

EXPERIÊNCIAS DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO URBANO¹

Marcos Olímpio Gomes dos Santos²

Évora
Abril de 2010

¹ Texto actualizável. Versão mais recente da matriz elaborada inicialmente em 2006.

² Sociólogo. Investigador externo do Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva” (Universidade de Évora).

No presente texto consta uma síntese de três das experiências iniciais de planeamento estratégico urbano que tiveram lugar em Portugal (Évora, Lisboa e Vendas Novas),

Palavras chave: Évora; Lisboa; Vendas Novas; Planeamento Estratégico.

CDU – Coligação Democrática Eleitoral

PDM - Plano Director Municipal

PE – Plano Estratégico

PEDVN - Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas

PGU - Plano Geral de Urbanização

PS – Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

SITE - Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento

NOTA INTRODUTÓRIA	4
REFLEXÕES INICIAIS	5
1. SÚMULA DO PE DE ÉVORA	7
1.1. A evolução recente da cidade.....	7
1.2. Antecedentes próximos do processo: a problemática das cidades (inter)médias.....	8
1.3. Antecedentes factuais do processo de planeamento estratégico de Évora.....	10
1.4. O plano estratégico de Évora: metodologia de faseamento.....	11
1.4.1. Organização e preparação.....	11
1.4.2. Formulação do Plano.....	12
1.4.3. O diagnóstico.....	14
1.4.4. Objectivos estratégicos do plano.....	19
1.4.4.1. Ideias-chave e estratégias de intervenção.....	19
1.4.4.2. Um objectivo geral.....	20
1.4.4.3. Quatro estratégias de intervenção e quinze objectivos específicos.....	20
2. SÚMULA DO PE DA CIDADE DE LISBOA	22
2.1. Esclarecimentos iniciais.....	22
2.2. O processo de planeamento estratégico de Lisboa.....	22
2.3. Metodologia adoptada no plano.....	26
3. SÚMULA DO PE DE VENDAS NOVAS	28
3.1. Apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas (pelo então Presidente da C.M.V.N. (João Teresa Ribeiro).....	28
3.2. Condições para o êxito do cumprimento do plano.....	30
3.3. Metodologia para a elaboração do Plano Estratégico.....	30
3.4. Grupos de discussão temática.....	33
3.5. Faseamento do plano.....	33
3.6. O processo de participação.....	35
3.7. Estratégia de Desenvolvimento de Vendas Novas.....	36
3.7.1. Objectivos estratégicos de desenvolvimento.....	37
3.7.1.1. Objectivo geral.....	37
3.7.1.2. Objectivo estratégico principal.....	37
3.7.1.3. Objectivos estratégicos (específicos).....	37
3.7.2. Políticas por domínio estratégico.....	39
3.7.2.1. Actividade industrial, logística e infra-estruturas de comunicação.....	39
3.7.2.2. Ordenamento e qualificação urbana.....	39
3.7.2.3. Comércio, serviços e turismo.....	39
3.7.2.4. Sector agro-florestal.....	40
3.7.2.5. Áreas sociais e culturais.....	40
3.7.3. Os projectos.....	40
3.7.4. Financiamento e execução do plano.....	41
3.7.5. Marketing do plano.....	41
3.7.6. Estrutura orgânica de elaboração do plano.....	43
REFLEXÕES FINAIS	44
BIBLIOGRAFIA	45

A orientação de trabalhos académicos e a participação do autor em algumas experiências de planeamento estratégico, possibilitaram a sistematização do texto que agora se apresenta, cujo objectivo consiste em possibilitar uma reflexão sobre questões transversais aos casos relatados, na sequência do que se pretende continuar a exploração da temática abordada.

Manter disponível o acesso às metodologias adoptadas para as poder comparar com as mais recentes, constitui assim uma das fundamentações deste trabalho.

Os resultados do trabalho realizado são apresentados através dos seguintes pontos: i) Reflexões iniciais; ii) Súmula do PE de Évora; iii) Súmula do PE de Lisboa; iv) Súmula do PE de Vendas Novas e, v) Reflexões finais

Estes pontos são complementados com referências bibliográficas citadas e consultadas.

A prática do planeamento estratégico formal aplicado às cidades tem à escala histórica uma existência recente. Até há poucos anos, o planeamento “tradicional” urbano partia do princípio de que o desenvolvimento correspondia à sociedade em crescimento. Hoje, para os investigadores sociais, a natureza fundamental dos processos evolutivos é a “descontinuidade”, seja na empresa, seja na cidade/território.

Cada vez mais os problemas decorrentes do crescimento da urbanização tornam clara a necessidade de intervir globalmente sobre o quadro socioeconómico do desenvolvimento urbano e de melhorar a eficácia dessas intervenções, garantindo a articulação e cooperação entre os actores desse desenvolvimento.

A aplicação do planeamento estratégico ao planeamento das cidades, como tentativa de colmatar as insuficiências que o planeamento “tradicional” tem revelado, é um contributo eficaz, potenciador da valorização e qualificação de cidades que, sem perder o seu papel do motor de desenvolvimento, asseguram a qualidade de vida de quem nelas vive e trabalha, bem como contribuem para o desenvolvimento sustentável das sociedades que se integram. Na perspectiva de Cabral (1996), “a transição dos sistemas de planeamento tradicional, fortemente radicadas no ordenamento do território, para métodos de grande integração de componentes críticas de planeamento, é uma transição ainda pouco consolidada e por isso vulnerável:

O Plano Estratégico, descolando das práticas do planeamento urbano na sua afirmação de processo de planeamento autónomo, poderá ter tendência a renegá-lo, subestimando a importância determinante deste no processo de desenvolvimento urbano.

O Plano Estratégico como resposta a um quadro concorrencial entre cidades só encontra referências consolidadas em metodologias oriundas da gestão empresarial, onde as questões da concorrência são de facto dominantes, mas onde não existe tradição nem metodologias de abordagem dos temas da solidariedade ou da democraticidade. Neste contexto poderá haver tendência a privilegiar como agentes interlocutores os agentes económicos em detrimento dos sociais, culturais, ambientais, etc..., e nas acções, aquelas que mais directamente estão relacionadas com o desenvolvimento económico, em detrimento das que privilegiam a solidariedade e a democraticidade urbanas” (Cabral, 1996, 6)

Ainda na mesma linha de pensamento, o planeamento estratégico urbano deverá ter em conta:

- As características da área geográfica (suas limitações e potencialidades);
- As linhas tendenciais do desenvolvimento sócio económico;
- Os sócio-estilos actuais e emergentes (idosos, adultos e jovens);
- A imagem futura da área pelos diferentes escalões etários;

- Posicionamento da área, tendo em atenção o seu *hinterland*, e o(s) pólo(s) à volta dos quais ou do qual gravita, distância dos serviços qualificados (hospitais, universidades, politécnicos, pólos tecnológicos, etc.);
- Os novos factores de localização;
- Distância em relação a vias de transporte (auto estradas, portos aeroportos, etc.);
- Elaboração de cenários.

1.1. A evolução recente da cidade

No processo de urbanização da cidade, é interessante anotar que, até ao princípio do século, Évora mantém a sua população nos limites da muralha fernandina, no momento com cerca de 14 000 habitantes.

Em 1930 já existiam três pequenos bairros extramuros, cujos traçados indiciam terem sido planeados. Trata-se do Rossio, Bairro Ferroviário e Bairro Chafariz d'El-Rei, orientados na direcção das infra-estruturas ferroviárias.

Segundo Silva (1995) no censo de 1940 já aparecem cerca de 900 fogos recenseados na cidade fora das muralhas. E é por esta altura que a cidade intra-muros atinge o seu máximo de população, com 18600 habitantes, momento em que o “Estado Novo” faz o seu esforço máximo, em termos de tentativa de mobilização de apoio popular e do reforço do seu aparelho repressivo e burocrático. É também por esta época (1940-1941) que, perante um quadro social desesperante para a situação da população trabalhadora, se assiste ao ressurgir, com nova dinâmica, dos movimentos de luta popular, legal e clandestina, contra o regime, com particular destaque nos meios urbanos.

O período de grande crescimento da cidade, neste século, ocorreu nos anos 40, com o aparecimento da maior parte dos bairros clandestinos da zona extra-muros, tendo sido construídos ilegalmente, de 1940 a 1950, cerca de 1400 fogos e, entre 40 e 45, é elaborado o primeiro estudo de urbanização da cidade (o Antepiano de Urbanização de Etienne de Groer).

Évora, vê nascer um grande fluxo migratório da sua população, após a II guerra mundial, para a área metropolitana de Lisboa, cuja indústria concorre com o emprego nos campos, sazonal e miseravelmente pago; fluxo migratório este que nos anos 60 se orienta para o estrangeiro, fazendo praticamente estabilizar a população na década de 60 a 70, altura em que começa a implantar-se alguma indústria.

Entre 70 e 75, Évora assiste, então, a um novo surto, muito forte, do “clandestino”, que corresponde, agora, à deslocação da população do casco velho, que buscava melhores condições de habitabilidade, o que o Centro Histórico não oferecia e a satisfação de possuir casa própria.

Mas, se até ao 25 de Abril não houve um crescimento global minimamente planeado, após a revolução rompe-se, nesse aspecto, com o atraso e a estagnação.

Há um salto qualitativo na administração da cidade e do concelho; novas perspectivas se abrem para o seu desenvolvimento. Uma administração democrática e participativa, a par dos movimentos sociais urbanos, contribuem para o ordenamento da cidade e a sua qualidade de vida urbana global. O Plano Director Municipal (PDM), O Plano Geral de

³ Texto elaborado com base em C. Silva (1995) e Geoideia (1992)

Urbanização (PGU) da cidade e os planos de ordenamento das aldeias do concelho, com mais de 100 habitantes, impuseram-se como caso único no panorama do planeamento urbano em Portugal, até aquela data.

Definiram-se e aplicaram-se, com êxito, políticas de suporte e desenvolvimento do PDM:

- Uma política de Solos e Habitação
- Programa de controlo do parcelamento da propriedade rústica
- Programas de desenvolvimento das grandes infra-estruturas básicas da cidade e das aldeias (estações de tratamento de águas e de esgotos, redes viárias)
- Projectos estruturantes de desenvolvimento do Turismo (S. Bento de Castris, Parque de Campismo de natureza, Animação do Centro Histórico)
- Plano de Circulação e Transportes da cidade e Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento (SITE)
- Programa de Recuperação do Centro Histórico
- Política de intervenção no apoio ao desenvolvimento económico do concelho
- Reorganização e modernização dos serviços municipais.

Este trabalho teve o suporte dos órgãos municipais e das freguesias, solidariamente a acção da população organizada, o apoio de múltiplos agentes sociais e culturais do concelho, a colaboração dos agentes económicos, e, as mais das vezes, a desconfiança e o boicote do governo central.

