

DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL — EXPERIÊNCIA EM PORTUGAL*

*João Cabral**
Teresa Sá Marques****

1. Introdução

O conteúdo deste texto representa os primeiros resultados de um trabalho de avaliação da inclusão da componente da sustentabilidade na realização dos planos estratégicos para as cidades médias, elaborados ao abrigo do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB), formalizado pelos Despachos n.ºs 6/94 e 7/94, de 26 de Janeiro de 1994.

No total foram analisadas as propostas de estratégia feitas em 26 planos, que correspondem a 37 das 40 cidades médias do continente abrangidas pelo programa. A informação teve como base elementos recolhidos para o «Estudo do sistema urbano nacional», elaborado

pela Quaternaire Portugal para a DGOT-DU em 1995-1996.

A metodologia utilizada correspondeu, no essencial, aos seguintes passos:

- Elaboração de um primeiro quadro em que foram sistematizados objectivos de desenvolvimento sustentável que representam desafios ao exercício do planeamento local e que se procurou associar às potencialidades de utilização das metodologias do planeamento estratégico;
- Produção de um segundo quadro de componentes de diagnóstico e níveis de estratégia que permitiu classificar o âmbito das 820 linhas de estratégia nomeadas em 26 planos, donde foram retirados resultados sobre, por um lado, a expressão de objectivos para a sustentabilidade nestes planos e, por outro lado, a aplicação das metodologias de planeamento estratégico identificadas no primeiro quadro.

Subjacentes a esta abordagem estão algumas ideias sobre as condições de realização dos planos estratégicos e o conceito de desenvolvimento sustentável aplicado às cidades.

* Este texto representa uma versão mais completa da comunicação apresentada na 2.ª Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis — *Workshop P2* (Lisboa, 6-8 de Outubro de 1996).

** Departamento do Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro/ Oficina de Arquitectura.

*** Departamento de Geografia da Universidade do Porto/Quaternaire Portugal.

Em primeiro lugar, a realização dos planos estratégicos para as cidades médias em Portugal tem uma componente institucional demasiado importante, fortemente baseada na iniciativa da autarquia local e no seu interesse em ter acesso aos fundos do PROSIURB. Assim, a decisão, política, de promover a participação de actores, agentes e cidadãos na realização do plano e de percorrer os passos metodológicos e as tarefas necessárias para que o plano estratégico seja assumido pela cidade, com condições para ser implementado numa base alargada, raramente foi uma opção e uma prioridade. Por outro lado, o objectivo de promover o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional (Despacho n.º 6/94) colocou a componente da competitividade entre cidades e de afirmação para o exterior como o objectivo prioritário na definição das propostas estratégicas relativamente à componente da sustentabilidade dos recursos e da coesão social.

Este ponto prende-se com uma segunda questão, que diz respeito à posição do conceito de desenvolvimento sustentável na afirmação e competitividade das cidades e em que o económico tem o lugar predominante. 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 (Camagni, 1995).

Finalmente, interessa referir também uma limitação importante sobre este exercício e os resultados desta primeira avaliação. Acontece que as propostas de estratégia analisadas estão, na sua grande maioria, enunciadas com um carácter geral, alargado e prospectivo, sem relação explícita com objectivos de desen-

volvimento sustentável. Assim, a organização das propostas por componentes de diagnóstico e linhas de estratégia foi feita com um nível razoável de abstracção, baseada nas intenções subjacentes e na experiência de trabalho em planeamento estratégico, dos autores. Este trabalho deverá ser, posteriormente, complementado com uma aferição das acções e projectos concretos dos planos estratégicos e da sua implementação numa grelha de avaliação que poderá ser mais apertada e que permitirá então medir as condições reais dos planos estratégicos para enquadrar e promover objectivos de sustentabilidade.

