para o desenvolvimento das cidades (por vezes multiplicam-se projectos e acções em detrimento de uma racionalização rigorosa); a falta de priorização dos projectos permitindo a distinção entre as medidas de curto prazo e as medidas de longo prazo; exagerada acentuação da listagem de acções de curto prazo em detrimento das medidas de médio/longo prazos. Por outro lado, as potencialidades e estrangulamentos detectados no diagnóstico dos planos raramente se reflectem em políticas integradas e de alteração da cultura

existente. De uma forma geral, as acções e medidas a implementar surgem como extensas listagens organizadas por domínios de intervenção ou objectivos a atingir, não havendo um direccionamento para um projecto estruturante claro. Em parte a desarticulação entre objectivos e acções e a prioridade dada a acções materiais, prende-se com a tentativa de maximizar as possibilidades de financiamento previstas no PROSIURB.

Por tudo isto, a abordagem do planeamento estratégico, ao contemplar a complexidade das dimensões económicas, sociais, culturais e de infra-estruturas que corporizam as opções de futuro, deve contribuir assim para a reabilitação do planeamento espacial, fornecendo a ferramenta de referência para pôr cobro a uma administração fragmentada do território, assegurando a compatibilização dos interesses gerados pelas dinâmicas autónomas de operadores públicos, agentes privados e cidadãos em geral. Para tal, o plano estratégico deve conter alguns projectos estruturantes e atractivos, previamente definidos e capazes de figurar no imaginário dos habitantes, integrando um leque alargado de iniciativas e projectos urbanos de significativa envergadura num projecto global de cidade. Pois, o planeamento estratégico, sendo uma tentativa de definição de prioridades, pressupõe que é impossível executar todos os projectos ao mesmo tempo, servindo como um instrumento de controlo dos processos de desenvolvimento urbano. Sendo necessária, portanto, uma racionalização dos projectos para evitar a concorrência entre eles ou com as iniciativas de outros agentes e permitir um financiamento mais eficaz.

#### 4.1.4.2 - Considerações gerais acerca da formulação dos planos estratégicos

A elaboração dos planos estratégicos, sendo fundamental no desenho de linhas de orientação estratégica relativas ao desenvolvimento futuro das cidades e na definição de acções e projectos estruturantes, deve ser encarada como o desencadear de um processo que, para ser eficaz, tem de prosseguir durante a fase de implementação, numa óptica de acompanhamento e avaliação, envolvendo o maior número possível de actores.

O plano nunca é um *'produto acabado'*, mas sim o ponto de partida. Deverá ser assumido localmente e continuamente melhorado e adaptado. Por outro lado, deve ser feito com tempo e com uma ampla participação das instituições e da sociedade civil.

A sua formulação deve visar o desenvolvimento de uma percepção global dos problemas e das oportunidades que a cidade enfrenta. Esta percepção deve ser informada tecnicamente e sedimentada socialmente [ROSA PIRES, 2001]. Ou seja, o processo de planeamento deve estimular uma ampla participação de forma a estabelecer uma apreciação e compreensão comuns do conjunto dos desafios enfrentados e promover um sentido de construção colectiva de uma visão de longo prazo para a cidade. Posto isto, há que seleccionar um número restrito de questões

estratégicas e conceber mecanismos e procedimentos para a implementação, avaliação e revisão do plano estratégico.

Ora, os mencionados ‘planos estratégicos’ não passam de simples formalizações de estratégia e dinâmicas emergentes, confrontadas com as dinâmicas externas que esses territórios enfrentam. Deste modo, o processo de formulação de alguns planos, não conduziu à elaboração nem de um *plano de acção* no qual deveria ser estabelecida uma calendarização da execução das acções, indicando recursos a disponibilizar e meios a mobilizar, bem como a responsabilidade pela sua execução, nem de um *plano de financiamento*, no qual deveriam constar os montantes de investimento relativos a cada acção ou projecto e as respectivas fontes de financiamento. Além disso, um plano estratégico de cidade pode dar origem quer à realização e operacionalização de *planos de médio prazo*, quer a *planos estratégicos sectoriais*, devidamente enquadrados pelo primeiro.

Por outro lado, na maior parte dos casos a elaboração dos planos estratégicos não foi encarada como um projecto de cidade, mas sim como um mero instrumento para fundamentar melhor o acesso a recursos financeiros acrescidos, esvaziando de conteúdo as potencialidades associadas a um processo de reflexão estratégica.

Concomitantemente, pode-se afirmar que a componente integradora, que o próprio PROSIURB advoga e descreve nos seus objectivos gerais (*«Melhorar a eficácia das intervenções sobre a organização do território e promover a cooperação entre os diversos níveis institucionais em acções de desenvolvimento urbano»*), embora não esteja contemplada ao nível do poder central, é solicitada às autoridades locais, onde essa integração e cooperação se torna mais difícil. Ou seja, a integração e compatibilização das políticas que regem o ordenamento do território é requerida às instâncias locais, enquanto que a concertação é negligenciada ao nível central, onde existe o poder de decisão sobre todas as matérias que afectam directa e indirectamente o espaço urbano.

Assim, pode-se afirmar que o processo de planeamento estratégico implementado nas cidades em estudo, não foi capaz de contribuir para a remodelação das relações institucionais entre os vários agentes, públicos e privados, que operam o desenvolvimento destes centros urbanos. Ora, o objectivo final do planeamento estratégico, deverá esboçar caminhos, empreender linhas de acção, os quais, uma vez moldados por uma meta comum orientadora das intervenções individuais de cada entidade, salvaguardem a concordância entre as aspirações dos vários protagonistas da vivência urbana.

É, precisamente, neste ponto, que o planeamento estratégico se destaca do planeamento tradicional, ou seja, ao invés de comandar, regulamentar e fiscalizar as acções, o plano deverá assentar o caminho comum e incidir na operacionalização e implementação dos programas considerados estratégicos para o desenvolvimento urbano.

No entanto, alguns dos planos estratégicos em estudo, também traduzem uma estrutura mais tradicional de planeamento, uma vez que privilegiam áreas de intervenção como as infra-estruturas e as acessibilidades, em detrimento de áreas como a valorização do tecido produtivo associadas a um tipo de planeamento mais inovador que procure atrair investimentos e produzir externalidades.

Quanto ao seu conteúdo, os planos estratégicos apresentam uma enorme variedade de medidas. No entanto, julga-se, porém, que alguns deles, beneficiariam com uma abordagem mais cuidada em termos de diagnóstico, pois este é fundamental na medida em que possibilita a caracterização da situação de partida, do mesmo modo que fornece uma plataforma de comparação aquando da avaliação do processo de implementação. Por isso, o diagnóstico deverá, por um lado, permitir um adequado conhecimento da realidade que se pretende transformar e, por outro, dotar o plano de indicadores, passíveis de actualização, que possibilitem a monitorização e a avaliação das tendências que se querem controlar.

Há, ainda, a salientar que alguns objectivos definidos nos planos estratégicos têm um âmbito muito geral, pelo que não são delineadas metas concretas para direccionar as actuações. Além disso, existe uma falta de objectividade, tanto na análise diagnóstica, como na definição dos objectivos ou aspirações do plano. Estas duas fases do processo de planeamento estratégico – diagnóstico e formulação de objectivos – deveriam iterativamente perceber, por um lado, as grandes questões do desenvolvimento da cidade, e por outro, uma pormenorização das questões sectoriais mais pertinentes para o futuro da cidade.

Além disso, estes documentos deveriam ser elaborados com especial cuidado, uma vez que devem atrair os cidadãos para o debate. Deste modo, não deverão apresentar uma linguagem demasiadamente técnica. Por outro lado, os documentos posteriores, nomeadamente os planos de médio prazo e os planos estratégicos sectoriais, deverão ser de natureza contratual, de forma a clarificar e estabelecer os papéis desempenhados pelos diferentes parceiros e formalizar o compromisso para o programa acordado.

#### ***4.1.5 - Estruturas de gestão, acompanhamento, avaliação e divulgação do processo de planeamento***

A elaboração dos planos estratégicos, sendo fundamental no desenho de linhas de orientação estratégica e na definição de acções e projectos estruturantes, deve ser encarada como o desencadear de um processo que, por forma a ser eficaz, tem de prosseguir durante a fase de implementação, numa óptica de acompanhamento e avaliação. Assim, a fase de elaboração dos planos estratégicos é, tão somente, o desencadear de um processo que, para ser eficaz, tem de prosseguir durante a sua formalização. Desta forma, a implementação das acções será a fase mais importante do ciclo de planeamento estratégico. Além disso, durante esta fase, a avaliação e a

monitorização dos resultados das acções recolhem importantes informações sobre os efeitos provocados pela sua implementação. Informações essas que servirão para avaliar o sucesso ou os problemas que poderão surgir com a execução das acções.

#### 4.1.5.1 - Execução e implementação dos planos estratégicos

De facto, um plano estratégico se não for implementado não *'vale o papel em que está escrito'* ou o tempo e os recursos investidos na sua preparação [ALBRECHTS, 1999]. Pois, o resultado do plano estratégico não é uma norma mas um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, o acompanhamento e implementação das medidas ou actuações, é tão ou mais importante quanto o processo de elaboração e aprovação.

Contudo, raros são os planos que apresentam uma referência explícita aos instrumentos de execução. No entanto, o plano estratégico de Castelo Branco propõe formas de articulação entre as políticas emanadas do plano estratégico e o planeamento urbanístico e define mecanismos que assegurem a transmissão das orientações estratégicas do plano aos instrumentos de gestão convencional (Planos de Actividade e orçamentos) [CMCB, 1996]. Visando, desta forma, coordenar investimentos e a localização de equipamentos e serviços, devendo as orientações do plano estratégico ser transpostas para o Plano de Actividades que é o instrumento por excelência de gestão municipal. Além daquele, o PEGC pressupõe, também, uma articulação com os restantes instrumentos de gestão municipal, nomeadamente o PDM, o Plano de Actividades Municipal, o Orçamento Municipal e os Planos Plurianuais [MANUAL/CMG, 1996].

*“Enquanto o planeamento estratégico se desenvolve numa ‘esfera’ dita ‘superior’ chegando a elaborados objectivos, decisões e conceitos, a orçamentação desenrola-se, anualmente, a um nível bem mais ‘inferior’ (mas bem mais real), com base nas disponibilidades financeiras, chegando àquilo que muito concretamente se pode efectuar.*

*Ambos os trabalhos caem no vácuo. O planeamento estratégico não se materializa em acções; o orçamento não é feito em função de objectivo; as coisas não correm bem e há recriminações mútuas (os responsáveis por ambos acusam-se mutuamente de ineficácia). Verifica-se uma luta entre os responsáveis pelas áreas, procurando cada um impor-se ao outro: o planeamento, sem atender aos condicionamentos orçamentais; o orçamento, ignorando os objectivos. Como a realidade palpável é que prevalece, a actividade da organização é simplesmente orientada pela acção contabilista anual da feitura do orçamento sem que existam ideias, finalidades, sentido de futuro. A solução reside na ligação do planeamento estratégico com a orçamentação”* [LOUREIRO DOS SANTOS, 1983: 291].

Assim, para a implementação dos planos estratégicos é imprescindível criar estruturas, mais ou menos formais, que promovam a sua discussão e gerem consensos em torno dos projectos de maior importância para as cidades (nomeadamente estruturas do tipo Gabinete de Cidade). Como a implementação do plano está intrinsecamente relacionada com a lógica da sua realização, essas instituições são directamente responsáveis pela sua aplicação, centrando a sua atenção nas orientações estratégicas prioritárias, encurtando o ciclo de vida entre as propostas e a sua

realização, consciencializar-se que a implementação das propostas individuais imbuídas de uma sinergia conjunta apresentam um valor acrescentado muito substancial em relação às situações de execução individualizada e inserir a cultura das instituições que actuam na cidade na cultura da cidade que propõe o plano e vice versa. Por disso, durante a implementação do plano há que considerar alguns critérios básicos [De FORN, 1995]:

- ? Todas as medidas do plano são, por definição, estratégicas e respondem às decisões adoptadas unanimemente durante a própria aprovação do plano, portanto, há que implementá-las;
- ? No entanto, as medidas do plano não são homogéneas, pois a sua prioridade é variável, assim, para garantir a eficácia do plano não se podem implementar todas as medidas ao mesmo tempo, havendo que prever uma calendarização diferenciada para cada medida;
- ? O planeamento deve ser entendido como um processo aberto, por isso, durante a implementação podem ocorrer alterações por forma a responder a novas necessidades ou mudanças não previstas anteriormente.

Além disso, a execução do plano exige determinadas condições:

- ? Em primeiro lugar, a consciência de crise, pois se não houver consciência de crise dificilmente se pode encontrar um consenso público-privado, e como tal, os desacordos sobre o imediato impõe-se sobre o acordo de fundo;
- ? Em segundo lugar, um compromisso prévio, incorporando as estratégias dos actores, mas estes actores têm que assumir que as suas estratégias se modificarão uma vez pactuada a estratégia da cidade.

Considerando esses critérios, o processo metodológico da implementação do plano inicia-se com a ordenação das medidas de maneira que facilite a sua aplicação. Esta ordenação é feita de acordo com uma análise detalhada das fichas elaboradas para cada medida no processo de descrição e agregação dos projectos estratégicos (responsável, custo, financiamento, periodização, impacte, consequências estratégicas, etc.). Facto nem sempre presente nos planos estratégicos analisados. Além disso, deve-se ter em conta os seguintes indicadores: urgência, efeitos da não realização, existência de um agente executor e grau de maturidade da medida. Aspectos que só foram considerados para algumas medidas dos planos estratégicos de Aveiro e do Eixo Leiria-Marinha Grande.

De facto, nos casos em que os gestores da implementação dos planos estratégicos só se preocupam em encontrar recursos para financiar projectos, rapidamente se chega ao fracasso e se contagia o desânimo e a inoperância. Ao contrário, as situações com êxito encontram-se quando ao plano se aplicam técnicas de intervenção na rede de agentes urbanos, já que isso é o que realmente mobiliza recursos latentes. Como objectivo imediato destas técnicas destaca-se o fortalecimento da rede de intercâmbios orientado para gerar cultura urbana, gerir conhecimento, aumentar o grau de confiança entre os agentes, melhorar a auto-estima dos actores, etc.



Assim, para que o plano possa passar do papel para a acção, é necessário primeiro ser selectivo nos objectivos/apostas de desenvolvimento para que estes possam ser correctamente assimilados e depois desenvolver mecanismos/formas concretas de promoção, implementação e comunicação do plano.

#### 4.1.5.2 - Acompanhamento e avaliação da execução do plano

A moda e o interesse pela avaliação, das políticas públicas territoriais, são relativamente recentes. A avaliação deve ocorrer durante todo o processo de planeamento (da avaliação *ex-ante* à avaliação *ex-post*), devendo ter, também, uma componente formativa, permitindo 'aprender com os erros'. Uma avaliação que vise apreciar a implementação bem como os resultados do processo de planeamento fornece aos seus membros certezas acrescidas de que devem ser feitos ajustamentos se o plano inicial não estiver a alcançar os resultados ou a cumprir os objectivos formulados.

A avaliação pode ser diversa: *técnica*, pela confrontação dos objectivos com os resultados reais com a ajuda de indicadores financeiros ou quantitativos; *institucional*, pelo recurso a actores independentes; *política*, pela instauração de debates públicos e de procedimentos de concertação; *cultural*, pelo grau de adesão da comunidade aos valores do projecto; etc.

A monitorização é entendida como um acompanhamento regular da implementação e dos seus impactes em termos de objectivos alcançados. Constituindo um processo capaz de gerar alternativas de acção, com uma melhor fundamentação das decisões, representando-se como um instrumento de aprendizagem colectiva. Por isso, o exercício da avaliação deverá ser contínuo.

Este processo de avaliação é tanto mais importante quanto maior a complexidade e diversidade de variáveis a considerar, nomeadamente no planeamento estratégico. Deste modo, deveriam ser concebidas estruturas organizativas que acompanhassem o desenrolar dos trabalhos de execução dos planos atendendo às seguintes considerações:

- ? Análise dos instrumentos concebidos para a gestão dos projectos, acções e programas ou áreas de actuação incluídos nos planos estratégicos (designadamente quanto aos objectivos e missões, recursos, critérios de gestão e orçamentação, composição de parceiros públicos e privados envolvidos e áreas-chave de concertação ensaiadas);
- ? Análise das transformações no comportamento dos actores da cidade ao longo do ciclo estratégico (no domínio das relações com a administração municipal, das relações entre si, da formulação e modos de concretização das suas próprias estratégias, da evolução das respectivas missões e dos resultados conseguidos) [NEVES, 1996];
- ? Análise de realizações concretas (por exemplo, no domínio da captação de novos investimentos ou da modernização de iniciativas económicas já existentes, em resultado de acções ou programas de actuação inscritos no plano estratégico de cidade).

Neste âmbito, o PECG propõe a constituição do Conselho do Planeamento Estratégico da Guarda (CPEG), a partir do Gabinete de Cidade. O CPEG, é alargado aos membros dos grupos

temáticos que participaram regularmente nos trabalhos e aos responsáveis dos principais organismos locais da Administração Central (40 a 50 membros), funcionando como um órgão consultivo do Presidente da Câmara e estruturado por Secções Temáticas permanentes, correspondentes às principais áreas de implementação do plano (qualificação urbanística, centro histórico, saúde, desporto, actividades económicas e qualificação profissional, turismo e juventude) e realizaria uma reunião pública de informação e debate sobre a execução do plano [MANUAL/CMG, 1996].

De igual forma, o PEC-CB, propõe a criação de um Conselho Geral da Cidade, que substitui o Gabinete de Cidade, embora com novas atribuições e competências, nomeadamente: emitir pareceres sobre documentos preparatórios do Plano de Médio Prazo e dos Planos de Actividades anuais; emitir pareceres sobre programas sectoriais de actuação municipal; fazer recomendações ao executivo municipal em domínios de actuação que possam convergir para a promoção do desenvolvimento urbano; estimular consensos tendentes a materializar acções de contratualização entre a Autarquia e outras entidades, tendo por objectivo a concretização de projectos e iniciativas constantes do PEC-CB ou outras identificáveis no futuro; desenvolver iniciativas de *'lobbying'* junto das diferentes tutelas da administração pública, central e regional, visando a promoção da cidade, nomeadamente no domínio de atracção do investimento e da fixação de recursos de excelência [CMCB, 1996].

Assim, os mecanismos de monitorização e avaliação dos planos, as raras vezes que são previstos, são vagos ou são remetidos para os gabinetes de cidade (ou estruturas afins) sem contudo se especificar o que deve ser monitorizado e avaliado. Assiste-se a uma concepção generalizada de que a implementação do plano se resume à execução das acções previstas, o que, não satisfeitas as expectativas de financiamento, faz com que o plano seja olvidado. Urge passar a assumir-se um papel mais activo por parte do município, na procura de alternativas e parceiros de investimento, desenvolvendo para o efeito formas de contratualização e de fazer chegar aos interessados a informação. O marketing é, neste campo, uma ferramenta a aproveitar.

Recomenda-se, também, a criação de um 'órgão de acompanhamento', que garanta a constante monitorização e avaliação dos impactes de implementação dos planos, de modo a que estes se possam ir reajustando às transformações não previstas, entretanto ocorridas no território, garantindo-lhes, assim, a flexibilidade e dinâmica associadas à abordagem estratégica.

Quanto à avaliação propriamente dita, é um processo difícil porque envolve valores cuja mensurabilidade não é simples, sobretudo na definição de orientações estratégicas de desenvolvimento onde se consideram variáveis como, a qualidade do meio urbano, a atractividade, a coesão, a integração, entre outras. Há uma diversidade de campos de análise que mesmo que se

consigam medir, é necessário agregar os resultados, adicionar as evoluções observadas nos diferentes domínios, tarefa que também não é imediata nem simples. Por outro lado, o processo participativo inclui no plano medidas de carácter genérico, expressões de boa vontade que nunca chegarão a converter-se em projecto e menos ainda a encontrar financiamento e execução. Pareceria normal que se executasse um plano, mas não é um efeito imediato na tradição das políticas públicas. Só a implicação de todos os actores supõe uma certa garantia de cumprimento de um plano que se define obrigatoriamente como pró-activo.

Além disso, a resolução dos conflitos que frequentemente ocorrem quando se lida com grupos heterogéneos requer muito tempo e atenção da parte dos avaliadores [GREENE, 2000, *cit. em* NICHOLS, 2002: 1]. Por isso, tentar determinar as metas e equilibrar os múltiplos pontos de vista daquilo que é considerado como ‘sucesso’ do programa ou projecto é muitas das vezes um grande desafio. Este aspecto combinado com testemunhos e registos inadequados e a dificuldade em aceder aos dados pode apresentar muitos obstáculos aos avaliadores.

Muitos destes problemas podem ser eliminados se abordados quando os projectos foram planeados num clima onde as partes interessadas e os participantes se vêem uns aos outros como parceiros assegurando o sucesso dos projectos.

Além disso, no acompanhamento, o tratamento das medidas deve ser diferente segundo o grau de realização em que se encontram. Para as medidas em execução, o objectivo principal é assegurar a sua vinculação e orientação em função do objectivo central do plano e garantir que avancem ao ritmo previsto. Para as medidas em estudo, trata-se de definir a viabilidade e o significado das medidas por meio da recolha da informação em falta, encarregar peritos da elaboração de estudos ou relatórios e aprofundar o debate público sobre estas medidas e a sua aplicação.

Uma crítica levantada aos planos estratégicos é que mesmo que tenham um efeito impulsionador e de fomento da cooperação entre todos os agentes urbanos, os seus resultados são a racionalização da evidência ou do que se realizará num prazo imediato [De FORN, 2002]. Portanto, são instrumentos muito úteis para concertar investimentos entre administrações públicas, mas ao contrário têm pouco efeito inovador. Ou seja, servem para fazer bem o que se há-de fazer, mas ao contrário não introduz factores claros de inovação, convertendo-se num consenso do óbvio e de afirmações muito generalistas.

Concluimos, pois, que o processo de acompanhamento e avaliação é muito mais difícil, tanto pelo carácter imaterial dos temas, como pela necessidade de um processo profundo de definição do esquema de financiamento dos diferentes projectos. Além disso, normalmente é um exercício oneroso e onde os dados faltam. No entanto, é imprescindível que se avaliem as políticas,

controlando os investimentos e as actuações, avaliando os impactes globais, tanto do ponto de vista económico como da sustentabilidade (ambiental e social).

A sua avaliação pode ser realizada por quem conduz o processo participativo. Nesta acção, os avaliadores agem como mediadores e organizadores do processo ou como parceiros. Deverão ter capacidades de mediação, de escuta, de entrevista e de formação [AYERS, 1987, *cit. em* NICHOLS, 2002] e que sejam vistos como dignos de confiança por todos os membros do grupo. Estes mediadores devem, também, estar comprometidos e convencidos da importância de incluir participantes no processo de planeamento e serem criativos na determinação do melhor uso das capacidades e contributos de todos os membros do grupo. Durante todo o desenvolvimento do programa o grupo de planeamento (onde se incluem todos os actores envolvidos) necessita de uma evidência consistente que o mediador os conduza através de um processo útil e legítimo. Se os membros do grupo não verem como cada componente de planeamento está a contribuir para o desenvolvimento do programa, estarão menos dispostos a participar em exercícios futuros. É importante que os avaliadores tenham o poder e a autoridade para dirigirem o processo e que os grupos ou indivíduos externos não ignorem o trabalho do grupo.

Todavia, se a exactidão do papel do avaliador não é reconhecido pode aparecer confusão, conflito e desequilíbrio na avaliação final do programa. Se tal ocorrer, após a implementação do programa, é sugerida a utilização de um avaliador externo. No entanto, é importante que o avaliador conheça através da experiência, devendo estar inteirado e presenciar o desenrolar do processo. Este conhecimento, assim obtido, permitirá o desenvolvimento de futuros exercícios de planeamento.

Além disso, se existir uma definição pouco clara da finalidade, dos objectivos e da teoria do plano ou programa, bem como uma inadequação das medidas, frequentemente, dificulta a concepção adequada e implementação eficaz de programas de avaliação. Os programas, frequentemente, são concebidos num vácuo, esquecendo a larga comunidade e o contexto político que, se tidos em consideração, podem fornecer contributos importantes. Acrescente-se que quando os avaliadores tentam conduzir avaliações participadas, muitas vezes, têm problemas ao juntarem vários *stakeholders* que nunca trabalharam em conjunto no passado.

#### 4.1.5.3 - Mecanismos e estruturas de divulgação dos planos e processos de planeamento

Após a aprovação de um plano estratégico, os responsáveis pela sua implementação, devem, desenvolver as acções necessárias de comunicação, sensibilização e projecção para dá-lo a conhecer à cidade.

Os instrumentos de divulgação devem traduzir-se num plano de comunicação e marketing urbano, visando os munícipes, devendo o plano ser apropriado pela própria população da cidade, e

o exterior, nomeadamente as regiões vizinhas, divulgando informação sobre a atractividade e potencialidades da cidade para efeitos de deslocalização de investimentos e de atracção de visitantes. Por outro lado, na perspectiva da afirmação e consensualização da cidade é fundamental assegurar, tanto na fase da elaboração do plano, como na fase da execução das propostas e acções, a circulação da informação produzida. Neste sentido este plano de marketing urbano deve ter como objectivos gerais fomentar, por um lado, a cidadania e a participação e, por outro, a promoção da cidade e região no exterior, a partir da criação de programas de animação e desenvolvimento de curto, médio e longo prazos.

Deste modo, o plano estratégico, sendo um trabalho de avaliação de potencialidades e objectivação de oportunidades, tem de ser público, debatido e referendado pela ‘massa crítica’ da cidade, além de exposto a nível nacional e internacional como instrumento forte, clarificador das intenções e propósitos da cidade, das novas linhas orientadoras/opções e das oportunidades para os que pretendem aí investir, visitá-la ou trabalhar.

Em concreto, o PEEG, propõe alguns aspectos que devem reger o respectivo plano de divulgação [MANUAL/CMG, 1996]:

- ? Adaptabilidade de linguagem em relação aos diversos sectores e segmentos da população;
- ? Sistematização das acções em função dos calendários da cidade e das agendas dos destinatários;
- ? Competitividade aberta na comunicação social em relação aos *timings* e conclusões dos planos estratégicos das cidades;
- ? O reforço da ideia de capacidade de concretização;
- ? A divulgação, “*agarrada ao terreno*”, da existência e disponibilização do plano estratégico.