Évora, desenvolveu, assim, um processo auto-sustentado de planeamento urbano, de intervenção no ordenamento e desenvolvimento do território e de preparação e aplicação de políticas sectoriais específicas, a par com a sua organização interna.

1.2. Antecedentes próximos do processo: a problemática das cidades (inter)médias

O conceito de “cidade média” aparece, em países europeus, associado à problemática regional, nos anos 60, ligado à necessidade de desenvolvimento de redes de pólos regionais, susceptíveis de garantirem uma base mais equilibrada para o processo de crescimento económico (Geoideia, 1992). O conceito assentava na dimensão demográfica e na posição que as cidades ocupavam na hierarquia urbana nacional e na respectiva área de influência.

Nos anos 70, as políticas nacionais europeias, para as regiões, e no que se refere às cidades, foram reorientadas, privilegiando, não já as infra-estruturas de apoio para a atracção do investimento exógeno, a criação de serviços regionais, as acessibilidades, mas, sim, o seu reequipamento, a questão da reabilitação do seu património edificado, as tentativas, afinal, de melhoria das condições de vida.

Em Portugal, é somente em 1991, (que tenhamos conhecimento), que em documento elaborado pelos serviços do Ministério do Planeamento e da Administração do Território se

admite que o “desenvolvimento das cidades médias parece ser a resposta mais apropriada aos problemas de emprego e qualidade de vida inerentes à adaptação de áreas hoje num estágio pós-rural, às necessidades de urbanização e concentração”, considerando-se a cidade média como “um escalão perfeitamente viável e mesmo indispensável ao desenvolvimento económico” (MPAT, 1991:43), ao mesmo tempo que se encarava a ideia de necessidade de contenção e reestruturação do crescimento das áreas metropolitanas portuguesas de Lisboa e Porto.

No entanto, a Comissão de Cidades, criada no seio do Conselho de Municípios e Regiões da Europa (no âmbito da União Europeia), havia constatado, em 1990, que as cidades associadas oscilavam entre cinquenta mil e quinhentos mil habitantes, sendo que se tratava dos aglomerados que não possuíam os meios técnicos e financeiros, a dimensão económica e o peso institucional das grandes metrópoles europeias e que, face à integração económica e à globalização da economia, iriam sofrer notáveis impactes no seu desenvolvimento.

E, é no contexto das suas participação numa rede de cidades europeias, com mais de 2000 anos de história, que Évora se envolve na tarefa de reflectir na definição de estratégias de desenvolvimento para as cidades de média dimensão da Europa comunitária.

Todavia, é desde os anos 80, com o crescimento acelerado da urbanização, num novo contexto de integração territorial e económica, que o papel das cidades começa a ser mais atentamente seguido pelos investigadores e responsáveis políticos, uma vez que a cidade está no centro de um mundo em transformação acelerada e é preciso actuar sobre a direcção, o rumo, dessa mudança (Geoideia, 1992).

Importa deixar a anotação, e chamar a atenção, para um enriquecimento do conceito de cidade média, que os consultores do plano estratégico de Évora assinalam, citando M. Gault (Geoideia, 1992), que aponta mesmo para uma nova concepção, considerada mais rica e de maior alcance, e que é o conceito de cidade “intermédia” ou “intermediária”. Este novo conceito, ou, melhor, o enriquecimento do anterior, coloca em segundo plano, ou apaga mesmo, na sua identificação, os critérios quantitativos (número de habitantes, posição na hierarquia urbana) e aponta para a noção de valores mais qualitativos, onde se sublinha os aspectos de relação, relações entre cidades e regiões, nas quais a cidade intermédia é (ou, pode, e deve ser) um ponto de encontro e de passagem obrigatória, um mediador incontornável de culturas.

Este conceito envolve o sentido do movimento, de uma dinâmica de futuro, ou seja, “cidade intermédia” pretende significar, de inovador:

- A ideia de que a importância da cidade releva menos da sua dimensão do que do modo como se articula com as restantes componentes do sistema urbano;
- A valorização dos aspectos qualitativos, estratégicos e relacionados com a capacidade de afirmação da cidade ao nível nacional e internacional;

- ➔ A substituição do sentido estático e piramidal de “estrutura urbana” pelo conceito dinâmico e interactivo de “sistema urbano” (Geoideia, 1992).

Que factores, então, podem explicar o dinamismo inquestionável de uma cidade de média dimensão, como Évora?

São nomeadamente os que constam abaixo:

- ➔ Boa rede de comunicações, interna e com o exterior (nacional e internacional);
- ➔ Nível de instrução e de capacidade de investigação superior à média;
- ➔ Ambiente residencial atractivo para os segmentos qualificados da população activa;
- ➔ Diversidade significativa de oportunidades de emprego;
- ➔ Núcleo urbano central eficiente;
- ➔ Forte apoio às actividades de âmbito cultural;
- ➔ Empenhamento activo das instituições públicas na vida da cidade.

No momento em que se lançava o plano estratégico, considerou-se que a cidade poderia, e deveria, afirmar, na sua orientação global, as cinco frentes estratégicas de intervenção para as cidades médias, definidas por L. Albrechts (Geoideia, 1992), e que são as condições de:

1. Competitividade Internacional;
2. Consumo e qualidade de vida;
3. Atração de funções de decisão, comando e controlo do sector público e privado;
4. Capacidade de negociação dos critérios de redistribuição financeira;
5. Uma forte mobilização, pelos responsáveis autárquicos, de todos os agentes necessários à realização das políticas propostas, na perspectiva de que o papel da autarquia não é tanto “fazer” mas “animar”, acompanhar, apoiar, mediar, concertar, para viabilizar acções, planos, projectos, com vista ao futuro (Silva, 1995, 84-94).

É neste quadro de realidades do presente, após um longo processo de planeamento e acção, de muitos anos, que o município se permitiu um novo salto qualitativo com o plano estratégico, enquanto cidade média portuguesa, integrada numa importante região do país.

1.3. Antecedentes factuais do processo de planeamento estratégico de Évora

Na sequência de um projecto de participação conjunta com outras seis cidades europeias, foi elaborado pela Câmara Municipal de Évora um documento sobre as perspectivas de desenvolvimento da cidade até ao ano 2022.

Neste trabalho, colaboraram com o município diversas entidades públicas e privadas (Comissão de Coordenação da Região Alentejo (CCRA); Núcleo Empresarial da Região de Évora (NERE); União dos Sindicatos do Distrito de Évora (USE-CGTP/IN); Universidade de Évora, e Centro Dramático de Évora (CENDREV) que vieram a constituir um órgão informal, instância política, a que se vem a chamar, pouco tempo depois, “Gabinete da Cidade”.

Após alguns meses de preparação, realiza-se na cidade alemã de Speyer o Simpósio Internacional (27 Set.1990) a que foi dado o nome de “Projecto Europa para as Cidades

Médias no Limiar do ano 2000”, tendo sido participantes as cidades de Roskilde (Dinamarca), Tarragona (Espanha), Chartres (França), Spalding (Grã-Bretanha), Ravenna (Itália), Zwolle (Holanda), Évora e Speyer.

O simpósio buscou respostas para as seguintes perguntas:

- Como irá desenvolver-se o tipo de cidade de média dimensão?
- Que poderá trazer esta cidade aos seus cidadãos?
- O que oferecerá e representará à próxima geração?
- Que quadro de possibilidades e limites obtemos ao fazermos uma reflexão prospectiva voltada para a próxima geração?
- Como pode uma cidade média ocupar-se da sua individualidade e ao mesmo tempo estar ligada a uma dinâmica rede integrada de cidades médias europeias?

Cada cidade participante apresentou um dossier de documentação sobre a história, diagnóstico, sobre as prováveis linhas de desenvolvimento, até ao ano 2000, e uma antevisão do que será, para a próxima geração, cerca do ano 2022, a cidade europeia.

Os estudos então desenvolvidos, deram mais tarde origem a uma candidatura apresentada por Évora à União Europeia, no âmbito do “Programa de Intercâmbio de Experiências”. Novas cidades se associaram ao projecto que passou a funcionar como uma rede de cooperação em volta do tema central “Estratégias de Desenvolvimento para as Cidades Médias da Europa”.

Évora inicia assim uma nova fase das suas relações com o exterior e uma nova acção de internacionalização da cidade é aprofundada.

Enquanto se dá início aos trabalhos de elaboração de um “Guia Metodológico para a realização de Planos Estratégicos de Desenvolvimento das Cidades de Média Dimensão”, realizado por uma equipa de consultores portugueses, a Oficina de Arquitectura (O.A.), ao abrigo de um contrato com o Conselho de Municípios e Regiões da Europa (CMRE), para a Rede Europeia de Cidades de Média Dimensão do Programa RECITE - Atelier IV (RECITE, 1994), Évora, que liderava aquele projecto, dava sequência à realização do seu próprio plano estratégico.

1.4. O plano estratégico de Évora: metodologia de faseamento

A elaboração do programa de acção seguiu, em traços gerais, as fases seguintes:

1.4.1. Organização e preparação:

Esta fase inicial inclui as três seguintes etapas:

- Decisão sobre a estrutura orgânica e preparação do trabalho;
- Criação do Gabinete da Cidade e elaboração de um documento “Plano estratégico para a Cidade de Évora;
- Elaboração do “Documento Preliminar”.

1.4.2. Formulação do Plano:

Por sua vez, a fase de formulação do plano, abrange as etapas que se seguem:

- ➔ Caracterização geral – elaboração de um documento para discussão: “Construir um futuro para as cidades de média dimensão”;
- ➔ Diagnóstico de perspectiva geral e objectivos e principais orientações – elaboração de um documento para discussão: “Uma estratégia para a cidade de Évora – áreas de intervenção e objectivos”;
- ➔ Caracterização da cidade e dos objectivos específicos – elaboração do documento “Um olhar sobre Évora”;
- ➔ Diagnóstico prospectivo e objectivos – elaboração pelo Gabinete da cidade de um documento para discussão pública “Uma estratégia para a cidade de Évora”.

Antes de finalizar esta fase de formulação do plano, cabe ao Gabinete da Cidade elaborar e aprovar os planos de execução e de financiamento da proposta.

Para Silva, (1995) “os debates que o Gabinete conduziu, no seu seio, ao longo dos dois últimos anos, reflectiram uma preocupação central: a de como envolver as restantes instituições e os habitantes, por um lado, no conhecimento do plano, e, por outro, como integrar as suas contribuições, de forma a fazer-lhes sentir que o plano lhes pertence também, como um produto que seja factor de mobilização de vontades e de criação de novas energias para o progresso futuro.

O primeiro documento de perspectiva, intitulado “Évora ano 2000”, elaborado em 1990, ainda antes do processo de planeamento estratégico se iniciar, e apresentado no seminário internacional de cidades europeias de Speyer, constituiu, no entanto, um primeiro diagnóstico, sumário é certo, da cidade, e um ponto de vista sobre as suas tendências de desenvolvimento.

