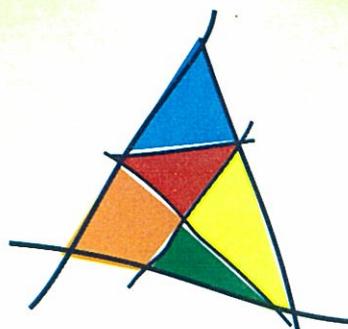


COLÓQUIO  
INTERNACIONAL

# Os Desafios do PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

— COMUNICAÇÕES —



*Terra de Loulé*

---

Ciclo de Conferências Terra de Loulé

# ALGUMAS LIÇÕES A TIRAR DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO EM PORTUGAL <sup>(1)</sup>

*Teresa Sá Marques\**

## RESUMO

A história da prática do planeamento estratégico em Portugal é muito recente. Salvo algumas exceções, o PROSIURB foi determinante na divulgação desta metodologia de planeamento. Os mencionados “Planos Estratégicos” não passam de simples formalizações de estratégias e dinâmicas emergentes, confrontadas com as dinâmicas externas a esses territórios.

Analisando a experiência portuguesa três componentes parecem ser determinantes para um possível balanço positivo:

- Os recursos técnicos internos das autarquias e das instituições locais;
- O papel dos líderes das instituições locais;
- A consultadoria de equipas externas.

---

\* *Geógrafa, Assistente do Departamento de Geografia da Universidade do Porto, membro do Quaternaire Portugal*

<sup>(1)</sup> Esta apresentação sintética do balanço da prática do Planeamento Estratégico em Portugal não passa da compilação de algumas ideias e discussões desenvolvidas no âmbito da empresa Quaternaire Portugal, quando da elaboração de diversos Planos Estratégicos de Cidade, Estudos Estratégicos Regionais e consultadoria na área da gestão estratégica. Esta reflexão tem vindo a ser elaborada por António Figueiredo, Elisa Babo, Matos Fernandes, Rui Azevedo e eu própria.

A formalização de um documento que sintetize as estratégias e acções estruturantes, desde que seja feito com tempo e com uma ampla participação das instituições e da sociedade civil, poderá ser uma alavanca importante e um esforço determinante no início de um processo de gestão estratégica. No entanto, este documento não deve ser a meta a atingir, mas simplesmente o ponto de partida.

Portugal está a dar os primeiros passos na gestão estratégica dos territórios, cabendo aos responsáveis, técnicos e políticos, o estarem atentos às novas tendências que surgem neste domínio. Algumas das experiências inovadoras na gestão dos territórios têm vindo a ser protagonizadas e ensaiadas pelo poder local. Tem-se pedido demasiado à administração local face às incapacidades de resposta e de organização do restante aparelho do Estado.

Esta comunicação apresenta algumas debilidades dos "Planos Estratégicos" que foram elaborados em Portugal com o objectivo de organizarem uma candidatura ao PROSIURB.

Se na maioria dos casos o esforço desenvolvido pelos "Planos Estratégicos" que nasceram do PROSIURB não teve continuidade, os bons exemplos poderão ser um marco importante para uma viragem para a gestão dos territórios. O esforço de formalização das dinâmicas emergentes e das sinergias que levaram, depois de uma avaliação externa, à definição de uma estratégia, é um documento que se tem mostrado útil para lançar e animar o processo de gestão estratégica.

## INTRODUÇÃO

Mais do que planeamento estratégico deveríamos abordar a gestão estratégica dos territórios.

A história da prática do planeamento estratégico em Portugal é muito recente. Salvo algumas exceções, o PROSIURB foi determinante na divulgação desta metodologia de planeamento. Alguns dos grandes adeptos do planeamento físico desvalorizam esta prática, outros, pelo contrário parecem ter encontrado a grande panaceia.

Mas gerir os territórios de uma forma estratégica passa por uma aposta clara em novas capacidades e posturas, como a intuição, a criatividade, a visão prospectiva, a concertação, a participação da sociedade civil e a integração em outros espaços. A noção de tempo e espaço alteram-se e a racionalidade e o determinante deram lugar a uma aposta na intuição política e técnica e numa postura estratégica na gestão dos territórios.