Por seu lado, o PEC-CB sugere uma componente editorial e uma componente de comunicação social por forma a divulgar o exercício de planeamento

O processo de comunicação é um elemento estratégico para romper com imagens negativas, nomeadamente ao contrariar os efeitos nefastos de alguns acontecimentos através de uma comunicação a vários níveis: nacional, nos *media* e imprensa especializada; local, à escala da cidade; dos bairros, através de agentes locais ou profissionais de comunicação. Esta comunicação visa não só informar os habitantes, mas é uma condição da apropriação dos próprios projectos pela população, sendo a palavra-chave de todos os projectos para antecipar ou gerir os conflitos e construir uma imagem mais consensual, no momento em que as realidades urbanas conhecem e produzem os mesmos efeitos de fragmentação social e territorial.

Os *media* são imprescindíveis neste processo, pois, podem popularizar os problemas, encorajar o debate das soluções para esses mesmos problemas e difundir as soluções. Além disso, poderão conceder legitimidade aos resultados, enaltecer quem os alcançou e, mesmo, monitorizar o

processo, ao evitar actos fraudulentos e afastar os obstrucionistas [SAMPFORD, 2002]. Por outro lado, os *media* podem desempenhar um papel importante no envolvimento dos cidadãos. No entanto, a sua utilização tem riscos, pois normalmente estão mais interessados numa “boa história” do que no que se refere a questões de substância e o seu resultado é frequentemente imprevisível e incerto.

Neste sentido, a imagem de marca e as imagens de produtos específicos devem ser concebidas para formarem, em conjunto, uma imagem global que reforce a auto-estima local, o envolvimento e a participação dos cidadãos e actores no processo de planeamento. Deve, ao mesmo tempo, criar representações positivas nos indivíduos e organizações externos ao território [SOUTO GONZÁLEZ *et al.*, 2001]. Por isso, é necessário criar uma imagem forte, que seja clara, coerente e qualificante.

Estas imagens têm que ser concebidas de modo diferenciado para poderem atingir com maior eficiência os diferentes públicos-alvo. Segundo este pressuposto, torna-se importante segmentar os públicos (pelo menos de forma elementar: habitantes, visitantes e investidores), e dividir o plano por temas, uma vez que permite juntar e confrontar os agentes com interesses em comum.

No entanto, divulgar só não basta, sendo necessário envolver os principais agentes e a sociedade civil local, como foi referido. Pois, o marketing urbano é um instrumento de divulgação que pressupõe riscos, podendo, inclusivamente, constituir-se mais como uma manipulação de vontades da população (nomeadamente na sua componente de comunicação interna), construindo uma democracia amorfa e acrítica em vez de um processo sócio-cultural de base local e sustentado que promova uma mudança estrutural da cultura local.

Neste sentido, por forma a regular aquela situação e no sentido de converter o marketing urbano num projecto de construção de uma auto-estima local, da qualidade de vida e da competitividade acrescida pela fixação de recursos, defende-se que é fundamental equacionar de modo consistente o papel da participação e promoção da cidadania a partir de bases mais profundas. No entanto, mantém-se o problema de definição dos critérios de selecção ou escolha dos grupos e indivíduos que podem intervir no processo, e dos assuntos sobre os quais podem ter opinião os residentes, as associações e os sindicatos. Como atrás se disse, normalmente, os cidadãos têm uma maior percepção dos problemas locais do que os poderes públicos. Neste sentido, é oportuno comprometer os cidadãos na procura de soluções para esses problemas e conceder-lhes um grau de responsabilidade política e institucional que os comprometa com o desenvolvimento da área onde vivem. Deste modo, aumentar-se-á a identidade territorial e a auto-estima local que será um dos objectivos principais do marketing territorial.

#### 4.1.6 - Avaliação geral da implementação dos planos estratégicos

O Gabinete de Cidade (ou outro organismo análogo) deveria ter iniciado um processo de acompanhamento, numa primeira etapa, através de grupos de trabalho, debates, seminários, comissões de acompanhamento, etc. Concomitantemente, aquela estrutura deveria ter reunido periodicamente para ser efectuado um balanço do trabalho realizado, salientando as actuações iniciadas e o nível de implementação das medidas prioritárias. Devendo então ser realizado um relatório de acompanhamento do desenrolar dos trabalhos, com uma determinada periodicidade.

Dadas as escassas concertações público/privado, os esforços para a implementação das medidas dos planos têm sido da responsabilidade das Câmaras Municipais<sup>92</sup>. Assim, avaliar o grau de implementação das medidas dos planos estratégicos, corresponde, *grosso-modo* a avaliar a execução do programa PROSIURB, pois, a maioria das intervenções realizadas estiveram dependentes do seu financiamento e alguns documentos não passam de simples reflexões que tratam de responder às exigências normativas dos domínios de actuação do PROSIURB em vez de encontrarem verdadeiras estratégias de actuação que valorizem as suas potencialidades e que promovam um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

A gestão da implementação dos projectos contemplados com financiamento do PROSIURB, encontravam-se a cargo de funcionários da Câmara Municipal, não tendo sido, portanto, criado qualquer organismo específico. Por outro lado, o envolvimento dos actores privados ficou muito aquém do desejável. Como anteriormente se salientou.

O PROSIURB pretendeu dar um passo em frente na inovação institucional, no sentido de uma maior eficiência e flexibilidade na construção da cidade, porque em vez da definição de regras tentou contribuir para o estabelecimento de princípios estruturantes de desenvolvimento através de um processo negocial. Por isso, iniciou um processo que deveria ter continuidade.

No entanto, foram estabelecidos objectivos de política urbana que estavam normalmente para além da área da acção municipal, nomeadamente, aquelas que envolvem uma grande componente imaterial: emprego, atractividade económica, promoção cultural, promoção social, etc. e as autoridades locais não foram devidamente preparadas para lidarem com estas temáticas.

Outro factor de insucesso foi a não consideração das especificidades locais, pois, as cidades inserem-se em contextos diversificados, quer em termos de dimensão demográfica, bem como a sua localização em relação aos principais eixos e áreas de desenvolvimento, e à quantidade, variedade e qualidade dos seus recursos e instituições.

---

<sup>92</sup> Segundo informações fornecidas pela Eng. Ana Veneza da *Comissão de Coordenação da Região Centro*.

Saliente-se, ainda, que o PROSIURB, ao restringir o acesso ao financiamento às cidades possuidoras de plano estratégico e ainda ao definir o conteúdo e conceito dos planos estratégicos, ao fixar as cidades consideradas médias e, ainda, ao considerar que só um determinado tipo de acções eram passíveis de financiamento, condicionou o entendimento do planeamento estratégico e introduziu distorções na sua elaboração e implementação.

Em suma, na concepção do PROSIURB estiveram presentes perspectivas de contratualização, de articulação público-privado e a perspectiva da integração. Este programa previa o plano estratégico como instrumento de racionalização das propostas e da sua integração num projecto de cidade, contudo, o tempo para a formulação do plano foi mal aproveitado, tendo reflexos na qualidade do trabalho e nas deficiências observadas. No entanto, e apesar disso, os domínios de intervenção possuem alguma abrangência, pelo que seria desejável elaborar planos estratégicos que fossem além do âmbito do PROSIURB e que se constituíssem processos contínuos de aprendizagem e de actuação estratégica face aos desafios. O planeamento estratégico deveria ser um complemento dos instrumentos de planeamento já existentes e a sua elaboração assentaria na cooperação entre agentes públicos e privados, partindo do princípio de que a participação de todos é condição necessária para garantir a máxima eficácia na sua concretização. Ou seja, foi a componente que falta aos PMOT (estes muito limitados às questões do uso do solo e com um carácter normativo), onde se devem entender os planos estratégicos, não como um novo plano, mas como parte integrante de um planeamento municipal mais estratégico e operacional.

#### ***4.2 – As formas de concertação e participação pública na experiência de planeamento estratégico na cidade de Aveiro***

Pretende-se com esta secção reflectir sobre o processo de planeamento estratégico na cidade de Aveiro. De uma forma geral questionamo-nos acerca do grau de eficácia do processo implementado. Se conseguiu alterar algumas práticas e paradigmas de planeamento e funcionamento da autarquia e dos agentes urbanos. Ou seja, pela confrontação das experiências realizadas, avalia-se a pertinência da hipótese da passagem de um modelo hierárquico e burocratizado de planeamento para outro modelo participado, flexível e estratégico de gerir e planear a cidade.

Desta forma, pretendem-se avaliar as dimensões principais do planeamento estratégico: a transformação administrativa da autarquia, a criação de uma nova cultura de relacionamento entre os agentes (públicos, privados, associativos, etc.), através da criação de parcerias, e da participação pública dos cidadãos em geral, no devir da cidade. Além disso, dentro das parcerias entre agentes públicos, avalia-se se ocorreu um posicionamento diferente da cidade perante o exterior,



nomeadamente através da criação de acordos de concertação com outras cidades afastadas ou autarquias limítrofes.

Para tal, tentou-se analisar criticamente todo o processo, mais através de uma observação participada e perscrutadora, do que pela percepção dos agentes implicados, ou dos técnicos municipais, que se supõe deveriam acompanhar o desencadear de todas as acções. No entanto, formulamos desde já a seguinte questão: o processo de planeamento estratégico na cidade de Aveiro foi sistémico, ou pelo contrário, foi um processo linear e unidireccional?

Um sistema pressupõe interacção e troca de experiências entre actores. Neste caso, também convém esclarecer um pouco mais este último conceito. Pois um actor, para assim ser designado, tem um papel importante num processo de planeamento, sendo uma peça-chave indispensável, pois interage com outros elementos, onde ao partilharem conhecimentos e experiências chegam à definição do plano de acção. Ora, o que aconteceu neste caso, a nada disso se assemelha. Pois, os actores dignos desse nome são os técnicos responsáveis pela elaboração do plano, e num grau muito restrito os elementos do Gabinete de Cidade.

Assim, ainda não se perdeu a prática de considerar o planeamento como uma actividade estritamente técnica, consistindo na elaboração de planos por parte dos agentes públicos, ou equipas técnicas externas à autarquia, com ausência de participação dos agentes locais responsáveis pela construção da cidade, constituindo assim uma maior preocupação pelo controlo da expansão urbana e dos agentes urbanos do que propriamente pela sua promoção e desenvolvimento. Esta prática de planeamento justificava-se num contexto de crescimento urbano, onde o seu objectivo era o de regular a ocupação do solo, fixando orientações de longo prazo da organização do espaço, tentando coordenar as intervenções territorializadas.

No entanto, as tendências actuais são outras. O crescimento urbano abrandou consideravelmente e os problemas prioritários tornaram-se os do crescimento económico e da redução das desigualdades sociais. De igual forma, também aparece um tipo de planeamento urbano menos jurídico e mais institucional quanto ao seu âmbito – o planeamento estratégico. Tendo como objectivo principal territorializar as políticas de desenvolvimento através de planos integrados que visem o tempo médio e longo e a articulação entre instituições e sectores de intervenção.

De facto, o planeamento estratégico trata-se de um processo institucional e não de um procedimento jurídico, que recai na elaboração de uma visão estratégica e situa-se à escala de toda a cidade, sendo pois, uma ‘intervenção’ de toda a comunidade local. Com o plano estratégico pensa-se no global, para se planear a nível urbano e actuar localmente.

Desta forma, o novo planeamento, ou o planeamento emergente, tenta ultrapassar a vertente estritamente técnica de formulação dos planos, abrangendo uma vertente de concertação muito forte entre uma multiplicidade de agentes e actores urbanos. Além disso, são documentos com uma dimensão estratégica e heurística, ou seja, estão voltados para uma actividade de planeamento que, envolvendo a participação dos agentes locais, se vai construindo por acordos e negociações, garantindo a participação alargada dos cidadãos e dos agentes interessados.

No entanto, a cultura jurídico-institucional portuguesa tende a reduzir os instrumentos de planeamento e ordenamento à definição de normas e de regulamentos, desconhecendo que a gestão e planeamento estratégico, seja actualmente, um movimento de grande amplitude, que se pode observar em numerosos países europeus [HEALEY *et al.*, 1997].

De facto, se nos últimos 30 anos várias mudanças ocorreram em Portugal, nomeadamente ao nível da repartição da estrutura económica, da alteração dos modos de vida e algumas mudanças no papel do Estado (nomeadamente na maior autonomia das autarquias locais), desta forma, acompanhando o desenrolar da evolução experimentada em outros países europeus, reclama-se uma maior flexibilidade para o planeamento. A anunciada descentralização não se pode fazer sem uma democracia concebida à escala local e concretizada na gestão da cidade, onde o debate e a participação pública são entendidas como o símbolo da democracia, e onde os planos se adaptem mais facilmente a um contexto de mudanças estruturais e conjunturais. Assim à democracia representativa, já mais ou menos consolidada, há que complementá-la com a democracia participativa, pois só assim se conseguem cidadãos livres e responsáveis, partes constituintes de uma sociedade mais justa, solidária e competitiva.

Contudo, actualmente, à medida em que se consolida a ideia do regime democrático como a melhor prática de governo, os sistemas políticos clássicos, baseados na cultura da representatividade, que teriam que a sustentar, dão sinais de esgotamento, estimulando a não participação, o distanciamento, deixando os mandatários, após eleitos, livres para escolherem sem acompanhamento, sem controlo social directo. O Estado, afastado do controlo social, torna-se presa fácil de interesses privados, sejam eles oriundos de seu próprio interior (clientelismo ou tecnocratização) ou exteriores (*lobismo* corporativo). Numa sociedade, onde o Estado cumpre a função de regulador das relações sociais e económicas, o resultado do abandono da participação na vida política é trágico. Secundarizado o papel da política, o substrato social é a fixação de metas individuais exclusivamente relacionadas com o próprio bem estar material, fazendo surgir cidadãos apáticos e egoístas (materialismo e individualismo), despreocupados com os assuntos comunitários.

A tradição de relacionamento clientelista, baseado na troca de favores entre o cidadão e o poder público, induz à passividade e inviabiliza a participação da população. É, então, necessário

encontrar maneiras de quebrar a passividade e a relação de clientela e estimular a participação. Pois, mesmo que, de uma forma geral, as decisões raramente satisfaçam toda a gente, por vezes tenta-se legitimá-las em nome do interesse geral, que, quanto muito, servem para afirmar que quem decide é o porta-voz desse interesse geral e que tem a legitimidade necessária para acabar com o debate. Ora, em urbanismo é mais pertinente raciocinar em termos de interesses de grau e de natureza diferente. Pois, frequentemente, as decisões têm o carácter de uma arbitragem política e não de uma escolha justificada por uma lógica técnica ou por um cálculo económico. Pois, a política pode ser entendida como a arte de escolher entre dois inconvenientes, ou a ‘arte do compromisso’ ou ainda, “*a arte do possível*” [Bismark, *cit. por* SLOTERDIJK, 1997: 7].

A participação social implica abrir canais na construção da governabilidade. Representa em si o cimento de uma nova democracia, não somente a clássica democracia representativa, articulada nas instituições políticas. Inclusive a crise da política é detonada pela crise da democracia representativa, ou seja, pela nula credibilidade da população nos processos eleitorais (constatada nas elevadas taxas de absentismo eleitoral). Perante esta situação, uma nova estratégia política deve estimular a democracia participativa, ou seja, transformar o cidadão em protagonista da mudança política.

Na sua essência, a participação não põe em causa o funcionamento da democracia representativa, ela enriquece-a. Uma vez que pode melhorar a adequação dos projectos às necessidades, mobilizar os actores, aumentar a pertinência de *fazer com os habitantes* em vez de *fazer para os habitantes*. Esta abordagem toma, por outro lado, em conta a vontade dos habitantes de não serem somente consumidores, mas actores do seu quadro de vida.

A participação pode permitir aos habitantes julgarem os projectos existentes, elaborar e apresentar projectos próprios, ou de gerirem o seu quadro de vida. Por outro lado, a redefinição das instituições do poder local na perspectiva da adopção de formas de democracia participativa exige a introdução de mecanismos de democratização no acesso às informações que digam respeito à gestão das políticas locais. Não há autonomia de decisão nem de opinião se não houver informação sobre condições e contextos. Ou seja, a população, para poder interferir nas decisões, tem o direito de ter acesso às informações que tornem a decisão mais livre e eficiente.

Assim, tornar transparentes as informações sobre os mecanismos de gestão é condição imperiosa para o sucesso das políticas participativas. Desburocratização de trâmites, descentralização da gestão e transparência nas decisões são pré-requisitos para a constituição de uma forma de democracia inovadora na gestão do poder municipal. A democracia participativa supõe o reconhecimento da pluralidade de actores presentes na cidade e o compromisso efectivo com a construção de processos de decisão que incluam as concepções divergentes, de modo a estabelecer verdadeiras arenas públicas de negociação e de decisão.

#### **4.2.1 - Contextualização do surgimento do plano estratégico da Cidade de Aveiro**

O Plano Estratégico da Cidade de Aveiro foi elaborado com a finalidade de a Câmara Municipal se candidatar aos fundos do PROSIURB, embora, o dito documento faça referência a um segundo objectivo que seria a definição de linhas orientadoras das estratégias de desenvolvimento a implementar no futuro, muitas delas correm o risco de cair no esquecimento ou caducar num futuro mais ou menos próximo.

É um documento onde se apresentam alguns projectos estruturantes para a cidade com visibilidade no ordenamento do território, mas onde a inovação institucional não foi abordada de forma contundente, nomeadamente no que se refere à melhoria do capital humano e da potenciação do capital social. Em vez disso, pressupõe a actuação verticalizada por parte dos agentes públicos.

Dito de outra forma, aposta-se mais nas operações de urbanismo do que em exercícios integrados de desenvolvimento económico e social<sup>3</sup>, através da concepção de um projecto global para a cidade na sua articulação com a região (esta debilidade poderá estar directamente relacionada com a predominância de arquitectos na formulação do plano). Um dos grandes desafios da actualidade é a criação de emprego, no entanto, há que atender que o grande empregador é o sector privado, pois, o emprego é antes de mais o resultado da vivacidade das actividades económicas. Neste sentido, aquando da execução de exercícios de planeamento estratégico há que criar, ao nível local, um quadro adequado para se poder agir neste sector, onde a administração local, no âmbito das suas competências, poderá, em coordenação com as empresas, fomentar a criação de trabalho temporário.

Assim, deveria ter sido um documento que envolvesse um maior número de agentes possível, e da população em geral, ainda antes da formulação do plano, e não depois como insipidamente foi feito, só assim, se resolveriam e aproveitariam muitos dos desafios que se colocam à cidade, conjugando esforços por parte dos agentes institucionais, económicos e sociais no sentido de se obter uma maior eficácia e sinergias das suas intervenções e do alcance da melhoria da qualidade de vida da população residente, bem como dos utilizadores da cidade e dos turistas. Deste processo surgiria uma ideia de cidade, que seria mais ou menos consensualizada entre todos os seus habitantes, valorizando-se desta forma as suas especificidades intrínsecas e idiossincráticas.

Além disso, no momento presente não se pode esquecer a vertente da concertação interurbana, não só com as localidades mais próximas, mas também com cidades mais ou menos longínquas (ao nível das respectivas administrações e instituições).

#### 4.2.2 - *Processo de formulação do plano*

O plano estratégico da cidade foi encomendado a uma equipa externa (com uma composição pluridisciplinar), que procedeu à sua formulação em três etapas [CMA, 1997]:

- ? Na primeira etapa procedeu-se à redacção de um Diagnóstico Estratégico por parte da equipa técnica externa;
- ? Posteriormente, a mesma equipa, procedeu à realização de uma Matriz Preliminar;
- ? Na terceira etapa elaborou-se o Projecto de Plano Estratégico, onde se apresenta a estrutura final do Plano Estratégico para a cidade, o qual inclui a definição de objectivos e linhas estratégicas, bem como um conjunto de 99 Projectos/Acções que deveriam ser alvo de análise, aprofundamento e selecção, por forma a obter o Plano Final. Foram ainda definidas as medidas e acções para a implementação dos «projectos estruturantes» e para os projectos considerados prioritários.

Concomitantemente, procedeu-se à realização de quatro encontros temáticos, sendo convidados diversos agentes representativos de vários sectores relevantes na cidade. O primeiro encontro, serviu para a equipa técnica entregar uma síntese do Diagnóstico Estratégico e da Matriz Preliminar, para apreciação por parte dos membros que o constituíam, e o segundo para o debate de ideias surgidas após a entrega do primeiro relatório. No entanto, o debate foi pouco conclusivo, uma vez que se baseou em considerações de carácter muito geral, salvo as observações no que se refere ao sector da cultura, que era muito parco naquele projecto de plano, sendo então proposta a criação de um Gabinete de Cultura, que ainda não foi implementado. Os outros dois encontros ocorreram após a entrega do plano, sendo pouco relevantes, pois, os debates resumiram-se a considerações generalistas e sem quaisquer resultados palpáveis, não havendo um comprometimento sério por parte dos seus participantes, encarando estas reuniões como uma mera formalidade, sem esperarem algo de novo. Por outro lado, dada a diversidade dos campos de intervenção, os actores tiveram dificuldade em apreciarem e terem uma visão de conjunto da cidade, ficando-se por reparos restritos, exclusivos e limitados à sua área de intervenção<sup>94</sup>. Sendo, então visíveis visões ‘paroquiais’ dos participantes.

Este ‘paroquialismo’ pode ser explicado pela relutância em actuar de forma colaborativa. GRAY [1989, *cit. em* MARGERUM, 2002: 248] explica este comportamento dos participantes ao valorizarem a eficiência em vez da criatividade e da resolução de problemas e predominando o individualismo, onde a negociação é encarada como uma fraqueza.

---

<sup>93</sup> Mesmo em termos de urbanismo, a cidade de Aveiro, atendendo ao seu peso demográfico, é uma cidade bastante ‘dilatada’, havendo que considerar a sua densificação.

<sup>94</sup> Segundo informações recolhidas junto do departamento de planeamento urbano da Câmara Municipal de Aveiro.

O relatório final foi entregue em Março de 1997, criado-se nesta altura o Gabinete de Cidade<sup>95</sup>, sendo pedido um parecer sobre o plano estratégico a cada um dos agentes ou instituições, posto isto, o documento foi submetido a aprovação na Assembleia Municipal. No entanto, todo este processo foi demasiadamente centrado na equipa técnica e onde, insipidamente, se consultaram as principais instituições e agentes políticos, económicos, sociais, culturais e desportivos da cidade, e onde a participação da sociedade civil ficou de fora. Além disso, algumas das instituições presentes no Gabinete de Cidade não chegaram a dar o seu parecer ao plano estratégico.

Assim, o Gabinete de Cidade deveria ter sido criado antes de se iniciar o processo de formulação. Desta forma, a equipa técnica auscultaria primeiro os vários agentes, e só depois procederia à definição da visão estratégica e respectivas medidas de execução.

Aqui perdeu-se uma oportunidade para democratizar as decisões em planeamento urbano, mais adaptadas ao contexto real, e não relacionado com as burocracias obsoletas, discricionárias e nada transparentes. Além de que foi um organismo criado já na fase final do processo de formulação do plano, e que as alterações àquela proposta inicial foram mínimas, o que pode supor ou um bom trabalho anterior realizado pela equipa técnica que conseguiu o consenso de todos os elementos do Gabinete de Cidade, ou que o trabalho de reflexão foi mínimo, ou inexistente, não havendo assim um debate aberto e construtivo, acerca do futuro da cidade.

Depois da entrega do documento final pela equipa técnica externa, o Gabinete de Cidade, seguindo o consignado na legislação, emitiu um parecer onde se identifica (bem intencionadamente) como “*uma estrutura de natureza consultiva que tem por objectivo avaliar o Plano Estratégico, animar e acompanhar o seu processo de implementação*”<sup>96</sup>, denominando o documento formulado como “*um suporte altamente qualificado e extremamente útil para o processo de Planeamento Estratégico em curso*”<sup>97</sup>, considerando importante a continuidade da dinamização deste organismo no apoio ao exercício do planeamento estratégico. Só que do plano das intenções ao plano das acções vai uma distância abismal. Pois, o Gabinete de Cidade não avaliou o grau de implementação das acções, nem tal foi efectuado por qualquer outro organismo municipal ou externo. Pura e simplesmente, o plano estratégico foi considerado aquando do

---

<sup>95</sup> Constituído por dezassete instituições: Associação Académica da Universidade de Aveiro, Associação Comercial de Aveiro, Associação Industrial do Distrito de Aveiro, Bispo de Aveiro, Câmara Municipal de Aveiro, Câmara Municipal de Ílhavo, Centro de Emprego de Aveiro, Centro de Formação Profissional de Aveiro, CGTP – Confederação Geral de Trabalhadores Portugueses, Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro, Junta Autónoma do Porto de Aveiro (actualmente Instituto Portuário), Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, Região de Turismo Rota da Luz, Reitoria da Universidade de Aveiro, Representante do Conselho Consultivo do Desporto, Representante do Fórum das Associações Culturais, UGT – União Geral de Trabalhadores.

<sup>96</sup> *Parecer final do gabinete de cidade do Plano Estratégico de Aveiro*, Junho de 1997.

<sup>97</sup> *Ibid.*

concurso ao PROSIURB, durante muito tempo foi quase olvidado, pois as realizações foram mínimas e pontuais, além de que serviu de apoio à candidatura ao Programa POLIS, pois, foram apresentadas a concurso algumas das suas acções.

No entanto, depois de o Gabinete de Cidade dar aquele parecer ao plano estratégico, formalmente não foi extinto e contrariando as expectativas criadas, nunca mais se reuniu, esperando a convocação da Câmara Municipal. Assim, as suas actividades foram quase irrelevantes, as parcerias entre o sector privado e o sector público foram incipientes, e não houve qualquer participação da sociedade, por forma a criar um *espírito colectivo de cidade*.

Segundo AMDAM [1999], o processo de planeamento deve ter um início ou iniciativa específica. Na maioria das vezes os exercícios eficazes iniciam-se com pequenas ambições e à medida que os participantes aprendem a confiar uns nos outros, são formulados objectivos mais ambiciosos e são admitidos no processo novos participantes. No entanto, no caso estudado tal não aconteceu.