É na sequência deste trabalho desenvolvimento de vários agentes socioeconómicos e instituições que o Gabinete da Cidade toma forma. O qual aprova a constituição de uma comissão para a elaboração e coordenação dos trabalhos do plano, composta por dois quadros técnicos indicados por cada uma das seis entidades. E a contratação de uma equipa externa de especialistas que produziram um vasto conjunto de documentos.

No seio do Gabinete da Cidade, e pela análise que fizemos das actas das reuniões de trabalho, pudemos aperceber-nos de que houve uma interessante troca de ideias sobre aquilo que cada uma das seis entidades pensava da cidade e da envolvente externa (regional, nacional e supranacional) para o que teve importância decisiva o questionário a que as mesmas entidades produtoras do plano responderam no início do seu trabalho.

A produção do documento teórico denominado “Construir um futuro para as cidades de Média Dimensão”, tratou-se de uma abordagem sobre as políticas seguidas em relação às cidades médias e os novos desafios que se lhes colocam.

O documento “Uma Estratégia para a cidade de Évora – Domínios de Intervenção e Objectivos” foi detalhadamente avaliado no seio dos órgãos do plano, tendo em conta a abordagem das ideias fortes nele propostas para a cidade, os domínios estratégicos de intervenção, o objectivo geral, e a ideia de Plano como factor de dinamização das condições de desenvolvimento da cidade. Tratou-se, na prática, do principal documento de trabalho produzido, e que veio marcar todo o seu desenvolvimento subsequente.

O debate no seio dos órgãos do plano provocou naturais modificações, resultantes da diversidade de interesses, competências e conhecimento de cada interveniente, daí resultando a assinatura formal do documento-base, e a sua divulgação junto de todos os actores urbanos e população, em geral, como ponto de partida para o debate público.

O Gabinete da Cidade abriu o projecto de documento final às contribuições da população e restantes instituições e grupos de interesses, que questionaram as ideias fortes, os objectivos gerais e específicos, bem como um conjunto de acções exemplificativas a empreender. Houve a preocupação expressa, não de “defender” mas de “explicar” a proposta, estimulando a crítica, tanto quanto possível, as contribuições institucionais e individuais.

Produziu-se uma conferência de Imprensa, a organização de nove debates temáticos, que tiveram a presença média de 60 participantes, reuniões directas com um conjunto de representantes de autoridades públicas, a publicação do documento-base, a edição de 5000 exemplares de uma brochura de divulgação das propostas, e a publicação de seis números de um jornal semanal com tiragem média de 3000 exemplares

Este jornal resumia cada sessão, publicava testemunhos pessoais de participantes no processo de planeamento, população e outros convidados da redacção.

É reconhecido, todavia, até pelos órgãos do plano, que as sessões havidas não trouxeram contribuições de grande profundidade, estando em aberto a realização de nova ronda de debates, mais restritos às áreas temáticas da Cultura, Desporto, Lazer, Turismo e das indústrias de transformação.

Quanto ao processo de planeamento, talvez tivesse sido aconselhável a produção e divulgação de um diagnóstico prospectivo geral e sectorial profundo, para suportar convenientemente as propostas do plano e dar-lhe maior rigor prospectivo. O que não foi feito. De facto, a qualidade de um diagnóstico pode estar na base do êxito ou do fracasso do projecto de plano estratégico. E o debate público teria sido, porventura, até mais rico se acompanhado da produção de tal documento.

O envolvimento dos agentes económicos e sociais teria sido, porventura, mais produtivo do que foi. Ter-se-ia avaliado, com mais detalhe, as “estratégias dos actores”, as suas funções, meios, objectivos e projectos de actuação, os seus problemas específicos e os estrangulamentos. No que respeita ao Centro Histórico, e tendo em conta o agravamento da sua desertificação humana, o envelhecimento na base e no topo da sua população

residente, a terciarização acelerada, associada à expulsão de moradores, a degradação de uma parte significativa do tecido físico, a especulação imobiliária, a paralisia de certo comércio local tradicional, este estudo teria permitido esclarecer melhor certas prioridades de actuação nestes domínios, no plano dos objectivos específicos.

Também quanto ao “estado do município”, no que respeita aos constrangimentos, competências, atribuições e recursos, a multiplicidade, dimensão e complexidade das funções, papel desempenhado pelos órgãos autárquicos e estrutura organizacional municipal, importaria avaliar as suas disfunções, necessidades de reformas e alterações pontuais e de fundo.

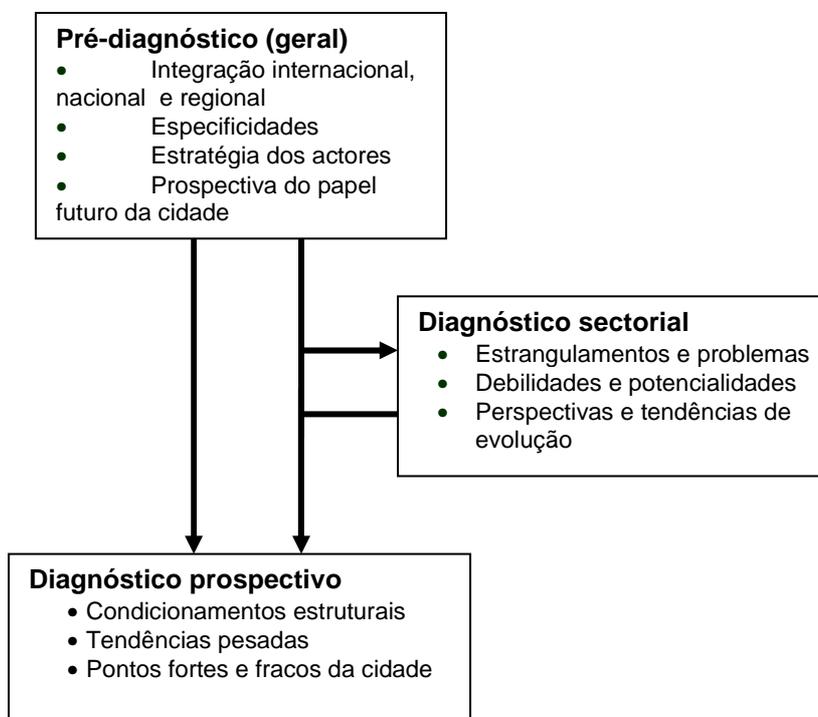
Isto não quer dizer que os intervenientes no plano, em particular a Câmara Municipal, não tenham uma noção do terreno que pisam. Mas ter-se-ia melhor conhecimento do sistema urbano e porventura aberto frentes de debate mais enriquecidas (Silva, 1995, 129-134)

1.4.3. O diagnóstico

Importa relembrar que a qualidade do diagnóstico pode estar na origem do sucesso ou do fracasso de todo o processo de Planeamento Estratégico. Esta fase exige muito cuidado ao nível do rigor técnico, grau de aprofundamento e procedimento científico.

A figura seguinte permite identificar as aproximações sucessivas como método do diagnóstico.

Figura 1 – Fases do Diagnóstico para as Cidades



Fonte: Adaptado de CABRAL João 14 *tal* (1994), *Guia para elaboração de planos estratégicos para cidades médias*, p. 54

Importa referir que, o diagnóstico de uma cidade, tendo em vista a concretização do seu Plano estratégico, não requer as mesmas características que aquele que se realiza tradicionalmente para a elaboração de outro tipo de projectos. “A necessidade de generalização e integração de matérias com vista à obtenção da informação nuclear ao prosseguimento dos trabalhos exige uma metodologia específica que normalmente se baseia numa aproximação por fases ao resultado final.

Procura-se com esta aproximação sucessiva ao diagnóstico:

- ➔ Obter um resultado sistematizado, simples e essencial sem perder o acesso e o rigor que só o aprofundamento de algumas matérias, sectorialmente, permitirá fazer;
- ➔ Conjuguar correctamente os níveis macro e micro;
- ➔ Orientar e seleccionar as matérias do diagnóstico sectorial através de um pré-diagnóstico, evitando (como é frequente), o dispersar do levantamento e tratamento da informação por um número indiscriminado de assuntos sem interesse para o resultado prático final;
- ➔ Recolher organizadamente o contributo de técnicos generalistas e especializados.
- ➔ Tecnicamente esse processo exige:
 - ➔ Uma coordenação técnica de projecto clara, activa, motivada e motivadora;
 - ➔ Um núcleo duro multidisciplinar coeso e com capacidade de prospectiva;
 - ➔ A possibilidade de recurso a técnicos especializados;
 - ➔ A construção de uma base de dados especificamente estruturada que permita a avaliação permanente da caracterização e diagnóstico efectuado;
 - ➔ Rigor quantitativo e capacidade de análise qualitativa (Cabral, 1995, 52).

As características referidas são reveladoras da importância da equipa técnica principal que coordena o Plano Estratégico.

No caso particular da cidade de Évora, C. Silva (1995) recorda que, “a metodologia seguida para a elaboração do plano estratégico da cidade de Évora foi sofrendo ajustamentos ao longo do processo. Évora lançou uma instância de elaboração do plano a que chamou Gabinete da Cidade e uma Comissão de Coordenação, de carácter técnico-político, composta por doze responsáveis, dois por cada um dos organismos presentes naquele gabinete, que era composto por:

- ➔ Câmara Municipal, como agente dinamizador,
- ➔ Centro Dramático de Évora - CENDREV
- ➔ Comissão de Coordenação da Região Alentejo - CCRA
- ➔ União dos Sindicatos do Distrito Évora - CGTP/IN
- ➔ Universidade de Évora
- ➔ Núcleo Empresarial Região de Évora - NERE.

Não foi criado qualquer Conselho Consultivo do plano, que pudesse representar, durante todo o processo, um conjunto de múltiplas opiniões da cidade, em diversas áreas ou domínios do plano. Na opinião daquele autor, teria sido conveniente a sua existência, desde o princípio, e durante os quase dois anos em que a “ideia” de plano, e a sua “produção”, não saiu do núcleo de planeamento responsável. A intenção de lançar, à partida, um Conselho do plano, constava, aliás, de um “documento preliminar” de trabalho elaborado pela Câmara, no início do processo de organização.

Évora, encontrou, assim, uma solução singular, na organização e estrutura de planeamento. Não obstante a iniciativa haver pertencido ao município, este, sendo suporte e motor do plano, colocou-se, aparentemente, em pé de igualdade com os restantes intervenientes. Foi uma solução orgânica “exterior” ao município, mas com uma presença importante deste, e com apoio dos seus serviços internos” (Silva, 1995, 127).

Segundo Silva (1995), o plano estratégico de Évora, identifica sinteticamente um conjunto de debilidades, não sem relevar, em primeiro lugar, as duas questões fundamentais com que se debate a cidade, como qualquer outra cidade de média dimensão implantada em meio rural, e que são:

- 1ª. Como ultrapassar a tendência para associar o desempenho da cidade a um papel de mero pólo regional, dada a sua posição hierárquica na rede urbana regional e nacional e o nível de equipamentos e funções?
- 2ª. Como evitar que, dada a crise profunda de ajustamento estrutural que a região envolvente actualmente sofre, a cidade de Évora se transforme numa pequena ilha, porventura dinâmica, mas cercada por uma vasta área de que tende definitivamente a descolar?