2. Desenvolvimento sustentável e planeamento estratégico — desafios e potencialidades

Enquadrar e compatibilizar objectivos de desenvolvimento sustentável na prática da gestão urbanística e do planeamento das cidades representa responder a desafios que, por tradição, a gestão autárquica e os instrumentos de política local têm dificuldade em perspetivar. Estas condicionantes estão associadas ao carácter normativo dos instrumentos de planeamento e à maior importância da componente territorial e das questões do direito do urbanismo relativamente à componente económica e às questões do direito do ambiente.

Por outro lado, a aplicação da abordagem estratégica ao planeamento das cidades, importada dos métodos de gestão e planeamento utilizados para as empresas, procura racionalizar a acção pública urbana através da definição e implementação de um projecto comum e de objectivos de valorização, afirmação e inovação enquadrados por uma estrutura organizativa, de participação, obtenção de consensos e constante avaliação (Oficina de Arquitectura, 1994, p. 22).

Dentro desta perspectiva, a aplicação da abordagem e das metodologias do planeamen-

to estratégico à construção de sistemas sustentáveis sugere afinidades claras na medida em que a sustentabilidade está dependente da capacidade de conseguir produzir um ambiente urbano eficiente e de qualidade para os residentes e utentes da cidade (Camagni, 1995,

p. 12). Uma sistematização das condições do planeamento estratégico, que representam potencialidades face a desafios ao planeamento para um desenvolvimento sustentável, permite ilustrar as interações relevantes, patentes no quadro que se segue.

Desafios ao planeamento para o desenvolvimento sustentável	Potencialidades do planeamento estratégico
Promover o equilíbrio ecológico e a diversidade e autonomia do nível local em alternativa à tendência para uma cultura dominante de globalização com aumento dos custos sociais e das trocas desiguais.	Promove a construção de uma visão para a cidade fundamentada num diagnóstico prospectivo e numa gestão do longo prazo.
Questionar e alterar abordagens e padrões tradicionais de comportamento como resultado de exigências de integração e de complementaridade de políticas, em especial as que têm impacto na área do ambiente.	Procura a interpretação das dinâmicas internas e externas e a integração das diferentes componentes do sistema, identificando interdependências e áreas críticas de mudança.
Promover um sistema equitativo na participação e redistribuição da riqueza, necessário à coesão social e territorial e à eficiência das relações e trocas entre actores e agentes.	Constrói uma ideia do planeamento como lugar de convergência da sociedade civil e do Estado, promovendo a participação, as iniciativas em parceria e a descentralização do processo de decisão.
Saber interpretar sistemas complexos e interdependentes e conseguir produzir respostas organizadas com coordenação de acções e de processos de decisão.	Promove o plano como elemento estruturante do processo de deliberação, decisão e implementação, estabelecendo uma organização, hierarquia e prioridades para chegar a metas e obter resultados.

3. Linhas de estratégia e conceito de sustentabilidade

3.1. Critérios de agregação

Como foi acima referido, as linhas de estratégia identificadas pelas cidades médias nos diferentes planos não foram à partida orientadas para princípios e objectivos de sustentabilidade. A tentativa de sistematizar e agregar estas linhas em função destes princípios procura somente perceber, na sequência das reflexões avançadas no ponto anterior, em que medida as opções expressas nos planos, por um lado, são o reflexo das potencialidades

geradas pela aplicação das metodologias e dos processos de planeamento estratégico e, por outro lado, podem contribuir para responder aos desafios do desenvolvimento sustentável.

Assim, optou-se por um critério de agregação em que, numa primeira fase, se fizeram corresponder as linhas dos planos às componentes consideradas estratégicas para as cidades médias na procura da promoção de qualidade, da eficiência e do seu melhor posicionamento relativamente:

- À qualidade ambiental;
- À eficiência económica;
- À equidade e solidariedade social e cultural;

Organização por componentes estratégicas		Níveis das estratégias	
Qualidade ambiental		Gestão de recursos. Valorização e mobilização.	
Eficiência económica		Optimização dos recursos internos. Afirmção e competitividade para o exterior.	
Equidade e solidariedade social e cultural		Sectorial. Integrada.	
Ordenamento territorial		Ordenamento físico e reabilitação. Animação e integração urbana.	
Governo da cidade		Intervenção do actor/agente. Concertação de interesses. Cidadania participada.	
Integração	Regional	Afirmção económica	Reforço de complementaridades.
	Supra-regional	Afirmção sócio-cultural . .	
	Internacional	Afirmção ambiental	
		Melhoria das acessibilidades	

- Ao ordenamento territorial;
- Ao governo da cidade.