Assim, durante a formulação do plano, as discussões foram quase inexistentes, pois os agentes revelaram uma visão muito parcelar da cidade. Em vez disso era de grande utilidade que fosse o Gabinete de Cidade a definir as acções prioritárias e a definir projectos estruturantes dinamizadores da cidade, não deixando de olhar para a cidade como um todo e na sua articulação com a envolvente. Outro aspecto importante seria a apresentação de medidas concretas, mas viáveis, ou seja, possíveis de implementar, em vez de definir situações ideais e não realizáveis, que foi o que aconteceu. Apresentou-se um leque alargado de acções que idealizam um futuro risonho para a cidade, mas antes disso, não se olhou para os recursos existentes e mobilizáveis para a realização dessas acções. Desta forma, o importante é canalizar os recursos escassos, para projectos estratégicos, mas com capacidade de exercerem um arrastamento positivo no desenvolvimento da cidade. Não serem projectos pontuais e isolados, mas sim projectos realizáveis, financiados, mobilizadores e com carácter abrangente para toda a cidade, de forma que a cidade como um todo ‘veja e sinta’ os seus efeitos positivos.

Ora, o que aconteceu, foi que se apresenta um rol exagerado de acções – 103 – mas não se apresentam os respectivos planos operacionais de execução. Desta forma, o plano estratégico perde credibilidade, pois não passa de um documento de intenções.

Assim, o plano deveria apresentar as medidas por ordem de importância, distinguir as medidas que podem ser implementadas de forma imediata, de outras medidas a implementar a longo prazo. E essas medidas que não pudessem ser implementadas imediatamente, teriam que ser revistas periodicamente, pois a realidade é mutável, e o plano tem que se adaptar a essas mudanças, alterá-las mas também ser moldado por elas, nunca pode ser concebido como um produto acabado.

Devendo considerar dois aspectos na definição e escolha dos projectos: o seu cariz estratégico e o conceito de sustentabilidade. Ou seja, evitar os projectos de cariz imediatista pensados nos ciclos político-partidários, mas em vez disso pensados no que é melhor para a projecção da cidade no futuro. Em vez de visar os resultados dos próximos actos eleitorais, pensar sim no bem geral da colectividade, mesmo que para tal seja necessário sacrificar alguma popularidade; por outro lado, deverão ser projectos, com carácter abrangente, apoiados principalmente em três pilares fundamentais: que visem a integração social e territorial no tecido urbano e das classes sociais, ao mesmo tempo deve-se pensar em termos da sua rentabilização e, além disso, deve preservar e não agredir o ambiente.

Desta forma, tanto a participação da população como a criação de parcerias com agentes privados e sociais é imprescindível. Só que neste caso, os cidadãos não foram envolvidos em todo este processo. Este envolvimento deve ser constante, desde o período que antecede a formulação do plano até à sua implementação. Pois, é imprescindível ouvir a sua opinião ainda antes de a equipa de peritos elaborar o plano, mas depois de executar as medidas, é necessária a conservação, animação e rentabilização do projecto.

Outro aspecto tem a ver com a articulação entre agentes públicos, nomeadamente a criação de parcerias intermunicipais, no caso de haver projectos que envolvam mais do que um município. Se no projecto preliminar constava uma maior articulação (ou cooperação intermunicipal) entre as câmaras de Ílhavo e de Aveiro, esta medida foi retirada do documento final. Assim, a debilidade institucional destas poucas experiências não conduziu a estádios mais maduros de desenvolvimento da concertação intermunicipal.

Relativamente ao plano, é um documento muito voltado para a cidade consolidada ou para os eixos de expansão física, esquecendo os subúrbios que necessitam de um ordenamento do espaço público. Pois as suas grandes tónicas são a afirmação económica, a renovação urbana, e alguma protecção do ambiente nas áreas consolidadas da cidade. *“Uma cidade é um sistema. Não se pode contentar em ter uma acção reparadora sobre este ou aquele bairro”* [SUEUR, 1999]. Por outro lado, ao negligenciar-se a cidade como um todo, está-se a menosprezar a sua sustentabilidade. A cidade não é, por definição, sustentável, mas, como lugar e nó de relações sociais e económicas e como centro de um espaço natural mais alargado, tem exigências de funcionamento e eficiência (económica e social) que só têm viabilidade com a adopção de políticas que enquadrem e implementem, no longo prazo, a valorização e protecção dos recursos ambientais e a equidade social, como prioridades internas e como elemento estruturante da sua relação com o exterior.

Neste caso específico, recomenda-se que seja adoptada uma estrutura organizacional que favoreça o desenvolvimento de mecanismos de mobilização e participação que conduzam a um



envolvimento das instituições e cidadãos em geral na formulação e legitimação das estratégias de desenvolvimento. Se privilegie a criação de parcerias público-privado e a responsabilização dos diferentes actores pela concretização das propostas do plano na fase de implementação, devendo ser incluídas acções e projectos intermunicipais que concretizem uma estratégia de desenvolvimento comum, pois a ‘cidade real’ ou funcional, vai além dos limites administrativos.

#### ***4.2.3 - Novas orientações na concepção de desenvolvimento urbano: do plano estratégico para o projecto estratégico***

Nos últimos anos tem-se vindo a caminhar no sentido de tornar a dar maior relevância a alguns projectos estruturantes que sejam, por si só, capazes de promover o desenvolvimento urbano, sendo concebidos como motores de desenvolvimento da cidade. Assim, se alguns dos planos estratégicos das grandes cidades foram concebidos para contextualizar e enquadrar grandes intervenções de urbanismo (como foram os projectos da Expo’98 em Lisboa e da cidade olímpica de Barcelona’92), durante uma década deu-se menos importância a estes projectos pontuais, mas com alguma relevância no desenvolvimento do tecido urbano, olhando para a cidade como um todo. Só que numa época de escassez de recursos, há que definir prioridades de investimento. Pois, chegou-se à conclusão que era extremamente difícil realizar aquela visão de cidade ideal pré-concebida nos planos estratégicos.

Assim, cada vez mais se volta à escolha de poucos projectos, mas com carácter de efeito multiplicador, devendo estar, contudo, devidamente enquadrados por um plano estratégico, de forma que com algumas intervenções pontuais seja a cidade na sua globalidade e não só uma área específica ou um conjunto limitado e restrito de indivíduos a beneficiarem, aumentando a segregação.

É dentro deste contexto que surge o Programa POLIS, embora com algumas deficiências na sua definição, pois encerra dos mesmos erros do Programa PROSIURB, nomeadamente:

- ? A forma discricionária e pouco transparente de escolha das intervenções, tendo sido a administração central a nomear os gestores do programa, devendo antes, a avaliação das candidaturas ser efectuada por uma entidade gestora independente, segundo regras e princípios claros, premiando a iniciativa local e a criatividade através da qualidade e da inovação [CABRAL, 2002]. O facto, porém, de o projecto de qualificação e valorização da cidade ser da escolha e iniciativa do poder central tem um efeito desmobilizador da capacidade de intervenção da sociedade civil e dos agentes e actores locais, comprometendo a valorização dos recursos endógenos e a capacidade de ser simultaneamente competitiva e coesa;
- ? A ênfase limitada na promoção de parcerias, continuando a incidir na vertente assistencialista;
- ? A ausência de participação da sociedade civil, reduzindo desta forma os efeitos que poderiam ser disseminados e apropriados pelos restantes agentes como modelo de regeneração urbana (sendo este um dos objectivos do programa);

- ? A abrangência limitadora das intervenções [MAOT/CMA, 2001], nomeadamente o realce exagerado e exclusivo do elemento «água», como se a «valorização ambiental das cidades» não passasse por outros domínios. Além disso o documento de apresentação do programa visa, exageradamente e irrealisticamente, um futuro idealmente idílico para a cidade de Aveiro, mas não propõe as estratégias correspondentes para o alcançar.

Desta forma, dever-se-ia aproveitar esta oportunidade de em conjunto com o financiamento por parte da administração central aproveitar a concertação com outros agentes de forma a assumir e implementar projectos concebidos como motores de regeneração urbana, flexibilizando e descentralizando a tomada de decisões na selecção das intervenções, devendo esta ser tomada a nível local.

Assim, seria de realçar a importância dos projectos que fomentassem a acessibilidade (em termos físicos e no que respeita às comunicações), bem como projectos de regeneração urbana, criadores de uma imagem mais cativante e de melhoria da qualidade de vida dos residentes. Estes projectos urbanos tornariam a cidade mais acessível e por isso mesmo mais competitiva.

No entanto, este programa continua a atribuir uma importância significativa aos projectos de infra-estruturas, transportes e estacionamento, pontualmente associadas à construção de equipamentos colectivos e à abertura de frentes de urbanização. Este programa financia directamente as seguintes acções na cidade de Aveiro [MAOT/CMA, 2001]:

- ? *«Reconversão e re-funcionalização da zona da Antiga Lota do Porto de Aveiro;*
- ? *Requalificação ambiental e urbana da área delimitada pelo canal Central, canal das Pirâmides, IP 5 e TERTIF;*
- ? *Requalificação da envolvente do canal de S. Roque, canal dos Botirões e Mercado do Peixe;*
- ? *Requalificação das áreas envolventes ao canal do Cojo e ao canal da Fonte Nova e reabilitação do Mercado Manuel Firmino;*
- ? *Parque Central da Cidade;*
- ? *Centro de interpretação e monitorização ambiental».*

É objectivo do Programa POLIS em Aveiro, garantir a mobilização de vontades e indução de outros investimentos públicos ou privados. Só que a ausência de um processo participativo, de avaliação de impactes e da rentabilização do investimento público torna difícil, à partida, garantir a eficácia do projecto. Além disso, como não se envolveram outros agentes, a sua internalização e a sua divulgação a outras áreas da cidade serão dificultadas.

Durante a concepção dos projectos urbanos há que ultrapassar o mero carácter funcionalista e de curto prazo. Segundo BORJA e MUXÍZ [2000], os projectos urbanos devem ser programados como um compromisso entre objectivos diversos: funcionamento urbano, promoção económica, redistribuição social, melhoria ambiental, integração cultural, entre outros. Devendo ser previstos os impactes estimados e não desejados para os reduzir ao mínimo.

Assim, o projecto de desenvolvimento necessita de ser enquadrado por um plano estratégico, que dê coerência às acções pontuais implementadas, de forma a integrá-las. Desta forma, o planeamento estratégico urbano necessita:

- ? Que se fundamente na qualidade de gestão da cidade, nomeadamente através de uma transformação organizativa e institucional da autarquia;
- ? Que proponha projectos concretos (alguns dos quais estruturantes e com capacidade real de transformação), que sejam ‘projectos motores’ de desenvolvimento urbano;
- ? Que tenha em conta os agentes reais internos e externos à cidade bem como a sociedade civil em sentido amplo.

Desta forma, se em termos de desenvolvimento urbano, se tem dado maior relevo nas grandes cidades ao *projecto urbano* emblemático, nas cidades de média dimensão se dá (ou deveria dar) maior importância às questões do desenvolvimento regional e local.

#### **4.2.4 - Análise do grau de realização do plano estratégico**

Na avaliação da implementação das medidas constantes no plano estratégico devem colocar-se algumas questões prévias, nomeadamente: Qual a situação actual do processo de implementação dos planos?; Do total de medidas propostas quantas foram implementadas?; E quantas se encontram em fase de execução?

O plano estratégico de Aveiro previa a criação de um Gabinete de Cidade e Conselho do Planeamento Estratégico, de uma Agência de Desenvolvimento Local, de um Gabinete para a coordenação e promoção de eventos e realizações culturais e desportivas, bem como, a reorganização dos serviços do município [CMA, 1997].

Todavia, as acções implementadas até à presente data foram feitas de uma forma discricionária, dependendo, ou do financiamento da administração central, ou da decisão dos agentes privados, ou, ainda, da arbitrariedade da autarquia. Algumas estão em fase de arranque, outras nem sequer se iniciaram, ou por má programação, falta de financiamento, ou desentendimento dos parceiros envolvidos. Assim, as parcerias poderiam ser em maior número e estabelecidos mecanismos que obrigassem os tomadores das medidas a realizá-las em tempo oportuno. Haveria, neste caso, que aproveitar melhor os efeitos mobilizadores da realização do campeonato europeu de futebol, recorrendo para tal ao marketing territorial. A cidade repensada, reanimada e reconstruída será o farol do crescimento económico.

Como era intenção do Gabinete de Cidade continuar a reunir após a aprovação do plano estratégico, deveria o mesmo avaliar e monitorizar todo o processo. Pois algumas acções envolvem o sector privado, ou parcerias público-privado, e desta forma, nunca deve ser a autarquia a ter a exclusividade do acompanhamento destas acções. Por outro lado, o dia-a-dia da autarquia está muito dependente dos ciclos político-partidários e dos caprichos partidários dos seus elementos,

que não podem parar investimentos de vulto de forma arbitrária. Assim, mais uma vez é de salientar a importância de uma estrutura do tipo ‘Gabinete de Cidade’, que seja isenta, neutra e objectiva, que tenha uma visão ampla dos desafios que a cidade enfrenta, nas suas dimensões económica e social. Pois, de uma forma geral, quem desenvolve a cidade é o sector privado, mediado pelo sector público. Este gabinete poderia definir as prioridades, alterá-las se o contexto, ou algum acontecimento inesperado assim o justificasse, bem como, debater e discutir com alguma regularidade o grau de progresso dos trabalhos, adicionar, ou retirar medidas, consoante as situações. Apostar-se-ia, assim, num planeamento flexível e ajustável ao contexto de mudança externa. Flexibilidade entendida não como incapacidade de previsão, mas como um mecanismo que permitisse a adequação do plano às transformações ocorridas, dando também margem de manobra para se lidar com a incerteza de comportamento desses cenários.

O plano foi aprovado há 5 anos, um número ínfimo de medidas foram realizadas, outras estão a dar os primeiros passos. Mas a grande maioria foi esquecida. Perante este cenário, é com alguma facilidade que se avalia o grau de execução do plano.

Assim, das medidas propostas no plano estratégico da cidade de Aveiro, no âmbito do PROSIURB, foram realizados os seguintes projectos<sup>98</sup>:

- ? Alargamento e arranjo do «*Canal da Fonte Nova*», junto ao Centro de Congressos e sua envolvente, permitindo o acesso e estacionamento das embarcações. Esta acção integrou a recuperação e valorização dos canais da cidade, surgindo como um elemento de valorização do espaço público central da cidade e criando um elemento urbano que reforce a tradicional presença da água na imagem de Aveiro;
- ? A execução do «*Eixo estruturante, 1.º troço, 1.ª fase*», teve como objectivo criar melhores condições de acessibilidade à zona nascente da cidade e melhor articulação ao centro, desempenhando um papel importante na reestruturação urbanística da cidade, porque permitiu aumentar a conexão de freguesias periféricas com as áreas centrais;
- ? Apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano (incluindo as seguintes vertentes: restrição da circulação automóvel, incremento do transporte colectivo urbano, criação de vias pedonais e ciclovias, e promoção de novos meios de acesso e circulação);
- ? Construção da «*Passagem superior para peões na Av. Artur Ravara*», permitindo aceder à universidade e áreas adjacentes, com o objectivo de restringir o trânsito automóvel e promover a circulação e a segurança pedonal;
- ? Finalmente, cabe ainda referir, a acção «*Museus Municipais*», que se traduziu na recuperação e valorização de dois imóveis que fazem parte do património histórico e cultural da cidade.

Algumas encontram-se em curso de execução (em 2002):

- ? Ou são da iniciativa do sector privado: construção de um «*centro de negócios*» e do «*parque*

---

<sup>98</sup> Segundo informações recolhidas junto do departamento de planeamento urbano da Câmara Municipal de Aveiro.

*de feiras e exposições*», com o objectivo de reforçar a coesão e articulação empresarial, e da promoção externa da capacidade produtiva da região; a «*urbanização da zona centro*», com o objectivo de requalificar e reordenar a área central da cidade.

- ? Da iniciativa da autarquia: como é exemplo a «*animação urbana do centro*», com o objectivo de dinamizar a área central da cidade; a recuperação do edifício da Capitania, a criação de um espelho de água (centro de congressos), com o objectivo de valorizar o património histórico e valorizar a água na criação de uma imagem de cidade.
- ? São executadas através de parcerias público-privado: a «*construção do estádio de futebol e de atletismo*» e a «*construção do centro de estágio*», com o objectivo de melhorar a estrutura de práticas desportivas através da sua diversificação e actualização, apoiada na distribuição de equipamentos que capacitem o concelho para uma resposta crescentemente adaptada à procura desportiva e que permitam um maior aproveitamento das condições proporcionadas pela Ria, e que permita afirmar a centralidade desportiva de Aveiro no contexto nacional.
- ? São da responsabilidade da administração central: a «*construção do IC 1*», com vista à melhoria das acessibilidades intermunicipais (abertas à consulta pública as duas alternativas projectadas).

As intervenções financiadas pelo programa POLIS, têm como principal objectivo requalificar áreas pontuais da cidade, dando uma grande ênfase às frentes de água e à componente de valorização ambiental, constando do plano estratégico, embora, algumas delas, com designações diferentes. Das 103 acções, a grande maioria não teve nenhum seguimento e não são esclarecidos os motivos que justifiquem o atraso. Além disso, não foi efectuado nenhum ajustamento do plano. O plano foi elaborado e em parte esquecido, em vez de se adaptar às actuais condições de intervenção, sendo actualizado e remodelado se necessário.

Deveria, também ser dada importância à componente da avaliação. Devendo ser efectuada quer pelos técnicos que elaboraram o plano estratégico, bem como pelo Gabinete de Cidade, ou então, por uma entidade externa a pedido dos agentes envolvidos (públicos e privados). Esta última tem a vantagem de ser mais imparcial e transparente.

Antes de mais, os técnicos responsáveis deveriam começar por avaliar o plano (de uma forma geral, é um exercício muito rápido, pois as realizações foram mínimas) considerando a análise das transformações sócio-económicas que comprometeram as acções do plano estratégico, acompanhar os factores externos que podem afectar o desenvolvimento da cidade, centrar a atenção nas questões estratégicas, informando e analisando a evolução da sua execução e fazer a distinção entre a avaliação das acções estratégicas a levar a cabo e o conjunto da cidade.

### **4.3 – Síntese das considerações sobre o processo de planeamento estratégico**

Considerando os aspectos anteriores, convém sintetizar algumas críticas à forma como decorreu o processo de planeamento nas cidades de média dimensão, salientando algumas razões do seu insucesso, bem como algumas recomendações.

As experiências de planeamento estratégico nas cidades de média dimensão prendem-se com o facto de estas localidades desempenharem um papel fundamental nas estruturas urbanas, constituindo uma alternativa ao modelo polarizador das áreas metropolitanas. Desta forma, o modelo de desenvolvimento pretendido deveria possuir uma visão global, a qual comportasse as funções de integração territorial e sectorial. Além disso, o planeamento destas cidades deveria proceder ao estabelecimento e consolidação do equilíbrio entre as aspirações e os sucessos económicos, sociais, culturais e ambientais, ou seja, a aposta na sustentabilidade. Em grande parte dos planos estratégicos, estas ambições estão explicitadas, embora raramente tenham sido executadas.

Se há 5 anos ter um plano estratégico era moda, era também um instrumento de obter financiamentos (a ‘eterna atitude assistencialista’) e não um instrumento de apoio ao desenvolvimento num contexto de mudança e concorrência entre territórios. Em muitos casos o planeamento estratégico foi mais um exercício de marketing político para alguns eleitos se auto-promoverem do que um exercício verdadeiramente estratégico. Normalmente a equipa técnica externa não é imparcial nem objectiva, pois cede às exigências de quem a contratou. Não obstante, o processo de planeamento iniciado renovou, ainda que tenuemente, algumas formas de pensamento e de acção, assistindo-se a uma tomada de consciência pelos responsáveis locais, de que o destino das cidades depende cada vez mais das suas iniciativas e da capacidade de mobilização.

A implementação dos planos estratégicos está a ser efectuada de uma forma discricionária, revelando desvios acentuados entre as intenções aprovadas e as práticas ocorridas através da análise do processo de execução dos documentos de estratégia. Além disso, no processo de formalização não foram criadas quaisquer condições de monitorização e avaliação dos mesmos, designadamente a criação de uma estrutura de acompanhamento que efectuasse a constante avaliação dos impactes de implementação e do cumprimento dos objectivos.

Mesmo havendo desajustamentos não houve uma preocupação efectiva em proceder a uma reformulação dos planos. Em planeamento estratégico é necessário fazer apostas viáveis e desejáveis para o futuro das cidades, aproveitar as oportunidades mobilizadoras por forma a concretizar as acções e, ao mesmo tempo, adoptar uma metodologia adaptada a cada caso, nomeadamente uma metodologia interactiva e participativa.

Com insistência, os planos estratégicos fazem apelo à participação, no entanto, buscou-se mais a participação selectiva dos agentes institucionalizados da sociedade civil e não a participação da população em geral, ou dos agentes com capacidade de acção, resultando assim, documentos muito tecnocráticos com uma componente de implementação muito fraca. Além disso, não houve transformações significativas em termos de governância urbana, pois os municípios raramente descentralizaram as suas decisões nem fomentaram uma maior cultura cívica. Um processo participado cria um ambiente propiciador para a implementação, reforçando a coesão social da comunidade, o aumento da solidariedade e o crescimento económico.

De facto, a participação dos cidadãos, tanto pode dificultar o acordo sobre as políticas, como enriquecê-las, ao permitir tomar decisões mais fundamentadas, informadas e consensualizadas. Além da participação é importante a ‘capacitação’ dos cidadãos, entendida como o fomento da sua capacidade de empreender e de fazer. É um investimento na sociedade civil, na sua mobilização e na sua autonomia: *“uma cidade motivada é uma cidade motivadora para os outros parceiros”* [KAISERGRUBER, 2001: 106]. Mas esta capacitação necessita de uma mudança cultural: a abertura das mentalidades.

Assim, o planeamento estratégico, só tem eficácia se desencadear um processo de diálogo e de relacionamento activo entre os autarcas e os principais agentes das cidades. Importa, pois, criar um movimento de reflexão tendo em vista definir um projecto colectivo de cidade, consensualmente assumido, e estabelecer as principais estratégias e tácticas visando a realização desse projecto.

O envolvimento do sector privado é indispensável, mas este só se envolve se existir uma elevada probabilidade de realizar lucros importantes em relação ao seu investimento inicial. Para os atrair, é então essencial reforçar a sua confiança e limitar as suas incertezas. Para reduzir os riscos financeiros podem constituir parcerias com outros investidores, sobretudo em operações de larga escala. Estas parcerias envolvem sempre complexas negociações e delicadas lideranças mas, simultaneamente, possibilitam a emergência de novos cenários de concertação e de novas alianças institucionais.

No entanto, há que atender a que os objectivos económicos e as estratégias políticas não se sobreponham aos valores de índole social, que não visem somente medidas de curto prazo, contrariamente aos objectivos do desenvolvimento sustentável. Aqui o sector público tem um importante papel de regulador. Às autoridades públicas cabe, pois, o papel de elemento orientador e mobilizador do conjunto dos recursos privados. *“Será a boa combinação do intervencionismo e do partenariado a chave do sucesso, imediato ou futuro”* [KAISERGRUBER, 2001: 107].

Por outro lado, a autarquia local deve deixar de ser uma simples instituição burocrática para a gestão de determinados actos administrativos e desempenhar um papel de instituição promotora que adquire um papel cada vez mais activo no desenvolvimento do território. Deixar de ter uma atitude reactiva perante a inevitabilidade das tendências, mas que actua activamente na sua potenciação. Neste contexto, a modernização da administração municipal e da sua operacionalização, da sua agilização, flexibilização e apetrechamento logístico, é uma questão crucial.

Assim, há que modificar as relações com os cidadãos e encontrar formas de envolver os técnicos das autarquias neste processo, designadamente em domínios em que a reflexão estratégica se cruza com as áreas de intervenção tradicional da Câmara Municipal, evitando estrangulamentos internos e falta de coordenação. O empenhamento do presidente de Câmara é crucial, porque se tal não acontecer os planos estratégicos estão condenados ao fracasso. Acrescente-se que a componente da comunicação é fundamental, porque só esta é que faculta e cria condições para a participação e a mobilização.

Por outro lado, a preocupação de actuar em simultâneo sobre as várias dimensões, faz com que se exija demasiado ao plano acabando este por se tornar indefinido e inoperacional. Assim, deveria apostar-se também em planos estratégicos sectoriais ou, em termos urbanísticos, no denominado 'projecto urbano'. Pois, aqueles planos constituem um instrumento de precisão para a planificação em profundidade dos sectores chave para o desenvolvimento da cidade. De facto, os planos estratégicos sectoriais são muito mais domináveis tanto pela delimitação do âmbito de actuação como pelo número e variedade de actores. Ao plano estratégico de cidade caberia consensualizar ideias e vontades, integrando a perspectiva sectorial numa perspectiva territorial. Se bem que é certo que cada área funcional da cidade deve ter os seus próprios objectivos e estratégias, estas devem estar orientadas no mesmo sentido que as globais.

Concluindo, muitos dos planos estratégicos foram apresentados mais como uma *carta de intenções* do que como um documento de realizações efectivas. Desta forma, fez falta uma avaliação efectiva que devia ter decorrido ao longo de todo o processo. Pois, é importante que se definam acções desejáveis, mas que sejam também realizáveis e implementadas, em vez de se definir, somente, um futuro desejado para a cidade. Não se trata aqui de censurar o planeamento estratégico. Esta forma de planeamento na sua essência tem bastantes virtudes, no entanto, a forma como foi realizado em Portugal, ficou muito aquém das suas premissas. Pois tendo em atenção os fundamentos teóricos que lhe estão na origem, questiona-se se o défice da 'cultura de planeamento' não será um *handicap* muito mais estrutural de todo o sector público e institucional.



## CONCLUSÃO

Nesta parte final pretendem-se reunir os argumentos que permitam encadear o raciocínio que presidiu à presente investigação, bem como a explicitação de propostas que abram caminho para futuro trabalho de aprofundamento e comprovação de algumas hipóteses formuladas, indo-se mais além da apresentação da síntese geral daquilo que oportunamente foi referido ao longo dos capítulos anteriores.