De acordo com o plano, a visão convencional de cidade média aplicada aos dias de hoje reduziria Évora a um 16 ta de uma região em crise e com a qual estabelece, em muitos domínios, laços cada vez menos intensos.

Vejamos, na sequência disso, o conjunto de debilidades inventariados:

- ➔ Debilidade do tecido empresarial e fraca tradição industrial;
- ➔ Empresas maioritariamente de muito pequena dimensão;
- ➔ Fraco potencial de crescimento das indústrias presentes na região;
- ➔ Inadequação dos recursos humanos às actividades económicas;
- ➔ Fraca reprodução dos fluxos financeiros gerados a nível local;
- ➔ Inexistência da Região Administrativa;
- ➔ Carência de grandes equipamentos desportivos e culturais;
- ➔ Integração numa região com problemas estruturais e conjunturais – crise na agricultura, despovoamento e envelhecimento das populações rurais.

E quanto às potencialidades considerou-se:

- ➔ Cidade classificada como património da Humanidade;

- ➔ Existência de património histórico e cultural bem conservado e intensa vida cultural;
- ➔ Existência de Universidade;
- ➔ Existência de estabelecimentos de ensino e formação profissional diversificados;
- ➔ Qualidade do ambiente urbano;
- ➔ Parque industrial e tecnológico;
- ➔ Nível de desenvolvimento das telecomunicações avançadas;
- ➔ Existência de equipamentos de apoio à actividade económica, nomeadamente centros de inovação e transferência, sede de núcleo empresarial, Instituto Português de Qualidade;
- ➔ Existência de infra-estruturas básicas, com capacidade de resposta para os desafios de desenvolvimento a médio prazo;
- ➔ Localização estratégica relativamente às ligações com Lisboa e Madrid e boas acessibilidades (IP7, IP2, Aeródromo);
- ➔ Desempenho do papel de 17 ta regional;
- ➔ Importante centro administrativo e existência de sector terciário desenvolvido;
- ➔ Participação em projectos e redes europeias internacionais;
- ➔ Boa imagem mediática;
- ➔ Existência de cooperação institucional para o desenvolvimento;
- ➔ Associativismo local nos domínios cultural, desportivo e social;
- ➔ Existência de recursos e potencialidades naturais na região capazes de alimentar sectores produtivos importantes, como o turismo, a indústria extractiva e transformadora de rochas ornamentais, as agro-indústrias e indústrias ligadas à fileira florestal;
- ➔ Boa capacidade hoteleira.

O plano considera que a afirmação de Évora, ao longo dos tempos, se efectuou com base em duas funções fundamentais: a de capital administrativa e a de sede económica de uma região agrícola; às quais, recentemente se adicionaram outras duas: a de cidade universitária e centro histórico-cultural.

Os domínios de intervenção que o plano identifica, sugerem, como se verá mais à frente, desígnios exigentes, tensões inevitáveis. Mas esse é o caminho a percorrer, quando entre a realidade de hoje e o futuro desejado se ergue um vasto campo de incerteza e indeterminação.

O papel que a cidade de Évora terá que desempenhar é múltiplo e diversificado. Papel múltiplo porque decorre das opções estratégicas assumidas, da qualidade e intensidade das relações que se estabelecerem com a região, as outras áreas do país e no plano internacional, considerando mesmo que essas relações vão reflectir as opções e ao mesmo tempo condicionar o leque de possibilidades de desenvolvimento da cidade.

No plano do aprofundamento e diversificação das relações de integração já existentes actualmente o plano estratégico propõe que o conceito de pólo regional deva ser repensado. Assim, não obstante ter que se ter presente que Évora será sempre um pólo natural da área em que se localiza, mesmo que essa situação não se deva tanto a mérito próprio da cidade (pela qualidade e diversidade dos equipamentos e serviços que possui ou presta) mas antes à fragilidade da região, é necessário erradicar do conceito de pólo regional qualquer intenção de hegemonia regional (Geoideia, 1993). Neste domínio, a afirmação da cidade deve efectuar-se tendo como referência os seguintes aspectos:

- A centralidade de Évora e os equipamentos e funções existentes garantem a ocorrência de limiares mínimos de massa crítica impossíveis de serem alcançados noutras localidades da região;
- O desenvolvimento da cidade impõe estratégias de cooperação com outros centros da região, numa óptica de funcionamento em rede que proporcione estruturas multipolares (não só o exemplo da colaboração recente da Universidade de Évora com os politécnicos de Beja e Portalegre, como outras acções coordenadas inter-municípios ou outros agentes socioeconómicos);
- A crise profunda que a área envolvente actualmente reflecte e as tendências de centrifugação e consequente perda de coesão interna que acompanham essa crise, tornam imprescindível uma solidariedade activa de Évora com a área envolvente, no sentido de repor e garantir a necessária integração territorial. (Geoideia, 1993).

Ainda de acordo com Silva, (1995) foram identificadas oportunidades e ameaças decorrentes de uma maior aproximação funcional às vizinhas regiões espanholas, segundo o plano, estando identificadas, sugerem que Évora (e o lado português em geral) apenas beneficiará significativamente dessa maior permeabilidade fronteiriça se conseguir preparar uma estratégia alargada (do ponto de vista dos actores e das sub-regiões envolvidas) e ofensiva (com objectivos bem definidos e concertados) que confirmem um estatuto equilibrado ao relacionamento entre os dois lados da fronteira. A não ser assim, essa permeabilidade constituirá mais um factor de segmentação e centrifugação das potencialidades e dos recursos locais. A recente cooperação cultural entre o município de Badajoz e Lisboa, “saltando” por cima das cidades alentejanas, é um factor a ter em conta, no futuro, sobretudo pelo efeito de tenaz que se manifesta com o maior dinamismo e atracção das regiões fronteiriças do lado espanhol e da área metropolitana de Lisboa.

O plano considera que a participação de diversas instituições de Évora, em redes internacionais (Universidade, Câmara Municipal, CCRA, e, de alguma forma, o CENDREV e a União dos Sindicatos) é ainda pouco estruturada e evidencia sobretudo a dificuldade de se encontrar, localmente, um número suficiente de protagonistas disponíveis, qualificados e eficazes e, de meios financeiros, reflexo de regiões com tecidos produtivos frágeis.

Aos aspectos focados, da crescente permeabilização das fronteiras e da presença em redes internacionais, considera o plano que se devem adicionar as transformações decorrentes da criação das infra-estruturas estruturantes de Alqueva, A6, IP7 e IP2, e os projectos de terminal de carga geral do porto de Sines e do terminal de carga geral do aeródromo de Beja.

O plano não ignora, ainda, aquilo a que chamou de “alterações (im)prováveis”. E diz-nos que, no quadro de possibilidades de inserção geo-estratégica da cidade de Évora, a maior incógnita prende-se com o futuro relacionamento desta cidade (e região envolvente) com a Área Metropolitana de Lisboa. O cada vez maior encurtamento da distância/tempo, entre Évora e Lisboa, a eventual redinamização económica da península de Setúbal, a construção, para 1998, da nova ponte do rio Tejo, no Montijo, a requalificação da zona oriental de Lisboa (Expo-98) e a provável transferência do aeroporto internacional de Lisboa para a margem sul, são factores de impactes significativos sobre Évora. Neste contexto, poderá ser legítimo afirmar que Évora tenderá a integrar-se num espaço organizado a partir de Lisboa e, a ser assim, podemos estar perante uma nova fonte de segmentação e centrifugação da realidade da cidade e da sua área envolvente (Silva, 1995, 93).

1.4.4. Objectivos estratégicos do plano

O processo de definição de objectivos para o Plano e para a cidade constitui o primeiro exercício de índole essencialmente criativa e estratégica. Normalmente o período para a sua realização segue-se imediatamente à conclusão do diagnóstico.

Segundo Cabral (1995), “tal prática, adoptando um método meramente sequencial, poderá prejudicar a interactividade necessária entre os dois processos. A análise e diagnóstico não deverão se vistos como um fim em si, mas como uma forma de conhecimento do universo onde se pretende intervir. Assim, a rede de objectivos deverá também ser definida progressivamente, ao longo desta primeira fase do Plano, sendo desejável proceder periodicamente à sua reapreciação, alteração e aprofundamento, à medida que o diagnóstico é também aperfeiçoado (aproximações sucessivas)” (Cabral, 1995, 53.).

1.4.4.1. Ideias-chave e estratégias de intervenção

A formulação dos quatro grandes objectivos estratégicos, de que nos ocuparemos a seguir, partem da identificação pelo Gabinete da Cidade de seis ideias-chave para mobilizar a cidade:

1. Évora, cidade cultural, património da humanidade;
2. Évora, cidade universitária;
3. Évora, cidade aberta à inovação;
4. Évora, cidade com qualidade ambiental;
5. Évora, cidade solidária;
6. Évora, cidade internacional e de congressos.

1.4.4.2. Um objectivo geral:

Criar uma atmosfera cultural e inovadora capaz de transformar Évora numa cidade socialmente justa, com prestígio internacional e bem integrada na sua região.

Façamos, então, o percurso pelo conteúdo do plano, transcrevendo os quatro grandes domínios considerados estratégicos e os objectivos específicos que lhes conferem substância:

1.4.4.3. Quatro estratégias de intervenção e quinze objectivos específicos:

Apresenta-se seguidamente por cada estratégia, os objectivos específicos que lhe foram associados.

1ª - Consolidação dos factores de identidade e pertença territorial;

- Desenvolver o espírito de cidadania e de relacionamento na vida urbana
- Redescobrir a cidade, a sua história e a sua vocação académica
- Promover a imagem e as potencialidades da cidade

2ª - Melhoramento e valorização da qualidade ambiental e condições de vida;

- Generalizar a qualidade do ambiente urbano
- Valorizar e (re)criar o património construído
- Encorajar as actividades culturais e científicas e a criatividade artística
- Promover a solidariedade e a integração social

3ª - Criação de uma base económica sustentável;

- Diversificar as actividades económicas e introduzir padrões de qualidade
- Expandir as capacidades de educação, da formação profissional, da ciência e da tecnologia
- Consolidar redes de equipamento e apoio à actividade económica
- Promover a economia de Évora nos mercados internacionais

4ª - Intensificação e consolidação dos processos de integração em espaços mais vastos

- Reforçar os elos existentes com a área envolvente
- Intensificar a cooperação interurbana com os centros vizinhos
- Reforçar as relações no espaço ibérico
- Cultivar a abertura de Évora ao mundo (Cabral, 1995, 53).

