

O Planeamento Estratégico das Cidades

Organização do Espaço e Acção Colectiva

Isabel Guerra *

Resumo: Este texto tem como objectivos clarificar as problemáticas sociológicas subjacentes ao planeamento estratégico ao nível urbano, ilustrar a evolução histórica do planeamento urbano e apontar os questionamentos e métodos que, de forma prospectiva, formatam hoje a problemática do planeamento estratégico das cidades à luz da profissão de sociólogo. Parte-se de uma consciência crescente da emergência de novas problemáticas socio-urbanísticas que exigem novas formas de pensar e agir sobre a cidade, e na importância que a problemática do planeamento estratégico ao nível territorial tem vindo a assumir. De facto, assiste-se a uma complexificação do pensamento, das metodologias e das formas de avaliação ao nível do ordenamento territorial e defende-se que o planeamento estratégico dos territórios requer uma metodologia estruturada que resolva coerentemente três desafios conceptuais e operativos: a grande incerteza criada pelos dinamismos do exterior, a crescente complexidade dos processos urbanos, e a diversidade dos agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano.

Palavras Chave: Planeamento estratégico, acção colectiva, jogo estratégico de actores

Dinâmicas Urbanas e Modos de Olhar

Neste final do século assiste-se a uma profunda alteração das formas urbanas de que apenas começamos a visualizar os efeitos. Não é apenas a constatação da importância da forma de crescimento metropolitano, e o seu papel na estruturação dos territórios, mas é também o questionamento que esta forma de crescimento arrasta no que se refere às formas de fazer e de agir sobre o urbano.

Crescimento metropolitano e complexificação das formas de governação

De facto, as lógicas subjacentes às formas de organização territorial sempre interessaram investigadores e planeadores na medida em que agir sobre a cidade implicava um conhecimento dos mecanismos que a promoviam. Na diversidade das formas de abordagem encontramos paradigmas mais descritivos, mais interpretativos

ou mais prescritivos (McConnel, 1981) numa relação complexa entre o entender e o intervir que faz com que o autor escreva que "*One critic of town planning, J.G. Davies, has alleged that there is no objective body of knowledge, allied to a coherent theory, which can be used as a basis for rational decision-making. Davies believed planning theories to be vague in comparison with the diagnoses and policies advanced by a genuine profession which were capable of being falsified or verified. However a difficulty in meeting such a challenge is the nature of the family of theories which together comprise planning theory*" (McConnel, 1981:12).

Ao longo do que a sociologia urbana apelida de "processo histórico de urbanização" a importância crescente das cidades foi sendo valorizada. No entanto, hoje estamos perante um novo fenómeno urbano de que só apenas há poucos anos nos demos conta – o crescimento e a importância crescente das metrópoles e das regiões metropolitanas no desempenho económico dos territórios nacionais e internacionais. Esta importância,

* Prof.ª Associada de Sociologia do ISCTE. Investigadora-Coordenadora do CET.

advém, em larga medida, do papel das cidades na evolução da fisionomia dos territórios e nos mecanismos de polarização do crescimento económico. Nas turbulências da mundialização, a vantagem comparativa das nações é, crescentemente, comandada pelo poder das suas redes metropolitanas. Todas as análises o confirmam – a Europa competitiva, do século XXI, será aquela onde brilharão as grandes concentrações urbanas.

Esta complexidade e crescimento urbano têm vindo a fazer emergir novas problemáticas e a exigir uma série de mudanças relevantes para a operatividade quotidiana do planeador e gestor urbano que obrigou à revisão crítica dos instrumentos disponíveis.

Trata-se por um lado, da descentralização das competências urbanísticas que tem dado, sucessivamente origem à transferência de competências urbanísticas dos governos centrais para os regionais e locais. Esta situação favoreceu a adaptação da legislação urbanística às particularidades de cada região, substituindo a planificação normativa e centralizada e gerando novos conflitos entre os níveis de intervenção – municipais, regionais e centrais.

Por sua vez, esta descentralização faz emergir novos agentes com influência no processo de planeamento. Os agentes económicos têm impacto nas decisões urbanísticas, quer directamente mediante as suas actividades produtivas, quer indirectamente, através do desenvolvimento de infra-estruturas, influenciam de forma relevante as decisões urbanísticas. Tal como os agentes económicos, também a sociedade civil começa a intervir no processo de desenvolvimento urbano em particular, os movimentos sociais canalizam as suas preocupações para a qualidade de vida e assiste-se a um peso crescente dos movimentos sociais e de lutas urbanas no urbanismo¹.

Por outro lado, incorporam-se inovações tecnológicas na gestão urbanística – sistemas cartográficos, automatização dos procedimentos administrativos cada vez mais sofisticados, etc – e simultaneamente, 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.

Mas salienta-se não apenas a importância crescente dos territórios na formatação, controlo e desenvolvimento dos processos económicos; o espaço reflecte também as questões mais agudas e contemporâneas da actividade humana e dos factos sociais. A questão social tornou-se hoje territorial, concentrada em sectores fragilizados nos grandes conjuntos metropolitanos.

Mas não é apenas o crescimento urbanístico e a complexidade das formas de planeamento que tornam o espaço de hoje um actor da maior importância. O espaço, sobretudo o espaço metropolitano, emerge na arena política promovendo novas reflexões sobre a democracia e o governo da nação. Expressão maior da organização colectiva, afirma-se cada vez mais como o terreno privilegiado de inovações nas formas de fazer do sector privado e público. A este último nível, a necessidade de manter a competitividade, a crise da coesão social de que é expoente máximo, as necessárias inovações nas formas de gestão, etc, interrogam também o rosto de um Estado em plena mutação e uma cidade em crise, coloca um governo em crise assumindo a maior importância política².

O espaço, sobretudo, o espaço urbano é hoje, aliás como outrora, em larga medida, o domínio por excelência da acção colectiva questionando formas de entender, de concertar interesses e lógicas divergentes e contraditórias.

Complexidade crescente e procura de novas formas de pensar e de agir

As problemáticas estratégias emergem assim de uma dupla vontade: a de questionar a inércia das políticas tradicionais e a de aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e flexibilidade exigível por estes processos de mudança. As problemáticas estratégias ambicionam instalar na gestão dos espaços, novas categorias de pensar e de agir que derivam do reconhecimento da complexidade crescente e incerteza das dinâmicas territoriais. Esta nova abordagem das cidades advém, em larga medida, do reconhecimento do pouco impacto do planeamento tradicional, mas

¹ Este reforço do interesse e intervenção sobre o espaço arrasta consigo também um agravamento da conflitualidade entre cidades, nomeadamente, para atrair e reter as actividades económicas.

² Não é por acaso, que a governação das principais metrópoles é hoje um cargo político de relevância e, frequentemente, uma etapa de outras responsabilidades de maior relevância. Veja-se, em Portugal, a presidência de Jorge Sampaio à frente da Câmara Municipal de Lisboa e depois na Presidência da República.

também de uma nova forma de encarar o território e as suas dinâmicas. Impõe-se a ideia de que este é construído e apropriado por uma miríade de actores de interesses e lógicas de acção diferentes.

A exploração de métodos de planeamento estratégico corresponde largamente a um movimento de racionalização instrumental da acção pública urbana que utiliza utensílios e procedimentos mais ou menos formalizados invocando procedimentos científicos e técnicos com vista à melhoria das formas de trabalho da acção pública. Mas é também na tentativa de alargamento da base democrática da cidade de forma a que todos tenham a consciência explícita de que participam na racionalização da acção pública urbana. *"la dernière modalité de rationalisation consiste à envelopper l'action publique dans les problématiques et dans des pratiques dites stratégiques permettant de donner de nouveaux visages aux activités de la planification et des politiques urbaines"* (Padioleu, 1989, p. 158).

Os procedimentos estratégicos, inicialmente derivados de um quadro de leitura conservador³, são hoje subscritos por outras famílias ideológicas e largamente consensuais, nos seus pressupostos embora não o sejam nas suas práticas.

A principal distinção introduzida pelo planeamento estratégico face ao planeamento tradicional é pretender ser interactivo. O seu quadro de referência é a acção e valoriza os processos mais dos que os produtos do planeamento. O planeamento é encarado como uma vontade de produzir resultados e de os controlar tratando-se, em última instância, de um processo de racionalização da acção pública urbana.

Os territórios da acção colectiva

A procura das formas de governar sistemas complexos, cujas variáveis sistémicas são frequentemente não coincidentes está no centro do repensar o "governo urbano". Conscientes do papel de primeiro plano que o território joga, e jogará, como terreno privilegiado de acção pública de grande visibilidade, a governação interroga-se sobre as novas regras do jogo às quais se ajustam os diversos proptagonistas do espaço social, e confrontam-se com a desadequação das formas tradicionais de gestão do espaço urbano e periférico.

Como evitar um espaço fragmentado, dividido, dualizado? Como gerir territórios e administrativos e funcionais descoincidentes? Como remediar à fragmentação dos diversos pólos de decisão e estratégias que modulam hoje o rosto das metrópoles? Que níveis de governação são adequados e que descentralização de competências? Como "contratualizar" os diferentes interesses num projecto coerente, viável e pragmático? Qual o papel do actor público? E dos actores privados?