A perspectiva abrangente do planeamento estratégico veio trazer novas orientações aos exercícios de desenvolvimento das cidades portuguesas, nomeadamente das de média dimensão, vindo lutar contra as limitações do planeamento urbano tradicional e a tendência geral para a realização de operações sectoriais e fragmentadas. Além disso, a atenção dada aos factores e processos sócio-económicos e a sua ênfase nas abordagens integradoras fizeram-no parecer um procedimento de planeamento superior. Todavia, embora, já desde há algumas décadas se caminhe, em termos teóricos, para um novo modelo de planeamento, menos restringido às questões físicas e de ocupação e uso do solo, os antigos métodos de planificar as cidades parecem continuar inscritos nos espíritos e nas práticas dos responsáveis políticos e técnicos (*secção 4.1.3*). Referimo-nos, concretamente, aos agentes públicos que normalmente tomam a iniciativa da realização de exercícios de planeamento e aos técnicos responsáveis pela sua formulação. Deste modo, muitos autores defendem que os planeadores devem alterar o seu papel e o modo de pensar, devendo combinar a sua vocação de peritos com atitudes de mediação, aproximando mais o *pensamento da acção*, por forma a serem agentes de transformação social.

No entanto, em Portugal existem tendências pesadas. Uma são motivadas pelo peso da história. Outras são de ordem técnica, funcional e financeira, nomeadamente o fraco grau de autonomia dos municípios e o peso relativo do Estado central. Além disso, poder-se-ão juntar outros factores de ordem estrutural, nomeadamente, os de cariz sócio-cultural, como sejam o individualismo, a desconfiança e o atomismo entre agentes, instituições e cidadãos, próprios de uma sociedade fragmentada. Verificando-se, então, uma implementação discricionária das medidas constantes nos planos estratégicos formulados ao abrigo do PROSIURB, na medida em que ocorreram desvios bastante visíveis entre as propostas formuladas e as realizações efectivas, pois, tendo em atenção os fundamentos teóricos que lhe estão na origem, foram exercícios que ficaram muito aquém das suas premissas.

### ***Mudança de paradigma do desenvolvimento***

Muitos autores são unânimes em afirmar que o momento actual é de transição, caminhando-se para um novo paradigma que ainda não está bem definido. Um dos elementos mais visíveis deste

---

período contemporâneo é a mudança na organização económica, tendo-se passado de uma sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial caracterizada por formas de organização económica pós-fordistas, onde o sector terciário e as áreas urbanas têm cada vez mais relevância. Além disso, o fenómeno abrangente da globalização, originado pela fluidez das trocas e de fluxos, também coloca novos desafios aos territórios e, em particular, às cidades de média dimensão. Cabendo a estas uma dupla função, que assenta no desenvolvimento e consolidação como locais inovadores e crescentemente competitivos e, por outro lado, a de coesão territorial e social, privilegiando as relações de interdependência com o território regional envolvente. Assim, estas cidades têm um importante papel na estruturação do território, permitindo não só manter as populações e as actividades económicas nos seus locais de origem, como, também, descongestionar outras áreas urbanas mais saturadas. Foi neste âmbito que se criou o programa PROSIURB, instrumento despoletador da introdução, em Portugal, do planeamento estratégico neste tipo de cidades.

Outra mutação é de ordem cultural, reflectindo novas preocupações culturais pós-modernas de diversidade e diferença, enfatizando o saber crítico, reflexivo ou hermenêutico. Enquanto que o período moderno era homogeneizador, universalizador e não estabelecia diferenças entre os indivíduos, a pós-modernidade fomenta o pluralismo e o singular. Surgem novas preocupações, nomeadamente, uma maior consciencialização ecológica, com a sua ênfase nos limites do crescimento económico, bem como na importância da qualidade ambiental e da coesão social. Estas mudanças nas concepções ambientais e sociais estão inter-relacionadas com os conceitos relativos e ambíguos de qualidade de vida e de desenvolvimento sustentável.

Assiste-se a uma crescente indiferença perante as questões da vida colectiva (abstencionismo político, desconfiança nas instituições, desrespeito pela autoridade, etc.), enquanto se cultiva a vida privada e o individualismo. A razão deu lugar à subjectividade e ao sentimento. Como consequência, o homem pós-moderno não tem certezas absolutas, nada o surpreende e as suas opiniões são susceptíveis de modificações rápidas. Os *media* tiveram aqui o seu papel, pois, ao contrário de homogeneizarem o pensamento, difundem as mais diversas concepções do mundo. As minorias étnicas, culturais, sexuais, religiosas ou estéticas tomaram a palavra e o indivíduo pós-moderno, submetido a uma avalanche de informações e estímulos, difíceis de estruturar, optou pelo deambular de umas ideias para outras. Abandonada já a ideia de que só existe uma forma de humanidade verdadeira, cada qual age mais pelo sentimento do que pela razão. Ao nível teórico, os pós-modernistas e os pós-fordistas desafiam os conceitos modernistas de centralidade, crescimento hierárquico e controlo burocrático do desenvolvimento territorial [KHAKKEE, 1997] e salientam, em vez disso, um desenvolvimento urbano pró-activo, fragmentado e baseado em redes.

Um terceiro aspecto dessa transição é sublinhado pela mudança da filosofia política e organização do Estado providência universalista para abordagens neoliberais mais orientadas pelo

mercado [HEALEY, 1997a]. Este aspecto tem alterado as formas e os métodos de governação, pois, o sector público devido a limitações de ordem financeira é cada vez mais incapaz de promover o desenvolvimento, recorrendo à colaboração dos sectores privado e associativo, nomeadamente através da realização de parcerias. Além disso, a influência crescente dos movimentos de protecção ambiental e de outros grupos de pressão organizados levou a uma maior atenção aos impactes dos projectos e a incluir a participação da população na sua definição. Desta forma, as cidades são obrigadas a encontrar formas de promoção do desenvolvimento de forma multidimensional e pró-activa.

Em suma, vive-se um contexto de mudança e por isso de incerteza, onde a organização dos sistemas territoriais e a nova ordem económica mundial marcada pela globalização das relações económicas e pela evolução tecnológica afectam as formas de estruturação económica e territorial, bem como a subsequente reorganização dos sistemas institucionais (*secção 1.2.1*), redefinindo, desta forma, as relações dentro da hierarquia urbana e, neste processo, alterando o papel das cidades de dimensão média. Aquele fenómeno, quer seja uma ameaça, quer seja transformado em novas oportunidades, acarreta reflexos profundos ao nível do planeamento territorial.

#### ***Desafios para as cidades de média dimensão***

As experiências constantes do presente estudo referem-se a algumas cidades de média dimensão da Região Centro de Portugal. A nomenclatura deste tipo de cidades tem variado consoante as modas e as diferentes concepções da organização territorial, das *cidades médias* das décadas de 1960 e 1970 até às *cidades intermédias/intermediárias* de inícios da década de 1990, reflectindo assim a transição da utilização de critérios meramente quantitativos para posicionar estas cidades, a meia distância entre os pequenos aglomerados e as grandes cidades, para uma concepção mais volátil e, por isso mesmo, menos rígida da definição de cidade, onde interfere uma diversidade de critérios, desaguando-se numa certa ambiguidade e relativismo (*secção 1.1*). No entanto, considerando essa variedade de critérios, poder-se-á afirmar que as '*cidades de média dimensão*' são aquelas que apresentam potencialidades, nomeadamente, em termos de qualidade de vida e qualidade do ambiente, relativamente às cidades de maior dimensão, contudo, são cidades onde, em termos de dinamismo económico e de oportunidades de emprego, ficam aquém daquelas, sendo por isso necessário, por um lado, preservar e promover aquelas amenidades e, por outro, fomentar a sua competitividade através de políticas pró-activas e de discriminação positiva enquanto motores de desenvolvimento regional e local. De facto, estas cidades, ao contrário das grandes cidades, ainda têm uma componente significativa de inter-relações com o seu *hinterland* envolvente, sendo, pois, relevante a função que a cidade desempenha com esse território mais ou menos imediato e as relações que exerce e mantém dentro deste. Assim, qualquer exercício de planeamento para as cidades de média dimensão deve considerar este último aspecto.

A sua dimensão permite-lhes reunir as vantagens das economias de aglomeração das grandes cidades, sem contudo, assumirem a maior parte dos seus inconvenientes. Admite-se, assim, que nas cidades de média dimensão é possível conciliar as relações humanas e a qualidade ambiental com a promoção económica, num contexto em que as relações institucionais entre agentes públicos e privados são mais estreitas. Tendo, então, maiores potencialidades e maiores probabilidades de êxito na implementação de processos de planeamento estratégico e participativo, capazes de promover a economia e aprofundar a democracia local. Ainda, pela sua dimensão, estas cidades constituem um espaço privilegiado para a articulação entre políticas descendentes (que se traduzem na descentralização de equipamentos e serviços) e as ascendentes (sustentadas nas dinâmicas locais). Acrescente-se, ainda, que a sua posição intermédia entre as grandes cidades e as áreas rurais pode permitir-lhes absorver desconcentrações produtivas e fornecer localizações alternativas.

Por outro lado, verifica-se que, face à sua média dimensão, têm dificuldades em atrair funções e actividades mais qualificadas, reter recursos humanos melhor qualificados e em responder aos desafios da globalização, acarretando, desta forma, problemas de autonomia funcional face aos processos de crescimento das áreas metropolitanas, acentuando os processos de marginalização.

Por isso, em Portugal, se o crescimento recente da população tem favorecido as cidades de média dimensão, todavia, este período de crescimento poderá ser transitório. Se não for implementada nenhuma política que vise o favorecimento de um novo desenvolvimento específico destas localidades, arriscam-se a periclitarem a médio prazo em benefício das grandes cidades, mesmo que estas percam parte do seu poder atractivo. Assim, tais cidades devem-se organizar em rede e encarar o futuro de forma pró-activa. De facto, se por agora, estas cidades ainda possuem algumas amenidades, a tendência geral é para a polarização, para a concentração urbana e, em Portugal, este fenómeno é bem visível, assistindo-se ao despovoamento das menores povoações e das áreas de menor densidade. Além disso, o carácter global da economia e a expansão da concorrência (*globalização*) têm impactes variáveis nos lugares e nos grupos sociais, de forma que as políticas públicas devem visar tanto a promoção económica como a prevenção e resolução de consequências sociais e ambientais indesejáveis.

Além da globalização, a *sustentabilidade* tornou-se outro dos maiores desafios para as cidades, uma vez que estas para serem atractivas terão que combinar a competitividade económica com a preservação ambiental e a promoção da equidade social. Deste modo, o progresso depende da capacidade das cidades enfrentarem os desafios do futuro, a sua adaptabilidade, a pró-actividade e a sua abertura à mudança. Transformar os problemas em oportunidades é o maior desafio para todos os actores e decisores. Por isso, todas as abordagens que visem o desenvolvimento requerem visão, estratégia e tácticas e, acima de tudo, cooperação e acções concertadas.

Ou seja, estes desafios só poderão ser ultrapassados e aproveitados através da implementação de instrumentos de planeamento e desenvolvimento apropriados, que regulando a intervenção de todos os agentes no tecido urbano, sejam adaptados às especificidades locais, mas onde as orientações genéricas do planeamento estratégico terão um papel indispensável (*secção 1.3.2*).

Todavia, nos casos analisados, algumas das estratégias formuladas nos planos ou são pouco ambiciosas ou mostram poucas ligações às realidades sociais e económicas e ao contexto político e institucional local. Além disso, frequentemente se negligencia a avaliação dos seus impactes, assistindo-se a uma ausência de medidas de controlo dos resultados, bem como à sua integração. Acrescente-se, ainda, que poucas cidades conceberam os exercícios de planeamento como um processo cíclico e contínuo, sujeito a retroacções e revisões constantes. Pois, a elaboração dos planos estratégicos, sendo fundamental na concepção de linhas de orientação estratégica e na definição de acções e projectos estruturantes, deve ser encarada como o desencadear de um processo que tem de prosseguir durante a fase de implementação, numa óptica de acompanhamento e avaliação. Quando se inicia um processo de planeamento estratégico, jamais deve acabar. É imprescindível planear a longo prazo, visando o futuro, mas também gerir quotidianamente a cidade por forma a atingir as metas da longa duração.

Desta forma, qualquer estratégia de desenvolvimento para as cidades de média dimensão deve atender à afirmação destas cidades como entidades sustentáveis, promover as suas complementaridades com outras cidades e integrar os territórios envolventes, por forma a diminuir o efeito de marginalização e reforçar a sua centralidade, devendo as mesmas atingirem limiares urbanos em termos de qualidade de vida, apostando, para tal, em especificidades locais e em estratégias inovadoras de valorização da sua imagem num espaço cada vez mais global, promovendo as actividades económicas e o emprego, envolvendo as autarquias num projecto comum com associações, empresários e habitantes.

O sucesso de cada estratégia depende, para além da identificação dos interesses e da capacidade de relacionar os agentes, da mobilização dos agentes. Esta mobilização implica não só a concretização das orientações estratégicas, mas também, e principalmente, o sentimento de responsabilização. É este sentimento que se irá traduzir posteriormente, em decisões e acções sustentadas e que promoverá a aplicação do plano. Para tal, devem ser estabelecidas parcerias desde o início do processo, assumindo-se que é preferível estabelecer compromissos e cumprir acordos em vez de enveredar por um processo conflituoso, consumidor de tempo e de recursos e criador de hostilidades.

Assim, para que o plano possa passar do papel para a acção, é necessário primeiro ser selectivo nas apostas de desenvolvimento e, posteriormente, desenvolver mecanismos concretos de

---

promoção e implementação das acções. No entanto, em Portugal ainda não se perdeu a prática de considerar o planeamento como uma actividade estritamente institucional, consistindo na formulação de planos por parte dos agentes públicos, ou equipas técnicas externas à autarquia, com ausência de participação dos agentes locais responsáveis pela construção da cidade, constituindo, assim, uma maior preocupação pelo controlo da expansão urbana do que propriamente pela sua promoção e desenvolvimento. Esta prática de planeamento justificava-se num contexto de crescimento urbano, onde o seu objectivo era o de regular a ocupação do solo, fixando orientações de longo prazo da organização dos espaços, tentando coordenar as intervenções territorializadas.

Qualquer política de desenvolvimento das cidades de média dimensão deve ir para além do médio prazo e ter em conta, dentro de uma visão prospectiva, nomeadamente, os seus problemas específicos e as mutações económicas, sociais e culturais em curso. Por outro lado, a definição de estratégias de desenvolvimento para as cidades localizadas em áreas até aqui perdedoras, como são grande parte das cidades de média dimensão portuguesas, deve articular o desenvolvimento urbano com o desenvolvimento rural, considerando a região envolvente e a sua inserção no contexto global, onde a participação dos cidadãos e a concertação com actores representativos permitirão um clima de abertura, consciencialização, envolvimento cívico, gestão eficiente e um equilíbrio de necessidades e de interesses, permitindo a mudança dentro de um clima de estabilidade.

Embora cada exercício de planeamento seja único atendendo a cada contexto específico, todavia, as diversas experiências de planeamento estratégico implementadas, sofreram uma deturpação nos seus princípios, que se justifica, além da ausência de tradição em planeamento, pelo objectivo primordial que levou à formulação dos planos: o cumprimento dos requisitos de candidatura aos programas de financiamento da administração central ou a promoção de algum executivo municipal, através do inerente marketing político, em detrimento da necessidade de definir uma estratégia viável de desenvolvimento a médio e longo prazos. Por isso, seria desejável que este processo não surgisse directa e imediatamente associado a nenhum programa de financiamento específico, mas, em vez disso, inserido numa lógica de intervenção estratégica, integrada e de longa duração, adoptando uma atitude pró-activa de desenvolvimento, aproveitando recursos endógenos e mobilizáveis do exterior, visando a criação de um novo relacionamento entre os agentes através da constituição de arenas e fóruns de reflexão com vista à definição e consensualização de iniciativas para o desenvolvimento das cidades.

#### ***O planeamento estratégico como instrumento de desenvolvimento das cidades de média dimensão***

Por tudo aquilo que foi referido anteriormente, o planeamento estratégico, embora não tenha princípios teóricos e metodológicos consensualizados, pode ser entendido como um processo mobilizador que, considerando as especificidades locais, tenta conduzir as intervenções públicas e privadas à escala urbana através da introdução de novas arenas e novos participantes, construindo

um ambiente mais ou menos generalizado de confiança recíproca e de mobilização para um propósito e visão comuns.

Este tipo de planeamento, dotado de uma abordagem integrada, sistémica e prospectiva, combina o planeamento físico com o planeamento económico onde foi buscar muita da sua doutrina. Desta forma, o planeamento estratégico visa ser complementar e não suplantar o planeamento urbano tradicional, pois, a utilização conjunta de ambos os tipos de planeamento integra diferentes actividades, mas assegura uma finalidade comum, que é o desenvolvimento sustentado do tecido urbano.

Por isso, o planeamento estratégico é um instrumento que visa não só planear, no sentido restrito e tradicional do termo, mas também fomentar a inovação e a mudança organizacional com vista a melhor gerir a incerteza e a aproveitar as oportunidades presentes e emergentes. Ou, por outras palavras, o planeamento estratégico visa preparar o futuro, evitar as tendências pesadas e o marasmo, mas sim, através de uma atitude interventiva alterar o rumo que a prazo levaria à decadência (*secção 2.1.3*).

Todavia, o planeamento estratégico, como instrumento de desenvolvimento, tem regras ou premissas que devem ser tidas em consideração sob pena de se tornar ineficaz. Além disso, também requer uma certa flexibilidade na sua aplicação às realidades locais, pois senão cai nos mesmos erros do planeamento burocratizado (*secção 2.2*). Por isso, antes de mais, deve ser um método implementado intrinsecamente à comunidade, com a orientação de peritos na matéria, onde a coordenação das operações de desenvolvimento urbano estão a cargo e são moldadas pelos próprios agentes interessados, sendo indispensável a confiança na cooperação activa entre os actores públicos e privados locais. Nesta concepção, o planeamento é encarado como um processo de aprendizagem social [FRIEDMAN, 1987], no qual os actores participantes aprendem a cooperar uns com os outros, a identificar interesses comuns e a respeitar-se mutuamente. Desta forma, os planeadores têm o papel de pedagogos ao promoverem a aprendizagem mútua. O conhecimento, em tais processos, é construído com base em análises profissionais bem como na experiência vivida dos participantes. Todavia, quanto mais agentes são envolvidos e os objectivos são mais ambiciosos o processo de tomada de decisões torna-se mais complicado [KANGAS e STORE, 2003].

Ao contrário dos planos normativos, o plano estratégico não é para cumprir escrupulosamente, mas sim, adaptar-se às circunstâncias, se estas o exigirem. Pois, se o futuro é incerto, este não evolui linearmente, mas sim através de rupturas, de ciclos, de choques, de acontecimentos inesperados, onde a previsão perde eficácia e relevância científica. Onde um mundo de limpas certezas não existe já mais. Assim, aqui fica demonstrada a falácia de um plano para cumprir escrupulosamente. Deve ser sim um instrumento dotado de visão e adaptabilidade ao

---

contexto de mudança. Mas para tal, a sua estrutura organizativa deve criar formas de acompanhar, não só a sua execução, mas também a evolução do contexto mundial e nacional.

A sua metodologia tem evoluído, tendo passado de um tipo de planeamento tecnocrático (nos anos 1980), cujos valores de referência eram os da eficácia e da rendibilidade, para concepções mais participadas e colaborativas (na actualidade), visando a sustentabilidade à escala urbana.

O processo de planeamento deve iniciar-se com um estudo prospectivo das tendências gerais do sistema urbano, procurando um efeito global de condução das transformações da cidade e orientando as escolhas e acções de todos os agentes. No entanto, para ter eficácia, deve ser restringido o âmbito de intervenção, focar-se naquilo que é essencial e prioritário, para isso, é necessário analisar criticamente e de forma prospectiva o contexto interno e externo da cidade por forma a definir um plano de acção que vise o curto, mas também o longo prazo, que tenha em consideração os recursos disponíveis e mobilizáveis, para tal deve envolver o maior número de parceiros (públicos e privados) durante todo o processo de formulação e formalização das políticas. Assim, o planeamento estratégico urbano é adequado para resolver problemas complexos onde os vários agentes são mutuamente dependentes, onde nenhum deles tenha a exclusividade do domínio sobre os outros, pois todos estão constringidos pelas relações de poder que os envolvem, sejam elas de ordem financeira, política, judicial ou cognitiva. Desta forma, devem ser envolvidos, também, especialistas das ciências sociais formando equipas pluridisciplinares, permitindo enriquecer a percepção dos problemas urbanos considerando melhor a sua diversidade, a necessidade de integrar as imposições resultantes da dialéctica entre decisões públicas e privadas e, sobretudo, a referência à duração como modalidade essencial da eficácia das acções.

#### ***A importância dos recursos do conhecimento e de confiança nos processos de desenvolvimento***

Como os mecanismos do desenvolvimento são complexos, o acesso ao conhecimento é indispensável, pois quem tiver o conhecimento adequado, estará confiante nas suas próprias visões. Ter acesso ao conhecimento e aprender por si próprio através de processos de *tentativa e erro* e, assim, construir a confiança é um aspecto importante do planeamento estratégico.

Além disso, deve-se apostar na valorização da autoconfiança de todos os agentes, evitando discursos derrotistas. Isto significa que a comunidade confia nas suas próprias possibilidades, nos seus habitantes, nos seus recursos, no seu conhecimento e no seu sistema social. Só assim poderá mobilizar os seus recursos e agentes e captar investimento exógeno.

Um clima de confiança apresenta inegáveis benefícios [HENDERSON e MORGAN, 1999]: os agentes economizam tempo e esforço, porque confiam na palavra uns dos outros; estão melhor posicionados para enfrentarem com êxito a incerteza, porque a confiança reduz o risco e revela possibilidades para a acção que de outro modo seriam impossíveis; permite uma grande capacidade



de aprendizagem porque os agentes têm acesso aos fluxos de informação. A construção da confiança requer, por esta razão, um diálogo constante entre as partes, só assim os interesses e as percepções podem ser melhor ajustados. O diálogo permite, em simultâneo, a compreensão daquilo sobre que se conversa e com quem se conversa. Desta forma, o diálogo é o caminho de reconhecimento da realidade e do outro agente. É, também, o método de realização e de socialização e a realidade apresenta-se, por seu lado, como um mundo partilhado. No diálogo manifesta-se uma dimensão hermenêutica (entendimento mútuo) e ética (reconhecimento recíproco dos interlocutores) [HABERMAS, 1991], pressupondo que os participantes falam com sinceridade, correcção, inteligibilidade e legitimidade. Ou seja, o diálogo autêntico entre os actores pressupõe reciprocidade, deve permitir um relacionamento aberto entre todos de forma informada acerca dos seus interesses e pontos de vista e deve assegurar que todos são ouvidos e considerados de forma séria [BOOHER e INNES, 2002], por forma a permitir a aprendizagem e criatividade.

No entanto, na prática de planeamento, as situações de diálogo são raras, de forma que numa óptica mais realista convém falar, antes, em concertações ou discussões e em processos de elaboração de acordos, isto, porque as relações de poder são desiguais e assimétricas, as oportunidades para a reciprocidade são escassas e a informação mais importante não é divulgada, pois o *'conhecimento é poder'* [Francis Bacon, *cit. em* FLYVBJERG, 1998: 2]. Para atingir esses acordos, o processo de planeamento necessita de um elemento motor por forma a coordenar e promover o processo, dotando-o de um carácter integrado. Função esta que pode ser desempenhada pela equipa de planeadores ou pela autarquia.

A consensualização obtida também pode ser o reflexo de comportamentos menos éticos, pois as heterogeneidades são apagadas e as diferenças de opinião e de valores não são consideradas, e, deste modo, não são permitidas inovações. Dito por outras palavras, o desejo de consenso poderá transformar-se em obsessão totalitária que poderá limitar a liberdade de expressão. Por isso, o consenso deve ser o resultado de um longo processo onde os dissentimentos se vão reduzindo, e não um dado *a priori*. De qualquer forma, os agentes devem, de forma pragmática, renunciar a alguns dos seus interesses particulares, reconhecer os direitos dos outros, pois, só assim todos se porão de acordo. Requerendo, então, na prática, um esforço cooperativo para que o acordo expresse a vontade conjunta. Para tal, é necessária a argumentação que conduza os intervenientes a um entendimento entre os vários sujeitos no qual cada um fique convencido. Assim, é necessária razoabilidade, um espírito de equidade e de compromisso, uma disposição para chegar a acordos com os demais, uma disposição em cooperar para que todos possam aceitar publicamente as decisões. Desta forma, o consenso é alcançado através da persuasão, convencendo mediante razões e argumentos. Por outro lado, se para os defensores do planeamento colaborativo a finalidade

---

última da acção comunicativa é a busca do consenso baseado na compreensão mútua, no entanto, o processo de planeamento não deverá terminar com o seu alcance.

Por seu lado, a confiança conduz à cimentação do capital social e do capital institucional. Qualquer processo de desenvolvimento evita abordagens estritamente relacionadas com o liberalismo económico ou com o dirigismo de Estado (*dicotomia*), mas sim, uma forma onde o sector público, o sector privado e o terceiro sector (voluntário, associativo e mutualista) cooperam através de redes e parcerias (*tricotomia*). No entanto, o funcionamento em rede é propício à ocorrência de situações de oportunismo, por isso, o grau de sucesso deste tipo de planeamento está muito dependente da existência ou da capacidade de potenciação do *capital social* [PUTNAM, 1993], referente às formas de organização social, nomeadamente os aspectos da confiança ou do *capital institucional*. Além disso, é necessário um *pluralismo racional* (onde são aceites as múltiplas verdades) e uma *ética comunicativa*, que raramente é realizada na prática, pois, os actores urbanos não compreendem (ou pelo menos não actuam nesse sentido) que os seus interesses são interdependentes das acções de outros agentes, e que, ao colaborarem uns com os outros, no final, todos poderão ganhar.

Por isso, a disponibilidade de informação acerca do comportamento dos outros agentes é necessária para manter a interdependência. Só assim, pode haver confiança entre os participantes se souberem que os outros não estão a infringir as normas. Como tal, a confiança, é sempre um processo longo, presencial, onde os participantes avaliam a sinceridade uns dos outros, requerendo tanto interações formais como informais. Por isso, os participantes deverão sentir-se seguros ao expressarem honestamente os seus pontos de vista [BOOHER e INNES, 2002: 230].