Importa relembrar que, a definição dos objectivos é uma tarefa desenvolvida pelo “núcleo duro” da elaboração do Plano, coincidente parcial ou totalmente com o respectivo “grupo de prospectiva” (grupo técnico político).

As propostas elaboradas serão testadas tecnicamente pelo processo interactivo descrito (sub-ponto 2.2), sendo política e publicamente avaliadas através do sistema de participação do Plano.

Figura 2 – Plano Estratégico de Évora: Condições de desenvolvimento urbano – Um modelo analítico



Fonte: Adaptado de CABRAL João et tal, *Guia para elaboração de planos estratégicos para cidades médias*, 1995, 54

Neste ponto desenvolvemos as características do modelo de Planeamento Estratégico para uma “cidade média”, no caso concreto da cidade de Évora. No ponto seguinte debruçar-nos-emos sobre o processo de planeamento estratégico de uma metrópole: O Plano Estratégico da cidade de Lisboa.

2. SÚMULA DO PE DA CIDADE DE LISBOA -ANTECEDENTES DO PLANO ESTRATÉGICO-

2.1. Esclarecimentos iniciais

A cidade de Lisboa apresentava nos anos 90 “um inegável dinamismo”. Os investimentos nos sectores de serviços e do imobiliário induziram uma significativa renovação na face da cidade e uma assinalável dinâmica construtiva.

Conforme consta no Plano Estratégico de Lisboa (PEL), (1992), “os trabalhos em curso nas infra-estruturas viárias e na estrutura verde, vão melhorar, significativamente, as condições de circulação e o ambiente da cidade. A construção de habitações sociais e a reabilitação urbana também sofreram um forte impulso. E desenvolveram-se ambiciosos projectos de qualificação de importantes zonas da cidade.

Mas estes aspectos não devem fazer esquecer realidades históricas que permanecem. Lisboa perdeu, na última década, uma parte significativa da sua população. Essa quebra foi particularmente elevada nas áreas centrais da cidade. O congestionamento do trânsito, face a um atraso (de décadas) de infra-estruturas, da insuficiência de transportes e do rápido aumento do parque automóvel, continua a agravar-se. A degradação das condições de alojamento e do parque habitacional é visível em zonas consideráveis da capital. O espaço público é escasso e permanece o défice de equipamentos sociais e desportivos. Faltam também as infra-estruturas e os adequados serviços de apoio às actividades económicas” (PEL, 1992, 5).

Face ao exposto, constata-se que “Lisboa ferve de actividades, iniciativas e investimentos, mas envelhece e despoeva-se”.

“Após décadas de ausência de uma reflexão sistemática sobre a cidade e o seu futuro, chegámos ao Plano Estratégico de Lisboa (PEL) – o resultado de uma substancial experiência acumulada, num processo em que se ouviram os principais agentes da cidade, e se desenvolveram estudos fundamentais de opções e das linhas estratégicas para o futuro” (PEL, 1992, 5).

2.2. O processo de planeamento estratégico de Lisboa

A elaboração do plano estratégico de Lisboa assentou, essencialmente, no facto de o município não dispor de uma política urbanística coerente para a cidade. Os instrumentos existentes em 1990 (O PGU, elaborado nos fins de 60 e aprovado somente em 1977, o Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, de 1959 e o conjunto de estudos urbanísticos avulsos) estavam desadequados face à situação de Lisboa, sobretudo em época de grandes e aceleradas transformações que a cidade e a região

atravessam, e perante as perspectivas, compromissos e realidades actuais decorrentes da integração europeia.

Após ter criado a Direcção de Planeamento Estratégico, ter procedido à reavaliação de grandes planos e projectos, em apreciação nos seus serviços, e à elaboração e aprovação de um conjunto de normas interpretativas e integradoras de lacunas do plano geral de urbanização, é apresentado à cidade, e aprovado pela Câmara, em 14 de Agosto de 1990, um documento cuja decisão abre caminho a um processo de planeamento estratégico para a cidade, que integraria o Plano Estratégico, o novo Plano Director Municipal e diversos Planos de Pormenor para as zonas urbanas críticas da cidade.

A decisão foi suportada por um documento, contendo, de forma desenvolvida, os “Objectivos, Bases, Metodologia e Calendários” para a elaboração dos instrumentos de planeamento necessários, elaborado pela equipa da Direcção de Planeamento Estratégico, com apoio técnico exterior à autarquia.

O Plano Estratégico foi, assim, elaborado entre Outubro de 1990 e Maio de 1992, aprovado pela Câmara em 9 de Junho de 1992 editado e apresentado publicamente em 28 de Outubro do mesmo ano.

Em inícios de 1993 foi constituído formalmente o Conselho do Plano Estratégico de Lisboa (CPEL), órgão de consulta do presidente da Câmara Municipal, integrando 100 personalidades em representação das principais organizações sociais, económicas, culturais e profissionais da cidade, e 35 outras a título individual.

A Direcção de Planeamento Estratégico, sob a liderança directa da presidência da Câmara Municipal, foi incumbida da missão de proceder à elaboração dos novos instrumentos de planeamento e gestão municipais.

Esta opção foi tomada após ponderação das vantagens e inconvenientes em elaborar o plano com base numa equipa interna, ou a do recurso a uma empresa de consultadoria externa. Foi considerado na altura que um processo participativo e interaccionista de planeamento estratégico municipal requeria que a unidade de coordenação da sua elaboração se integrasse na orgânica municipal, directamente dependente do presidente da autarquia (PEL, 1992).

Importa assinalar que a elaboração do PEL teve o apoio metodológico da equipa do Plano Estratégico de Barcelona.

Do ponto de vista metodológico o plano, na sua elaboração, seguiu um processo vincadamente progressivo e interactivo de diagnóstico de:

- Debilidades/potencialidades;
- Oportunidades/ameaças.

Exercício que permitiu a determinação dos seguintes itens:

- Objectivos
- Estratégias

➔ Acções

As bases do processo de elaboração, explicitadas logo em Agosto de 1990, tiveram origem no modelo de planificação estratégica da Harvard Business School com diversas adaptações nas experiências de planificação estratégica aplicadas a entidades territoriais.

O modelo aplicado a Lisboa, ao contrário de Barcelona (que se tratou de um Plano de Desenvolvimento Económico e Social), pôs o acento tónico na dimensão identidade sócio-urbanística. A equipa de planeamento justifica esta opção, no processo de trabalho, com o facto de pretender o plano estratégico promover as transformações modernizadoras da cidade, salvaguardando, nesse processo de mudança, os elementos de uma singular identidade urbana, histórica e cultural da cidade, os tecidos e conjuntos urbanos, orografia, a ligação cidade-rio a salvaguardar, a estrutura sócio-urbanística dos bairros residenciais, antigos e novos, etc.

O processo de produção do plano compreendeu cinco fases:

1ª Fase – 6 meses:

- ➔ Diagnóstico de debilidades e potencialidades
- ➔ Identificação das linhas previsíveis de desenvolvimento

2ª Fase – 6 meses:

- ➔ Aprofundamento técnico e institucional das linhas de desenvolvimento
- ➔ Condicionamentos, factores e meios

3ª Fase – 3 meses:

- ➔ Ponderação de diagnósticos e propostas
- ➔ Selecção de estratégias, acções e objectivos

4ª Fase – 3 meses:

Elaboração do projecto de documento final:

- ➔ Objectivos estratégicos
- ➔ Políticas e programas municipais
- ➔ Acções gerais recomendadas
- ➔ Meios e estruturas de implementação

5ª Fase – 3 meses:

- ➔ Divulgação, discussão e aprovação do documento final
- ➔ Documento final.

O diagrama que mostra este encadeamento do trabalho e respectivas interdependências pode ser visto no ponto 8 deste trabalho (Metodologia de Faseamento do PEL)

Este esquema de trabalho sintetiza um processo de selecção progressiva dos principais objectivos e projectos, com vista a encontrar recursos que potenciam as forças do desenvolvimento urbano, por um lado e, na redução das fraquezas existentes, por outro.

Tal como destacamos no caso de Évora, observemos agora os órgãos do plano:

- ➔ A função de liderança do processo foi exercida pela presidência da Câmara;

- ➔ A Direcção de Planeamento Estratégico assegurou a coordenação técnica e administrativa da elaboração do plano;
- ➔ Foi criado um Grupo de Diagnóstico e Prospectiva, integrado por 18 especialistas de diversas áreas técnico-científicas e individualidades de sectores políticos e profissionais diversificados, no âmbito do qual foi produzida a “reflexão estratégica” sobre o “estado da cidade”, os objectivos, vias, forças e meios para o respectivo desenvolvimento prospectivo (Ferreira, 1994).
- ➔ Foram criados (informalmente) Conselhos Consultivos representativos dos diversos sectores sociais, económicos e culturais da cidade (organizações empresariais e financeiras, organizações sindicais, instituições científicas e universitárias, associações ambientais, etc.).

Existe, actualmente, em funcionamento, junto da Direcção de Planeamento Estratégico, um núcleo operativo técnico como Observatório do Plano.

Para a Câmara Municipal, o Plano foi encarado como um processo de diálogo, cooperação e concertação, com vista a criar consensos sobre os objectivos e as formas práticas de os realizar (partenariado, inclusive). Daí que se haja entendido que o plano não é um fim em si mesmo, mas um projecto partilhado pela cidade, que teve vários níveis de coordenação, com um nível de envolvimento desigual, mas satisfatório, na opinião dos responsáveis.

Os quatro níveis essenciais de coordenação foram os seguintes:

- i. Pelouros da Câmara e Serviços Municipais;
- ii. Municípios da Área Metropolitana;
- iii. Agentes económicos, sociais e culturais;
- iv. Organismos da administração central e empresas públicas de transportes e serviços (Metro, caminhos de ferro, abastecimento de água, etc.).

A equipa do Plano considera que desempenhou papel fundamental o Grupo de Diagnóstico e Prospectiva.

Ao nível interno da Câmara, considerou-se, na metodologia proposta para o desenvolvimento do processo de planeamento, que esta não era uma tarefa de um serviço específico, especialmente criado para o efeito, mas sim de todos os pelouros, ainda que com graus diferentes de envolvimento.

Com as autarquias da Área Metropolitana foram estabelecidas formas regulares de contacto/coordenação, bilaterais e multilaterais, para o equacionamento e resolução coordenada de problemas comuns e similares, com a constituição de uma Mesa Política (presidentes de Câmara) e Mesa Técnica (técnicos de serviços municipais), processo antes experimentado em projectos de infra-estruturas rodoviárias, e que igualmente se justificava no plano estratégico e quanto ao acompanhamento do Plano Regional de Ordenamento da Área metropolitana.

As Juntas de Freguesia da cidade (53 no total), também puderam assumir o seu papel, na participação do processo de planeamento.