Numa segunda fase procura-se distinguir a importância nessas linhas dos níveis endógeno, interdisciplinar e de participação, que se consideram os mais próximos para a prossecução de objectivos de sustentabilidade. Exemplifiquemos:

- Na qualidade ambiental separam-se as estratégias orientadas simplesmente para a gestão dos recursos das que visam a valorização e mobilização das populações em torno dos mesmos;
- Na eficiência económica distinguimos a optimização dos recursos internos (a estrutura comercial, a rede de escolas e de instituições de formação e apoio tecnológico, o emprego e as qualifica-

ções dos recursos humanos) das estratégias de afirmação e competitividade para o exterior (internacionalização e inovação da base económica);

- Na equidade e solidariedade social e cultural separa-se uma visão sectorial, mais orientada para investimentos materiais (sobretudo em equipamentos), de uma mais participativa e integradora, que associa investimentos materiais e imateriais;
- No ordenamento territorial, o ordenamento e a reabilitação física são posturas ultrapassadas pelas estratégias de animação e integração urbana;
- No governo da cidade definiram-se três níveis, desde a intervenção da competência de cada actor/agente, passando pela concertação interinstitucional em função de interesses comuns, até uma cidadania participada.

Depois desta abordagem urbana, os critérios de integração territorial na definição de estratégias pareceram-nos pertinentes. Trata-se de avaliar até que ponto as cidades estão ancoradas nas suas regiões (integração regional) e quais as suas estratégias na definição de redes e posicionamentos no sistema urbano nacional e no espaço internacional. Esta leitura também identificou dois níveis:

- O primeiro, de afirmação económica, sócio-cultural, ambiental e de melhoria de acessibilidades;
- O segundo, mais próximo de objectivos de sustentabilidade, orientado para a identificação de estratégias que visem o reforço de complementaridades.

3.2. Avaliação preliminar das propostas de estratégia dos «planos estratégicos» das cidades médias portuguesas

Esta avaliação parte da identificação de todas as propostas de estratégia definidas nos

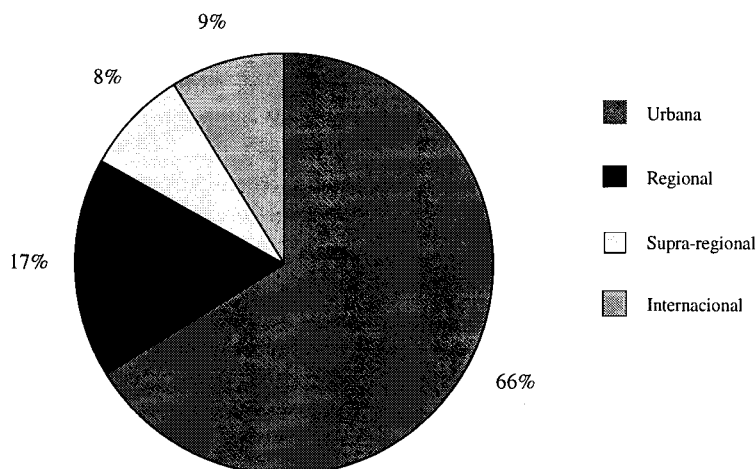
documentos apresentados à DGOT-DU, nos denominados «planos estratégicos», como já referimos. Estes documentos foram aprovados pelas respectivas câmaras municipais e apreciados pelas assembleias municipais e pelos gabinetes de cidade.