A organização do território é hoje partilhada por uma grande diversidade de actores – o Estado, a Europa, os municípios, os actores privados numa grande diversidade de interesses e lógicas. Nesta fase de transição emergem confusas competências que embaraçam as regras do jogo de quem é quem? Para fazer o quê? O Estado faz um apelo às autarquias e actores privados, as autarquias lastimam a falta de investimento público, a iniciativa privada lastima-se da falta de transparência e de uma gestão discricionária, as populações falam de uma falta de condições de vida e de um território desorganizado apelando a um desenvolvimento sustentado.

As transformações atrás referidas distribuíram papéis e poderes num ambiente marcado pela mundialização das economias e mercados e por esse papel crescente das cidades (sobretudo metropolitanas) no processo de acumulação e essa importância hierarquizou as necessidades urbanas e os actores mais relevantes.

No entanto, se esta diversidade de actores se encontra desperta para a necessidade do ordenamento territorial, pese embora, a indefinição desta fase de transição, todos reconhecem, e apelam para a importância crescente da acção pública ao nível dos territórios.

No entanto, temos de reconhecer a crise e o mal profundo das políticas territoriais que se confrontam em primeiro lugar com a sua legitimidade, quer dizer, com os fundamentos e as finalidades da acção pública na organização dos espaços. Da mesma forma como noutros campos do espaço público se questiona a autoridade e legitimidade do Estado, também a este nível se desacreditam os recursos da autoridade e os valores de que são depositários os decisores e os técnicos de urbanismo, bem como os registos instrumentais das políticas territoriais, questionando os utensílios, os métodos e os

³ Estas abordagens desenvolvem-se com a chegada ao poder da direita conservadora britânica e americana.

procedimentos das operações de planeamento e de gestão urbanística.

Tais perturbações incitam a procurar as causas desse mal-estar de identidade das políticas territoriais, elucidar as causas da sua desregulação e ensaiar novas formas de pensar e fazer. E se todos aceitam que hoje o governo da cidade é antes mais um processo de acção colectiva, é fundamental lembrar, como o faz Watcher (1989) que diante do aumento das dinâmicas processuais de organização do território que alimenta o fetichismo da cidade-mercado há uma distinção elementar – "*celle qui sépare la démocratie de gestion, fondée sur la négociation et la recherche de compromis et la démocratie politique, qui repose sur des valeurs et des principes traduits par la définition d'objectifs et de choix politiques que légitime ou sanctionne la règle du jeu électoral*" (1989 : 27). Por ignorarem demasiado esta distinção, frequentemente os bem intencionados decisores e gestores do planeamento estratégico destruíram a autoridade do "governo urbano" a que tanto apelavam e dão do planeamento estratégico uma imagem de volatibilidade ao sabor de conjunturas e de interesses não clarificados.

O planeamento urbano consiste, assim, em aumentar as capacidades estratégicas dos actores que produzem e se apropriam da cidade, utilizando utensílios e procedimentos científicos e técnicos com a intenção de melhorar a eficácia, ou melhor as competências da acção pública.

História do Planeamento Estratégico

O planeamento estratégico militar

Apesar da banalidade da afirmação, que lhe retira uma parte do seu interesse, é de notar que a palavra e o conceito de "estratégia" vem da palavra grega *stratego*, resultante da combinação de *stratos* ou exército e *ego* – líder e tem origem no campo militar podendo definir-se como "*a arte de conduzir um exército até à presença do inimigo e dirigir as operações de forma a atingir o objectivo desejado*" (Guell, 1997:18).

A aplicação da estratégia à arte militar remonta às origens da história. Há mais de 2300 anos, o grande estratega chinês Sun Tzu dizia "*Se sou capaz de determinar os planos do inimigo ao mesmo tempo que oculo os meus, então posso concentrar-me enquanto que ele tem de dividir-se. E se eu me concentro enquanto ele se divide, posso utilizar toda a minha força*

para atacar uma fracção da sua" (referenciado por Guell, 1997:18). Numa perspectiva histórica considera-se que podem diferenciar-se três modos de estratégia militar (referenciado citado por Guell, 1997):

– Estratégia clássica directa. Fundamenta-se no conceito de buscar a decisão através de um conflito violento com as forças militares como meio principal. Esta estratégia é inspirada nos princípios de Clausewitz e inspirou as duas guerras mundiais.

– Estratégia indirecta. Inspira todas as formas de conflito que não pretendem uma decisão directa perante o conflito e que pretendem resolução por via indirecta – política, económica, psicossocial. As guerras revolucionárias e de descolonização são exemplos típicos deste tipo de estratégia.

– Estratégia de dissuasão. Responde ao modelo da ameaça directa revelada pela perigosidade do armamento militar. Assim, esta estratégia, assenta não sobre princípios de acção mas sobre as virtudes da dissuasão.

Do ponto de vista militar, a estratégia era traçada sempre em função do interesse do exército que pretendia dominar e baseava-se num pensamento que pode resumir-se em quatro pontos: dispersão do adversário mediante a aproximação indirecta; surpresa conseguida pela sistemática eleição de actuações imprevistas; preferência pela acção do forte contra o fraco; procura de solução em teatros secundários.

De facto, o conceito parte do reconhecimento de divergências entre adversários e conflitos de interesses e a estratégia é definida como um pensamento (e um modo de fazer) que permite hierarquizar e classificar acções para escolher os procedimentos mais eficazes dirigidos à redução ou eliminação de confrontos ou antagonismos.

Adopção dos princípios estratégicos pelas empresas

A passagem dos pressupostos da estratégia militar para as empresas só se produz já bem entrados no século XX. Desde o princípio do século que os fundamentos da moderna gestão empresarial foram desenvolvidos por Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber dando lugar a uma série de experimentações que visavam melhorar a gestão de grandes empresas. Assim, entre as duas guerras, nas empresas dos EUA nasceram as primeiras distinções entre responsabilidades estratégicas (fixação de objectivos) e táticas

(meios para alcançá-las) ainda que sem se integrarem nos planos das empresas.

Depois da Segunda Guerra Mundial, desenvolveram-se intensamente o planeamento de programas com pressupostos militares. As empresas começaram a prever e a organizar de uma forma mais sistemática o desenvolvimento e a diversificação das suas actividades, especialmente a partir de uma análise a curto prazo do produtos e mercados, conhecido sob o nome de *marketing*.

Na década de 50, desenvolveu-se a estratégia a longo prazo, a qual supunha que as tendências do passado continuavam no futuro e portanto aceitava-se a projecção no futuro de dados do passado em matéria de vendas, custos, tecnologia, etc. Assim, o planeamento consistia em desenvolver a mão-de-obra e tecnologia da empresa para responder às vendas previstas num futuro. Faziam-se projecções a 2, 5, 10 anos. Durante estes anos aplicaram-se com profusão a gestão descentralizada (Sloan, 1963) e a gestão por objectivos (Drucker, 1954).

No entanto, frequentemente as projecções revelaram-se desadequadas porque não previam as transformações do meio ambiente e não introduziam às correspondentes correcções estratégicas. Por outro lado, assiste-se ao crescimento das empresas – e da sua complexidade – e eram necessários meios de gestão sistemáticos para regular as decisões estratégicas. Em suma, a necessidade de novas abordagens e instrumentos de gestão empresarial deu lugar, a que nos finais dos anos 50, surja na Universidade de Harvard, uma corrente de pensamento em que se enfatiza a importância da estratégia corporativa global (Ansoff, 1965; Chandler, 1962).

Com o desenvolvimento do planeamento estratégico, o foco da atenção deslocou-se da realização de projecções à compreensão profunda do contexto do mercado, particularmente da concorrência e dos consumidores. Resultava, pois, como desejável uma reflexão sobre as condições existentes e também sobre a capacidade para se antecipar às mudanças que pudessem ter implicações estratégicas no desenvolvimento da empresa.

Esta corrente de pensamento encontrou boa aceitação entre as empresas dos EUA apoiadas pela estabilidade e crescimento económico da década de 60. No entanto, face à recessão de 1973 evidenciaram-se os primeiros fracassos que questionaram os pressupostos de crescimento ilimitado da década anterior e complicaram os meios de obtenção de recursos financeiros. Como resposta a estes problemas, a partir dos anos 80

emergiu uma nova corrente de pensamento que pugnava pela implantação da gestão estratégica como forma de dotar de maior flexibilidade a planificação estratégica clássica (Ansoff, 1979; Peters, 1987; Pascale; 1990). Este enfoque exigia contar com sistemas de informação actualizados e de análises contínuas que permitissem equacionar antecipadamente os desenvolvimentos internos e/ou externos da organização que pudessem afectar a estratégia.

No princípio dos anos 90, depois de um período caracterizado por fortes ajustamentos das despesas e profunda reestruturação das empresas, produziu-se um renascimento dos princípios da estratégia. Neste contexto, desenvolve-se a chamada planificação estratégica criativa e participativa, a qual busca estratégias inovadoras que transformem radicalmente as formas de abordagem dos negócios e prossigam a participação de todos os elementos da empresa na elaboração de uma estratégia corporativa.