Um processo deste tipo é algo complexo, uma vez que coloca problemas de articulações nem sempre fáceis de concretizar. Não obstante as dificuldades que encerra, foi considerado que a dimensão participação nas suas vertentes de diálogo, cooperação, concertação e contratualização foi uma das privilegiadas, do ponto de vista metodológico e uma aposta conseguida, para os responsáveis. Este processo, iniciado de forma informal, evoluiu, progressivamente, para modalidades mais organizadas e alargadas de Consultas e Debates, até se institucionalizar, na fase de implementação do Plano, no Conselho do Planeamento Estratégico, com atribuições de órgão de consulta e integrando 7 Grupos de Trabalho, com a missão de acompanhar e apoiar a realização e revisão do PEL, missões que se alargaram, mais recentemente, à apreciação do Plano de Médio Prazo da Câmara Municipal para 1995-98.

Importa destacar, pela sua importância, neste trabalho, quais os aspectos metodológicos que permitiram dar corpo ao conteúdo do plano.

2.3. Metodologia adoptada no plano

Assim, o diagnóstico do “Estado da Cidade e do Município”, para formulação dos objectivos, estratégias e acções do Plano Estratégico de Lisboa, processou-se através dos seguintes mecanismos de actuação:

- Reflexão estratégica, no âmbito do Grupo de Diagnóstico e Prospectiva, constituído por 18 especialistas e individualidades conhecedores da cidade, funcionando em *brain-stormings* periódicos. Este Grupo foi apoiado por um secretariado técnico que reuniu a informação base e preparou documentos de trabalho e de avanço;
- Estudos e planos urbanísticos no âmbito da elaboração do Plano Director Municipal (PDM) e do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROTAML), a decorrer em simultâneo.
- Estudos sectoriais (Indústria, Terciário, 26 tal-Urbanístico, Identidades de Lisboa, Turismo, Sistema de Ensino e Investigação) definidos, após uma primeira fase dos trabalhos, para aprofundar o conhecimento de áreas estratégicas ou problemáticas.
- Reuniões de informação e debate, com as organizações económicas, sociais, culturais e os operadores da cidade, por áreas de actividades (Sector Financeiro, Associações Empresariais, Universidades e Investigação e Tecnologia, Associações Ambientalistas e de Defesa do Património, Organizações e Operadores Culturais, Habitação).

Tratou-se, assim, de conjugar diferentes níveis de trabalho reflexão estratégica, estudos técnicos de aprofundamento, estudos urbanístico-espaciais e de sujeitar as respectivas conclusões a debates temáticos com os principais agentes interessados.

A elaboração do diagnóstico processou-se de forma progressiva, com sucessivos momentos de síntese e de aprofundamento, conjugando, interactivamente, estudos técnicos com reflexão participativa (PEL, 1992).

Finalmente, no decurso do processo, foram elaborados diversos relatórios de progresso e relatórios sectoriais, bem como um Relatório Síntese que continha as seguintes análises:

- Análise Interna: Lisboa no Limiar do sec.XXI – O que é, o que faz, que tendências de evolução?
- Análise Externa: i) Lisboa no Sistema de Cidades Europeias; ii) A envolvente externa; iii) Síntese de Debilidades e Potencialidades e, iv) Linhas de Desenvolvimento.

Simultaneamente, era elaborado um Relatório de Progresso do Plano Director Municipal, sistematizando o “Modelo Urbano e as Estratégias Urbanísticas para Lisboa-1993/2003”

3. SÚMULA DO PE DE VENDAS NOVAS

Para apresentação deste processo transcrevem-se e comentam-se seguidamente alguns excertos retirados da publicação emitida pela C.M. de Vendas Novas para divulgação do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas.

O documento encontra-se estruturado como segue:

- Apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas (pelo então presidente da C.M.V.N. (João Teresa Ribeiro)
- Metodologia de elaboração do plano
- Processo de participação
- Estratégia de desenvolvimento de Vendas Novas
- Políticas por domínio estratégico
- Os projectos
- Financiamento e execução do plano
- Marketing do plano
- Sistema de gestão do plano estratégico

3.1. Apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas (pelo então Presidente da C.M.V.N. (João Teresa Ribeiro)

Na Apresentação do PEDVN, João Teresa Ribeiro esclarece o leitor sobre: i) o desígnio do processo; ii) A riqueza e a grande importância do Plano Estratégico para a população de Vendas Novas; iii) Condições para o êxito e cumprimento do Plano Estratégico, e a terminar expressa um agradecimento e apelo / convite para participação na execução do plano.

Das linhas escritas neste ponto transcreve-se o seguinte excerto:

O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas tem por finalidade e por objectivo geral / ideal “ajudar a transformar Vendas Novas num concelho cada vez mais solidário, culto, desenvolvido, atraente e melhor para viver”.

O citado Plano Estratégico aprovado, aponta metodologias, estratégias, orientações, caminhos, propostas, programas, projectos e acções, cuja implementação e execução concreta irão certamente ajudar a materializar aquele seu objectivo.

A riqueza e a grande importância do Plano Estratégico para a população de Vendas Novas, decorre das razões que seguidamente se explicita:

Primeira, é o resultado de um amplo e empenhado processo de participação, que durou dois anos, motivou e envolveu a população, actores e agentes de desenvolvimento concelhios e regionais, públicos e privados, quer individualmente considerados quer organizados através das mais diversas formas de participação, que tornou o Plano Estratégico propriedade e pertença de todo o concelho e não apenas as suas instituições e entidades.

Segunda, porque contém designadamente:

- ➔ Uma descrição resumida da estratégia para Vendas Novas, englobando uma síntese do diagnóstico efectuado, uma indicação e descrição dos objectivos, geral e estratégicos, de desenvolvimento de Vendas Novas e um quadro síntese da estratégia a prosseguir;
- ➔ Uma sistematização das estratégias sectoriais a implementar, através da organização de “dossiers de política por domínio estratégico de desenvolvimento”, correspondentes a cada um dos Grupos de Discussão Temática, a saber: i) Actividade industrial, logística, e infra-estruturas de comunicação; ii) Ordenamento do território e qualificação urbana; iii) Comércio, serviços e turismo; iv) Sector agro-floresta e, v) Áreas sociais e cultura
- ➔ Uma descrição dos projectos incluídos no respectivo Plano Estratégico devidamente hierarquizados, de acordo com a sua importância para a viabilização e realização da estratégia de desenvolvimento estabelecida, num conjunto de informação devidamente estruturada que foi classificada de “dossiers de projectos”.
- ➔ Uma previsão de financiamento e de execução do Plano Estratégico através dos respectivos plano de financiamento e programa de execução com a indicação das suas várias componentes – montante financeiro do investimento, distribuição por entidades, por fontes de financiamento e por ano e cronograma de execução.
- ➔ ...
- ➔ A estrutura institucional de gestão do Plano Estratégico (Gabinete do Plano) que terá a complexa e difícil missão de criar as condições necessárias e indispensáveis à implementação e à viabilização de uma boa taxa de execução do Plano Estratégico, através de acções e iniciativas de sensibilização, de representação, de persuasão, de mobilização e de fazer sugestões, reivindicações e recomendações aos diferentes agentes locais e regionais e às várias entidades institucionais e locais, regionais, nacionais e comunitárias.

Terceira, é (deverá ser) uma referência obrigatória e um guia para a acção e intervenção de todos os agentes e entidades que pretendem efectivamente “ajudar a transformar Vendas Novas num concelho cada vez mais solidário, culto, desenvolvido, atraente e melhor para viver” e muito em especial de todas as entidades institucionais, Governo e todos os seus serviços desconcentrados e órgãos autárquicos do concelho, que têm obrigações e responsabilidades, constitucionais e legais, de intervir directamente no território de Vendas Novas e promover o seu desenvolvimento sustentável em benefício do bem estar das respectivas populações – única razão de ser da sua existência.

3.2. Condições para o êxito e cumprimento do Plano Estratégico

O êxito do plano estará dependente da vontade, da parceria, da cooperação e da solidariedade de todos os agentes e entidades, públicas e privadas que têm responsabilidade no apoio, no co-financiamento e na execução dos projectos e acções de desenvolvimento contidas no Plano, em particular do Poder Central (Governo e seus serviços), dos Gestores e Unidades de Gestão do III QCA / PORALENTEJO e do Poder Local (Órgãos Autárquicos do Concelho).

Pois tais instituições são responsáveis por 85,5% (16 650 800 contos) do financiamento do investimento total do Plano que é de 19 414 000 contos distribuídos pelos seus 80 projectos e cujo horizonte temporal de execução é de uma década: 2001 a 2010.

...

Atendendo ao exposto, podemos concluir que só será possível cumprir o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas se todas as instituições e entidades executarem os projectos, acções e iniciativas que lhe estão atribuídos pelo Plano, em especial:

- a) se o governo, qualquer que seja(m) a(s) força(s) política(s) que o sustente(m) em termos partidários e institucionais, tiver a vontade, a coragem, o bom senso e a inteligência para utilizar o PIDDAC/Orçamento do Estado anual e os recursos financeiros afectos ao actual III QCA na realização de uma verdadeira política activa de combate e de correcção efectiva das desigualdades de desenvolvimento, e conseqüentemente, de promoção e de concretização da coesão económica e social entre os diferentes Concelhos e Regiões do País conforme determina a própria Constituição da República.
- b) se a própria Câmara Municipal assumir efectivamente as responsabilidades que lhe estão atribuídas, fazendo o esforço financeiro que lhe é exigido pelo Plano Estratégico, durante os dez anos da sua execução e vigência.

Pois são estas duas instituições (Governo e Municipal) que estão atribuídas as responsabilidades de financiar 85,8% do total do investimento no Plano em apreço.

...

(João Teresa Ribeiro, Apresentação do PEDVN)

...

3.3. Metodologia para a elaboração do Plano Estratégico

De acordo com o texto publicado pela CMVM assentou nas seguintes apostas:

- A utilização de uma abordagem claramente estratégica e prospectiva;
 - Um envolvimento contínuo e programado dos “actores” no processo do Plano;
 - A criação de “fóruns” temáticos de discussão e participação na elaboração do plano
- (p. 16)

Incluiu-se desde o início do processo de planeamento estratégico da cidade e concelho de Vendas Novas, a utilização das ferramentas inerentes às metodologias de planeamento estratégico, que garantiram que este se revestisse de um carácter inequivocamente:

- Prospectivo: contendo uma visão a longo prazo, e que de forma voluntarista contribua para o aproveitamento eficaz das oportunidades que se depararão ao território e para a minimização das ameaças internas e externas ao sistema, que sobre ele se farão sentir;
- Participado: prevendo um desenvolvimento metodológico que permitiu conhecer e incorporar a vontade dos diferentes intervenientes e beneficiários do desenvolvimento urbano e municipal, e através disso os sensibilizou e mobilizou para as tarefas de implementação do Plano;
- Integrado: prevendo formas de articulação entre os domínios económico-social e territorial do desenvolvimento, e entre as diferentes componentes do planeamento necessárias à compreensão e intervenção na referida área; procedendo a uma integração quer ao nível territorial ou das várias escalas de análise espacial, quer temporal, recorrendo sempre que necessário a análises de âmbito retrospectivo e prospectivo;
- Selectivo: dos domínios analisados e aprofundados, das acções levadas a cabo para atingir os fins desejados e dos meios financeiros a utilizar.