As propostas de estratégia foram formalizadas por diferentes equipas e apresentam naturalmente níveis de especificação diversificados. O facto de estas propostas de estratégia terem sido posteriormente revistas, e muitas vezes reescritas, por uma só equipa garante uma formalização mais coerente e uniforme. Por outro lado, as autarquias tiveram acesso a este novo formato das suas propostas e propuseram algumas alterações e acrescentos que foram considerados.

Relembrando, o nosso universo de análise são 26 planos referentes a 37 cidades médias (das 40 do continente abrangidas pelo programa PROSIURB), as quais formalizaram 820 linhas de estratégia. Neste universo, dois terços (cerca de seiscentas) dirigem-se ao centro urbano e um terço tem objectivos de integração regional, supra-regional e internacional.

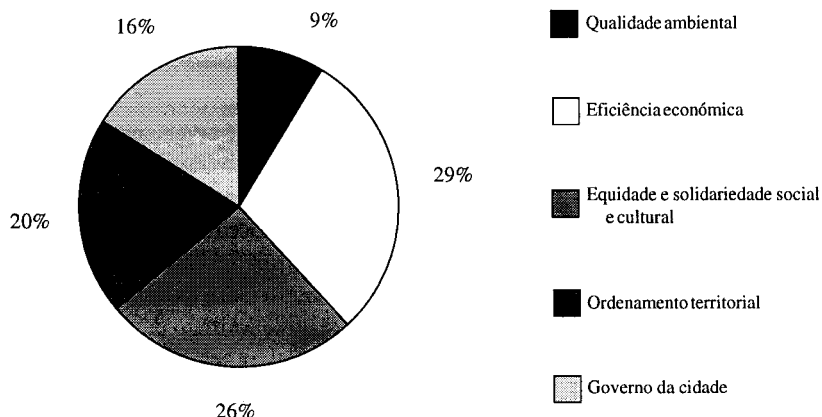
Peso relativo das diferentes linhas de estratégia segundo a escala geográfica de actuação

[GRÁFICO N.º 1]



Peso relativo das diferentes linhas de estratégia por componentes

[GRÁFICO N.º 2]



Analisando os planos segundo a organização por componentes, verificamos que há planos que não contemplam todas as componentes. As componentes mais ausentes são a qualidade ambiental e a equidade e solidariedade social e cultural: a primeira foi negligenciada em cinco planos e a segunda em quatro planos. Em contrapartida, a eficiência económica, o ordenamento territorial e o governo das cidades raramente não são abordados.

O número total de linhas de estratégia em todos os planos (gráfico n.º 2) por componente dá-nos uma leitura mais precisa da situação, pois, na maioria das vezes, um maior número corresponde a uma maior precisão e especificidade na formalização das propostas. A qualidade ambiental continua a ser a componente mais esquecida, seguida do governo da cidade. Em contrapartida, a equidade e solidariedade social e cultural ganha visibilidade.

Em termos de critérios de sustentabilidade, as estratégias das cidades médias negligenciam e demonstram pouca sensibilidade para este objectivo. Além disso, os planos apresen-

tam fortes desigualdades na formatação das linhas de estratégia. Podemos afirmar que há planos que podem vir a contribuir para um desenvolvimento sustentável, enquanto outros estão completamente alheados dessas preocupações (gráfico n.º 3).

Quanto à qualidade ambiental, além de estar debilmente representada, 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.) em desabono de uma valorização dos recursos associada a uma forte mobilização e animação dos mesmos (sensibilização ambiental, promoção e animação de espaços públicos verdes, etc.). Se o primeiro nível representa só 6% do total do número de propostas, o segundo nível não atinge os 4%. Por outro lado, será de referir que este número, além de ser muito baixo, dirige-se a um número muito limitado de cidades.

A eficiência económica (gráfico n.º 3) privilegia a optimização dos recursos internos (estrutura comercial, estruturas de ensino, formação e investigação e serviços existentes na cidade), desvalorizando as implicações urbanas da globalização da economia. Só 11% das estratégias estão orientadas para as questões de internacionalização e inovação e estas demonstram fraca sensibilidade aos impactos destas opções. Por outro lado, esta percentagem está concentrada num número muito reduzido de planos, fazendo com que a afirmação e competitividade externa seja um domínio da exclusividade de um número muito reduzido de cidades.