Paralelamente a esta evolução filosófica, o *corpus* de conhecimento sobre ao planeamento estratégico empresarial enriqueceu-se progressivamente com abordagens inovadoras em áreas de estratégia competitiva (Porter, 1980, 1985), análise de carteiras (matrizes de McKinsey e Boston Group) e *marketing* estratégico (Kotler, 1989), etc.

A definição mais apropriada de planificação estratégica empresarial pode expressar-se nos seguintes termos "*modo sistemático de gerir a mudança numa empresa com o propósito de competir com vantagens no mercado, adaptar-se ao contexto envolvente, redefinir os produtos e maximizar os benefícios*" (Guell, 1997:25). Noutras palavras, este processo reflexivo e criativo dá lugar a uma série de estratégias para que a empresa expanda o seu crescimento, a sua rentabilidade e eficiência, tendo em conta os pontos fortes e as debilidades presentes assim como os desafios e oportunidades futuras.

De facto, hoje, a reflexão estratégica longe de desaparecer, segue com vitalidade e aceitação no meio empresarial já que permite dar resposta às exigências crescentes impostas por um contexto e uns mercados cada vez mais competitivos e mutantes.

A Planificação Estratégica dos Territórios

A complexidade crescente das formas de ocupação territoriais, as conflitualidades e diver-

gências de interesses que se manifestam, os efeitos perversos da concentração, depressa fizeram caducar os quadros de reflexão e os meios de acção face ao território.

As questões que desde os anos 80 se colocam com maior acuidade à gestão das cidades são as seguintes:

- Quais são os actuais instrumentos de planificação e de gestão territorial capazes de dar resposta ágil e adequada às mudanças do contexto exterior e que considerem a diversidade de interesses e lógicas presentes na "produção da cidade"?
- Que razões explicam as limitações dos instrumentos tradicionais de planeamento e como impulsionar um planeamento territorial capaz de aumentar a competitividade e habitabilidade das cidades mas, e simultaneamente, capaz de garantir a coerência de um desenvolvimento a médio prazo e quiçá a longo prazo?
- Como conciliar desenvolvimento e coesão social garantindo um "desenvolvimento sustentado" dos grandes aglomerados urbanos e das regiões?

Hoje, aceita-se que o planeamento estratégico dos territórios requer uma metodologia estruturada que resolva coerentemente 3 desafios conceptuais e operativos:

- a grande incerteza criada pelos dinamismos do exterior,
- a crescente complexidade dos processos urbanos,
- a diversidade dos agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano.

Pressupostos do planeamento estratégico das cidades

Como se afirmou, o planeamento estratégico das cidades encontra os seus fundamentos nas "crises" do pensamento e da acção que tem caracterizado as políticas sociais nas últimas décadas e na "reconceptualização" que tem vindo a ser exigida pela mudança do modelo civilizacional. Está assim, em causa uma certa concepção algo simplista e linear do desenvolvimento, que servia de fundamento ao planeamento tradicional mas está, sobretudo, em causa uma profunda discussão – quiçá ainda pouco clara e algo ideológica – sobre as formas de governo da "coisa pública". Questiona-se a hierarquia do papel assumido pelo Estado remetendo-o para um papel de "animador" em nome do reforço da democracia participativa.

a) Concepções do desenvolvimento e da acção pública

O primeiro pressuposto do planeamento estratégico das cidades é o reconhecimento da complexidade do desenvolvimento que advém dos jogos de interacção entre as variáveis que fazem o desenvolvimento, num contexto de complexidade e incerteza, mas também a defesa de um Estado "animador" mais do que de um Estado gestor.

Desde o pós-guerra, que o planeamento urbano vai conhecendo evoluções que acompanham a intervenção crescente do Estado no território e a complexidade dos fenómenos de crescimento. A passagem da ideia de crescimento para a noção de desenvolvimento não é apenas uma questão de nome e tem enormes consequências práticas clarificando que acção pública é complexa. Em primeiro lugar essa complexidade é tributária da diversidade de variáveis que formatam esse desenvolvimento. Este é económico mas também cultural, social, técnico, político e ambiental. Esta complexidade provém do jogo de interacção entre estas múltiplas dimensões que não têm relações lineares entre si.

Mas essa complexidade é também tributária da omnipresença desse jogo de interdependências o que obriga a ter uma visão global, "sistémica" de forma a ser capaz de considerar todo o sistema de acção mesmo quando se age face a um parte dele. Dito de outra forma, a configuração de todos os sistemas de acção humanos e em particular os territoriais apresentam fenómenos de interdependência que mostram a sua sensibilidade à mudança e a pouca estabilidade das relações entre as várias dimensões que o compõem. O desenvolvimento dos sistemas complexos familiariza-nos com as noções de descontinuidade e incerteza.

Ainda na concepção de Guell (1997), a abordagem sistémica na cidade "*pode entender-se como um ecossistema complexo de elementos ou partes conectadas, onde as actividades humanas estão entrelaçadas por comunicações que interactivam enquanto o sistema evolue dinamicamente*". Neste sistema, qualquer variação ou alteração, espacial ou estrutural, numa das suas partes origina uma reacção em cadeia que modifica ou influencia a outras partes do sistema.

A cidade é assim considerada como um sistema funcional entendendo-se este como um conjunto de componentes relacionadas entre si para a consecução de fins comuns.

O que distingue o planeamento estratégico do planeamento tradicional é um certo discurso

sobre a acção pública. A palavra-chave é a da mudança e o planeamento estratégico é considerado como um método sistemático para gerir essa mudança⁴. Neste sentido, o planeamento estratégico corresponde a uma "rétorica da prática" (Jean Padioleau) visando tornar aceitáveis, convenientes, as novas formas de acção pública urbana e apelando a uma legitimidade não eleitoral mas democrática baseada nas decisões colectivamente assumidas

A acção pública pretende satisfazer critérios crescentes de autoridade demonstrando que está legalmente mandatada e exercendo uma acção no contexto das normas formais existentes.

Uma ideia fundamental guia o planeamento público – a necessidade de tomar decisões para a acção – desenvolvendo-se metodologias de apoio à decisão e privilegiando-se as que permitem encontrar as "soluções". Assiste-se assim à procura da fundamentação racional da acção pública e ao aumento do papel dos técnicos e de certas metodologias mais sofisticadas nos processos de planeamento.

Mas para o processo de decisão estratégico, decidir não é suficiente, é preciso advogar publicamente a fundamentação das decisões e encontrar apoios que as suportem num contexto de diversidade de interesses. A acção pública está assim imersa num contexto relacional novo onde as alianças lhe renovam (ou não) continuamente as fidelidades.

Na senda de uma tradição progressista, o planeamento de outrora assentava, de uma forma ou de outra, na proeminência da acção pública na condução das políticas urbanas. No entanto, o planeamento estratégico apela a uma aliança entre a sociedade civil e os poderes públicos⁵ sendo o bem público considerado como o resultado de um processo de deliberação consensual entre parceiros públicos e privados. Enquanto o planeamento tradicional privilegiava uma acção hierárquica na condução das políticas urbanas com a ajuda de planos, documentos, regulamentos, créditos, etc. a planificação estratégica propõe uma coordenação por via dos mercados, contratos, etc. Os processos e os acordos da decisão são eles próprios comentados como critérios de autoridade, o que permite ao processo de planeamento estratégico justificar um tratamento diferenciado dos actores sociais. Assim também se legitima a rela-

tivização do critério de eficácia da acção pública quando se circunscreve aos recursos que estão acessíveis e mais particularmente aqueles que estão nas mãos dos principais parceiros.

De facto, torna-se normal, e desejável, a presença da sociedade civil na acção pública permitindo, e desejando a parceria público-privado⁶. A "teorização" do partenariado retoma assim outro vigor no contexto das políticas públicas.

No entanto, a acção pública conduzida por protagonistas heterogéneos pode tornar-se ambígua e fazer esquecer os objectivos de equidade. Ao procurar os actores que têm recursos para intervir ao nível do espaço urbano arrisca-se que sejam os actores de maior poder e se desprivilegiem os menos poderosos. Ao perder as referências, a eficácia pode dominar sobre a equidade.

b) Uma concepção positiva dos jogos de actores – Dinâmicas e reforço da democracia participativa

O planeamento estratégico das cidades assenta na compreensão da evolução dos sistemas territoriais aceitando que, em parte, as suas configurações, papéis e usos são fruto de um sistema económico-político global ao qual deve ser referenciado, mas também de um jogo complexo de dinâmicas movimentadas e induzidas por actores diversificados (nacionais, municipais, grandes e pequenos industriais e comerciantes, promotores imobiliários, proprietários fundiários, estratos da população) cujas estratégias, projectos e relações, contribuem de forma significativa para estas dinâmicas, engendrando especificidades locais que importa sempre analisar.

É necessário entender as formas de crescimento e a estruturação territorial, tanto na sua estrutura funcional como na sua dimensão espacial, como o produto da relação de dinâmismos múltiplos (terciários, culturais, imobiliários) onde se posicionam actores com lógicas e estratégias diferentes, por vezes concorrenciais ou até conflituosas, mas procurando atingir o mesmo objectivo de apropriação e, assim, de transformação do espaço no qual agem. Simultaneamente, não se perde de vista a ideia de que a própria dinâmica destes espaços é também o produto do movi-

⁴ Jean Padioleau, René Demesteere, (s/d), Les démarches stratégiques de la planification des villes, retirado da Internet.