Assim, procedeu-se a uma análise preliminar, integrada e prospectiva da inserção da área em estudo no seu contexto exterior, a nível regional, nacional ou internacional, que possibilitou a escolha dos Domínios Estratégicos de Desenvolvimento, enquadratório das análises sectoriais elaboradas.

Foi também essencial a audição sistemática dos principais actores de Vendas Novas, no sentido de conhecer as suas estratégias individuais, a avaliação da área de intervenção e expectativas relativamente ao futuro, e proceder à necessária motivação para a participação no Plano.

A determinação de um diagnóstico prospectivo rigoroso, tendo em conta as principais ameaças que se colocarão ao desenvolvimento da cidade e respectivo concelho, as oportunidades que se irão deparar ao território em questão, e as principais especificidades funcionais que este poderá desfrutar num futuro próximo às várias escalas territoriais, constituiu etapa fundamental da elaboração deste estudo.

A selecção, hierarquização e priorização das acções e projectos do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, de acordo com os objectivos e estratégia definidos, através da construção de matrizes de impacte, preenchidas em sessões técnicas multidisciplinares, constituiu também decisiva actuação de carácter eminentemente estratégico.

O envolvimento de diversos actores locais e regionais na fase de elaboração do Plano foi uma constante, tendo os responsáveis pelo processo partido do princípio que a participação dos actores do desenvolvimento no processo de planeamento é uma das condições fundamentais para o seu sucesso, pois, conforme acrescentam, de nada vale um bom plano se este não for levado à Prática, e para que tal venha a acontecer é necessário que os responsáveis pela sua implementação (os actores do desenvolvimento de Vendas Novas, no caso) estivessem mobilizados para o efeito.

E tal só seria possível, se desde o início do processo do PEVDN, estes actores fossem não só directa e proficuamente envolvidos na sua realização como ainda responsabilizados pelas opções e soluções que o Plano consagra.

Esta participação foi efectiva, porque os diferentes intervenientes se confrontaram com opções que de forma clara, seleccionada e organizada, se articulavam com os seus interesses individuais.

No caso do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, esta questão da participação foi, tão fulcral para os resultados obtidos quanto a própria qualidade da direcção técnica do estudo.

Assim especificamos algumas questões da metodologia de envolvimento dos actores do desenvolvimento da cidade e concelho de Vendas Novas, no contexto deste Plano:

- A realização, numa fase inicial do trabalho, de entrevistas aos principais actores, no sentido não só de fazer uma sua caracterização breve e conhecer a respectiva estratégia individual como ainda proceder a uma prévia avaliação da Área de Intervenção na óptica da entidade que representavam;
- A execução também numa primeira fase do estudo, de um inquérito à opinião a personalidades com interesse para o desenvolvimento sub-regional, no sentido de conhecer, por parte da sensibilidade e interesses regionais, qual a avaliação que faziam de Vendas Novas e principalmente quais as expectativas, perspectivas e principais soluções para o desenvolvimento municipal;
- A formação de um Gabinete Estratégico, englobando os principais agentes de desenvolvimento local, com capacidade para seguir o processo de elaboração do plano e para decidir periodicamente sobre as soluções que sucessivamente foram sendo escolhidas pelo plano;
- A criação de Grupos de Discussão Temática, permitindo, como veremos seguidamente com maior detalhe, a participação directa dos actores dos Domínios Estratégicos de Desenvolvimento de Vendas Novas, na elaboração do Plano;
- A produção periódica de documentos de divulgação de resultados ou propostas do Plano.

3.4. Grupos de discussão temática

Foram criados grupos sectoriais, correspondentes aos Domínios Estratégicos de intervenção do Plano, com uma função não apenas de acompanhamento do Plano mas principalmente de discussão das suas diferentes etapas e proposição de modelos e estratégias de intervenção.

Esses grupos possibilitaram não só uma participação directa dos principais actores concelhios na elaboração do Plano Estratégico, como permitiram o confronto, ao longo de todo o processo, de opções, objectivos e projectos, nos principais Domínios de intervenção na vida e desenvolvimento da Cidade e Concelho. A identificação destes grupos e respectiva composição, foi levada a cabo imediatamente após a elaboração do Diagnóstico Preliminar, através do qual se determinaram os Domínios Estratégicos do Desenvolvimento de Vendas Novas.

A participação destes grupos foi particularmente activa em quatro momentos da elaboração do Plano:

- Na elaboração e posterior discussão dos diagnósticos parcelares nas respectivas áreas de intervenção;
- Na discussão da proposta geral de Estratégias de Desenvolvimento para o seu concelho e cidade, e na avaliação do seu reflexo e impactes ao nível de cada um dos Domínios Estratégicos de Intervenção
- Na apreciação dos quadros estratégicos de intervenção, respectiva avaliação e propostas de actuação sectoriais;
- Na proposição dos projectos que consubstanciam a estratégia, sua caracterização e articulação.

3.5. Faseamento do plano

Tendo em atenção a aposta metodológica definida, foi desenvolvido um faseamento compatível das principais tarefas de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas.

Assim, no diagrama que se apresenta na página seguinte, sistematizaram-se por ordem cronológica de elaboração do Estudo, as suas principais fases e etapas de execução, tentando evidenciar as inter-relações que se estabeleceram entre a concretização dos documentos técnicos do Plano, os instrumentos de trabalho necessários à sua elaboração, e os momentos de discussão e aprovação dos trabalhos. Consideraram-se duas fases para a elaboração do estudo, uma primeira essencialmente de diagnóstico e que terminou com uma proposta de estratégia de desenvolvimento para Vendas Novas e uma segunda, de formalização do Plano Estratégico.

A primeira fase do trabalho, destinada à elaboração de uma proposta de desenvolvimento para a cidade e Concelho de Vendas Novas, compreendeu fundamentalmente 3 etapas:

- Um diagnóstico preliminar, baseado numa análise da inserção de Vendas Novas no contexto nacional e regional, e que visou essencialmente dois objectivos: i) fornecer as bases para a proposta de desenvolvimento, tendo em conta a especificidade e vocações funcionais de Vendas Novas às diferentes escalas territoriais e, ii) identificar os Domínios Estratégicos de Desenvolvimento de Vendas Novas, que deram origem aos Grupos de Discussão Temática, peça fundamental da metodologia de elaboração do Plano;
- Um Diagnóstico Prospectivo, também resultante das análises, retrospectivas e prospectivas dos Domínios Estratégicos de Desenvolvimento entretanto efectuadas, de uma avaliação da estratégia individual dos actores de desenvolvimento de Vendas Novas, e dos diagnósticos parcelares elaborados em conjunto com os diferentes Grupos Temáticos de Discussão. Efectuou-se ainda, um seminário/workshop para explicação da metodologia de trabalho a todas as pessoas envolvidas na elaboração do plano e preparação do trabalho dos Grupos Temáticos de Discussão;
- A última etapa desta fase, constou da elaboração da proposta Estratégica de Desenvolvimento de Vendas Novas, em que, tendo por base os diagnósticos elaborados, se propuseram as Grandes Linhas, os Objectivos e os Vectores de Desenvolvimento Estratégicos para a cidade e concelho de Vendas Novas.

Seguiu-se uma fase de discussão da estratégia proposta, quer com o Gabinete do Plano Estratégico, quer com os Grupos de Discussão Temática, bastante participada e profícua, uma vez que se tratava do momento determinante do Plano em termos das opções fundamentais relativamente ao futuro desenvolvimento de Vendas Novas.

A segunda fase do Estudo englobou também três etapas de realização.

- A correspondente à elaboração do denominado Quadro Estratégico de Desenvolvimento, que contém na generalidade, a reformulação da estratégia de desenvolvimento, após as discussões havidas, e uma listagem das Acções e Projectos para a concretização da estratégia adoptada.
- A elaboração do documento Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, que aprofundou e planificou a Estratégia de Desenvolvimento escolhida. Assim, para além da indicação dessa estratégia, base de opções e decisões dos diferentes actores de Vendas Novas com destaque para a Câmara Municipal, o Plano contém: i) dossiers de políticas por domínio estratégico; ii) uma caracterização fichada de todas as acções e projectos do Plano; iii) um Programa de Execução; iv) uma Plano de Financiamento; v) uma proposta de estrutura institucional para acompanhamento e gestão do Plano; vi) um dossier de intervenções estruturantes e, vii) indicações para um Plano de Marketing de Vendas

Após o período destinado à discussão do documento, seguiu-se a última etapa, em que se procedeu aos ajustamentos provenientes da discussão, produzindo a Versão Final do Plano, aprovado pelo Gabinete do Estratégico de Vendas Novas.

No quadro seguinte dá-se conta dessas etapas, inseridas no processo de planeamento e relacionadas com o respectivo conteúdo técnico, os instrumentos de trabalho e os produtos que foram concretizados.

Quadro 1 – Etapas do processo de planeamento estratégico

	ETAPAS	CONTEÚDO TÉCNICO	INSTRUMENTOS DE TRABALHO	PRODUTOS
ESTRATÉGIA	Diagnóstico Preliminar			
	Discussão			
	Diagnóstico Prospectivo			
	Proposta de Estratégia de Desenvolvimento			
Discussão				
PLANO	Quadro Estratégico de Desenvolvimento			
	Discussão			
	Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas			
	Discussão			
	Ajustamentos e Aprovação			

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, 2001

3.6. O processo de participação

Ao longo do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas (que se processou entre Fevereiro de 1999 e Outubro de 2000), no cumprimento da metodologia proposta pela equipa técnica do plano AO/Intersismet, aprovada pela Câmara Municipal de Vendas Novas, foi possível assegurar a participação de um elevado número de agentes económicos, sociais e culturais do concelho de Vendas Novas.

Igualmente, em diferentes momentos e fases do desenvolvimento dos trabalhos, às mais diversas instituições, entidades locais e regionais foi possível participar e dar o seu contributo para o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas.

As forças políticas mais representativas do concelho, CDU, PS e PSD, tiveram ocasião aos mais diferentes níveis, político/partidário e autárquico, de analisarem e contribuírem com as suas propostas para a elaboração do PEDVN.

Face a tão importantes contributos importa realçar os seguintes dados :

- Os contributos escritos dos munícipes;
- Total de presenças, que em todas as iniciativas atingiu um total de 429, em representação total de 113 entidades;
- Número de contactos no âmbito das consultas públicas, que remontou a 660 entidades e, número de ofícios enviados, calculado em 862;
- Número de pessoas, empresas industriais e comerciais que deram as suas opiniões e responderam a inquéritos e, que se cifrou em 134.