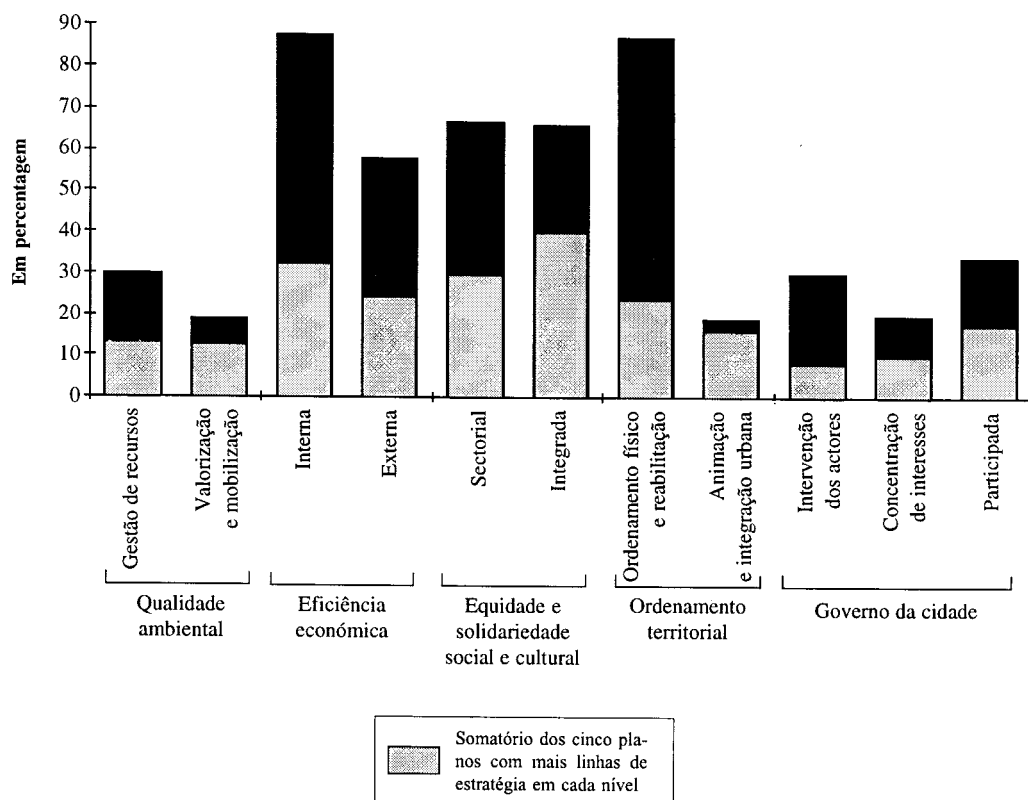
A equidade e solidariedade social e cultural (gráfico n.º 3) é abordada de uma forma

pouco integrada e direccionada para elevados investimentos materiais (intervenções nos domínios da habitação, saúde, educação e investimentos em equipamentos), prejudicando uma postura integradora e mobilizadora. Esta componente não faz parte da estratégia de cerca de 15% dos planos e as intervenções mais integradas estão ausentes em quase 40% dos planos. Em contrapartida, seis planos dão-lhe uma relevância muito forte.

O ordenamento territorial (gráfico n.º 3) 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.). Os objectivos de animação e integração urbana estão debilmente abordados, pois só estão visíveis em

Peso relativo dos diferentes níveis das estratégias

[GRÁFICO N.º 3]



oito planos e representam só 4% das linhas de estratégia formuladas em todos os documentos.

O governo da cidade (gráfico n.º 3), ainda que esteja presente na maioria dos planos, é abordado de uma forma genérica e pouco concretizada, somando um número de linhas de estratégia relativamente baixo (só 16%, enquanto a eficiência económica atinge os 28%). O reforço da cidadania e da participação, factor fundamental de uma estratégia sustentável para uma cidade, só é referido em 50% dos planos.