⁵ Aliás, como veremos adiante, as diferentes "correntes" do planeamento estratégico urbano divergem precisamente no papel que atribuem à esfera pública.

⁶ Neste mesmo movimento legitimam-se as privatizações, as empresas públicas geridas de forma privada, etc.

mento do jogo social, económico e político, traduzindo as suas transformações, complexidades e contradições.

Nesse sentido, considera-se que o jogo estratégico de actores nas actividades de planeamento surge simultaneamente das necessidades técnicas advindas da lógica de funcionamento dos sistemas de acção concretos, mas também da lógica de evolução dos sistemas políticos e da acção do Estado em prol do desenvolvimento de uma democracia participativa.

Quando a acção se desenvolve num meio complexo, heterogéneo, descontínuo e incerto, a concepção e o accionamento de políticas por um centro único torna-se um processo difícil. Os processos estratégicos visam, em larga medida, simplificar e homogeneisar os sistemas de acção isolando os subsistemas de acção pertinentes ou as variáveis motrizes, de forma a que a complexidade seja gerível. Evidentemente que esse processo exige, em larga medida, a descentralização dos sistemas de acção e das políticas.

A actual discussão em torno da democracia e da cidadania parte do pressuposto de que é preciso reforçar os mecanismos democráticos da sociedade actual e encontrar novos campos de exercício da democracia sob pena de ver agravar os fenómenos de desigualdade de oportunidades. Esta concepção, se tem uma crítica à sociedade moderna, tem, também uma grande crença na capacidade dos indivíduos (os actores individuais ou colectivos), das organizações e das instituições, de se reinventarem e de serem capazes de inventar novos campos de exercício democrático.

Se até agora estamos habituados ao exercício de uma democracia representativa o que se clama hoje é o reforço de uma democracia participativa. Como afirma Boaventura Sousa Santos (1994) procuramos "*outras formas mais complexas de democracia*", capazes de lidar com a complexidade da sociedade actual, com a diversidade das formas de viver e de lidar com o social. Para o autor a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica pois uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.

Claro que isso pressupõe que procuramos um outro modelo de desenvolvimento que não se reduz a um conjunto de prescrições técnicas mas a uma opção ideológica que, como tal, tem uma certa coerência moral. Se o desenvolvimento significa alguma coisa deve ser a clara melhoria das condições de vida, sobretudo dos excluídos e

isso exige não apenas um Estado consciente, não demissionário mas assente em instituições de democracia participada. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado.

A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorizada e especializada da prática social – e confinou-o ao Estado e aos políticos. Hoje a abordagem do *empowerment* – que é fundamental à procura de um outro modelo de desenvolvimento – coloca a ênfase na autonomia da tomada de decisão de comunidades territorialmente organizadas. Assim, o *empowerment* político parece exigir o *empowerment* social.

A reivindicação é a de que, na sua forma mais simples, a cidadania é um conjunto de direitos e de obrigações que envolvem todos os membros virtuais de uma comunidade política, sem olhar a género, idade, etnicidade, níveis de educação, religião ou qualquer outro critério que possa ser utilizado para restringir uma pertença responsável e excluir cidadãos do exercício sem barreiras de direitos políticos e deveres cívicos.

A democracia é o regime que reconhece os indivíduos e as colectividades como sujeitos. A razão de ser da democracia é, assim, o reconhecimento do outro e a capacidade de interagir na vida social. A democracia não é somente um conjunto de categorias institucionais, uma liberdade negativa, é o regime que reconhece os indivíduos e as colectividades como sujeitos activos e apela a uma capacidade de envolvimento e decisão nos contextos da quotidianidade. Nesse sentido, é um apelo à capacidade de negociação dos actores com vista ao estabelecimento de novos contratos sociais em que os interesses diversificados se possam clarificar.

Neste contexto, o desenvolvimento está intimamente articulado à estratégia de actores chamando a atenção para o facto de que o espaço não é homogéneo mas é resultado de dinamismos territoriais específicos, com actores específicos, com histórias e interesses próprios.

A estratégia de actores está no centro dos fenómenos de espacialização do desenvolvimento, e de todas as actividades económicas e sociais ligadas a uma identificação colectiva no mesmo sentimento de pertença a um território comum e é inteligível como uma forma cooperativa de construção da acção colectiva no terreno do jogo estratégico de actores. O desenvolvimento local faz emergir sistemas de relações fundadas no

comportamento interactivo dos actores e não sobre funções, económicas, sociais ou culturais separadamente. Estas dinâmicas são atravessadas por relações de poder e pelo jogo de interesses inerente à defesa de uma diversidade de posições e influências. É neste jogo de actores que, como define Crozier (1977: 91/92) "*cada actor dispõe de uma certa margem de liberdade e de negociação e portanto dispõe também de poder sobre os outros actores*".

c) Uma nova concepção de urbanismo com base na acção concertada de actores

As transformações socioeconómicas da modernidade têm vindo a ser acompanhadas de uma profunda reflexão sobre as formas de intervenção ao nível do espaço urbano. Estas reflexões têm tido como base por um lado, a constatação de que a acção pública tem sido ineficaz na condução das formas de organização do território mas também de que há uma crescente polarização social e mal-estar urbano associado aos novos modos de espacialização da vida social.

A ineficácia da acção pública ao nível dos territórios – central ou local – se por um lado tem estado associada a um decréscimo de intervenção do Estado e a uma descentralização da crise para os níveis "locais", parece estar também associada a uma desactualização dos modos de fazer e intervir sobre o espaço.

Os anos 80 não são apenas anos de descentralização mas também de reflexão sobre as novas condições de acção pública e o que se tem vindo a denominar de "novo urbanismo" apela a um pensamento mais complexo sobre as dificuldades com que se tem deparado a acção pública. A acção tradicional assentava sobre respostas simples, em estruturas com funções bem definidas, e de grande estabilidade; sabia-se o que se esperava dos outros e a margem de negociação era limitada. O Estado tinha legitimidade para dispor das regras do jogo, e não tinha grandes dúvidas sobre a melhor forma de o fazer – competia-lhe a redistribuição dos recursos e evitava os conflitos mais evidentes através de um jogo de negociações nem sempre óbvio.

A crítica a este "*one best way*" – concepção determinista dos efeitos da acção – e à definição da acção como uma sequência de etapas, faz encarar as dinâmicas socio-urbanísticas como muito mais opacas e imprevisíveis.

A evolução da natureza dos problemas, as incertezas sobre o tipo de respostas a dar-lhes,

são o quadro geral da acção pública que define uma parte das regras do jogo social actual. Nesta lógica, um número crescente de problemas coloca-se de forma paradoxal, quer devido à evolução dos nossos modos de pensar e de agir, quer devido à evolução dos instrumentos de conhecimento.

Um pensamento mais complexo vai dando conta de que a maior parte dessas dinâmicas colocam problemas de interacção entre fenómenos, actores e escalas diferentes (um exemplo típico é a ecologia) e que a sua resolução vai exigir o accionamento de exactamente essa diversidade de actores e variáveis. Vivemos em sociedades de transição, de negócio e de negociação nas quais é difícil imaginar que seja possível agir sem considerar os outros e sem cooperar com eles.

As posições sociais e institucionais são, cada vez mais ténues, a sua definição e legitimidade devem ser reafirmadas constantemente. Os destinatários de uma acção recusam-se a ficar passivos. As acções envolvem muitos actores de natureza diferente.

No que diz respeito à acção pública, é também verdade que o sistema de valores que servia de fundamento às acções e permitia organizá-las de forma relativamente simples está hoje em questão, ou pelo menos é objecto de intensos debates e incertezas. Por vezes, não são mesmo os seus valores que estão em causa, mas a legitimidade e eficácia que pressupõem uma adesão forte e alargada, hoje raramente conseguida. Se isto se deve em larga medida à fragmentação social, onde os actores dominantes não são suficientes para suportar a acção pública, deve-se também a um outro entendimento das formas de exercício da democracia e dos direitos de cidadania de que falámos.

A dificuldade parece residir sobretudo na evolução das relações entre a acção pública e os valores políticos actuais, mais do que na crise destes últimos, mas as consequências são as mesmas – uma incerteza face às acções desencadeadas e à sua justificação. Assim, o debate sobre a justificação da acção pública por mais importante que seja corre o risco de escamotear a análise das condições nas quais essa acção se exerce.

A análise dessas condições de exercício actual do poder público (central ou local) passa necessariamente por duas dimensões. Por um lado, pela dimensão cognitiva que exige um mais claro aprofundamento do saber, do saber-fazer, dos meios de informação, dos modos de raciocínio e interesses e lógicas presentes, crenças dos

actores, etc e, por outro lado, pela análise das regras gerais de cooperação entre actores e a sua evolução.