O capital institucional aumenta os benefícios do investimento, sendo uma condição indispensável para o desenvolvimento, sendo constituído pelas várias conexões tangíveis e intangíveis entre um dado agente e o seu meio, bem como, as características ou capacidades regionais únicas ou específicas [SALET, 2002], fomentando normas de reciprocidade conduzindo à confiança. Segundo PUTNAM [1993], a confiança lubrifica a vida social. O nível de confiança e os valores partilhados criam o espírito de uma comunidade necessário à democracia. As normas, regras e valores regem a acção dos actores e as relações que estabelecem entre si, contribuindo para gerar uma ética reguladora entre comportamentos concorrentes e solidários. Além disso, as redes de envolvimento cívico e os laços sociais densos também facilitam a coordenação e a comunicação, amplificam a confiança dos outros indivíduos, facilitam as concertações e permitem a mobilização rápida e respostas flexíveis e ajustadas. Neste sentido, as relações informais são tão importantes quanto as relações formais. Assim, quando os acordos políticos e económicos estão incorporados em redes densas de interacção social, os incentivos para atitudes oportunistas são reduzidas. No

entanto, os processos de envolvimento cívico ou de participação dos cidadãos implicam que os seus participantes sejam responsáveis pelas consequências dos seus actos e dos seus discursos.

Além das questões de ordem material, deverá existir, então, uma preocupação com os aspectos imateriais, ou, por outras palavras, sem prejuízo das acções de implementação de equipamentos e infra-estruturação do território, há que fazer uma aposta clara na mobilização da capacidade institucional e na organização da coordenação territorial das intervenções. Ao contrário das medidas apresentadas nos planos estratégicos das cidades analisadas, onde se acentuam as acções de cariz material sem preocupações de integração estratégica e de promoção de investimentos imateriais, privilegiando mais o número de projectos dependentes das fontes de financiamento existentes do que a selecção do que é estratégico. O desenvolvimento territorial pressupõe uma estratégia de actuação integrada e multi-sectorial, não bastando a territorialização de políticas de carácter sectorial, por isso, a aposta deve-se centrar no fomento da iniciativa, da organização e da capacidade de mobilização local e na gestão territorial das políticas.

Os meios inovadores põem em funcionamento os recursos humanos, materiais e imateriais com especificidades locais e onde a inovação de técnicas e processos se desenvolve pelo relacionamento cooperativo dos agentes. Neste sentido, deverá existir um novo quadro de relacionamento (entre os vários níveis do sector público, entre o sector público e o sector privado, entre o Estado e os cidadãos, etc.), visões partilhadas, estratégias definidas conjuntamente e programas de acção concertados. De facto, a capacidade de organização das comunidades, a arte de alcançar acordos, resolver conflitos e mobilizar para a cooperação, são recursos escassos e não dados *a priori*, que é necessário criar e desenvolver.

Neste sentido, o papel do Estado e das políticas públicas deve ser o de mediar conflitos, estabelecer conversações e criar condições [MORGAN, 1996], de forma a estimular a capacidade de aprendizagem, de confiança e de entendimento de todos os agentes com interesses no tecido urbano e que limite o oportunismo e o individualismo. Para tal deve assumir um papel de demonstração, de apoio e de mobilização de parcerias com as autarquias e os agentes locais.

No entanto, em Portugal, não tem havido forças mobilizadoras da sociedade. O papel das autarquias continua a ser dirigista (continuando a ser vistas como 'autoridades' e não como 'agentes' ou 'actores'), a população quando participa nos processos de planeamento, limita-se, quanto muito, a ser informada, de forma que quando existem reclamações estas só raramente são tidas em consideração. Essa informação só é disponibilizada após a concepção do plano ou projecto. Desta forma, a realidade estudada demonstra a reprodução das estruturas de poder existentes limitando, ao mesmo tempo, a entrada de novos participantes no processo de

planeamento, uma vez que a participação existente foi limitada na sua amplitude e selectiva quanto aos actores envolvidos.

Além disso, as instituições e a sociedade em geral, da realidade estudada, são caracterizadas pela fragmentação, faltando-lhe conexões às fontes de poder e de conhecimento e capacidade de mobilização para organizarem o seu próprio futuro. Assim, importaria ultrapassar esta situação, fomentando a cultura colaborativa entre todos os agentes alargando o seu âmbito para fora das tradicionais elites políticas, reconhecendo o conhecimento da realidade local através da experiência vivenciada dos próprios agentes e construindo redes sociais ricas, fomentando o *capital institucional* das comunidades urbanas através do qual novas iniciativas podem ser adoptadas rapidamente e de forma legítima, dotando, desta forma, o processo de planeamento de transparência, partilhando mais o poder.

No contexto actual, o Estado incapacitado por problemas fiscais, pelas pressões ideológicas neoliberais e pelo aumento das pressões de melhoria da qualidade ambiental e social, vê-se incapaz de ser ele próprio o motor do desenvolvimento, procedendo, umas vezes, a privatizações, fragmentando e descentralizando muitas actividades e envolvendo o sector privado e instituições diversas no financiamento, desenvolvimento e execução de políticas, bem como a adopção de uma atitude empresarial por parte dos vários níveis da administração pública; no pior dos casos adopta uma atitude de inércia institucional, com efeitos drásticos para os territórios e população que governa. Assim, deve apostar em novas formas de governância, nomeadamente, a parceria e colaboração entre parceiros. Estas parcerias e processos colaborativos simbolizam uma diluição dos limites entre os sectores público e privado, entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Partilhar custos e benefícios é a essência de qualquer acção de concertação, uma vez que, o envolvimento do sector privado, dos parceiros sociais e dos cidadãos em geral, torna possíveis projectos que de outro modo teriam um custo proibitivo.

Por outro lado, o aumento das preocupações com os problemas ecológicos e da equidade social, exige a participação da sociedade civil. Esta ao se organizar em associações com interesses específicos, contesta os projectos preparados pelos especialistas e pelos políticos eleitos, tornando-se, por vezes, parte activa do sistema decisório. O objectivo chave destas práticas de participação nos assuntos locais, ao envolver os cidadãos e vários grupos de interesse, permite encontrar novos pontos de vista e dar a conhecer os seus anseios, aumentando, desta forma, a confiança nas instituições públicas, bem como gerir conflitos. Os extremos da acção participativa poderão ser a atribuição do poder total de decisão aos participantes e, por outro lado, – no pior cenário – a sua mera manipulação. *A “ordem democrática, bem longe de representar o resultado necessário duma evolução moral da humanidade, é qualquer coisa de frágil, que jamais está adquirida definitivamente e onde importa reconhecer o carácter improvável e incerto. É uma conquista que*

*está sempre a ser defendida, pois não existe ‘limiar de democracia’ que uma vez transposto, seja para sempre garantido*” [MOUFFE, 1998], de facto, a democracia constitui um equilíbrio instável e frágil, que deve ser constantemente regulado, sob pena de se cair nos seus extremos: tirania e anarquia, constituindo ambas duas formas de opressão.

Democracia e eficiência, são, então, as principais razões da introdução de métodos participativos no planeamento. No entanto, a participação não visa suplantar a responsabilidade dos órgãos representativos eleitos na condução dos processos de planeamento, mas sim, melhorar a qualidade das decisões, torná-las mais eficientes, justas e transparentes. Não é, pois, um mecanismo de atribuição de mais poder às populações. Estas deverão ser envolvidas de forma institucionalizada e regulada.

Estas inovações, nomeadamente, as parcerias público-privado e as formas de participação da sociedade civil na definição do desenvolvimento de um futuro comum, têm conduzido à substituição da concepção restrita de ‘governo’ pela concepção participada de ‘governância’ ou ‘governação’. De facto, uma cidade criativa e inovadora evita exclusões, pressupondo o reconhecimento da criatividade de todos os agentes e de cada cidadão individualmente.

Mas as realidades estudadas demonstraram uma reprodução das estruturas de poder existentes que pouco fizeram para resolver a desconfiança pública e recrutar novos participantes e agentes para o processo de planeamento. De uma forma geral, foram seleccionados os grupos que tradicionalmente desempenham um papel activo nos assuntos locais, sendo, então, uma ‘participação selectiva’. Pois, com insistência, os planos estratégicos fazem apelo à ‘participação’, no entanto, durante a sua realização buscou-se a participação de alguns agentes institucionalizados da sociedade civil ou dos actores considerados ‘representativos’, mas não com a população em geral.

Transparece, neste caso, que foram seleccionadas as ‘forças vivas’, os actores mais influentes, aqueles que tiveram poder e capacidade para exercerem pressão e funcionarem como *lobbies* com interesses nem sempre transparentes. Além disso, não houve um comprometimento sério dos poucos actores privados, uma vez que os tomadores das medidas não foram vinculados à sua execução. Por outro lado, as equipas técnicas que procederam à formulação dos vários planos adoptaram uma metodologia muito ‘fechada’, pois, os próprios clientes (as câmaras municipais ou as associações de municípios) tiveram dificuldade em se reverem nos próprios planos. Sendo, então, mais um modelo hierárquico do que um modelo participativo (*secção 4.1.3*).

Acrescente-se que os organismos de concertação foram constituídos, normalmente, após a formulação dos planos, condicionando fortemente a capacidade de reflexão estratégica nas cidades e ficando o processo amputado de credibilidade pela falta de transparência quanto aos critérios de selecção dos participantes. Consequentemente, durante a formulação dos planos, o debate foi pouco

---

conclusivo, uma vez que se baseou em considerações de carácter muito geral. Além disso, os agentes revelaram uma visão muito parcelar das cidades. Assim, o planeamento estratégico deveria ser encarado como um processo de mobilização política e social, através do qual novas ideias e novos processos são activamente elaborados, indo mais além da simples formulação técnica de estratégias. Seria então, um processo de planeamento *comunicativo* e *colaborativo*, onde as questões surgem, são analisadas e debatidas por forma a negociar e resolver conflitos de interesses.

No entanto, o meio institucional português ainda é caracterizado por um forte antagonismo, desconfiança e falta de coordenação e organização. Desta forma, a estrutura organizacional adoptada, aparece, assim, pouco representativa dos interesses e perspectivas das cidades (*secção 4.1.3.2*).

Por outro lado, as parcerias e outras formas de contratualização, na sua maioria, foram celebradas entre actores públicos (contrato de cidade), facto justificável pela limitação imposta pelo PROSIURB ao definir como destinatários do seu financiamento apenas as autarquias municipais e as instituições sem fins lucrativos, o que restringiu a integração de acções e projectos da iniciativa privada nos planos, sendo a sua maioria da iniciativa da autarquia, ou desta em colaboração com outras instituições públicas.

Acrescente-se, ainda, que não ocorreram transformações significativas em termos de governância urbana, pois os municípios raramente aprofundaram a democracia local, entendida esta como a descentralização de tomada de decisões ao nível das freguesias, quer através de um maior envolvimento de indivíduos, empresas e instituições, fomentando uma cultura cívica, fomentadora de progresso. No entanto, a descentralização também corre o risco de conduzir à debilitação do interesse nacional (ou municipal) a favor de interesses muito localizados, restritos e divergentes. Por isso, há que evitar comportamentos oportunistas e ‘egoístas’, pois, o desenvolvimento é uma forma de empreendimento colectivo.

Se a metodologia baseada na participação apresenta vantagens, nomeadamente ao melhorar a qualidade das decisões, ao criar um espírito colectivo de cidade e ao difundir o pensamento estratégico, também apresenta algumas limitações, como sejam a possibilidade de reprodução das estruturas de poder existentes dificultando a inovação organizativa, a actuação ‘teleológica’ dos participantes ao agirem estrategicamente escondem as verdadeiras intenções, ou ainda, a supressão do conflito e a busca do consenso, na prática, tende a reflectir os interesses dos participantes mais poderosos com desvantagens para os participantes com menos poder e influência.

Todavia, mesmo que um determinado território seja dominado por um ambiente de desconfiança e de oportunismo, sendo parco em capital social e institucional, as políticas de desenvolvimento e processos de planeamento deverão, antes de mais, proceder à sua criação através da implementação de processos de diálogo e de consensualização de políticas. Pois, o

capital institucional e o capital social podem ser alterados e moldados. Mas, normalmente, é um processo longo e que exige práticas contínuas. De facto, as dinâmicas de participação dos agentes urbanos não são inatas, criam-se, desenvolvem-se e cimentam-se. Portugal, sendo um país com fracas tradições cívicas e não havendo uma tradição de participação e de acção conjugada através de redes de concertação suficientemente consolidadas, seria pouco realista que a simples determinação normativa, ainda que importante, permitiria ultrapassar a inexistência de uma cultura de concertação, onde os vários actores discutem e actuam na estruturação do território urbano. Deste modo, a metodologia adoptada no processo de planeamento estratégico deveria suscitar formas de cooperação entre os vários actores públicos e privados, de forma a criar um projecto comum capaz de convergir em torno dos desafios e problemas que se colocavam ao desenvolvimento das cidades.

Para mobilizar os agentes é necessário difundir informação e potenciar o conhecimento da situação actual e ameaças futuras. Normalmente as situações de crise são as mais fecundas para iniciar processos de planeamento estratégico, uma vez que representam um forte potencial para a inovação e empreendimento, constituindo o móbil para a consciencialização e mobilização dos agentes, por forma a enfrentarem as dificuldades e ameaças sentidas.

Estas ameaças que poderão conduzir a uma situação de crise poderão ser um elemento mobilizador e congregador especialmente se forem sentidas pela maioria dos agentes, sendo então alertados para mudarem comportamentos e desenvolverem novas acções, por forma a minorarem os seus efeitos negativos. Além disso, é necessário haver uma consciencialização e interiorização dessas ameaças por todos os agentes, o que envolve a implementação de um amplo programa de divulgação e sensibilização para, posteriormente, se proceder à definição de uma visão estratégica comum. Para tornar real essa visão há que definir um programa de acção, definindo estratégias e priorizando medidas de intervenção. Estes programas de acção poderão ser realizados, em primeiro lugar, por grupos temáticos sectoriais e, posteriormente, por grupos inter-sectoriais que darão um carácter transdisciplinar às estratégias de desenvolvimento e definirão as áreas de intervenção prioritárias. Durante essas reuniões deve ser dada ênfase à aprendizagem dos próprios participantes e da criação de capital relacional.

#### ***Um novo papel para o planeador***

Os desafios para os planeadores urbanos na actualidade são não só aproveitar o *capital institucional*, mas construí-lo, nomeadamente através de processos de participação. Por isso, a perspicácia estratégica e a capacidade de mobilização são qualidades a considerar nos planeadores, devendo apostar na inovação organizativa, onde a formulação de planos deve ser pensada como um processo social e não só como um exercício meramente técnico, desaparecendo o planeador como agente único nos exercícios de planeamento.

Todavia, mesmo assim, este profissional deverá ter um papel preponderante ao integrar os vários interesses, uma vez que detém o conhecimento técnico e científico que lhe permite integrar as várias dimensões da sustentabilidade urbana, ao envolver agentes, facilitar o fluxo de informação, a construção da confiança e da reciprocidade, representar interesses, mobilizar acções e ao modelar os procedimentos e os processos.

Desta forma, a formação dos planeadores deve ser mais exigente no âmbito da ciência política, no desenvolvimento de capacidades de comunicação e de colaboração; deve ser baseada na flexibilidade [CASTELLS, 1998] e na multidisciplinaridade e no desenvolvimento de capacidades de expressão oral e escrita, nomeadamente a retórica, a dialéctica, as capacidades de mediação, gestão, organização e negociação e a aprendizagem de línguas (nomeadamente o inglês); deverão, também, ser capazes de manusear eficazmente os sistemas de informação, ser mais críticos na sua actuação e a agir eticamente [BOOHER e INNES, 2002: 233].

Estes profissionais deverão ter um conhecimento abrangente e serem capazes de falar com uma diversidade de agentes. Serão, parcialmente, burocratas, jogadores políticos e profissionais com responsabilidade por um julgamento independente [INNES, 1998], necessitando de uma aprendizagem contínua para trabalharem com as diferenças de forma construtiva.

#### ***A importância da inovação nas políticas de desenvolvimento e processos de planeamento***

Como tal, o planeamento estratégico deve ser assumido como um processo de aprendizagem e de consciencialização que desmonte barreiras culturais obsoletas e crie uma cultura mais favorável ao desenvolvimento e à inovação. Por isso, mesmo que não se realizem todas as medidas propostas no plano, mas desde que seja capaz de fomentar esta alteração, o processo não fracassará totalmente.

Uma simples extensão das políticas do passado não pode resolver os novos problemas, devendo ser injectados novos elementos no sistema para activar os velhos elementos rumo à direcção desejada. Sendo a inovação entendida como '*destruição criativa*' (Shumpeter), esta constitui uma chave para o sucesso, pois as cidades que não inovam estagnam. A arte e ciência de gerir as cidades com todos os actores requer inovações institucionais através da criação de novas metodologias e novas estruturas organizacionais que facilitem novas práticas sócio-territoriais, criando novos processos de desenvolvimento, permitindo aos vários agentes urbanos se adaptarem às mudanças.

Assim, as políticas de desenvolvimento requerem uma inovação reflexiva e permanente, pois, as realidades são dinâmicas, evolutivas e, portanto, não suportam conceitos, ideias e concepções rígidos [BAPTISTA, 1999]. Com o avanço da globalização, as mudanças podem ser letais para as instituições que não inovam, enquanto a sustentabilidade requer inovações que



melhorem o potencial dos recursos, capacidades e oportunidades limitadas. No entanto, quanto mais estabelecida estiver uma organização mais difícil é mudar. A disciplina, hierarquia e conformismo são os inimigos da mudança, e a resistência aumenta quando as inovações afectam os principais interesses das instituições.

Enquanto o adágio das burocracias é *'nunca fazer nada pela primeira vez'*, a inovação mais difícil é alterar uma prática estabelecida, por isso mesmo: *"é fácil mudar as leis, é menos fácil mudar as instituições e é muito mais difícil mudar as pessoas – a sua mentalidade e os seus hábitos"* [REGULSKI e KOCAN, 1994, cit. em NEWMAN e THORNLEY, 1996]. Assim, embora as instituições tenham efeitos benéficos, podem tornar-se gradualmente inflexíveis e acabam por ser obstáculos à mudança. De facto, o sucesso de hoje pode transformar-se em fracasso: *"os vínculos que unem tornam-se vínculos que cegam"* [GRABHER, 1993, cit. em CCE, 1999], portanto, torna-se indispensável reformar periodicamente as instituições, devendo estas ser melhoradas em vez de substituídas. Pois, a interacção entre instituições não significa resignadamente seguir regras *fossilizadas*, gravadas no tempo, mas sim, uma interpretação activa e dinâmica, sendo, então, uma actividade que deixa muito espaço para a inovação. Como tal, as instituições devem ser abertas, pois, na definição das políticas e estratégias é necessário confrontar as representações de uns com as representações de outros, uma vez que, qualquer explicação ou qualquer decisão só considera uma parte da realidade. Deste modo, a diversidade de agentes permite a inovação. Pois, os vários elementos interagem e de forma adaptativa ocorre a mudança como resultado dessas interacções. Além disso, essa diversidade fornece os nós de ligação por forma a encontrar novas soluções. Mas essa diversidade também dificulta a obtenção do consenso, pois está-se perante desigualdades em termos de poder e ao nível ideológico e dos valores. No entanto, muitos autores defendem que o consenso não é necessário. Pois a regra da unanimidade pode levar a que um determinado grupo seja refém de um membro mais inflexível e mais exigente: a unanimidade completa exige que os participantes atribuam valor igual a todas as opções [MARGERUM, 2002: 250].

Mas deve haver racionalidade na colaboração, ou seja, os intervenientes só colaboram, se este for o meio mais eficaz de atingir o objectivo final, ao maximizar os resultados ou minimizar os custos. Assim, quando a cooperação possa conduzir a um uso mais eficiente dos meios, esta torna-se a estratégia mais racional. Mas isso requer algum grau de certeza. Cada agente deve ter em consideração que os interesses dos outros agentes também requerem a sua cooperação continuada. Deste modo, a construção de condições de reciprocidade, reputação e confiança pode ajudar a resolver as fortes tentações para os indivíduos actuarem somente em função do seu próprio interesse a curto prazo. Por isso, para manter a estabilidade e a confiança a longo prazo as infracções deverão ser punidas e os incentivos à participação não deverão desaparecer.

Uma cidade sustentável recusa a exclusão (seja ela, política, social ou económica). Por isso, é muito importante a cooperação entre os vários sectores, complementando a democracia representativa com a democracia participativa. Só actuando conjuntamente se podem criar condições para proporcionar elevada qualidade de vida nas cidades de média dimensão. No entanto, embora as experiências de planeamento estratégico estudadas visassem criar condições favoráveis para o desenvolvimento económico futuro, o processo de planeamento continuou a ser reactivo, pois constituiu uma resposta aos imperativos da concorrência económica e não pró-activo, ao prevenir a afectação pelas próprias ameaças. Assim, as cidades terão que encontrar formas inovadoras e empreenderem estratégias alternativas. Além disso, os responsáveis urbanos, perante uma situação indesejada, têm que se consciencializar que o futuro não deve ser a continuação linear do passado, devendo adoptar uma atitude estrategicamente pró-activa e mobilizadora.

# BIBLIOGRAFIA

## Referências bibliográficas

- ALBRECHTS, L. (1999a) – «Planers as catalysts and initiators of change - the new structure plan for Flanders», *European Planning Studies* 6(4): 411-424.
- - - - (1999b) – «Planners and change. How do Flemish planners on the shop floor cope with change?», *Sociedade e Território* 29: 36-46.
- - - - (2001) – «In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective», *International Planning Studies* 6(3): 293-310.
- ALEXANDER, E. (1998) – «Doing the 'impossible': notes for a general theory of planning?», *Environment and Planning B: Planning and Design*, 25: 667-680.
- AMDAM, J. (1999) – «Confidence building in local planning and development. Some experience from Norway», *Sociedade e Território* 29: 63-81.
- AMIN, A.; DIETRICH, H. (ed.) (1991) – *Towards a new Europe*. Aldershot, England: Edward Elgar.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1995) – «Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy», in P. HEALEY *et al.* (ed.), *Managing cities*, pp. 91-108. Chichester: John Wiley.
- ARANA, M. (1999) – «Utilidad de los planes estratégicos», in VII Conferencia CIDEU *Proyectos motores de transformación urbana*, 21 de Março de 1999. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>.
- ASCHER, F. (1996) – *Métapolis*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- - - - (1998) – *Métapolis. Acerca do futuro das cidades*. Oeiras: Celta Editora.
- - - - (1999) – *La République contre la ville*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- - - - (2001) – «La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain», in A. MASBOUNGI (coord.), *Fabriquer la ville*, La Documentation française.
- AVRIL, B. *et al.* (1998) – *Reconstruire la ville sur la ville*. Paris: Association des Études foncières.
- BAIGORRI, A. (2001) – *Hacia la urbe global*. Mérida: Editora Regional de Extremadura.
- BAILLY, A.; HURIOT, J.-M. (coord.) (1999) – *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*. Paris: Anthropos.
- BAINBRIDGE, B.; DODDRELL, M. (1999) – «The impact of government online initiatives on democratic participation», in GOVERNMENT ON LINE (GOL) *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/>.
- BALSAS, C. (2002) – *Urbanismo comercial e parcerias público-privado*. Lisboa: Observatório do Comércio.
- BAPTISTA, A. J. (1999) – *Políticas para o desenvolvimento do interior. Um contributo para o PNDES 2000-2006*. Coimbra: CCRC.
- BARBER, B. R. (1997) – *Démocratie forte*. Paris: Desclée de Brouwer.
- BATLEY, R.; STOKER, G. (1991) – *Local government in Europe*. London: Macmillan.
- BAUELLE, G. *et al.* (2001) – «L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique?». *Territoires 2020*, n.º 3, Études et prospective, DATAR, pp. 125-137.
- BEARD, V. (2002) – «Covert planning for social transformation in Indonesia», *Journal of Planning Education and Research* 22 (1): 15-25.
- BEDFORD, T.; CLARK, J.; HARRISON, C. (2002) – «Limits to new public participation practices in local land use planning», *Town Planning Review* 73(3): 311-331.
- BEN-ELIA, N. (ed.) (1996) – *Strategic changes and organizational reorientations in local government. A cross-national perspective*. Londres: Macmillan Press Ltd.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) (1994) – *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora, (Geografias; XII), 275 p.
- BLACKMAN, T. (1995) – *Urban policy in practice*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- BLANC-COQUAND, C.; HEUDRON, C.; LE GAD, R. (coord.) (1996) – *À la recherche de la ville perdue*. Paris: L'Harmattan.
- BLOWERS, A. (2002) – «Political modernization and the environmental question: the case for strategic planning», *Local Government Studies* 28(2): 69-87.