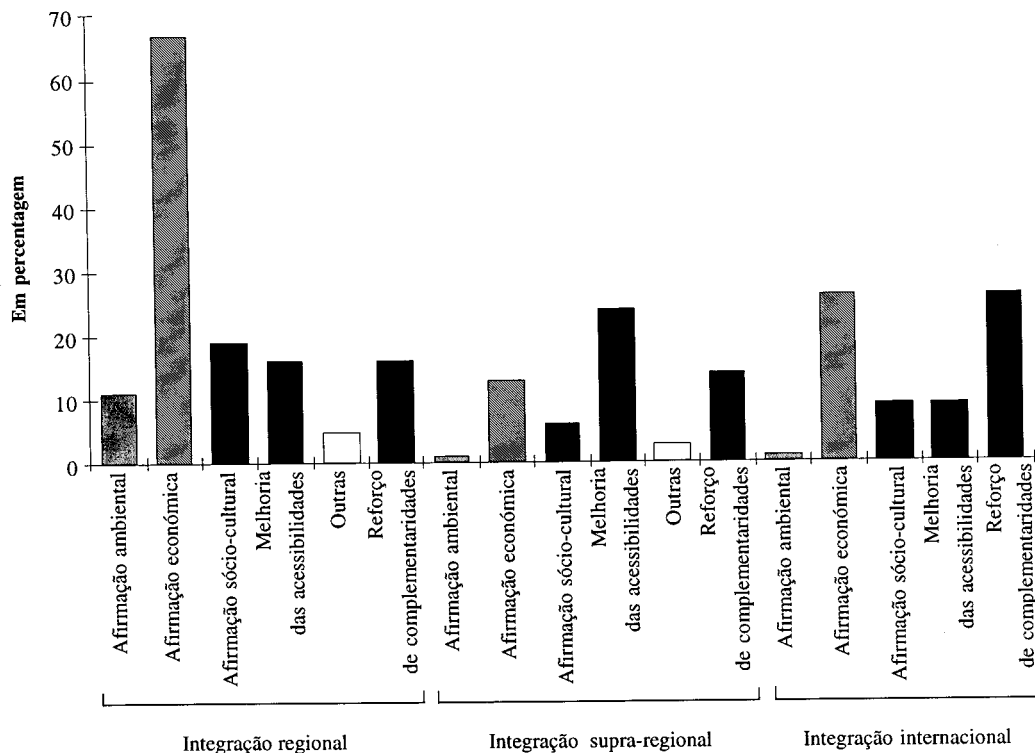
Concluindo, a sustentabilidade ainda não é uma preocupação nem um objectivo fundamental dos documentos de estratégia para as cidades médias portuguesas. As sensibilidades e as posturas das autarquias e das equipas

técnicas são muito diversificadas, fazendo com que o panorama ao nível nacional seja muito heterogéneo. Há um grupo de cidades (cerca de seis planos) que apresentam documentos de estratégia em que as diferentes componentes e níveis de sustentabilidade estão internalizados. No outro extremo existe um outro grupo de cidades em que as estratégias se fundamentam em objectivos muito limitados, orientados fundamentalmente para investimentos materiais em infra-estruturas básicas e construção de equipamentos.

A sustentabilidade pode também ser analisada no posicionamento em que a cidade se coloca relativamente à sua região e na intensidade do relacionamento e abertura às trocas de experiências e desenvolvimento de redes com o exterior (gráfico n.º 4).