Os mencionados “Plano Estratégicos” não passam de simples formalizações (algumas de elevada criatividade e demonstrando importantes capacidades de captação e de criação de sinergias) de estratégia e dinâmicas emergentes, confrontadas com as dinâmicas externas a esses territórios. Neste sentido, este esforço de formalização poderá ter sido muito positivo ou, pelo contrário, em vão.

Analisando a experiência portuguesa três componentes parecem ser determinantes para um possível balanço positivo:

- as autarquias e as instituições locais disporem de recursos técnicos internos sólidos, activos, atentos e interessados na gestão do território (de preferência criativos e intuitivos, o que não é determinante pois são competências que se adquirem);

- as instituições locais, designadamente as autarquias, terem à sua frente líderes com uma intuição que, alguns lhe poderão chamar intuição política, mas que eu prefiro designar estratégica (não confundir com intuição eleitoralista) e com uma elevada capacidade de mobilização da sociedade civil;
- a consultadoria de equipas externas que têm, em geral, uma forte experiência de formalização e uma elevada capacidade de captar as sinergias e as intersecções. Com uma estrutura técnica diversificada e especializada que reúne técnicos com posturas e comportamentos também eles muito diversificados, têm melhores condições e *know-how* na avaliação externa e na definição de estratégias.

A formalização de um documento que sintetize as estratégias e acções estruturantes (que poderemos ou não designar por "Plano Estratégico"), desde que seja feito com tempo (e não com prazos impostos) e com uma ampla participação das instituições e da sociedade civil, poderá ser uma alavanca importante e um esforço determinante no início de um processo de gestão estratégica. No entanto, este documento não deve ser a meta a atingir, mas simplesmente o ponto de partida.

Ainda que em Portugal se estejam a dar os primeiros passos na gestão estratégica dos territórios, cabe aos responsáveis, técnicos e políticos, estarem atentos a algumas das novas tendências:

- 1 – A emergência de uma sociedade civil, instituições e empresas locais e regionais, interessadas em intervir no desenvolvimento urbano e regional;
- 2 – A visão prospectiva na lógica da programação, subjugando os planos de actividades anuais a esta temporalidade, em que a estratégia e a programação vão-se adaptando às novas dinâmicas emergentes e aos desafios que a gestão vai determinando;
- 3 – A cooperação, concertação e definição de redes de escala regional e internacional;
- 4 – A presença da globalização dos territórios nas preocupações dos poderes locais;
- 5 – A sustentabilidade das estratégias e acções, numa aposta no desenvolvimento durável.

Por fim, será de afirmar que algumas das experiências inovadoras na gestão dos territórios têm vindo a ser protagonizadas e ensaiadas pelo poder local. Será

que o contexto, designadamente as políticas urbanas e de ordenamento, têm motivado e demonstrado sensibilidade para estas novas atitudes? Será que a actual estrutura do sistema administrativo português – centralizado e sectorial e que dificulta a concertação público/público e privado/público – está em reestruturação?

Sem uma aposta clara na desconcentração e na transversalidade, a concertação a nível local, mesmo entre instituições públicas, tendo em vista a definição de estratégias dirigidas às suas problemáticas territoriais são difíceis de ser implementadas. Tem-se pedido demasiado à administração local face às incapacidades de resposta e de organização do restante aparelho do Estado.

### **CRITICAR OS "PLANOS ESTRATÉGICOS" QUE NASCERAM DO PROSIURB**

Os "Planos Estratégicos" que foram elaborados em Portugal com o objectivo de organizarem uma candidatura ao PROSIURB, apresentam algumas debilidades. Foram desenvolvidos em espaços de tempo muito curtos que não permitiram uma real participação das instituições e da sociedade civil. Neste sentido, são documentos técnicos em que as instituições e o poder político têm, na maioria das vezes, grande dificuldade em se reverem. A gestão estratégica é uma prática quotidiana e não um documento acabado. Assinalaremos algumas insuficiências, algumas inerentes à formalização dos mencionados "Planos Estratégicos", outras representando entraves à implementação de uma prática de gestão estratégica:

- A estratégia, na maioria dos Planos foi definida a partir de um processo de análise, em que as avaliações exaustivas deram lugar às avaliações estratégicas, juntando posicionamentos prospectivos racionais com outros intuitivos, por vezes de difícil conjugação. Assim, a intuição, a criatividade e a construção do futuro está, muitas vezes, demasiadamente ancorada no presente;
- A intuição política e o conhecimento dos actores locais é de difícil transmissão para as equipas técnicas, sobretudo quando o tempo escasseia. A capacidade intuitiva de alguns líderes locais é um elemento fundamental e crucial na concepção e na implementação das estratégias, mas que nem sempre foi incorporada;
- O *staff* técnico das instituições locais demonstram alguma incapacidade e muita desconfiança ao desenvolvimento de competências nas áreas da estratégia. Por outro lado, as estruturas burocráticas das instituições não estão adaptadas às novas exigências desta gestão;

- 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 a colaborar e participarem no desenvolvimento urbano ou regional. Por isso, definem-se estratégias e acções sem tomadores;
- Define-se um leque extenso de estratégias e de acções, com indicações de prioridades, mas não se define quais são os reais projectos estruturantes e inovadores. De resto, a formalização da estratégia é muito extensa, havendo uma grande preocupação em nada faltar, descurando o que é estruturador, o que faz a diferença, a especificidade e a competitividade;
- Gabinetes de Cidade ou Associações de Desenvolvimento Regional têm dificuldade em estar activos e animar os processos de gestão estratégica dos seus territórios. Por outro lado, a participação da sociedade civil na concepção e implementação dos projectos é ainda muito incipiente;
- Continuam-se a valorizar os investimentos materiais, sem preocupações de integração estratégica e de promoção dos investimentos imateriais. Normalmente privilegia-se mais o número de projectos e as fontes de financiamento existentes do que é fundamental e estruturador. A dependência e a aposta em não perder um subsídio têm dominado as prioridades locais, em parte justificadas pelas dificuldades financeiras das autarquias;
- As deficiências de análise e de estratégia sobretudo nas componentes ambientais, culturais e sociais nos Planos, devido a estruturas técnicas incipientes e desvalorizando componentes essenciais da estratégia;
- A concorrência local inviabiliza, na maioria das vezes, estratégias de cooperação e de concertação. Estamos perante uma democracia pouco participativa e com uma grande dificuldade em cooperar;
- As autarquias aparecem a liderar os processos de concertação, criando uma estrutura pirâmida, em vez de horizontal;
- Planos pouco integrados na região e demonstrando dificuldade em conciliar estratégias locais com estratégias regionais e nacionais;
- Poder Central com alguma incapacidade de contratualizar com o poder local – público e privado.

## ELOGIAR OS "PLANOS ESTRATÉGICOS" QUE NASCERAM DO PROSIURB

Depois deste panorama negro, o balanço é positivo ou negativo? Entendo que é declaradamente positivo.

Estratégia, concertação, cooperação, participação, sinergias, redes, afluxos, actores, pontos fortes e pontos fracos, potencialidades, estrangulamentos, oportunidades e ameaças, objectivos estratégicos e específicos, partenariado, compromissos, etc. são palavras que passaram a fazer parte da linguagem de alguns políticos e técnicos locais. O Planeamento físico (o PDM, os PU's e os PO's) tem vindo a adquirir esta dimensão estratégica e a articulação entre as estratégias liga-se à integração espacial.

Se na maioria dos casos o esforço desenvolvido não teve continuidade, os bons exemplos poderão ser um marco importante para uma viragem para a gestão dos territórios:

- Iniciou-se o processo, lançamos uma nova fase do planeamento/gestão do território;
- O esforço de formalização das dinâmicas emergentes e das sinergias levaram, depois de uma avaliação externa, à definição de uma estratégia, é um documento que se tem mostrado útil para lançar e animar o processo de gestão estratégica e permite definir pressupostos que permitem e facilitam uma resposta mais eficiente e eficaz a oportunidades que se venham a colocar;
- O privilégio dado à intuição e à criatividade desfavorecendo análises exaustivas, descritivas e pouco prospectivas permitiu idealizar e preparar o futuro que se quer construir;
- Alguns interesses foram concertados e algum diálogo foi iniciado. Haja força e intuição política e técnica para prosseguir a concertação e a participação nas diversas escalas de intervenção (desde o projecto de um equipamento, passando pela reabilitação de um quarteirão, até à implementação de acções que visem o reforço da competitividade regional);
- A explicitação de estratégias coerentes que, antes, eram uma prática muito pouco comum, começa agora a assumir alguma visibilidade local e alguma capacidade reivindicativa junto da administração central.