Na maioria dos campos de intervenção assinala-se esta nova dinâmica na moda do parceriaado que obriga frequentemente a uma extrema "geometria variável" da acção. *No entanto, nas relações sociais actuais, a cooperação para a partilha dos recursos continua a prevalecer e a capacidade de estabelecer compromissos desenvolve-se lentamente.* A cultura do consenso parece frequentemente mais uma forma de incapacidade de assumir compromissos, e erigir uma verdadeira cultura de negociação que não seja "tudo se negocia todo o tempo" (Bourdin, 1996).

Os modelos clássico e interaccionista do planeamento estratégico

Consideram-se geralmente dois modelos de planeamento estratégico: o modelo clássico desenvolvido pela Harvard Business School e o modelo interaccionista da Universidade de Michigan. O primeiro é um modelo mais formal que tem como inovadora a chamada de atenção para os contextos externos aos sistema de acção e a formalização rigorosa das várias etapas e processos de planeamento. 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".

a) O modelo clássico de planeamento estratégico

O modelo de planeamento estratégico actualmente dominante foi desenvolvido pela Universidade de Harvard (Harvard Business School) com apoio da empresa Arthur Andersen. Esta empresa, que tem desenvolvido as metodologias de planeamento nos mais diversos domínios – empresariais e territoriais – define-as deste modo: *"La planification strategique est un processus pour gérer le changement et pour découvrir les voies d'avenir les plus prometteuses pour les villes et les collectivités locales. Ce processus consiste à mettre à jour les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités des villes et des collectivités"* (citado por Padioleau, 1989:159).

Nos Estado Unidos da América, a metodologia de planeamento estratégico desenvolvida pela Harvard Business School difundiu-se devido

ao financiamento do estado federal e, sobretudo, porque em 1982, o Department of Housing and Urban Development encoraja a aplicação da metodologia de planeamento estratégico às colectividades locais.

A definição de planeamento estratégico para a escola clássica é citada por Padioleau (1989) referenciando a empresa Arthur Andersen and Co. *"La planification strategique est un processus pour gérer le changement et pour découvrir les voies d'avenir les plus prometteuses pour les villes et les collectivités locales. Ce processus consiste à mettre à jour les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités des villes et des collectivités"* (p. 159).

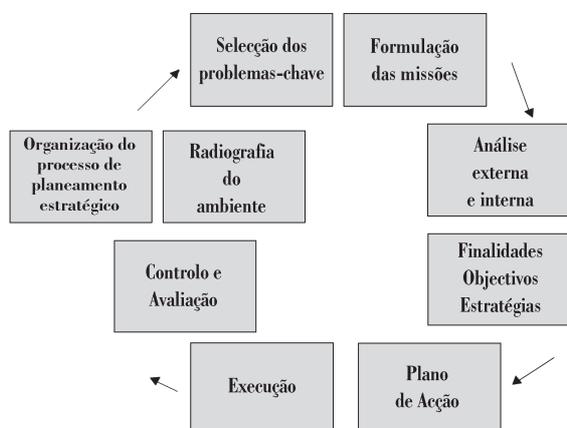
O método é constituído por uma série de etapas sequenciais: organização do processo de planeamento estratégico, diagnóstico do sistema de acção, selecção dos problemas-chave, análise interna e externa, definição de objectivos e estratégias, plano de acção, execução, controlo e avaliação.

A principal diferença face ao planeamento tradicional é a interactividade entre processo e conteúdo e está contida na máxima atribuída a ao general Eisenhower *"Plans are nothing, planning is everything"*. O documento de plano é apenas uma etapa porque o processo de execução e de avaliação são inerentes ao processo de planeamento. A necessidade de produzir resultados e de vigiar os seus efeitos é inerente ao planeamento estratégico.

Utilizam-se assim, métodos e utensílios de trabalhos diferentes do planeamento tradicional e que se pretendem mais científicos, racionais e técnicos. A clareza dos procedimentos é também um objectivo central pretendendo-se que esses métodos não apenas melhorem a eficácia da acção da administração mas também sejam transparentes e acolhedores face à participação de uma série alargada de agentes implicados *"la dernière modalité de rationalisation consiste à envelopper l'action publique dans les problématiques et dans des pratiques dites stratégiques permettant de donner de nouveaux visages aux activités de la planification et des politiques urbaines"* (Padioleau, 1989:158).

O planeamento inicia-se por um diagnóstico aprofundado que pretende identificar as "questões-chave" (*keys issues*) por onde passa a mudança. Para isso, é realizada uma análise detalhada não apenas do contexto interno ao sistema de acção, mas também dos factores externos que influenciam o sistema local. Mas ainda, esse diagnóstico deve realizar-se com base em indica-

Etapas do Planeamento Estratégico no Modelo Clássico



Fonte: Adaptado por Padioleau (1989) de Artur Andersen, 1982.

dores que devem aprofundar não apenas as fragilidades mas as potencialidades contidas na situação.

Este processo exige encontrar consensos – face aos problemas e aos recursos – bem como perante as questões-chave para a mudança e face às oportunidades e ameaças. Diga-se que estas questões são geralmente formuladas em termos gerais susceptíveis de recolher consensos entre um número alargado de actores.

Compete à equipa de planeamento estratégico definir o papel e os recursos que serão necessários ao sector público para potenciar as oportunidades e contrariar as ameaças. Nesse sentido, ao actor público é cometido um papel activo no contexto do desenvolvimento. Ele é não apenas um actor entre outros mas um actor-animador de consensos e de estratégias de mudança.

O plano estratégico concretiza e detalha as opções estratégicas identificando os recursos necessários à concretização dos objectivos colectivamente assumidos (pessoal, financiamentos, etc.).

O plano tem assim uma dimensão operativa ligada a um ciclo financeiro controlado. Esta prática, familiar às empresas, permite orientar as decisões financeiras e seguir a concretização do plano numa orientação por objectivos. A maioria das vezes, o controlo do plano é feito duplamente, numa gestão por objectivos e no controlo do ciclo do projecto.

b) O modelo interaccionista

O modelo de Minnesota, assumindo os pressupostos metodológicos do modelo anterior,

reconhece a especificidade do papel das administrações e colectividades públicas e reforça a importância dos actores no processo de planeamento, não apenas nas suas representações sobre o futuro colectivo mas também nos recursos que dispõem para concretizar o processo de planeamento.

Nesse sentido, este tipo de planeamento tem uma concepção aberta da acção pública baseada na gestão estratégica dos actores. Os actores registam e elaboram continuamente os dados em determinado contexto de acção onde estão presentes racionalidade heterogéneas e múltiplas.

No primeiro modelo, a análise das situações surge pela evidência, mas no modelo interaccionista a análise das relações sociais é fundamental e nela repousa o sistema de influências gerido pelo processo de planeamento. Assim, a planificação estratégica procura consensos que não estão estabelecidos *à priori*. Estes consensos só recobrem os acordos sobre as grandes condições desejáveis, os protagonistas partilham as visões de conjunto quanto ao tratamento dos problemas. Para isso, a planificação estratégica interaccionista esforça-se para activar as solidariedades de interesses e sentimentos (valores, ideologias, etc.) entre os parceiros da acção pública. Uma tal problemática da planificação necessita, recorrendo a metodologias adequadas, gerar situações de troca e de aprendizagem favoráveis à partilha de posições comuns. Neste campo, os interaccionistas desenvolvem modalidades diversas de "pedagogia da planificação estratégica" visando a identificação de problemas e de soluções.

No modelo de Boston Consulting Group analisa-se o conteúdo da planificação estratégica e o seu objectivo último é o de fornecer recomendações. Visa-se, sobretudo, a rentabilidade e a viabilidade de um determinado projecto que se pretende consensual.

Do ponto de vista metodológico, o processo de planeamento inicia-se pelo levantamento dos actores implicados (agentes económicos, forças sindicais, pessoas-recursos, etc). Estes parceiros socializam a sua concepção do diagnóstico, dos problemas e do futuro. Ao actor público compete ir clarificando, os valores, as actividades susceptíveis de mobilizar os protagonistas-chave das políticas visadas e estabelecer indicadores de sucesso face às alternativas que estão colocadas.

O processo dá importância à identificação de acordos mas também de desacordos que devem ser a base da negociação. Mas como o planeamento é encarado como um processo, não

- Visão sistémica da realidade territorial. 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 maior qualidade de vida. Dito de outra forma, um plano estratégico pretende encontrar "modelos de desenvolvimento local" ultrapassando uma dimensão linear e cartesiana do planeamento físico e considerando a complexidade socioeconómica e política da comunidade analisada, minimizando as contradições e fracturas operativas habituais nas planificações sectoriais.
- Concentração em temas críticos. O desafio do planeamento estratégico é encontrar as *váriáveis-chave* promotoras da mudança e os *projectos-âncora* a partir dos quais é possível dar saltos qualitativos em termos de desenvolvimento. Faz assim uma distinção essencial, e uma hierarquização, entre as várias opções de planos e projectos necessários.
- Identificação das vantagens competitivas. O planeamento estratégico trata de melhorar as capacidades competitivas de um território avaliando as mudanças nos mercados e as suas competências e, a partir dessa avaliação, tomar medidas para melhorar as suas actuações apoiando-se nos seus pontos fortes e atenuando os pontos fracos.