Peso relativo dos diferentes tipos de integração espacial

[GRÁFICO N.º 4]



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 (transfronteiriços, comunitários ou outros), é abordada nas linhas de estratégia, na maioria das vezes, de uma forma demasiado abrangente, sobressaindo mais uma lista de boas intenções do que estratégias afirmativas de integração e intensificação de relacionamentos. Mesmo assim, podemos enunciar algumas conclusões (gráfico n.º 4):

- Em termos globais, cerca de 40% das linhas de estratégia têm como objectivo a afirmação económica e quase 20% dirigem-se para a melhoria das acessibilidades;
- A afirmação sócio-cultural e ambiental é negligenciada;
- O reforço de complementaridades intra-regionais tem uma fraca expressão;
- As propostas que visam a avaliação dos impactos das medidas de internacionalização foram também esquecidas.

A integração regional é a escala privilegiada da afirmação das cidades médias portuguesas. Nesta escala de actuação urbana, a afirmação económica da cidade no seu território e a sua função animadora do desenvolvimento económico regional são os objectivos dominantes (metade das linhas de estratégia). A qualidade ambiental e a equidade sócio-cultural estão relativamente desvalorizadas face à componente económica. A melhoria das acessibilidades tem também uma forte representatividade.

A integração supra-regional tem uma importância muito inferior face à escala regional. Nesta escala, a melhoria das acessibilidades volta a ter uma elevada expressividade e as

propostas de reforço de complementaridades continuam a ter pouca relevância.

A integração internacional é a escala que dá maior importância ao desenvolvimento de redes de complementaridades e espaços de concertação. A afirmação económica continua a estar no centro das propostas de internacionalização.

4. Algumas lições a tirar da integração de princípios gerais de desenvolvimento sustentável na gestão estratégica urbana e territorial

1. A definição das linhas de estratégia é construída a pensar no longo prazo, mas negligencia a avaliação dos respectivos impactos e da sua relação com processos de globalização. Prospectiva e globalização foram componentes mais ou menos incorporadas nos documentos estratégicos elaborados no âmbito do PROSIURB; no entanto, ficaram por identificar e propor medidas de controle dos impactos negativos dessas mesmas estratégias. Concluindo, a maioria das cidades quer preparar o seu futuro, mas precisa de avaliar e ponderar as medidas que pensa implementar.

2. O diagnóstico realizado para os planos identifica potencialidades e estrangulamentos que raramente se reflectem em políticas integradas e de alteração de comportamentos. O projecto de cidade que as nossas cidades médias pensam preparar e construir ainda é um projecto pouco integrado e estruturado. Concluindo, aumentar a sustentabilidade das nossas cidades médias passa por uma maior mobilização das populações em torno de ideias fortes e estratégias e projectos estruturadores, evitando as exaustividades desnecessárias e as generalidades.

3. A valorização e protecção dos recursos ambientais e a equidade social não aparecem como elementos estruturadores do relacionamento da cidade com o exterior e estão também insuficientemente expressas nas propostas de actuação urbana. A componente económica surge no centro das preocupações nas diferentes escalas de actuação e é a principal preocupação nas actuações urbanas e de integração regional e internacional. Concluindo, a componente económica é um elemento fundamental para a sustentabilidade das cidades médias, pois a ela se deve sobretudo a criação e a estabilidade de emprego; no entanto, não devem desvalorizar-se as outras componentes, também elas criadoras de emprego, pois o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida são elementos fundamentais para a qualidade urbana.

4. A componente de participação e de intervenção da sociedade civil no governo da

cidade tem fraca expressão na definição de estratégias, o que compromete a coesão social e territorial e a implementação de sistemas de redistribuição. A participação é uma componente fundamental do planeamento estratégico, mas os documentos de estratégia foram elaborados em períodos demasiado curtos (de forma a possibilitarem uma candidatura ao PROSIURB) para permitirem uma auscultação das populações. Por outro lado, participação em Portugal tem, sobretudo, significado aprovação *a posteriori* e não um trabalho real de audição das populações.

5. O plano funciona como processo estruturante de deliberação de estratégias e definição de prioridades, mas não garante uma resposta organizada com vista à sua implementação. As capacidades financeiras e a estrutura organizativa das instituições não foram avaliadas de forma a prever as capacidades de implementação e monitorização das estratégias e acções propostas.