- BONETTI, M.; SECHET, P. (2001) – *Les démarches de développement de la participation des habitants*, [Sítio Internet] <http://www.univ-paris12.fr/iup>, acessido em 2-9-2002.
- BOOHER, D; INNES, J. (2002) – «Network power in collaborative planning», *Journal of Planning Education and Research* **21** (3): 221-236.
- BORJA, J. (1992) – *Development strategies and internationalization of European cities. City networks*. Barcelona.
- - - (1998) – «Reflexões sobre o planeamento estratégico urbano», *Cadernos de Urbanismo* **1**. Lisboa: Câmara Municipal.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997) – *Local and global. Management of cities in the information age*. Earthscan Publ.
- BORJA, J.; MUXÍZ, Z. (2000) – «Fazer cidade na cidade actual. Centros e espaços públicos como oportunidades», in BRANDÃO e REMESAR, *Espaço público e a interdisciplinaridade / Espacio publico y la interdisciplinaridad*. Lisboa: Centro Português de Design.
- BRANDÃO, P.; REMESAR, A. (2000) – *Espaço público e a interdisciplinaridade / Espacio publico y la interdisciplinaridad*. Lisboa: Centro Português de Design.
- BRASSEUL, J. (1999) – «Les villes et l'apparition du capitalisme», in BAILLY e HURIOT *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*. Paris: Anthropos, pp. 49-90.
- BREHENY, M. (1991a) – «Editorials: two professions divided by a common language?», *Environment and Planning B: Planning and Design* **18**(1): 147-152.
- - - (1991b) – «The renaissance of strategic planning», *Environment and Planning B: Planning and Design* **18**(2): 233-250.
- BROWN, A. J. (2002) – «Collaborative governance versus constitutional politics: decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement», *Environmental Science & Policy* **5**: 19-32.
- BRYSON, J. M. (ed.) (1999) – *Strategic management in public and voluntary services: a reader*. Pergamon.
- BURDÉSE, J. C.; ROUSSEL, M. J.; SPECTOR, T.; THEYS, J. (dir.) (1998) – *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au XXI<sup>e</sup> siècle?* Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (Coll. Prospective sciences sociales, Dossier Techniques, Territoires et Sociétés, n.º 35).
- BURNS, D. (2000) – «Can local democracy survive governance?», *Urban Studies* **37**(5/6), 963-973.
- CABALLO VILLAR, M. (2001) – *A cidade educadora. Nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.
- CABRAL, J. (2002) – «Para uma política de cidades: os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas», *Sociedade e Território* **33**: 24-35.
- CABRAL, J.; MARQUES, T. (1996) – «Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável: experiência em Portugal», *Inforgeo* **11**: 107-116.
- CAIRNCROSS, F. (1997) – *The death of distance: How the communications revolution will change our lives*. MIT Press.
- CAMAGNI, R. (1998) – «Il futuro della città», *Rivista quadrimestrale della Fondazione IBM Italia*, **VI**(1), 1998. [Sítio Internet] <http://www.fondazione.ibm.it/it/198/camagni198.htm>, acessido em 21-09-2001.
- - - (1999) – «El desarrollo urbano sostenible: razones y fundamentos de un programa de investigación», *Papeles de Economía*.
- CAMAGNI, R.; SALONE, C. (1993) – «Network urban structures in Northern Italy: Elements for a theoretical framework», *Urban Studies* **30**(6): 1053-1064.
- CASTELLS, M. (1996) – *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture*. Vol. 2. Malden, MA: Blackwel.
- CASTELLS, M. (1998) – «The education of the city planners in the information age», *Berkeley Planning Journal* **12**: 25-31. [Sítio Internet]: <http://www-dcrp.ced.berkeley.edu/bpj/>, acessido em 11-11-2002.
- CATIN, M.; GHIO, S. (1999) – «Concentration parisienne et dynamique des régions françaises», in BAILLY e HURIOT (dir.) *Villes et croissance*. Paris: Anthropos, pp. 169-185.
- CCE (Comissão das Comunidades Europeias) (1994) – *Europe 2000+: Cooperation for european territorial development*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- - - (1999a) – *SDEC-Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- - - (1999b) – *VI relatório periódico sobre a situação nas regiões da União Europeia*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. [Sítio Internet] [http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/radi/radi\\_pt.htm](http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/radi/radi_pt.htm).
- - - (1999c) – *Desenvolvimento urbano sustentável na UE: um quadro de acção*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

- - - - (2001a) – *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires. 2<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale*. Luxemburgo [Sítio Internet] <http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/report2/> .
- - - - (2001b) – *Livre blanc sur la gouvernance Européenne*. Rapport du groupe de travail “Consultation et participation de la société civile”. [Sítio Internet] [http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_fr.htm).
- CCE e CMRE (1996) – *Guia para a elaboração de planos estratégicos de cidades médias*. Lisboa: DGOTDU, 103 p.
- CEDRU - Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda. / Associação de Municípios da Alta Estremadura (1995) – *Plano estratégico do eixo Leiria-Marinha Grande e do sistema urbano da Alta Estremadura*. Relatório Final
- CHADWICK, G. (1978) – *A systems view of planning*. Oxford: Pergamon Press.
- CMA (1997) – *Projecto do plano estratégico da cidade de Aveiro*. Aveiro: Câmara Municipal.
- CMCB (1996) – *Plano estratégico da cidade de Castelo Branco. Melhor cidade melhor futuro*. Castelo Branco: Câmara Municipal.
- CMV (1995) – *Plano estratégico da cidade de Viseu*. Viseu: Câmara Municipal.
- COMISIÓN ESPECIAL DE APOYO AL PLAN ESTRATÉGICO DE MONTEVIDEO – *La vía montevideana de la planificación estratégica: una forma democrática, participativa y descentralizada del proceso de planificación estratégica* [Sítio Internet] <http://chasque.chasque.apc.org/guifont/plan.htm>, acedido em 3-11-2001.
- COOKE, Ph. (ed.) (1990) – *Localities. The changing face of urban Britain*. London: Unwin Hyman Ltd.
- COSTA LOBO, M. (1995) – «Planeamento urbano em Portugal», *Sociedade e Território* **21**: 8-17.
- De CARLO, L. (1996) – *Gestion de la ville et démocratie locale*. Paris: L'Harmattan.
- De FORN, M. (2002) – «Claroscuros de los planes estratégicos», *Sociedade e Território* **33**: 152-162.
- De FORN, M.; PASCUAL, J. (1995) – «Proceso de implantación. Estrategias de transformación administrativa. Los planes estratégicos de la ciudad de Barcelona analizados en su contexto», in *La planificación estratégica territorial. Aplicación a los municipios*. Diputación de Barcelona, Barcelona. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 3-11-2001.
- De ROO, P. (1993) – «La métropolitaine», in SALLEZ (dir.), *Les villes, lieux d'Europe*. La Tour d'Aigues, Datar/Éditions de l'Aube.
- DEAR, M. (1995) – «Prolegomena to a post-modern urbanism», in HEALEY et al (ed.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley and Sons, pp. 27-44.
- DELRUELLE, E. (1993) – *Le consensus impossible. Le différend entre éthique et politique chez H. Arendt et J. Habermas*. Bruxelles: Éditions OUSIA, S.C.
- DEMATTEIS, G. (1997) – «Représentations spatiales de l'urbanisation européenne», in BAGNASCO e LE GALES (dir.) *Villes en Europe*. Paris: La Découverte, pp. 67-95.
- DOHERTY, T. L.; HORNE, T. (2002) – *Managing public services. Implementing changes - a thoughtful approach*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- DOMINGUES, A. (1996) – «Política urbana e competitividade», *Sociedade e Território* **23**: 31-42.
- DUCROUX, A.-M. (dir.) (2002) – *Les nouveaux utopistes du développement durable*. Paris: Éditions Autrement (Collection Mutations, n.º 216).
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU AND THE REGIONAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (2000) – *Doors to Democracy: Current trends and practices in public participation in environmental decision-making in Western Europe*. Budapeste: Regional Center For Central and Eastern Europe. [Sítio Internet] <http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/EUROPE/synopsis.html>.
- EVERS, H.; NIJKAMP, P. (1990) – *Sustainability of urban systems*. Avebury-Gower, Aldershot.
- FALUDI, A. (1976) – *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- FALUDI, A.; KORTHALS ALTES, W. (1994) – «Evaluating communicative planning: a revisited design for performance research», *European Planning Studies* **2**(4): 403-418.
- FERGUSON, S. D. (1999) – *Communication planning. An integrated approach*. Sage Publications.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2000) – *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SA.
- FERRÃO, J. (1992) – *Serviços e inovação: novos caminhos para o desenvolvimento regional*. Oeiras: Celta Editora.
- - - - (1995a) – «Colectividades territoriais e globalização: contributo para uma nova acção estratégica de emancipação», *Inforgo* **9/10**: 65-75.
- - - - (1995b) – «Cidades médias: superar a tirania da dimensão», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. Coimbra: CCRC.
- - - - (1997) – «Rede urbana, instrumento de equidade, coesão e desenvolvimento?», in *A política das cidades*. Lisboa: CES.

- - - - (1999) – «Para uma nova geração de políticas urbanas: síntese e inovação», *Coesão e competitividade das aglomerações urbanas: níveis de governo, competências e cidadania*. Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento.
- FERRÃO, J.; BRITO, E.; NEVES, A. (1994) – «Repensar as cidades de média dimensão», *Análise Social* **XXIX**(129): 1123-1147.
- FIGUEIREDO, A. (1995a) – «Linhas estratégicas e acções de intervenção nas cidades médias do interior», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. MPAT, SEALOT, CCRC.
- FISCHER, F.; FORESTER, J. (ed.) (1993) – *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Londres: UCL Press.
- FLYVBJERG, B. (1998) – *Rationality and power. Democracy in practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- - - - (2002) – «Bringing power to planning research. One research's praxis story», *Journal of Planning Education and Research* **21**(4): 353-366.
- FORESTER, J. (1989) – *Planning in the face of power*. University of California Press.
- FOSSAERT, R. (2001) – «World cities in a world system», *Herodote* **105**: 10-25. [Sítio Internet] <http://www.lboro.ac.uk/departments/gv/research/gawc/rb/rb38.html>, acessado em 25-09-2001.
- FREUD, S. (1989) – *Civilization and its discontents*. Norton: Nova Iorque, EUA.
- GABINETE COORDENADOR DO PROSIURB (2000a) – *Avaliação geral do PROSIURB. Objectivos estratégicos, concertação, parcerias e domínios de intervenção*. Lisboa: Gabinete Coordenador do PROSIURB / Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território.
- - - - (2000b) – *Relatório de execução física e financeira 1994-2000*. Lisboa: Gabinete Coordenador do PROSIURB / Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território.
- GAULT, M. (1989) – *Villes intermédiaires pour l'Europe ?* Paris: Syros Alternatives.
- GODARD, F. (1996) – *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. Gestion des Transformations Sociales – MOST, Documents de travail - No. 9. [Sítio Internet] <http://mirror-us.unesco.org/most/ds9pfr.htm>, acessado em 11-4-2002.
- GODET, M. (1993) – *Manual de prospectiva estratégica. Da antecipação à acção*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- GODIER, P.; TAPIE, G.; CHIMITS, C. (2002) – *Projets urbains, acteurs et processus: tendances europeennes. Synthèse*. [Sítio Internet] <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/>, acessado em 11-04-2002.
- GOLD, J. R. (1998) – «Creating the Charter of Athens. CIAM and the functional city, 1933-43», *Town Planning Review* **69**(3): 225-247.
- GOLDSMITH, E. (1997) – «A última palavra: família, comunidade, democracia», in MANDER e GOLDSMITH, *Economia global, economia local: a controvérsia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GONÇALVES, F. (1989) – «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal», in INA (eds.) *Direito do urbanismo*. Lisboa.
- GONÇALVES, J. M. (1995) – «Usos e abusos do urbanismo contemporâneo», *Sociedade e Território* **21**: 49-56.
- GOODCHILD, B. (1990) – «Planning and the modern/postmodern debate», *Town Planning Review* **61**: 119-137.
- GOVERNMENT ON LINE (GOL) (1999) – *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/>.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. (1995) – «More than ducts and wires: post-Fordism, cities and utility networks», in HEALEY et al. (ed.) *Managing cities*, pp. 169-189. Chichester: John Wiley and Sons.
- GUERRA, I. (2000) – «O planeamento estratégico das cidades. A organização do espaço e acção colectiva», *Cidades, Comunidades e Territórios* **1**: 37-55.
- HABERMAS, J. (1991) – *Comentários à ética do discurso*. Lisboa: Instituto Piaget.
- HARVEY, D. (1989) – *The condition of post-modernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- HEALEY, P. (1992) – «Planning through debate: the communicative turn in planning theory», *Town Planning Review*, **63**(2): 143-162.
- - - - (1993) – «Planning through debate: the communicative turn in planning theory», in F. FISCHER e J. FORESTER (ed.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, pp. 233-253. Londres: UCL Press.
- - - - (1995a) – «Discourses of integration: Making frameworks for democratic urban planning», in HEALEY, P. et al. (ed.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley and Sons.
- - - - (1995b) – «L'élaboration de la planification stratégique spatialisée : tendances nouvelles en Europe», in MOTTE (dir.) *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service, pp. 211-231.
- - - - (1996a) – «The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy-making», *Environment and Planning B: Planning and design* **23**(2): 217-234.



- - - - (1997a) – «The revival of strategic spatial planning in Europe», in HEALEY *et al.* (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press, pp. 3-19.
- - - - (1997b) – «An institutionalist approach to spatial planning», in HEALEY *et al.* (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. UCL Press, pp. 21-36.
- - - - (1997c) – *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London: UCL Press.
- - - - (1998a) – «Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning», *Environment and Planning A* **30**: 1531-1546.
- - - - (1998b) – «Collaborative planning in a stakeholder society», *Town Planning Review* **69**(1): 537-557.
- HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI *et al.* (1995) – «Introduction: the city - crisis, change and intervention», in P. Healey *et al.* (ed.), *Managing cities*, pp. 1-20. Chichester: John Wiley and Sons.
- HEALEY, P.; KHAKEE, A.; MOTTE, A.; NEEDHAM, B. (1997) – «Strategic plan-making and building institutional capacity», in HEALEY *et al.* (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. UCL Press, pp. 283-295.
- HENDERSON, D.; MORGAN, K. (1999) – *Regions as laboratories: the rise of regional experimentalism in Europe*. Cardiff University.
- HILLIER, J. (1993) – «To boldly go where no planners have», *Environment and Planning B: Planning and Design* **11**: 89-113.
- - - - (2000) – «Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes», *Environment and Planning A* **32**(1): 33-54.
- HUXLEY, M. (2000) – «The limits to communicative planning», *Journal of Planning Education and Research* **19**: 369-377.
- HUXLEY, M.; YFTACHEL, O. (2000) – «New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory», *Journal of Planning Education and Research* **19**: 333-342.
- INE (2001) – *Censos 2001*, resultados preliminares. [Sítio Internet] <http://www.ine.pt>, acedido em 3-5-2001.
- INGLEHART, R. (2001) – «Post-modernization brings declining respect for authority but rising support for democracy», in NORRIS, P. (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press. [Sítio Internet] <http://www.wvs.isr.umich.edu/papers/postmod.html>.
- INNES, J. (1995) – «Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice», *Journal of Planning Education and Research*, **14**(3): 183-190.
- - - - (1998) – «Challenge and creativity in postmodern planning», *Town Planning Review* **69**(2): v-ix.
- INSTITUTE ON GOVERNANCE (1998) – «A Voice for All: Engaging Canadians for Change», *Conference on Citizen Engagement*. [Sítio Internet] <http://www.iog.ca>.
- JONES, P. (2003) – «Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse in (community) participation-based policy?», *Urban Studies*, **40**(3): 581-601.
- JULIÃO, J. (2001) – *Tecnologias da informação geográfica e ciência regional: contributos metodológicos para a definição de modelos de apoio à decisão em desenvolvimento regional*. Lisboa.
- KAISERGRUBER, D. (coord.) (2001) – *Des villes construisent l'emploi en Europe*. La Tour d'Aiguës: Éditions de l'Aube.
- KANGAS, J.; STORE, R. (2003) – «Internet and teledemocracy in participatory planning of natural resources management», *Landscape and Urban Planning* **62**(2): 89-101.
- KEARNS, A.; FORREST, R. (2000) – «Social cohesion and multilevel urban governance», *Urban Studies* **37**(5/6): 995-1017.
- KEARNS, A.; PADDISON, R. (2000) – «New challenges for urban governance», *Urban Studies* **37**(5/6): 845-850.
- KESKINEN, A. (1999) – «Teledemocracy», in GOVERNMENT ON LINE (GOL) *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/>.
- KHAKEE, A. (1997) – «Agenda-setting in European spatial planning», in HEALEY *et al.* (ed.) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. UCL Press, pp. 255-268.
- - - - (1998) – «Evaluation and planning: inseparable concepts», *Town Planning Review* **69**(4): 359-374.
- KIRK, R. (1995) – *The conservative mind. From Burke to Eliot*. Washington: Regnery.
- KLEIN, Ch. (1984) – «Le dialogue theatre/société en RDA», in J. LAVÉDRINE (Coord.) *Essais sur le dialogue*. Université des Langues et Lettres de Grenoble, pp. 87-106.
- LA COSTE, P. (2003) – *L'Hyper-République. Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*. [Sítio Internet] <http://www.internet.gouv.fr>
- LÉVY, J. (1997) – *Europe. Une géographie*. Paris: Hachette, 287 p.

- LIPIETZ, A.; BENKO, G. (2001) – «De la régulation des espaces aux espaces de régulation», in BOYER e SAILLARD *L'état de la théorie de la régulation*, La Découverte, Paris.
- LIPOVETSKY, G. (1989) – *A era do vazio: ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Lisboa: Relógio de Água.
- LIPPERT, P. (1997) – «Internet: the new agora?», *Interpersonal Computing and Technology: An Electronic Journal for the 21<sup>st</sup> Century* 5(3-4): 48-51.
- LOBO, I. S. (relatora) (1997) – «Cidades pequenas e cidades médias: da marginalização ao protagonismo», in *A política das cidades*. Lisboa: CES, pp. 61-104.
- LONDON, S. (1995) – «Teledemocracy vs. deliberative democracy. A comparative look at two models of public talk», *Interpersonal Computing and Technology: An Electronic Journal for the 21<sup>st</sup> Century* 3(2): 33-55.
- LOUREIRO DOS SANTOS, J. (1983) – *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LYOTARD, J. F. (1989) – *A condição pós-moderna*. Lisboa: Gradiva.
- MAILLAT, D. (1995) – «Milieux innovateurs et nouvelles generations de politiques régionales» in *Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 13-30.
- MANDER, J. (1997) – «As tecnologias da globalização», in MANDER e GOLDSMITH, *Economia global, economia local: a controvérsia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MANDER, J.; GOLDSMITH, E. (1997) – *Economia global, economia local: a controvérsia*. Lisboa: Instituto Piaget, (Economia e Política; 30), 576 p.
- MANGADA, E. (1999) – «El plan estratégico urbano como catalizador de proyectos complejos de transformación», VII Conferencia CIDEU *Proyectos motores de la transformación urbana*. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 3-11-2001.
- MÄNTYSALO, R. (2000) – *Land use planning as inter-organisational learning* (Paper C 155), Oulu: Acta Universitatis Ouluensis Técnica. [Sítio Internet] <http://herkules oulu.fi/isbn9514258444/isbn9514258444.pdf>, acessado em 12-01-2003.
- - - (2002) – «Dilemmas in critical planning theory», *Town Planning Review* 73(4): 417-436.
- MANUAL - Estudos de habitação, urbanismo e arquitectura, Lda./CMG (1996) – *Plano estratégico da cidade da Guarda*. Guarda: Câmara Municipal.
- MARCELLONI (1994) – «La planificación estratégica», in HERRERA, F. *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Ed. Alfa Delta.
- MARCUSE, P. (2000) – «The language of globalization», *Monthly Review*, 52(3).
- MARGERUM, R. (2002) – «Collaborative planning. Building consensus and building a distinct model for practice», *Journal of Planning Education and Research* 21(3): 237-253.
- MARTÍ, R. (1999) – «Utilidad de los planes estratégicos: proyectos exitosos de transformación urbana: centros de participación comunal de Córdoba», in VII Conferencia CIDEU *Proyectos motores de transformación urbana*, 21 de Marzo de 1999. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 3-11-2001.
- MASCAREÑAS, T. M. (1999) – «Integración y proyección internacional: Claves de los escenarios futuros», in *Seminario Internacional del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU), Rafaela, Argentina. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 3-11-2001.
- - - (2000) – «Consolidación de un sistema mundial de ciudades», in *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Málaga. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 3-11-2001.
- MAY, N. (1993) – «L'aménagement du territoire et le système national urbaine: de l'armature urbaine aux réseaux de villes», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 5: 823-832.
- MCCHESENEY, R. W. (1996) – «The Internet and U.S. Communication Policy-Making in Historical and Critical Perspective», *Journal of Communication* 46(1), Winter, [Sítio Internet] <http://jcmc.mscc.huji.ac.il/vol1/issue4/vol1no4.html>.
- MCDONOUGH, F. (1999) – «G8 Government Online County Comments», in GOVERNMENT ON LINE (GOL) *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/>.
- MCGUIRK, P. (2001) – «Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge», *Environment and Planning A* 33 (2): 195-217.
- MEADOWCROFT, J. (2001) – «Community politics, representation and the limits of deliberative democracy», *Local Government Studies* 27(3): 25-42.
- MEGA, V. (1999) – *The participatory city. Innovations in the European Union*. Management of Social Transformations – MOST, Discussion Paper No. 32, Volume 2, Number 11.
- - - (2000) – «Cities inventing the civilization of sustainability: an odyssey in the urban archipelago of the European Union», *Cities* 17(3): 227-236.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. (1996) – *La localisation des services*. Paris: Nathan Université.



- MERLIN, P.; CHOAY, F. (1988) – *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris: PUF.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE – Direção-Geral do Ambiente (2001) – *Programa de requalificação urbana e valorização ambiental de cidades (POLIS)*. [Sítio Internet] <http://www.dga.min-amb.pt/polis/inicio/indice.htm>, acedido em 30-11-2001.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO/CMA (2001) – *Viver Aveiro - Programa POLIS*. Lisboa: Programa POLIS/MAOT.
- MINTZBERG, H. (1994) – *The rise and fall of strategic planning*. Prentice Hall International (UK).
- MIRAFTAB, F. (2003) – «The perils of participatory discourse: housing policy in postapartheid South Africa», *Journal of Planning Education and Research* **22**(3): 226-239.
- MODARRES, A. (2003) – «The dialectic of development in US urban policies: an alternative theory of poverty», *Cities* **20**(1): 41-49.
- MORGAN, K. (1996) – «Learning - by - interacting. Inter-firm networks and enterprise support», in OCDE, *Local systems of small firms and job creation*. Paris.
- MORICONI-EBRARD, F. (1993) – *L'urbanisation du Monde*, Paris: Anthropos.
- - - - (1994) – *Géopolis. Pour comparer les villes du monde*, coll. «Villes», Anthropos, diffusion Economica.
- MOTTE, A. (1995a) – «Réflexions sur le schéma directeur à la lumière des expériences françaises et européennes», in MOTTE (dir.) *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service, pp. 233-239.
- - - - (1995b) – «Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français ? Hypothèses exploratoires», in MOTTE (dir.) *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service, pp. 15-32.
- - - - (1997a) – «Les schémas d'aménagement urbain (1988-1994)», *Urbanisme* **292**: 38-40.
- - - - (1997b) – «The institutional relations of plan-making», in HEALEY, P. et al. (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. UCL Press, pp. 231-254.
- - - - (1999) – «Professional accountability and the effectiveness of the planning systems», *Sociedade e Território* **29**: 89-96.
- MOTTE, A. (dir.) (1995) – *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service.
- MOUFFE, C. (1998) – «Étique de la décision ou de la discussion?», in GAILLARD, F. et al. (dir.) *La modernité en questions*. Paris: Les Éditions du CERF.
- NAREDO, J. M. (2002) – *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. [Sítio Internet] <http://habitat.aq.upm.es/>, acedido em 3-4-2002.
- NEVES, A. (1996) – *Planeamento estratégico e ciclo de vida das grandes cidades: os exemplos de Lisboa e de Barcelona*. Oeiras: Celta Editora.
- NEWMAN, P.; THORNLEY, A. (1996) – *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning prospects*. London: Routledge (London/ New York).
- NICHOLS, L. (2002) – «Participatory program planning: including program participants and evaluators», *Evaluation and Program Planning* **25**: 1-14.
- NONJON, A. (1999) – *La mondialisation*. Paris: Editions SEDES.
- OCDE (2001a) – *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- - - - (2001b) – *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*. PUMA, Nota de Política n.º 10, Julho de 2001 (<http://www.oecd.org/puma/citizens/>).
- OLIVEIRA DAS NEVES. Consultoria, estudos e projectos, Lda. (1998) – *Experiência dos Gabinetes de Cidade no âmbito da elaboração dos planos estratégicos das cidades médias*.
- OLLIVRO, J.; BAUELLE, G. (2000) – «La localisation des fonctions stratégiques: entre attractivité métropolitaine et convivialité résidentielle», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **2**: 195-214.
- PADIOLEAU, J. G.; DEMESTEERE, R. (1991) – «Les démarches stratégiques de planification des villes, origines, exemples et questions», *Les Annales de la Recherche Urbaine* **51**. [Sítio Internet] <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/annales/padiole.htm>, acedido em 11-4-2002.
- PAULET, J.-P. (2000) – *Géographie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- PEREIRA, M. (1994) – *O processo de decisão na política urbana. O exemplo da Costa do Sol* [Texto policopiado]. Dissertação apresentada na Universidade Nova de Lisboa para a obtenção do grau de doutor em Geografia e Planeamento Regional. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

- PEREIRA, M. S. (1999) – *A experiência de planeamento estratégico: um contributo para a sua avaliação [Texto policopiado]*. Dissertação apresentada na Universidade Técnica de Lisboa para a obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- PHELPS, N.; TEWDWR-JONES, M. (2000) – «Scratching the surface of collaborative and associative governance: identifying the diversity of social in institutional capacity building», *Environment and Planning A* **32** (1): 111-130.
- PINTO, P. T. (2001) – *Um dever chamado futuro. Para a definição de um conceito estratégico português*. Lisboa: Oficina do Livro.
- PLAN URBAIN - Ministère de l'Équipement (1994) – *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines*. Lille: Presses Universitaires de Lille.
- PLØGER, J. (2001) – «Public participation and the art of governance», *Environment and Planning B: Planning and Design* **28**(2): 163-320.
- POISTER, T. H; STREIB, G. (1997) – «Strategic management: a core responsibility of local government administrators», in J. J. GARGAN (ed.) *Handbook of local government administration*, pp. 101-127. Marcel Dekker, inc.
- PUTMAN, R. (1993) – «The prosperous community - social capital and public life», *American Prospect* **13**: 35-42.
- QUINTANILHA, G.; PACKARD, Th. (2002) – «A participatory evaluation of an inner-city enrichment program», *Evaluation and Program Planning* **25**: 15-22.
- REESE, E. (2000) – «¿A qué llamamos gestión estratégica?» in VIII Conferencia CIDEU *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Málaga. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 3-11-2001.
- REIS, J. P. (1995) – «Discurso de abertura», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, SEALOT, CCRC.
- REMESAR, A. (2000) – «Waterfront, arte pública e cidadania», in BRANDÃO e REMESAR, *Espaço público e a interdisciplinaridade / Espacio publico y la interdisciplinaridad*. Lisboa: Centro Português de Design.
- ROBERTS, P. (2003) – «Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes», *Progress in Planning* **59**(1): 1-69.
- ROBERTS, P.; LLOYD, G. (1999) – «Institutional aspects of regional planning, management and development: models and lessons from the English experience», *Environment and Planning B: Planning and Design* **26**(4): 517-531.
- ROBERTS, P.; LLOYD, G., (1999) – «Institutional aspects of regional planning, management and development: models and lessons from the English experience». *Environment and Planning B* **26**: 517-531.
- ROSA PIRES, A. (2001) – «Breaking the ties with the master plan: spatial strategic plans in Portugal», in L. ALBRECHTS; J. ALDE; A. R. PIRES (eds.) *The changing institutional landscape of planning*, pp. 181-208. Ashgate.
- RUANO, M. – *La ciudad relacional. Un modelo de eco-urbanismo para una ciudad sostenible*. [Sítio Internet] <http://www.pangea.org/events/sostenible/doc/ruano.html>, acedido em 14-09-2001.
- SAMPFORD, Ch. (2002) – «Environmental governance for biodiversity», *Environmental Science & Policy* **5**: 79-90.
- SÁ MARQUES, T. (1998) – «Algumas lições a tirar do planeamento estratégico em Portugal», in *Colóquio Internacional Os desafios do planeamento estratégico: comunicações*. Loulé: Câmara Municipal.
- SAGER, T. (2002) – «Deliberative planning and decision making. An impossibility result», *Journal of Planning Education and Research* **21** (4): 367-378.
- SALET, W. (2002) – «Evolving institutions. An international exploration into planning and law», *Journal of Planning Education and Research* **22** (1): 26-35.
- SALLEZ, A. (1986) – «Planification spatiale et planification stratégique», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **3**: 301-317.
- SAMPFORD, Ch. (2002) – «Environmental governance for biodiversity», *Environmental Science & Policy* **5**: 79-90.
- SANTACANA, F. (1993) – «Planificación estratégica urbana: La experiencia de Barcelona», in *Encuentro de ciudades europeas y americanas para el intercambio de experiencias de planificación estratégica*. Barcelona.
- SANTACANA, F.; CAMPRECIÓS, J. (1999) – «La planificación estratégica», in *Seminario La planificación estratégica como instrumento del desarrollo urbano*. Barcelona, 21 de Octubre de 1999. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 14-09-2001.
- SANTANA, S. (1999) – *Tecnologias da informação e pequenas e médias empresas: uma abordagem centrada na aprendizagem organizacional*. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para a obtenção do grau de Doutor em Gestão Industrial.
- SASSEN, S. (1991) – *The global city. New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- SLOTERDIJK, P. (1997) – *Dans le même bateau. Essai sur l'hyperpolitique*. Paris: Éd. Payot & Rivages.
- SORRIBES, J.; PERELLÓ, S.; IZQUIERDO, V. (2001) – *Las ciudades del siglo XXI*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente, UNED Alzira-Valencia (Colección Interciencias; 12).