Ao nível temporal

- Visão do planeamento como processo, estabelecendo desde logo conteúdos e metodologias flexíveis que acompanham um período temporal longo.
- Visão a longo prazo e de carácter plurilegislativo. Uma decisão estratégica que implica modificar o rumo da comunidade resulta custosa no tempo e nos recursos; o seu limite temporal pode estender-se a décadas. Por essa razão, um plano estratégico não pretende ser um plano de uma equipa municipal determinada, mas ser um projecto de toda a comunidade para poder desenvolver-se em várias legislaturas com independência das mudanças políticas está a base de negociação.

Ao nível da gestão

- Flexibilidade decisional e modernização da administração. O planeamento estratégico traz consigo propostas de formas de gestão do processo de decisão sobre o modelo de

desenvolvimento local que rompem com a burocracia e rigidez do planeamento tradicional. Exige uma nova cultura da administração, tanto dos políticos como dos técnicos representando um elevado grau de motivação e de qualificação, afastando burocracias e descentralizando competências.

- Orientado para a acção. O planeamento estratégico está orientado para a acção e apresenta-se como pragmático, realista e viável. Nesse sentido, não se limita a fazer sugestões de acções e identifica recursos para a sua execução e envolve os responsáveis nas decisões.
- Fomento da coordenação da participação de todos os agentes sociais, nomeadamente, é defensor da participação entre o sector público e privado.

Em síntese, a caracterização do planeamento estratégico permite visualizar os seguintes benefícios na sua aplicação à cidade:

- Oferece uma abordagem global e intersectorial do sistema urbano a longo prazo;
- Amplia a perspectiva política e social;
- Identifica tendências e antecipa oportunidades;
- Formula objectivos prioritários e concentra os limitados recursos em temas críticos;
- Estimula o diálogo e o debate interno;
- Gera consenso e compromisso comunitário para a acção;
- Fortalece o tecido social e a mobilização social;
- Promove a coordenação entre administrações;
- Implica a iniciativa privada.

Metodologias de planeamento estratégico

A alteração do olhar, dos pressupostos e dos objectivos do planeamento estratégico traz consigo também uma alteração dos métodos e técnicas de acção. Elas tornam-se mais interdisciplinares, mais activas e mais... incertas. Recuperam-se "velhas" técnicas de previsão e de decisão (como o método Delphi) e desenvolvem-se novas formas de análise das dinâmicas sociais capazes de identificar as referidas variáveis-chave que, em cada contexto, sejam promotoras da mudança.

A maioria dos métodos e técnicas desenvolvidos são, inevitavelmente, qualitativas na medida em que se baseiam na capacidade de

análise de sistemas complexos realizadas pelos actores que estão envolvidos nas dinâmicas em causa.

A bibliografia existente indica que a metodologia de planeamento das cidades, apesar das suas diversas interpretações, recobre de forma articulada três formas de pensar e agir de onde decorrem as diversas técnicas de trabalho:

- Inclusão de técnicas de prospectiva. O planeamento estratégico assume que o futuro é incerto e que a cidade se constrói para gerações futuras, razão porque utiliza instrumentos de prospectiva eficazes e maleáveis
- Aplicação da metodologia de projecto que se consubstancia num plano indicativo interactivo também ele maleável e sempre revisto e avaliado;
- Desenvolvimento de formas de gestão estratégica, participadas e pragmáticas que visam articular a diversidade de actores e recursos em função do plano prospectivo desejado numa participação contratual e pragmática.

a) Prospectiva e planeamento estratégico

A intervenção no território, pela sua natureza, só pode ser avaliada em função do futuro. Estão hoje disponíveis técnicas de análise e de diagnóstico, prospectivas, que permitem pesar os prós e os contras das decisões e clarificam os custos para as colectividades e para os territórios do fazer ou do não fazer. Esta é a verdadeira natureza da prospectiva fundamentada sobre uma utilização racional de certos utensílios da investigação científica (análise multi-critérios, métodos de extrapolação, análise de dados...) incorporando visões normativas que se apoiam sobre uma ideia de organização do território. O estatuto da prospectiva, se é cognitivo é também o de apoiar a decisão e em última análise o de formular recomendações⁷.

Os grandes projectos de urbanização exigem atitudes de antecipação por parte dos poderes públicos cujas decisões têm objectivos de redução da incerteza para os actores privados permitindo clarificar o papel importante do Estado e dos seus organismos. Por tal, a elaboração de cenários alternativos de evolução constitui um utensílio

precioso de objectivação e de hierarquização das escolhas de planeamento.

A atenção da perspectiva ao contexto externo e às mudanças prováveis, estão na origem de um rejuvenescimento da reflexão sobre os territórios e a inter-relação com as redes de cidades bem como de algumas inovações institucionais e metodológicas que concorreram para renovar a acção pública e as formas de gestão territorial⁸.

De uma forma mais concreta, as formas de trabalho prospectivas hoje disponíveis permitem "a análise estrutural" (identificação das variáveis-chave), a análise da estratégia de actores (identificação do jogo estratégico de actores) e a determinação dos cenários (prováveis e desejáveis).

De alguma forma, a perspectiva é um tipo de avaliação *ex ante* que permite situar os diversos actores, estabelecer os cenários de evolução, identificar os mecanismos portadores das perspectivas de desenvolvimento

Se realizada de forma participada a análise prospectiva permite socializar o conhecimento sobre as dinâmicas do sistema de acção e acelerar os processos de construção de consensos face a um futuro colectivamente desejável.

A realidade é sempre mais dinâmica do que estas análises e se as metodologias prospectivas permitem traçar as linhas de força, identificar os campos de estrangimentos, também introduzem um raciocínio algo determinista. Mas no interior desse campo de acção, os actores sociais (empresas, associações, instituições...) podem desenvolver estratégias diferentes e variáveis introduzindo a aleatoriedade aos processos de desenvolvimento e às evoluções possíveis. Daí a necessidade de ir "contratualizando" os consensos a curto e médio prazo através de desenhos de um futuro desejável que antecipam a cidade desejada.

b) A metodologia de projecto

É ainda Bourdin (1996) que defende que estratégia de um novo urbanismo apela para uma metodologia de projecto (e de avaliação). "*Um dos critérios mais prospectivos da territorialização, será então, a emergência da metodologia de projecto. Projecto sobre o qual se estabelece um "contrato", quer dizer a formulação de prioridades correspondendo a compromissos de acção,*

⁷ A prospectiva tem essa dupla dimensão, cognitiva e instrumental adequada ao processo de planeamento que associam essas actividades.

⁸ Importância das análises prospectivas não devem retirar a pertinência das análises retrospectivas para analisar os erros do passado. De facto, por vezes é mais urgente recorrer a práticas de avaliação do já feito mais do que sondar os mistérios do futuro e dessa análise decorrem processos de aprendizagem quicá mais relevantes.

prioridades hierarquizadas e organizadas e visando uma coerência do conjunto... O projecto supõe menos a definição de objectivos precisos e mais a construção de uma representação do que se pretende obter, autoriza estratégias de redefinição sempre na referência a essa representação. No contexto de um programa, a avaliação não é mais do que um procedimento de verificação. No projecto, torna-se um instrumento de definição, na medida em que permite situar a acção face à representação que exprime o projecto. "

A "metodologia de projecto", utiliza as metodologias de planeamento dotando-as de flexibilidade e de mecanismos participativos. Tem sido utilizada, sobretudo, por aqueles que pretendem uma forma mais científica e racional de organizar as acções e, por consequência, os recursos disponíveis. No entanto, numa primeira análise, a metodologia de projecto não é mais que um planeamento sistemático do trabalho, o que parece fundamental, na fase actual, dado o imediatismo e de descoordenação que caracterizam a maioria das intervenções. Planear é, simultaneamente, uma forma de saber o que se pretende, de mobilizar os recursos existentes e de formação contínua para os que estão envolvidos.

A actualização das metodologias de planeamento, permitiu que a metodologia de projecto fosse integrando sucessivamente duas outras metodologias de trabalho, a saber: as metodologias ligadas à *participação* e as metodologias ligadas à *pesquisa-acção*⁹. Embora, actualmente, ainda não se possa considerar a existência de uma "metodologia participativa de projecto" suficientemente coerente e integrada, poder-se-á, no entanto, afirmar que a metodologia participativa de projecto contém já em si os ingredientes necessários para ser uma metodologia participada e cientificamente fundamentada.

Seja qual for a sua filosofia de implementação a metodologia participativa de projecto pretende atingir três resultados. Em primeiro lugar, visa a produção de saber sobre os contextos sociais gerais e específicos, o que implica: i) a identificação de um quadro referencial sobre as dinâmicas sociais em questão confrontando-as com os diferentes elementos presentes na situação onde se pretende promover a mudança; ii) a análise da dinâmica dos processos em cau-

sa – processo que se associa à produção dos saberes na tentativa de interpretar a relação sistémica entre os factos e identificar o focus desejável da intervenção para a mudança, e a iii) a produção de representações relativas à condução da mudança possível, processo que associa a pesquisa à acção através da construção de um futuro desejável com base nas potencialidades da situação.

Em segundo lugar, visa o desenvolvimento do parceria e da "acção contratual" – a clarificação dos actores e do seu poder. Isto, porque a identificação dos diferentes actores, dos seus projectos e poderes, é inerente à metodologia participativa de projecto. Deste modo, explicitar os interesses e estratégias dos actores potencialmente implicados numa acção, bem como os recursos de que dispõem são parte inerente do projecto.

Finalmente, pretende a representação do que deve ser a evolução de uma sociedade ou de um fenómeno específico. Assim, a metodologia participativa de projecto é sempre uma antecipação do que deve ser, e, pode ser entendida como uma metodologia de procura de *consensos* face ao futuro.

Neste sentido, a *metodologia participativa de projecto* deve ser entendida como uma forma de pensar e de conceber a acção, mais do que um instrumento material rígido. É uma metodologia que exige o desenvolvimento de um pensamento *racional e sistémico* sendo uma reacção contra a *mentalidade simplista* de solução de problemas à medida que surgem ou ao sabor de obscuras relações de poder, assentando num processo reflectido e contínuo. Esta metodologia apela à organização e utilização de instrumentos simples de bom senso mais do que o recurso a soluções espetaculares e pré-fabricadas.

c) As formas de gestão participada

Como se disse está inerente ao planeamento estratégico a gestão do processo de planeamento com duas características básicas nem sempre facilmente reconciliáveis: pragmatismo e participação.

Ora, se ultimamente se têm vindo a desenvolver formas sofisticadas mais expeditas ou mais sofisticadas de prospectiva e de planeamento, o

⁹ Sobre o desenvolvimento destas metodologias ver Isabel GUERRA, 2000, Fundamentos e Processos de uma Sociologia da Acção: o planeamento das Ciências Sociais, Principia, Lisboa e 1991, "Populações e Serviços no Luta Contra a Pobreza: à Procura do Desenvolvimento Local" in 1.º ENCONTRO DE PROMOTORES DE PROJECTOS, Comissariado Regional do Sul da Luta contra a Pobreza, pp. 69-85.

mesmo não se poderá dizer das formas de participação e contratualização entre parceiros. Faltam-nos formas de intervenção consistentes e organizadas que pudessem ser associadas a um verdadeiro partenariado, particularmente de corpos intermédios (sindicatos ou outros) que estejam organizados ao nível local e regional e que possam constituir-se como interlocutores para os projectos urbanos. Reside aqui, em larga medida, o formalismo, a fragilidade para já não falar do fracasso dos projectos de desenvolvimento territorial, mesmo quando são pertinentes. As técnicas de participação são morosas, o seu accionamento é difícil e mesmo quando as condições de mobilização dos actores são indispensáveis para seu êxito, nem sempre é possível desencadear esse compromisso colectivo durável no tempo.

Para que os projectos de desenvolvimento tenham uma real pertinência (económica, social e política) deveria ser construída uma comunidade de interesses entre actores privados e públicos, o que implica que os actores privados encontrem interesses nas estratégias locais e que decidam investir e trabalhar, privilegiando as considerações locais.

Nestas condições propor um projecto de desenvolvimento é conseguir que o território constitua o local privilegiado de combinação de elementos de coerência integrada do quadro de vida das populações – económica, social, cultural, ambiental, etc., no mínimo encontrar zonas de convergência e de coerência sobre as quais as acções públicas e privadas possam convergir.

Esta concepção do planeamento como um processo, e a pluralidade de actores intervenientes introduz "o azar e a desordem" isto é, a incerteza. Falar de projectos, de actores económicos, sociais, culturais, políticos, etc. das suas perspectivas e interesses é com certeza abrir-se a contradições e a incoerências que fazem parte dos próprios processos de desenvolvimento

O mais interessante sociologicamente é tentar entender as modalidades de emergência de regulações locais no seio de um sistema de acção concreto e entender a especificidade das suas relações com a organização global. Claro que este projecto constrói-se ao mesmo tempo que o sistema de acção e está em permanente definição e reconstrução.

O desenvolvimento local e regional é, por vezes, mais uma aproximação de racionalidades do que um projecto racionalizado. Como afirma Deneuil (1997:p.47) "*C'est parfois la convergence de micro-actions plus ou moins isolés qui permet l'évolution. Il s'agit davantage de la con-*

vergence que d'une problématique de projet, ce qui pose différemment la question du lien social". Ao contrário, de Arocena que considera o consenso como um requisito prévio a todos os projectos no seio do mesmo sistema de acção, Denieuil interroga-se sobre a pertinência desse consenso afirmando mesmo que o consenso não é necessário para o desenvolvimento: "*C'est la convergence de rationalités différentes mais complémentaires, à un moment donné, qui permet au satellite de se créer. Paradoxalement, c'est le rejet de l'entreprise qui permet aux acteurs de satisfaire la démarche stratégique*" (Denieuil, 1997: 48).

A ausência de consenso podendo ser perturbadora da identidade local e fomentadora pois também uma diversidade de identidades locais, é também uma dinâmica geradora de dinâmicas colectivas na produção de arenas de poder mas é a soma dessas racionalidades que são portadoras do desenvolvimento. E é na assunção de compromissos baseados na "acção comunicacional" que se irão gerar os consensos e clarificar os conflitos.

No modelo de regulação social emergente, constroem esse projecto três dimensões fundamentais:

- as dimensões de alargamento dos espaços de poder e de gestão do quotidiano;
- a descoberta de novas relações entre o económico, o social e o político;
- dimensões acção colectiva e de projecto.

O verdadeiro desafio das políticas de organização do território estão no controlo dos processos pelos quais os actores se comprometem para accionar uma acção. Este "urbanismo participado" privilegia as funções de comunicação, de mediação e de negociação mais "teorizado" pelos planeadores norte-americanos que europeus. Mais recentemente, os urbanistas norte-americanos encontraram-se, e apropriaram-se das teses de J. Habermas sobre "o agir comunicacional" e tentam definir o modo como um "urbanismo de mediação" pode dar lugar a uma verdadeira planificação urbana. (Forrester, 1989).

Parece amplamente justificada a necessidade política mas também pragmática deste envolvimento dos actores e esta discussão entronca num debate bem mais vasto de que faz parte a redescoberta europeia – com vinte anos de atraso – de John Rawls que permite a reformulação do sentido – particular e colectivo – do "jogo estratégico de actores". Sem acordos, sem compromissos, poucos planos têm possibilidade de se concretizarem. Assim, a profissão de urbanista é cada vez mais a de mediador, negociador.

O "novo urbanismo" é assim um urbanismo partenarial, objectivado por contratos que concretizam o projecto de planeamento num "plano estratégico" de médio alcance. É, simultaneamente, uma mudança nas relações de poder entre administração e actores locais e um acto de inovação produzindo em cada contexto o plano possível num contexto de incerteza balizado por esse jogo estratégico de actores.

Mas, apesar de se considerar que as estratégias dos actores mudam constantemente e que o planeamento é um processo, a figura de Plano não perde importância. Ele consubstancia um projecto colectivamente assumido, assume que há regras do jogo que estão clarificadas e contratualizadas e que "não se negocia tudo todo o tempo" ao sabor de estratégias conjunturais ou do interesse dos mais fortes ou com mais recursos. E está aqui um dos elementos de divisão das "escolas" de planeamento que opõem os mais "liberais" aos mais "de esquerda".

O futuro de um território é o resultado de uma história e de projectos e, ao contrário do que pretendia a economia espacial, não parece haver leis gerais já que cada território é verdadeiramente singular, mas o objectivo do desenvolvimento é sempre o de produzir mais riqueza para o máximo de pessoas e, nesse sentido, à esfera pública compete a capacidade de mediar os interesses em função de princípios de equidade social e territorial. São estes referentes que fazem com que se apelide estas abordagens do planeamento estratégico como urbanismo *contratual* ou *comunicacional*.

Em síntese, o projecto estratégico surge ambicioso pretendendo articular e orientar aquelas acções sectorizadas que devem concretizar-se inseridas num plano global e estimular o conjunto da sociedade para a concretização de acções face a um horizonte definido. Podemos interrogar se os elementos descritos revelam os traços de um novo modelo de acção pública, ou ainda mais, uma nova forma de regulação social?

É cedo para concluir das poucas experiências de planeamento estratégico territorial mas a sua introdução na acção pública origina uma execução pragmática dos programas como resultado do confronto dos interesses dos actores, com respeito pelas regras do jogo e compromissos recíprocos e referências partilhadas. Em Portugal, os exemplos de Planeamento Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo conduzido pela Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, o Plano Estratégico do Oeste de responsabilidade das Associações de

Municípios do Oeste e realizado pela Arthur Andersen, o Plano Estratégico para a Península de Setúbal de responsabilidade da Associação de Municípios do Distrito de Setúbal e conduzido pelo CIRIUS revelam preocupações muito próximas das aqui equacionadas.

Gera-se uma capacidade de criação da acção colectiva, coordenando preferências e interesses que estão na base do sucesso ou do fracasso das acções engajadas. Accionam-se processos pedagógicos tornando a política um meio de aprendizagem quer para os poderes públicos quer outros actores e simultaneamente obriga à contratualização, o que torna mais complexos os procedimentos político-administrativos e os financiamentos em função dos actores contratualizados e das acções. No entanto, a monitorização do processo não está ainda assegurada na maioria dos casos.