- SOUSA SANTOS, B. (2002) – *Democracia e participação: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- SOUTO GONZÁLEZ, X. (Dir.) (2001) – *Planeamento estratégico e mercadotecnia territorial*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- SUEUR, J.-P. (1999) – *Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- STEWART, J. (1991) – «A future for local authorities as community government», in J. STEWART e G. STOKER (eds.) *The future of local government*, pp. 236-254. Macmillan Education Ltd.
- STOKER, G.; YOUNG, S. (1993) – *Cities in the 1990's. Local choice for a balanced strategy*. Harlow: Longman.
- STORPER, M.; HARRISON, B. (1994) – «Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional», in BENKO e LIPIETZ (Org.) *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora, pp. 171-187.
- SUN TZU (s.d.) – *A arte da guerra*. Mem Martins: Publicações Europa-América (original, possivelmente, do séc. IV a.C.).
- TAULELLE, E. (2000) – «Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen?». *Territoires 2020*, n.º 1, Études et prospective. Paris: DATAR, pp. 80-91.
- TAVARES, L. V.; MATEUS, A.; CABRAL, F. S. (Coord.) (2003) – *Reformar Portugal. 17 estratégias de mudança*. Lisboa: Oficina do Livro.
- TEWDWR-JONES, M.; ALLMENDINGER, P. (1998) – «Deconstructive communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning», *Environment and Planning A* **30**(11): 1975-1989.
- VELTZ, P. (1994) – *Des territoires pour apprendre et innover*. La Tour d'Aiguës: Editions de l'Aube.
- - - (1996) – *Mondialisation, villes et territoires. Économie d'archipel*. Paris: PUF.
- VERDAGUER, C. (1993) – *Los movimientos sociales, de la esperanza al desconcierto* [Sítio Internet] <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/acver.html>, acessado em 3-11-2001.
- VERWIJNEN, J. (2000) – «Sobre o planeamento cultural e estratégico», in BRANDÃO e REMESAR, *Espaço público e a interdisciplinaridade / Espacio público y la interdisciplinaridad*. Lisboa: Centro Português de Design.
- VIEGAS, J. M. (1995) – «Os transportes urbanos e o desenvolvimento das cidades médias», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, SEALOT, CCRC.
- VILLASANTE, T. R. (1998) – *Participación e integración social*. [Sítio Internet] <http://habitat.aq.upm.es/>, acessado em 3-11-2001.
- VOOGD, S.; WOLTJER, J. (1999) – «The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based in the Dutch experience», *Environment and Planning B: Planning and Design* **26**(6): 835-854.
- WALLACK, Ph. (1999) – «Beyond Information Online - Using the Internet to Strengthen Democracy», in GOVERNMENT ON LINE (GOL) *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/>.
- WATSON, D. J. (1997) – «Climate for innovation», in D. J. WATSON (ed.) *Innovative governments. Creative approaches to local problems*, pp. 1-8. Praeger.
- WEBBER, M. (1996) – *L'Urbain sans lieu ni bornes*. La Tour d'Aiguës: Éditions de l'Aube.
- WEGENER, M. (1995) – «The changing urban hierarchy in Europe», in BROTHIE et al. (ed.) *Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21<sup>st</sup> century*. Melbourne: Longman Australia, pp. 139-160.
- WIGMANS, G. (2001) – «Contingent governance and the enabling city. The case of Rotterdam», *City* **5**(2): 203-223.
- WILHEIM, J. (1999) – «El P.E. urbano como catalizador de proyectos complejos», in VII Conferencia CIDEU *Proyectos motores de transformación urbana*. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 3-11-2001.

## Outras obras e artigos consultados

- ABREU, F. (2000) – *Estratégia, o grande debate: Sun Tzu e Clausewitz*. Lisboa: Edições Colibri.
- ALBROW, M. (1999) – *The global age: State and society beyond modernity*. Cambridge (UK): Polity Press.
- AL-KODMANY, K. (1999) – «Combining artistry and technology in participatory community planning», *Berkeley Planning Journal* **13**: 28-36.
- ALSHUWAIKHAT, H.; NKWENTI, D. (2002) – «Visualizing decision-making: perspectives on collaborative and participative approach to sustainable urban planning and management», *Environment and Planning B: Planning and Design* **29**(4): 513-531.
- ALTERMAN, R. (1982) – «Implementation analysis in urban and regional planning», in P. HEALEY et al. (Eds.) *Planning theory – prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon Press.

- AMIN, A. (1999a) – «An institutionalist perspective on regional economic development», *International Journal of Urban and Regional Research* **23**(2): 365-378.
- - - (1999b) – «Cities, culture, political economy», *European Urban and Regional Studies*, **6**(4): 291-292.
- - - (2000) – «Organisational learning through communities of practice», Paper presented at the International Schumpeter Society Conference on “*Change, development and transformation: transdisciplinary perspectives on the innovation process*”, Manchester, 28 June - 1 July 2000.
- AMIN, A.; MASSEY, D.; THRIFT, N. (2000) – *Cities for the many not the few*. The Policy Press.
- ANTONELLI, C. (2000) – «Collective knowledge communication and innovation: the evidence of technological districts», *Regional Studies* **34**(6): 535-547.
- ARBÓS, X.; GINER, S. (1993) – «Corporatismo y gobernabilidad: La sociedad civil y el estado; Corporatismo y sociedad corporativa», in *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo veintiuno editores, S.A. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 2-9-2002.
- ARIAS, F. (1998) – «Políticas de sostenibilidad en España: las ciudades medias», in *VII Semana de Estudios Urbanos*, Lleida. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 2-9-2002.
- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (1993) – *Regional economics and policy*. 2<sup>nd</sup> edition, New York: Harvester Wheatsheaf.
- ASCHER, F. (1991) – «Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique», *Sociedade e Território* **13**: 115-127.
- ASCHER, G.; SÉRIEYX, H. (1984) – *L'entreprise du 3.<sup>e</sup> type*. Paris: Editions du Seuil.
- ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC DE BARCELONA (1999) – *III Pla estratègic i social de Barcelona (en la perspectiva 1999-2005)*. Barcelona: Associació Pla Estratègic de Barcelona
- - - (2001) – *Informe de seguiment de la implantació de las medidas del III Plan Estratégico*. Documento de Trabajo núm. 36. Barcelona: Associació Pla Estratègic de Barcelona. [Sítio Internet] <http://www.bcn2000.es/espanol/plan3/Welcome.html>, acedido em 4-1-2002.
- ATKINSON, R. (2002) – «The white paper on European governance: implications for urban policy», *European Planning Studies* **10**(6): 781-792.
- AUDRETSCH, D. (2002) – «The innovative advantage of US cities», *European Planning Studies* **10**(2): 165-176.
- AVELINO, J. (1998) – *O protagonismo territorial das cidades intermédias: o sistema urbano local de Santarém-Almeirim-Cartacho*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos – Universidade de Lisboa («Estudos para o Planeamento Regional e Urbano»; 48).
- BABO, E.; FERNANDES, J.; MARQUES, T. (1997) – «Planeamento estratégico de cidades: uma experiência ao Norte», *Sociedade e Território* **24**: 19-37.
- BAILLY, A. (1999) – «Pour un développement social urbain durable», in BAILLY e HURIOT *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*. Paris: Anthropos, pp. 259-273.
- BALDUCCI, A. (1999) – «Assessing the effectiveness of participatory planning: lessons from the experience», *Sociedade e Território* **29**: 82-88.
- BALSAS, C. (1999) – *Urbanismo comercial em Portugal e a revitalização do centro das cidades*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- BANA e COSTA, C.; COSTA LOBO, M.; RAMOS, I. (1997) – «Contributo da metodologia multicritério na elaboração do plano estratégico de Barcelos», *Sociedade e Território* **24**: 102-115.
- BAPTISTA, A. J. (1995) – «Rede urbana nacional: problemas, dinâmicas, perspectivas», in *Ciclo de colóquios: a política urbana e o ordenamento do território*. Lisboa: MPAT.
- BARNATEC-Tecnologies Urbanes (1991) – *Ciudad y innovación, el papel de las ciudades en la innovación tecnológica*. Barcelona: BARNATEC-Tecnologies Urbanes («Barcelona EUROCIUDAD»; 3).
- BARNETT, J. (1996) – *The fractured metropolis. Improving the new city, restoring the old city, reshaping the region*. New York: Icon Editions.
- BARRETO, A. et al. (2001) – *Globalização, desenvolvimento e equidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Publicações Dom Quixote.
- BASSETT, K.; GRIFFITS, R.; SMITH, I. (2002) – «Testing governance: partnerships, planning and conflict in waterfront regeneration», *Urban Studies* **39**(10): 1757-1776.
- BEAUJEU-GARNIER, J. (1990) – *Geografia Urbana*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BENKO, G. (1996) – «Géographie économique et théorie de la régulation», *Finisterra* **XXXI** (62): 7-28.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) (1994) – *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora, (Geografias; XII), 275 p. Trad. de: *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*.
- BERROIR, S.; CATTAN, N.; OCCELI, S.; RABINO, G.; SAINT-JULIEN, T. (2000) – «Modèles régionaux et réorganisation des hiérarchies territoriales», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **5**: 787-802.



- BERTRAND, N. (2001) – «Technologies d'information et de communication: quel rôle dans les dynamiques territoriales et les processus de développement?», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **1**, "Innovation et développement régional".
- BLANC-COQUAND, C. ; HEUDRON, C. & LE GAD, R. (coord.) (1996) – *À la recherche de la ville perdue*. Paris: L'Harmattan.
- BONNEVILLE, M. (1995) – «Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon», in MOTTE, M. A. (dir.) *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service.
- BOOTH, G.; LEONARD, B.; PAWLUKIEWICZ, M. (2002) – *Ten principles for reinventing America's suburban business districts*. Washington, D.C.: Urban Land Institute. [Sítio Internet] <http://www.uli.org>, acedido em 2-9-2.
- BOUINOT, J. ; BERMILS (dir.) (1993) – *Projet de ville et projets d'entreprise*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- BOYER *et al.* (2000) – *Para uma Europa da inovação e do conhecimento. Emprego, reformas económicas e coesão social*. Oeiras: Celta Editora.
- BRITO, R. S. (dir.) (1994) – *Portugal, perfil geográfico*. Lisboa: Editorial Estampa.
- BROTCHIE, J. *et al.* (ed.) (1995) – *Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21<sup>st</sup> century*. Longman Australia.
- BRUTON, M.; NICHOLSON, D. (1988) – *Local planning in practice*. London: Hutchinson, 345 p.
- BUDA, R. (1993) – «Dynamique urbaine et développement local. Une revue de la littérature», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **5**: 869-881.
- BURGEL, G. (1993) – *La ville aujourd'hui*. Paris: Hachette Littératures.
- BUSTAMANTE, J. (2000) – «Desarrollo sostenible para municipios turísticos maduros: El Modelo Calvià», in VIII Conferencia CIDEU *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Málaga, 26-28 de Abril de 2000. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acedido em 9-9-2001.
- CAETANO, L. (2002) – «Estratégias de desenvolvimento para a Região Centro», in CAETANO, L. (coord.) *Território, globalização e trajetórias de desenvolvimento*. Coimbra: Centro de Estudos Geográficos.
- CALDERÓN, E.; GUROVICH, A.; PAVEZ, M. (1994) – «¿Hacia el no-plan de la no-ciudad?», *Revista de Arquitectura* **5**, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Noviembre de 1994, 7-9.
- CALLAME, P. (1996) – «Face à la crise, deux défis: la méthode et la volonté», in BLANC-COQUAND, HEUDRON e LE GAD (coord.) *À la recherche de la ville perdue*. Paris: L'Harmattan.
- CALTHORPE, P.; FULTON, W. (2001) – *The regional city: Planning for the end of the sprawl*. Island Press.
- CAMPBELL, H.; MARSHALL, R. (1999) – «Ethical frameworks and planning theory», *International Journal of Urban and Regional Research* **23**(3): 464-478.
- CARACOSTAS, P.; MUL DUR, U. (1998) – *Society, the endless frontier. A European vision of research and innovation policies for the 21<sup>st</sup> century*. Science Research Development Studies, European Commission.
- CARRIÈRE, J. P.; FARTHING, S. (dir.) (2000) – *Les cités atlantiques: villes périphériques ou métropoles de demain? - Diagnostiques et politiques*. Paris: Publisud.
- CARRIÈRE, J.-P. (2000) – «L'essor des métropoles atlantiques et les déséquilibres de l'armature urbaine: quels enjeux pour les politiques d'aménagement au Portugal?», in CARRIÈRE e FARTHING (dir.) *Les cités atlantiques: villes périphériques ou métropoles de demain?* Paris: Publisud, pp. 43-73.
- CARRIÈRE, J.-P.; DEMAZIÈRE, C. (2002) – «Urban planning and flagship development projects: lessons from EXPO 98, Lisbon», *Planning Practice & Research* **17**(1): 69-79.
- CARTER, A. (2000) – «Strategy and partnership in urban regeneration», in ROBERTS e SYKES (ed.) *Urban regeneration, a handbook*. SAGE Publications.
- CARVER, S.; EVANS, A.; KINGSTON, R.; TURTON, I. (2001) – «Public participation, GIS and cyber democracy: evaluating on-line spatial decision support systems», *Environment and Planning B: Planning and Design* **28**(6): 907-921.
- CASTELLS, M. – *Internet y la sociedad red*. [Sítio Internet]: <http://campus.uoc.es/web/cat/articles/castells/castellsmain1.html>, acedido em 9-9-2001.
- - - - (1997) – *The information age: Economy, society and culture*. Blackwell Publishers.
- CATTAN, N.; SAINT-JULIEN, T. (1998) – «Modèles d'intégration spatiale et réseau des villes en Europe occidentale», *L'Espace Géographique* **1**: 1-10.
- CATTAN, N.; PUMAIN, D.; ROZENBLAT, C.; SAINT-JULIEN, T. (1994) – *Le système de villes européennes*. Paris: Economica (Collection VILLES).
- CCE (Comissão das Comunidades Europeias) (1991) – *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

- - - - (1995a) – *Common guide for monitoring and interim evaluation*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- - - - (1995b) – *Livro verde sobre a inovação*. Comissão Europeia.
- - - - (1997a) – *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. (Regional Development Studies, 28). Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- - - - (1997b) – *A Europa das cidades. Acções comunitárias em meio urbano*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- - - - (1999) – *VI relatório periódico sobre a situação nas regiões da UE*. [Sítio Internet] [http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/radi/toc\\_pt.htm](http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/radi/toc_pt.htm), acessado em 2-5-2001.
- - - - (2000) – *L'audit urbain. Vers un référentiel pour mesurer la qualité de vie dans 58 villes européennes*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CEGRE – Centro Europeu de Desenvolvimento Regional (1996) – «Estudo prospectivo das regiões atlânticas», *Inforegio* **11**: 117-126.
- CEG/UL (1998) – *Cidades médias: imagem, quotidiano e novas urbanidades*. Relatório Final. Centro de Estudos Geográficos - Universidade de Lisboa, Fundação da UL (Programa de Estímulo à Investigação no Domínio do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Projecto n.º 33/94 JNICT).
- CENTRO DE ESTUDOS DA FACULDADE DE ARQUITECTURA DA UNIVERSIDADE DO PORTO (2002) – *Relatório sobre políticas de cidade. Uma introdução*. [Sítio Internet] [http://www.gulbenkian.pt/projectos\\_especiais/cidades.asp](http://www.gulbenkian.pt/projectos_especiais/cidades.asp), acessado em 7-6-2002.
- CHESHIRE, P. (1995) – «A new phase of urban development in Western Europe?», *Urban Studies* **32**(7): 1045-1063.
- - - - (1999) – «Cities in competition: articulating the gains from integration», *Urban Studies* **36**(5-6).
- CIDEU (1999) – «La planificación estratégica como instrumento del desarrollo urbano», in Seminario *La planificación estratégica como instrumento de desarrollo urbano*, [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 7-9-2001.
- - - - (2000) – «Seminário técnico CIDEU - resumen», in VIII Conferencia CIDEU *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Málaga, 26-28 de Abril de 2000. [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 7-9-2001.
- COHEN, M. (1998) – «De la ciudad virtual a la ciudad de la virtud», in VI Conferencia del CIDEU (Guadalajara, Abril 1998). [Sítio Internet] <http://www.bcn.es:8885/cideu/>, acessado em 7-9-2001.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO (1993) – *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*. Actas do seminário internacional, Coimbra: CCRC, CCE-DG XVI.
- - - - (1994) – *Análise, diagnóstico e perspectivas de desenvolvimento para a Região Centro (contributos para o PDR 1994-99)*. Coimbra: CCRC, pp. 187-210.
- - - - (1995) – *As cidades médias e o ordenamento do território*. Coimbra: CCRC, 117 p.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (1997a) – *Colóquio "A política das cidades"*. Lisboa: CES, (Série «Estudos e Documentos»), 496 p.
- - - - (1997b) – *Parecer sobre a política das cidades*. Lisboa: CES (Série «Pareces e Relatórios»).
- COOKE, Ph.; DAVIES, C.; WILSON, R. (2002) – «Innovation advantages of cities: from knowledge to equity in five steps», *European Planning Studies* **10**(2): 233-250.
- COPUS, A. (2001) – «From core-periphery to polycentric development: concepts of spatial and aspatial peripherality», *European Planning Studies* **9**(4): 539-552.
- CORADE, N. (1994) – «La metropolisation ou la ville retrouvée», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **2**.
- COSTA LOBO, M. (1999) – *Planeamento regional e urbano*. Lisboa: Universidade Aberta, (Manuais da Universidade Aberta; 189). 221 p.
- COSTA, D. A. (1998) – *Promoção, controle e regulação do desenvolvimento urbano - o papel do mercado, da negociação urbanística e do partenariado na renovação dos centros urbanos*. Relatório final de projecto [Texto policopiado]. DAO, UA.
- COSTA, E. (1998) – «Serviços e competitividade nas cidades médias em Portugal», *Inforegio* **12/13**: 281-294.
- - - - (2000) – *Cidades médias e ordenamento do território: o caso da Beira Interior* [Texto policopiado]. Dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa para a obtenção do grau de doutor em Geografia e Planeamento Regional e Local. Lisboa: Faculdade de Letras.
- COSTA, P. (1996) – *Reestruturação económica, estilos de vida e novas formas de organização do espaço em Portugal: uma visão estratégico-prospectiva* [Texto policopiado]. Dissertação apresentada à Universidade Técnica Lisboa com vista à obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa.
- COUR, P. e NAYMAN, L. (1999) – «Fonds structurelles et disparités régionales en Europe», *Problèmes économiques* **2627**: 29-32.

- COUTADA, R.; NOGUEIRA, M. (1998) – «Competitividade e promoção da cidade: manifestações territoriais», *Infogeo* **12/13**: 295-306.
- COVAS, A. (1995) – «Políticas de inovação e cultura administrativa: velhas e novas contradições», in *Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local*. Actas do encontro realizado em Évora, 23 de Novembro de 1995). Edições do ICS da UL (Estudos e Investigações; 9).
- DANIEL-LACOMBE, E.; ZETLAOUI, J. (2001) – *De la 'programmation générative' à 'l'évaluation constructive': Le cas de la production des équipements publics*, [Sítio Internet] <http://www.univ-paris12.fr/iup>, acessado em 22-6-2.
- DAVOUDI, S. (1995) – «Dilemmas of urban governance», in HEALEY, P. et al. (ed.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley and Sons.
- DIEZ, M. A. (2001) – «The evaluation of regional innovation and cluster policies: towards a participatory approach», *European Planning Studies* **9**(7): 907-923.
- DIMEGLIO, P. (2001a) – *La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme: proposition pour l'élaboration du projet urbain de l'Île St-Denis*. [Sítio Internet] <http://www.univ-paris12.fr/iup>, acessado em 22-6-2002.
- (2001b) – *La participation des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie: Pourquoi?* [Sítio Internet] <http://www.univ-paris12.fr/iup>, acessado em 22-6-2002.
- DIXIT, A.; NALEBUFF, B. (1993) – *Thinking strategically. The competitive edge in business, politics, and everyday life*. Londres e Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- DOMINGAS, M.; SIMPLICIO, V. (2000) – «A importância actual do planeamento estratégico e das cidades médias», *Economia e Sociologia* **70**: 43-72.
- DUFFY, H. (1995) – *Competitive cities: succeeding in the global economy*. E & FN SPON.
- DUNFORD, M.; KAFKALIS, G. (ed.) (1992) – *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven Press.
- (2000) – «The European Spatial Development Perspective - What next?», *European Planning Studies* **8**(2): 237-250.
- (2001) – «The application of the European Spatial Development Perspective: evidence from the North-West Metropolitan Area», *European Planning Studies* **9**(5): 663-676.
- DUREAU, F.; DUPONT, V.; LELIÈVRE, E.; LÉVY, J.-P.; LULLE, T. (coord.) (2000) – *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris: Economica (Collection VILLES).
- FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME (2000) – *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises*. Paris: FNAU. [Sítio Internet] <http://www.fanau.org>, acessado em 22-6-2002.
- FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME et PREDIT (1999) – *Stratégies urbaines et outils de planification de la ville et des transports*. Lyon: Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.
- FERRÃO, J. (2002) – «Inovar para desenvolver. Uma abordagem a partir do conceito de gestão de trajectórias territoriais de inovação», in CAETANO, L. (coord.) *Território, inovação e trajectórias de desenvolvimento*. Coimbra: Centro de Estudos Geográficos, pp. 33-46.
- FERRAS, R.; VOLLE, J.-P. (2001) – *99 réponses sur ... la ville*. Montpellier: CRDP/CDDP Languedoc-Roussillon.
- FERREIRA, A. F. (1995) – «Planos estratégicos das cidades», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. MPAT, SEALOT, CCRC.
- (1998) – «O planeamento estratégico de cidades: as experiências de Lisboa e Guarda», in *Os desafios do planeamento estratégico*. Loulé: Câmara Municipal.
- FIELDING, A. (1990) – «Counter urbanization: threat or blessing?», in PINDER, D. (Org.) *Western Europe: challenge and change*. London: Belhaven Press, pp. 226-239.
- (1994) – «A contraurbanización na Europa Occidental», in PETSIMERIS, P. (Ed.) *As redes urbanas: unha nova xeografía das cidades*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico.
- FIELDS, G. (1999) – «City systems, urban history, and economic modernity», *Berkeley Planning Journal* **13**: 102-128. [Sítio Internet]: <http://www-dcrp.ced.berkeley.edu/bpj/>, acessado em 22-6-2002.
- FIGUEIREDO, A. (1995b) – *Contributo para uma reflexão sobre o planeamento estratégico da FCTUC*. Coimbra: FCTUC.
- FILIATRE, J.-P. (1993) – «La planification stratégique régionale: quelques concepts méthodologiques», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **1**.
- FILION, P. (1999) – «Rupture or continuity? Modern and post-modern planning in Toronto», *International Journal of Urban and Regional Research* **23**(3): 421-444.
- FONSECA, M. L.; GASPAS, J.; VALE, M. (1996) – «Innovation, territory and industrial development in Portugal», *Finisterra* **XXXI**(62): 29-44.