Comentários Finais

Como frequentemente acontece, o que faz a força do planeamento estratégico faz também a sua fraqueza. Inovar é arriscar e, nas várias leituras destas formas de fazer o espaço, colocam-se interrogações várias. A maioria das interrogações giram em torno do papel dos actores neste jogo estratégico nomeadamente sobre o papel da administração pública. Para muitos, o planeamento estratégico ao alterar as regras do jogo, pela instabilidade e pela incerteza instala a discricionariedade das formas de acção colectiva, a decisão ao sabor das circunstâncias, ou pior ainda, dos jogos de poder, e tem como efeito a demissão do Estado do seu verdadeiro papel colocando-o ao serviço dos interesses dominantes ao nível dos territórios, a saber, os interesses fundiários e imobiliários.

Acrescente-se que nesta fase histórica, o processo exige, e faz apelo, às dimensões cognitivas e metodológicas aproximando os cientistas, os técnicos e os decisores numa "parceria burguesa e teconocrática" onde os interesses de populações excluídas não estão assegurados.

A ilusão da linearidade entre pensamento e acção

A aproximação entre os intelectuais e o poder, que aliás atravessa hoje outros campos da vida política, associa um "cientismo" e um "voluntarismo" cheio de consequências das quais

a mais evidente é acreditar que o saber científico é capaz de comandar a acção¹⁰.

A participação nos processos de planeamento estratégico é também embaraçosa para o cientista social que não entende bem qual o seu objecto. Não releva do nó duro da ciência económica regional e parece encontrar-se à margem das ciências sociais devido ao carácter empírico das técnicas que emprega. Esta crítica, é legítima se se considerar a estratégia como um método de previsão mas torna-se menos legítima se se considera a estratégia como um método de gestão de projectos, antecipação de oportunidades e mobilização dos actores. Nesta definição, o sociólogo, nomeadamente de Sociologia e Planeamento está especialmente apetrechado para contribuir com um papel importante, está capaz de entender as dinâmicas sociais, analisar os interesses e lógicas dos actores e identificar as necessidades básicas em torno das quais se podem edificar novas formas de acção colectiva.

Talvez, por isso, encontramos hoje em Portugal, no terreno do planeamento, uma tão diversificada panóplia de cientistas sociais que associam um cientismo a uma forte dose de voluntarismo, que hoje como ontem, torna as políticas territoriais um campo de acção apetecível.

Diversidade de recursos, diversidade de poder/equidade ou poder

À diversidade de actores e instituições associam-se posições de poder e recursos de negociação também desiguais e este postulado tem duas consequências do ponto de vista do planeamento estratégico. A primeira é de que os diferentes actores têm diferentes legitimidades, e fazem ouvir diferentemente a sua voz no processo; e ainda os vários actores têm diferentes opiniões e estratégias de aliança face ao actor público, conforme visualizam as vantagens dessas alianças.

Também não tem sido evidente, a postura da administração pública neste jogo de actores. É um actor entre outros? Tem um papel específico?

O ordenamento do território é uma acção política pública de carácter redistributivo. O objectivo consiste em repartir as diversas mais-valias sociais segundo princípios de igualdade e

perequação. Mas simultaneamente tem de definir prioridades, hierarquizar necessidades e gerir a escassez.

Eficácia e projecto

A necessidade de afirmação dos procedimentos estratégicos e a pressão pela racionalidade de procedimentos "*invite à préférer le consommateur au citoyen et l'efficacité invite à préférer gestionnaire à la démocratie. Aveuglée par les fausses vertus du pluralisme, elle consacre le triomphe du compromis, sorte de moyenne entre des volontés en présence, obtenue par le dechainement des intérêts concurrentiels. Ce faisant elle assimile la démocratie urbaine à un jeu de marchandages*" (Watcher, 1989:180).

A clarificação de compromissos, a montagem de processo de acção e regulação colectiva é um jogo lento que se vai construindo pela acção, mas a urgência dos problemas práticos e a necessidade de "mostrar serviço" frequentemente não se compadecem com este percurso de construção de uma democracia participativa. Estes processos vão, por vezes, gerando conflitualidades mal resolvidas que se manifestam nos momentos menos adequados e que vão perturbar as acções.

Para terminar, faça-se como Guell (1997) que se interroga sobre o impacto do planeamento estratégico nas formas de produção dos territórios. Apesar de ter uma posição crítica, este autor espanhol considera 5 elementos positivos que advêm de quase 15 anos de planeamento estratégico.

Considera que este processo renovou as formas de pensamento e de acção da administração local promovendo a reflexão sobre as formas de acções integradas num pensamento sistémico e complexo. Simultaneamente propõe, e desenvolve, novas metodologias de acção flexíveis e se é um facto de que não foi um elemento fundamental na luta contra a exclusão foi, pelo menos um meio de gerar uma "dinâmica local de projecto".

Padioleau (1989.p.149) refere que "*En quelques années, on assiste à une prise de conscience des responsables locaux, dans le sens où le destin de leurs villes dépend aussi de plus en plus de leurs initiatives et de leur capacité à mobiliser l'ensemble des facteurs publics et privés autour d'un véritable projet de développement de leur territoire*".

¹⁰ Esta é aliás uma ilusão provisória, visto que à medida que as previsões são desmentidas pela realidade, elas próprias entram em descrédito.

Mas Guell, não deixa de apresentar uma série de críticas ao planeamento estratégico que advêm da sua experiência pessoal nos últimos dez anos.

1. A rápida difusão da planificação estratégica em muitas ocasiões obedeceu a necessidades de *marketing* político dos dirigentes municipais, ficando para um segundo plano o esforço real de implantação das estratégias. Isto deu lugar a uma certa frustração, que deve explicar-se mais por essa falta de vontade política para pôr em marcha as estratégias do que à incapacidade intrínseca do processo de planificação para dar resposta aos desafios que estavam colocados.
2. Muito poucas cidades, foram capazes de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que reconhecesse o princípio da planificação estratégica que é um processo circular e contínuo, capaz de retroalimentações e de revisões constantes.
3. A maioria dos planos estratégicos puseram uma tónica, quiçá excessiva, nos aspectos de competitividade económica e não exploraram a via do desenvolvimento sustentado. É verdade que falta uma teoria económica sólida e comparativa para o desenvolvimento sustentado que possibilite a formulação de estratégias viáveis e defensíveis.
4. Face às deficiências observadas na execução de alguns planos, o accionamento de processos inovadores, que inequivocamente

conduzem à negociação e ao consenso sobre questões centrais da vida urbana, puseram em evidência a maturidade política e de gestão alcançada por muitos municípios.

5. A planificação estratégica não só manifestou inovação ao envolver os agentes locais – sociais e económicos, mas também por contemplar o fenómeno urbano de forma sistémica, analisando as complexas relações *ad intra* que têm lugar entre as diferentes componentes do sistema funcional urbano e as relações *ad inter* que ocorrem entre as ditas componentes e os factores externos ao sistema funcional.

A planificação estratégica não é, nem pretende ser, a panaceia que dá resposta a todos os problemas que confluem na planificação e gestão urbana. O excesso de expectativas pode revelar-se frustrante e perder credibilidade. Para evitar a trivialização do planeamento estratégico há que imbricá-lo com os processos tradicionais de planeamento físico, económico e social, ligando os seus objectivos aos pressupostos de acção da administração pública e das instituições privadas. Mas Guell (1997) termina afirmando, "*Em definitivo, estimo que, apesar de todos os erros e desvios conceptuais cometidos no passado recente, os benefícios do planeamento estratégico de cidades ultrapassam com vantagem as desvantagens, razão pela qual daria um voto de confiança a um processo que, convenientemente utilizado, pode ser de grande utilidade para as comunidades urbanas*".

Bibliografia

CROZIER M. (1977), *L'acteur et le Système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Ed. Seuil.

DENIEUIL, Pierre-Noel (1997), *Lien Social et Développement Économique*, Paris, Harmattan.

ECKERT D. (1966), *Evaluation et prospective des Territoires*, Paris, RECLUS.

P. GESNESTIER (1996), *Vers un nouvel Urbanisme: faire la ville, comment, pour qui?*, Ph. Genestier (org), Paris, La Documentation Française.

GUELL, J. M. F. (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona, Editora Gustavo Gili.

HALL, P. (1975), *Urban & Regional Planning*, England, Pelican Books.

MAGALHÃES, A. J. (1991), *Planeamento Estratégico e Protecção Civil*, Lisboa, Escher.

MCCONNELL, S. (1981), *Theories for planning*, Londres, Heinemann.

MINTZERG, H. (1994), *Grandeur y Décadence de la Planification Stratégique*, Paris, Dunod.

NEVES, A. O (1996), *Planeamento Estratégico e ciclo de Vida das Grandes cidades: os exemplos de Lisboa e de Barcelona*, Lisboa, Celta.

PADIOLEAU, J. G. (1989), "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique" in *Politiques Publiques et Territoires*, Harmattan, Serge Wachter.

SANTOS, B. S. (1994), *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento.

WACHTER, S., (1989), *Politiques Publiques et Territoires*, Harmattan, Paris.