- FORESTER, J. (1999) – «Challenges of mediation and deliberation in the design professions: practice stories from Israel and Norway», *Journal of Architectural and Planning Research* **16**(2): 116-132.
- FOUQUET, A.; LEMAITRE, F. (1997) – *Démystifier la mondialisation de l'économie*. Éditions d'Organisation.
- FRÉBAULT, J. (1996) – «Nécessité d'une approche différente de la dimension urbanisme», in BLANC-COQUAND, HEUDRON e LE GAD (coord.) *À la recherche de la ville perdue*. Paris: L'Harmattan.
- GABINETE COORDENADOR DO PROSIURB (1995) – *As cidades médias portuguesas* (1.º Volume). SEALOT/MPAT, Lisboa.
- GAGO, M.; PEREIRA, L. (1990) – *Informação socio-económica para planeamento municipal. A perspectiva de algumas municipalidades sobre a promoção do desenvolvimento local*. Lisboa: LNEC.
- GAUDIN, J. P. (1997) – *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France, («Que sais-je?»; 2839).
- GEERTMAN, S. (2002) – «Participatory planning and GIS: a PSS to bridge the gap», *Environment and Planning B: Planning and Design* **29**(1): 21-35.
- GIBELLI, M. (1996) – «Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'», in *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Florença: Ed. Alinea.
- GLASSON, J. (1992) – «The fall and rise of regional planning in the economically advanced nations», *Urban Studies* **29**(3/4): 505-531.
- GODARD, O. (1996) – «Le développement durable et le devenir des villes», *Futuribles*, octobre, pp. 29-35.
- GOLDSMITH, M. (1993) – «The Europeanisation of local government», *Urban Studies*, **30**: 683-700.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. (1996) – *Telecommunications and the city. Electronic spaces, urban places*. London: Routledge.
- - - (2001) – *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- GRANADOS CABEZAS, V. (1995) – «Another methodology for local development? Selling places with packaging techniques: a view from the Spanish experience on city strategic planning», *European Planning Studies* **3**(2): 173-187.
- GRAY, J. (2000) – *Falso amanhecer*. Lisboa: Gradiva.
- GREER, J. (2001) – «Whither partnership governance in Northern Ireland», *Environment and Planning C: Government and Policy* **19**(6): 751-770.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. (1991) – *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- GUIGOU, J.-L. (2001) – «Éthique et développement durable des territoires». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **2**: 327-332.
- HAMBLETON, R. (2000) – «Modernising political management in local government», *Urban Studies* **37**(5/6): 931-950.
- HARVEY, D. (2000) – *Possible urban worlds*. Amersfoort: Twynstra Gudde Management Consultants. [Sítio Internet] <http://www.megacities.nl/possible.pdf>, acedido em 22-6-2001.
- HEALEY, P. (1990) – *Planning theory: prospects for the 1990s*. Oxford Polytechnic, April 1990.
- - - (1996b) – «Consensus-building across difficult divisions: new approaches to collaborative strategy-making», *Planning Practice and Research* **11**(2): 209-218.
- - - (1997d) – «City fathers, mandarins and neighbors: crossing old divides in new partnerships», in *Cities in transformation: Transformation in cities*. Avebury, Hants, pp. 266-288.
- - - (1997e) – «Comment on Britton Harris 'The theory of planning and its profession'», *Environment and Planning B: Planning and Design* **24**(4): 490-492.
- - - (1998c) – «The place of 'Europe' in contemporary spatial strategy-making», *European Urban and Regional Studies* **4**: 139-153.
- - - (1998d) – «Planning practices and planning theories: an intertwined personal agenda», *Environment and Planning B: Planning and Design* **25**.
- - - (1999a) – «Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger», *Environment and Planning A* **31**: 1129-1135.
- - - (1999b) – «Sites, jobs and portfolios: Economic development discourses in the planning system», *Urban Studies* **36**(1): 27-42.
- - - (1999c) – «Institutionalist analysis, communicative planning and shaping places», *Journal of Planning Education and Research* **19**(2): 111-121.
- - - (2000a) – «Connected cities», *Town and Country Planning* **69**(2): 55-57.
- - - (2000b) – «Planning theory and urban and regional dynamics: a comment on Yiftachel and Huxley», *International Journal of Urban and Regional Research* **24**(4): 917-921.



- - - (2002) – «On creating the ‘city’ as a collective resource», *Urban Studies* **39**(10): 1777-1792.
- HEALEY, P. *et al.* (ed.) (1995) – *Managing cities. The new urban context*. John Wiley and Sons.
- HEALEY, P.; DAVOUDI, S.; HULL, A. (1996) – «Environmental concerns and economic imperatives in strategic planning», *Town Planning Review* **76**(4): 421-436.
- HEALEY, P.; GRAHAM, S. (1999) – «Relational concepts of place and space: issues for planning theory and practice», *European Planning Studies* **7**(5): 339-354.
- HEALEY, P.; KHAKKEE, A.; MOTTE, A.; NEEDHAM, B. (1999) – «European developments in contemporary spatial strategy-making», *European Planning Studies* **7**(3): 339-354.
- HEALEY, P.; KHAKKEE, A.; NEEDHAM, B.; MOTTE, A. (ed.) (1997) – *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- HEALEY, P.; VIGAR, G. (1999) – «Territorial integration and ‘plan-led’ planning», *Planning Practice and Research* **14**(2): 153-169.
- HENRIQUES, J. M. (1990) – *Municípios e desenvolvimento. Caminhos possíveis*. Lisboa: Escher Publicações.
- ICMA/ Smart Growth Network (2002) – *Getting to Smart Growth: 100 policies for implementation*. Smart Growth Network. [Sítio Internet] <http://smartgrowth.org>, acessado em 22-6-2002.
- JEWSON, N.; MACGREGOR, S. (Ed.) (1997) – *Transforming cities, contested governance and new special divisions*. London: Routledge.
- KAESS, L. (1990) – «Evaluation methods in urban and regional planning», *Town Planning Review* **61**(1).
- KÄLLTORP, O.; ELANDER, I. (ed.) (1997) – *Cities in transformation: Transformation in cities*. Avebury, Hants.
- KAUFMAN, J.; JACOBS, H. (1987) – «A public planning perspective of strategic planning», *Journal of the American Planning Association* **53**(1): 23-24.
- KHAMIS, C. (2000) – «Establishing community forums that make a difference», *Local Economy* **15**: 264-267.
- KNOX, P.; TAYLOR, P. (ed.) (1995) – *World cities in a world system*. Cambridge University Press.
- KUNZMANN, K. (1998) – «Planning for spatial equity in Europe», *International Planning Studies* **3**(1): 101-120.
- LACOUR, C.; PERREUR, J. (1998) – «Nécessités et difficultés de l’évaluation des politiques publiques territoriales» *Revue d’Économie Régionale et Urbaine* **3**.
- LANDABASO, M. (1997) – «The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy», *Entrepreneurship and Regional Strategy - an International Journal* **9**(1).
- LANDES, D. S. (2001) – *A riqueza e a pobreza das nações: por que são algumas tão ricas e outras tão pobres*. Lisboa: Gradiva, (Trajectos; 49). 758 p.
- LAPENNE, V. (1999) – «L’institution politique suffit-elle à créer la ville? Figure de la municipalité de Ciutat Badia en Catalogne», *Revue d’Économie Régionale et Urbaine* **3**: 659-668.
- LEVER, W. E. (1999) – «Competitive cities in Europe», *Urban Studies* **36**(5-6): 1029-1044.
- LICHFIELD, D. (2000) – «Organisation and management», *apud* ROBERTS, P. e SYKES, H. (ed.) *Urban regeneration, a handbook*. SAGE Publications.
- LIEPITZ, A. (1992) – *Berlin, Bagdad, Rio. Le XXI.<sup>e</sup> siècle est commencé*. Paris: Quai Voltaire. [Sítio Internet]: <http://perso.club-internet.fr/lipietz/Index.htm>, acessado em 12-3-2002.
- LOBO, I. S. (1995) – «Planeamento urbanístico e as cidades médias», in *Cidades médias e o ordenamento do território*, CCRC, Coimbra, pp. 105-111.
- LOPES, R. M. G. (1990) – *Planeamento municipal e intervenção autárquica no desenvolvimento local*. Lisboa: Escher Publicações.
- LOWNDES, V.; NANTON, P.; McCABE, A.; SKELCHER, C. (1997) – «Networks, partnerships and urban regeneration», *Local Economy* **11**: 333-342.
- MAC DONALD, H. (2001) – «A importância da iniciativa privada na gestão municipal», in MAGNET, M. (Org.) *Paradigma urbano: as cidades do novo milénio*. Lisboa: Quetzal Editores.
- MACORRA Y CANO, L. F.; ALVES, M. B. (coord.) (1999) – *La economía ibérica: una fértil apuesta de futuro*. Mérida: Junta de Extremadura («Serie Estudios Portugueses»; 10), 481 p.
- MAGALHÃES, R. (1995) – «PROSIURB: um novo instrumento de política urbana», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. MEPAT, SEALOT, CCRC.
- MAGNET, M. (Org.) (2001) – *Paradigma urbano: as cidades do novo milénio*. Lisboa: Quetzal Editores.
- MAIER, K. (2001) – «Citizen participation in planning: climbing a ladder?», *European Planning Studies* **9**(6): 707-720.
- MAILLAT, D. (1999) – «Interactions entre système urbain et système de production localisé: une approche du développement régional endogène en termes de milieu innovateur», in BAILLY e HURIOT *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*. Paris: Anthropos, pp. 185-206.
- MARTINET, Ch. (1992) – *Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

- MARTINS, C. (1996) – *Integração da componente ambiental no planeamento estratégico* [Texto policopiado]. Dissertação apresentada na Universidade Nova de Lisboa para a obtenção do grau de mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- MASTOP, H.; FALUDI, A. (1997) – «Evaluation of strategic plans: the performance principle», *Environment and Planning B: Planning and Design* **24**: 815-832.
- MATTEI, M.-F.; PUMAIN, D. (coord.) (2000) – *Donnés urbaines 3*. Paris: Economica (Collection VILLES).
- MAWSON, J.; HALL, S. (2000) – «Joining it up locally? Area regeneration and holistic government in England», *Regional Studies* **34**: 67-79.
- MAYER, M. (1995) – «Urban governance in the post-Fordist city», in HEALEY, P. et al. (ed.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley and Sons.
- McDERMOTT, M. (1997) – «Competing from Southern Europe: the case of Portugal», in FYNES e ENNIS (ed.) *Competing from the periphery. Core issues in international business*. Dryden Press.
- McGUIRK, P.; MacLARAN, A. (2001) – «Changing approaches to urban planning in an 'entrepreneurial city': the case of Dublin», *European Planning Studies* **9**(4): 437-457.
- MELO, J. (2001) – *Inovação e reorganização do espaço. O caso do TagusPark*. Oeiras: Câmara Municipal.
- METREX (2001) – *Para um maior equilíbrio urbano na Europa*. Rede das Regiões e Áreas Metropolitanas Europeias. [Sítio Internet] <http://www.eurometrex.org>, acessado em 2-3-2002.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE (2002) – *Estratégia nacional de desenvolvimento sustentável - ENDS 2002*. Versão para Discussão Pública. Lisboa: Instituto do Ambiente.
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1995) – *Ciclo de colóquios: a política urbana e o ordenamento do território*. Lisboa: MPAT.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO *Plano nacional de desenvolvimento económico e social (PNDES)*. [Sítio Internet]: <http://www.min-plan.pt/informacoes/pndes/gerais/conteudo.html>, acessado em 4-9-2001.
- MITCHELL, W. J. (1995) – *City of bits*. MIT, [Sítio Internet] [http://mitpress2.mit.edu/e-books/City\\_of\\_Bits/contents.html](http://mitpress2.mit.edu/e-books/City_of_Bits/contents.html), acessado em 15-9-2001.
- MONAHAN, G. E. (2000) – *Management decision making*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- MOORE, B.; SPIRES, R. (2000) – «Monitoring and Evaluation», in ROBERTS e SYKES (ed.) – *Urban regeneration, a handbook*. SAGE Publications.
- MORATÓ, J. R. (1996) – «¿De qué hablamos cuando hablamos de comunicación política?», *ZER: Revista de Estudios de Comunicación* **1**, [Sítio Internet] <http://www.ehu.es/zer/zer1/3artrey.htm>, acessado em 4-9-2001.
- MORGAN, K. (2002) – «The new regeneration narrative: local development in the multi-level polity», *Local Economy* **17**(3): 191-199.
- MORIN, E. (2001) – *Introdução ao pensamento complexo*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MORIN, R.; LATENDRESSE, A. (1999) – «A concertação e a parceria à escala dos bairros na cidade de Montreal: uma contribuição para a democracia participativa?», comunicação apresentada no *Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*, Porto Alegre, Brasil, de 10 a 13 de Novembro de 1999.
- MOULAERT, F.; SCOTT, A. J. (1997) – *Cities, enterprises and society on the eve of the 21<sup>st</sup> century*. London and Washington: PINTER.
- NÆS, P. (2001) – «Urban planning and sustainable development», *European Planning Studies* **9**(4): 503-524.
- NEEDHAM, B. (1997) – «Planning strategies and planning methods», in HEALEY, P. et al. (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. UCL Press, pp. 269-282.
- NELSON, S. (2001) – «The nature of partnership in urban renewal in Paris and London», *European Planning Studies* **9**(4): 483-502.
- NETO, P. (1999) – *A integração espacial: economias de rede e inovação*. Lisboa: Instituto Piaget («Economia e Política»; 44), 265 p.
- NEVES, A. (1993) – «Marketing territorial - contributo para a promoção económica das cidades», *Revista Portuguesa de Gestão* **1/93**: 45-55.
- NEVES, A. (relator) (1997) – «A economia urbana: as cidades e as actividades produtivas», in Colóquio *A política das cidades*. Lisboa: CES, pp. 247-273
- NEWMAN, P.; VERPRAET, G. (1999) – «The impacts of partnership on urban governance: conclusions from recent European research», *Regional Studies* **33**: 487-493.
- NORTH, D. (1990) – *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OCDE (1996) – *The knowledge based economy*. Paris.
- ORSINI, A. (1998) – «La problématique générale de l'évaluation», *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* **3**.
- ORTIGÃO, Ramalho [séc. XIX d.C.] (1991) – *Farpas escolhidas*. Lisboa: Biblioteca Ulisseia de Autores Portugueses.

- PARKER, S. (2001a) – «Community, social identity and the structuration of power in the contemporary European city. Part one: Towards a theory of urban structuration», *City* 5(2): 189-202.
- - - (2001b) – «Community, social identity and the structuration of power in the contemporary European city. Part Two: Power and identity in the urban community: a comparative analysis», *City* 5(3): 281-309.
- PARTIDÁRIO, M. R. (1999) – *Introdução ao ordenamento do território*. Lisboa: Universidade Aberta, (Manuais da Universidade Aberta; 177). 210 p.
- PAULET, J.-P. (2000) – *Géographie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- PELLETIER, J.; DELFANTE, C. (2000) – *Cidades e urbanismo no mundo*. Lisboa: Instituto Piaget («O Homem e a Cidade»; 4), 329 p.
- PETSIMERIS, P. (Ed.) (1994) – *As redes urbanas: unha nova xeografía das cidades*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, (Lingua Franca; 3). Trad. de: *Le reti urbane fra decentramento e centralità. Nuovi aspetti di geografia delle città*.
- PINDER, D. (1999) – *The new Europe: economy, society and environment*. London: Wiley.
- PINDER, D. (ed.) (1990) – *Western Europe: challenge and change*. London: Belhaven Press.
- PLAN URBAN – MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT (1994) – *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines*. Lille: Presses Universitaires de Lille.
- PLATÃO [séc. V a.C.] (1998) – *A República*. Diálogos I. Lisboa: Publicações Europa-América.
- POLESE, M. (1998) – *Economia urbana e regional: lógica espacial das transformações económicas*. Coimbra: APDR, (Coleção APDR). 377 p. - Trad. de: *Economie urbaine et régionale: logique spatiale des mutations économiques*.
- PORTAS, N. (1995) – «A renovação e a reabilitação como instrumento de desenvolvimento urbano», in *As cidades médias e o ordenamento do território*. MPAT, SEALOT, CCRC.
- - - (2002) – «Depoimento de Nuno Portas», *Sociedade e Território* 33: 8-22.
- PORTAS, N. et al. (2000) – «Portugal», apud VAN DEN BERG, L. et al., *National urban policies in the European Union*. Responses to urban issues in the fifteen member states. Ashgate Publishing Limited, pp. 290-324.
- QUATERNAIRE Portugal (1994) – *Dinâmicas da rede urbana: áreas em perda*. Lisboa: DGOTDU.
- - - (1997) – *Sistema urbano nacional: cidades médias e dinâmicas territoriais*. Vol. 1, 2 e 3, Lisboa: DGOTDU.
- QUÉVIT, M. (1994) – «Les transformations productives et la modernisation économique dans les RETI», in PLAN URBAN / MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines*. Lille: Presses Universitaires de Lille.
- RAMOS, I. (1996) – *Metodologia multicritério de apoio à decisão: aplicação ao plano estratégico de uma cidade média (a experiência de Barcelos)* [Texto policopiado]. Dissertação apresentada à Universidade Técnica Lisboa com vista à obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano.
- REGIONAL PLAN ASSOCIATION / CONNECTICUT LAND USE COALITION (1997) – *Building livable communities: a community design handbook for Connecticut towns*. RPA.
- REIGADO, F. M. (2000) – *Desenvolvimento e planeamento regional. Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Editorial Estampa.
- RIDER, R. (1986) – «Planning as a multicentric process», *Town and Planning Review* 57(2): 159-173.
- ROBERTS, P. (2000) – «Evolution, definition and purpose», in ROBERTS e SYKES (ed.) *Urban regeneration, a handbook*. SAGE Publications.
- ROBERTS, P.; SYKES, H. (ed.) (2000) – *Urban regeneration, a handbook*. SAGE Publications.
- RODWIN, L.; SANYAL, B. (ed.) (2000) – *The profession of city planning*. New Jersey, USA: Center for Urban Policy Research.
- RONDINELLI, D. A. (2001) – «Making metropolitan areas competitive and sustainable in the New Economy», *Journal of Urban Technology* 8(1): 1-21.
- ROSA PIRES, A. (2000) – *Construir uma perspectiva estratégica para a Região de Aveiro*. [Sítio Internet] <http://www.clubedeaveiro.com.pt>, , acedido em 12-7-2001.
- ROSEMBERG, M. (2000) – *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*. Paris: Economica (Collection VILLES).
- ROUXEL, F. (1999) – *L'héritage urbain et la ville de demain. Pour une approche de développement durable*. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
- RUIVO, F. (2000) – *O estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Lisboa: Edições Afrontamento/Centro de Estudos Sociais.
- SÁ, M. F. (2002) – «Planos operativos de escala intermédia: caracterização técnica e arquitectónica», *Sociedade e Território* 33: 46-56.

- SAARIKOSKI, H. (2002) – «Naturalized epistemology and dilemmas of planning practice», *Journal of Planning Education and Research* **22**(1): 3-14.
- SALGUEIRO, T. B. (1992) – *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*. Lisboa: Edições Afrontamento, (Cidade em Questão; 8). 439 p.
- SATTERTHWAITE, D. (ed.) (1999) – *The earthscan reader in sustainable cities*. London: Earthscan Publications Ltd.
- SCHARPF, F. (1998) – *Governing in Europe, effective and democratic?* Oxford University Press.
- SCOTT, A. J. (2000) – *The cultural economy of the cities. Essays on the geography of image-producing industries*. SAGE Publications.
- - - - (2001) – «Globalization and the rise of city-regions», *European Planning Studies* **9**(7): 813-826.
- SEIXAS, J. (2000) – «A cidade não governada. Motivações públicas e governação urbana», *Cidades, Comunidades e Territórios* **1**: 57-72.
- SERRA, A. (2000) – *Redes ciudadanas: construyendo nuevas sociedades de la era digital*. Barcelona: Universidad Politecnica de Catalunya. [Sítio Internet]: <http://www.ac.upc.es/homes/artur>, acedido em 10-9-2001.
- SHAW, D.; NADIN, V.; WESTLAKE, T. (1995) – «The compendium of European spatial planning systems», *European Planning Studies* **3**(3): 390-395.
- SHIELDS, R. (1999) – «Culture and economy of cities», *European Urban and Regional Studies*, **6**(4): 303-311.
- SHORT, J. R. (2001) – «Civic engagement and urban America», *City* **5**(3): 271-280.
- SHURMER-SMITH, L.; BURTONSHAW, D. (1990) – «Urban decay and rejuvenation», in PINDER, D. (Org.) *Western Europe: challenge and change*. London: Belhaven Press, pp. 125-141.
- SILVA, C. N. (1995) – «Poder local e gestão do território numa sociedade pós-fordista», *Sociedade e Território* **21**: 104-111.
- SOARES, L. B. (1998) – «Temas urbanísticos no planeamento estratégico de cidades portuguesas», in *Colóquio Internacional 'Os desafios do planeamento estratégico': comunicações*. Loulé: Câmara Municipal.
- SOTORAUTA, M. (1999) – «In search of strategic consciousness and using plans as mirrors: the case of Raisio town», *Sociedade e Território* **29**: 16-35.
- SOUSA SANTOS, B. (1994) – *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- STEGMAN, M. A. (1995) – «Recent US urban change and policy initiatives», *Urban Studies* **32**(10): 1601-1607.
- SUEUR, J.-P. (1998) – *Demain, la ville*. Tome 1. Ministère de l'Emploi et de la solidarité / La Documentation Française.
- TAYLOR, M. (2000a) – «Communities in the lead: power organizational capacity and social capital», *Urban Studies* **37**: 1019-1035.
- - - - (2000b) – «Maintaining community involvement in regeneration: what are the issues?», *Local Economy* **15**: 251-255.
- TEXIER, L. (1993) – «Peut-on parler de marketing territorial?», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **1**: 141-160.
- - - - (1999) – «Une clarification de l'offre d'implantation en marketing territorial: Produit de ville et offre de territoire», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **5**: 1021-1036.
- TEXIER, L.; VALLA, J. P. (1992) – «Le marketing territorial et ses enjeux», *Revue Française de Gestion* **87**: 45-55.
- THIBAUT, S. (1995) – «Stratégie, espace et multirationalité. Le schéma directeur de l'agglomération de Tours», *apud* MOTTE, M. A. (dir.) *Schéma directeur et Project d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*. Editions Juris-Service.
- THOMPSON, J. (2001) – *Community planning. Statement about the method developed*. [Sítio Internet] <http://www.univ-paris12.fr/iup>, acedido em 2-3-2002.
- THRIFT, N. (1994) – «Globalization, regulation, urbanization: the case of Netherlands», *Urban Studies* **31**(3).
- TIESDELL, S.; ALLMENDINGER, Ph. (2001) – «Neighbourhood regeneration and New Labour's third way», *Environment and Planning C: Government and Policy* **19**(6): 903-926.
- TOMANEY, J. (2001) – «The new governance of London. A case of post-democracy?», *City* **5**(2): 225-248.
- TORNÉ, J. (1999) – *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida, Cataluña, España: Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- TROY, P. (2002) – «Change or turbulence», *City* **6**(1): 7-24.
- TSENKOVA, S. (1999) – «Sustainable urban development in Europe: myth or reality?», *International Journal of Urban and Regional Research* **23**(2): 362-364.
- Um quadro de desenvolvimento para as cidades médias. A percepção dos protagonistas. Relatório final*, 1997.
- UNL (2000) – *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias (actas do seminário)*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

- USANDIZAGA, J. A. (1996) – «La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática», *ZER: Revista de Estudios de Comunicación* 1. [Sítio Internet] <http://www.ehu.es/zer/zer1/12notinvaran.htm>, acessado em 4-09-2001.
- VALLER, D.; PHELPS, N.; WOOD, A. (2002) – «Devolution, regionalism and local economic development», *Local Economy* 17 (3), 186-190.
- VELTZ, P. (1999) – «Territoires innovateurs: de quelle innovation parle-t-on?», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3: 607-616.
- WHEELER, J. O. *et al.* (2000) – *Cities in the telecommunications age. The fracturing of geographies*. New York: Routledge.
- WHEELER, S. M. (2000) – «Regional planning: a call to re-evaluate the field», *Berkeley Planning Journal* 14: 1-3.
- 6, Perri (2002) – «Governar pela técnica: a avaliação e as perspectivas de uma governância da tecnologia e om tecnologia», in OCDE, *A governância no século XXI*, pp. 83-145. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.

## Legislação diversa

- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial).
- Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho; Portarias n.ºs 1105/2001, 1106/2001, 1107/2001, 1108/2001, de 18 de Setembro, Portarias n.ºs 1109/2001, 1110/2001 de 19 de Setembro e Portaria n.º 1136/2001 de 25 de Setembro (Regime jurídico da urbanização e edificação).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio (Criação do Programa POLIS - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades).
- Despacho MPAT 6/94, de 26 de Janeiro (Publicado no Diário da República, II Série, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1994). Define os objectivos, sub-programas, domínios elegíveis e condições de candidatura do Programa PROSIURB.
- Despacho MPAT 7/94, de 26 de Janeiro (Publicado no Diário da República, II Série, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1994). Prevê como condição de acesso ao Sub-programa 1 a elaboração de um plano estratégico, definindo o respectivo conteúdo.
- Despacho 14/SEALOT/94 de 3 de Maio (Aprova o formulário de candidatura).
- Despacho MPAT 55/94 de 27 de Maio (Define as cidades médias, eixos e sistemas urbanos susceptíveis de se candidatarem ao Sub-programa 1).
- Despacho MPAT 84/94 de 16 de Setembro (Aditamento à listagem das cidades médias).
- Despacho MPAT 33/95, de 27 de Março (Define as condições a que deve obedecer a criação dos Gabinetes de Cidade. Fixa igualmente os prazos e condições para apresentação de candidaturas ao Sub-programa 1).
- Resolução do Conselho de Ministros 26/96, de 10 de Maio (Institucionaliza o Gabinete Coordenador do PROSIURB, definindo as competências do Coordenador Nacional).
- Despacho MEPAT 245/99 (2.ª série), de 11 de Junho (Prolonga até 31 de Dezembro de 2000 o período de pagamentos, bem como o funcionamento das estruturas nacionais e regionais de acompanhamento do Programa).
- Despacho Conjunto n.º 1006/00 de 12 de Outubro (Prolonga até 31 de Dezembro de 2001 o período de pagamentos, competindo à DGOTDU e à DGAL assegurar os circuitos financeiros).