3.7. Estratégia de Desenvolvimento de Vendas Novas

Para elaboração da estratégia partiu-se dos resultados a que se chegou de acordo com os tópicos constantes no quadro seguinte.

Quadro 2 – Símula da estratégia para o desenvolvimento de Vendas Novas

TIPOS DE DIAGNÓSTICO		DIAGNÓSTICO GERAL	ACTIVIDADE INDUSTRIAL, LOGÍSTICA E INFRA-ESTRUTURAS DE COMUNICAÇÃO	ORDENAMENTO E QUALIFICAÇÃO URBANA	COMÉRCIO, SERVIÇOS E TURISMO	SECTOR AGRO-FLORESTAL	ÁREAS SOCIAIS E CULTURAIS
DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO	Pontos Fortes						
	Pontos Fracos						
DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO	Oportunidades						
	Ameaças						

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, 2001

A estratégia de desenvolvimento de Vendas Novas acolhe os objectivos estratégicos (geral, estratégico geral e, específicos) de desenvolvimento traçados em função das etapas anteriores.

3.7.1. Objectivos estratégicos de desenvolvimento

Incluem 3 tipos de objectivos: um objectivo geral, um objectivo estratégico principal, e 4 objectivos estratégicos, seguidamente especificados

3.7.1.1. Objectivo geral

Ajudar a transformar Vendas Novas num concelho cada vez mais solidário, culto, desenvolvido, competitivo, atraente e melhor para viver

3.7.1.2. Objectivo estratégico principal

Promover o crescimento económico do concelho, baseado no desenvolvimento qualificado do sector industrial

3.7.1.3. Objectivos estratégicos (específicos)

- Consolidação da vocação industrial do concelho, baseada na qualificação do parque industrial e no desenvolvimento da articulação intermodal e de transportes;
- Qualificação urbanística e desenvolvimento funcional e social da cidade de Vendas Novas;
- Desenvolvimento, diversificação, e qualificação do tecido empresarial concelhio;
- Valorização do espaço rural e dos recursos florestais do concelho

A síntese da estratégia foi transposta para um quadro tal como o que consta abaixo, no qual se conjuga os objectivos e os vectores de intervenção, o que permitiu avançar para a definição das políticas por domínio estratégico, em número de cinco, como se verá mais adiante.

Quadro 3 – Cruzamento dos objectivos estratégicos com os vectores de intervenção

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS (PRINCIPAL E ESPECÍFICOS)	OBJECTIVO ESTRATÉGICO PRINCIPAL: PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÓMICO DO CONCELHO, BASEADO NO DESENVOLVIMENTO QUALIFICADO DO SECTOR INDUSTRIAL			
	Consolidação da Vocação Industrial do Concelho, baseada na Qualificação do Parque Industrial e no Desenvolvimento da articulação intermodal de transportes	Qualificação Urbanística e Desenvolvimento funcional e social da cidade	Desenvolvimento, diversificação e qualificação do tecido empresarial concelhio	Valorização do espaço rural e dos recursos florestais do Concelho
VECTORES ESTRATÉGICOS DE INTERVENÇÃO				
MARKETING TERRITORIAL				
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DAS PARCERIAS				
EQUIPAMENTO E INFRAESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO				
INOVAÇÃO E DINAMIZAÇÃO EMPRESARIAL				
DINAMIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS				
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO				

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, 2001

3.7.2. Políticas por domínio estratégico

Os domínios estratégicos considerados no PEDVN são relembrar-se os seguintes: i) Actividade industrial, logística e infra-estruturas de comunicação; ii) Ordenamento e qualificação urbana; iii) Comércio, serviços e turismo; iv) Sector agro-florestal, e v) Áreas sociais e culturais. Por cada um destes domínios foram traçadas políticas conforme sucintamente se explicita abaixo:

3.7.2.1. Actividade industrial, logística e infra-estruturas de comunicação

- Afirmar o parque industrial como infra-estrutura de excelência para o desenvolvimento empresarial
- Incrementar a articulação intermodal de transportes
- Desenvolver e qualificar espaços de localização empresarial
- Fomentar o relacionamento institucional e as parcerias locais e regionais
- Promover a inovação empresarial e o desenvolvimento tecnológico
- Apoiar o desenvolvimento de pequenas empresas industriais e de serviços
- Definir e implementar um quadro de actuação no domínio da formação profissional
- Promover uma estratégia de marketing territorial
- Garantir elevados níveis de qualidade ambiental, na produção de espaços industriais
- Desenvolver um sistema local de informação económica

3.7.2.2. Ordenamento e qualificação urbana

- Qualificar a imagem e funcionalidade da Cidade
- Promover a activação dos mecanismos previstos para o tratamento dos resíduos (líquidos e sólidos) do concelho
- Reforçar os instrumentos de planeamento e gestão da Cidade
- Preservar as estruturas ecológicas do concelho
- Controlar a oferta de habitação na Cidade, ao nível dos custos e dos padrões de qualidade

3.7.2.3. Comércio, serviços e turismo

- Reivindicar a instalação de serviços de carácter público em Vendas Novas
- Desenvolver os transportes colectivos
- Desenvolver a oferta turística qualificada para apoio às actividades económicas e turísticas
- Qualificar e melhorar o ambiente da área comercial da cidade
- Qualificar a restauração e criar um sistema de certificação dos restaurantes
- Promover a concentração comercial no centro da cidade
- Modernizar o aparelho comercial e a gestão das empresas comerciais

- Promover o desenvolvimento do turismo rural
- Articular a estratégia de desenvolvimento turístico com os concelhos vizinhos
- Apostar na especialização gastronómica do concelho

3.7.2.4. Sector agro-florestal

- Desenvolver e qualificar o sector transformador agro-florestal
- Promover o desenvolvimento rural
- Preservar a qualidade da floresta e melhorar as práticas da sua exploração
- Apoiar e fomentar o associativismo agrícola
- Promover as produções locais
- Consolidar e desenvolver as instituições locais de apoio à actividade agrícola
- Desenvolver as práticas agrícolas de regadio

3.7.2.5. Áreas sociais e culturais

- Promover a formação e qualificação profissional
- Melhorar as condições de saúde do concelho
- Promover o desporto como factor de desenvolvimento e projecção de Vendas Novas
- Incentivar o associativismo desportivo e cultural
- Incentivar a criação cultural e artística
- Reforçar as relações de cooperação efectiva e intersectorial

3.7.3. Os projectos

São considerados os seguintes tipos de projectos:

- Projectos Estruturantes (PE)
- Projectos Estratégicos de Impacte Elevado (PEIE)
- Projectos Estratégicos de Menor Impacte (PEMI)

No plano Estratégico procede-se a uma profunda caracterização de cada um dos Projectos elencados, tendo em conta:

- Enquadramento do projecto no contexto da Estratégia do Plano;
- A descrição do Projecto e das acções nele inseridas;
- Os objectivos a atingir com o Projecto e os efeitos esperados com a sua implementação;
- Sinergias com outros projectos;
- Entidades envolvidas e responsáveis pela concretização do Projecto;
- Calendário de execução;
- Distribuição anual do investimento;
- Fontes de financiamento.

3.7.4. Financiamento e execução do plano

O volume total de investimento do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas é de 96 386 milhões de euros (19 414 milhões de contos), distribuído pelos 80 projectos que compõem o programa de investimento do plano.

Nesse volume de investimento não estão incluídos alguns projectos relativos à rede de caminhos de ferro.

A distribuição percentual do Investimento total do Plano por Domínio Estratégico de Intervenção é a seguinte:

Quadro 4 – Percentagem do orçamento atribuído aos Domínios Estratégicos de Intervenção

Ordenamento e Qualificação Urbana.....	45,5%
Actividade industrial, Logística e Infra-Estruturas de Comunicação.....	24,3%
Áreas Sociais e Culturais.....	13,4%
Sector Agro-Florestal.....	10,6%
Comércio, Serviços e Turismo.....	06,3%

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, 2001

3.7.5. Marketing do plano

O Plano Estratégico propõe desde logo desde a primeira fase dos trabalhos, o Marketing Territorial como um dos seis Vectores Estratégicos de Intervenção a accionar para a implementação do Plano.

Aí se definem também os principais atributos a que esse vector de intervenção deverá corresponder: a promoção exterior do concelho, a qualificação da imagem urbana e a promoção de produções e serviços de qualidade. Sendo assim, o objectivo central deste Plano de marketing para Vendas Novas constitui-se na projecção de uma imagem qualificada da cidade e do concelho de Vendas Novas no exterior, tendo em vista:

- A captação de um melhor investimento;
- A atracção de mais população;
- A concretização de uma maior dinâmica sócio-cultural.

Para a concretização dos objectivos propostos há que identificar, com o rigor possível, os principais elementos da política de marketing necessária para Vendas Novas ... e que são:

- Quais os eixos de intervenção fundamentais da política de marketing a empreender para a obtenção dos objectivos;
- Quais os segmentos alvo de mercado a merecer atenção relativamente aos diferentes eixos de intervenção da política de marketing propostos, e finalmente,

- Quais os instrumentos de comunicação a utilizar para fazer chegar a mensagem aos destinatários finais.

O Marketing do Plano é apresentado sucintamente no quadro que consta abaixo e compreende os três seguintes vectores: i) Eixos de intervenção da Política de Marketing; ii) Segmentos Alvo e iii) Instrumentos de Comunicação.

Quadro 5 – Súmula do Marketing do PEDVN

Eixos de intervenção da Política de Marketing	Segmentos Alvo	Instrumentos de Comunicação
Promoção do Parque Industrial de Vendas Novas	Empresários industriais Empresários Comerciais Associações Empresariais Instituições de carácter económico	Folheto de promoção do Parque Industrial Brochura de Apresentação do Parque Industrial Anúncios em revistas especializadas (economia)
Divulgação das condições de localização e acessibilidade de Vendas Novas	Investidores Industriais e Comerciais Associações Empresariais Instituições de carácter económico	Anúncios na imprensa nacional Exposição para participação em certames da especialidade
Promoção dos produtos de Vendas Novas	Empresários Comerciais Consumidores (segmentos específicos)	Participação em Feiras de âmbito nacional Realização da Feira Industrial de Vendas Novas Anúncios em imprensa especializada
Promoção da imagem de Vendas Novas	Investidores Industriais e Comerciais População Nacional População Regional (AML e Alentejo)	Vídeo de divulgação da imagem da cidade Site oficial de Vendas Novas na Internet Exposição para participação em feiras e outros eventos nacionais Edição do Livro de apresentação de Vendas Novas Promoção do Clube de Futebol como veículo de promoção de Vendas Novas
Divulgação dos eventos de carácter cultural e desportivo	População Concelhia População da AML População do Alentejo	Boletim Municipal Agenda Cultural de Vendas Novas Agenda Desportiva de Vendas Novas Anúncios nos órgãos de comunicação nacionais e estrangeiros

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento de Vendas Novas, 2001

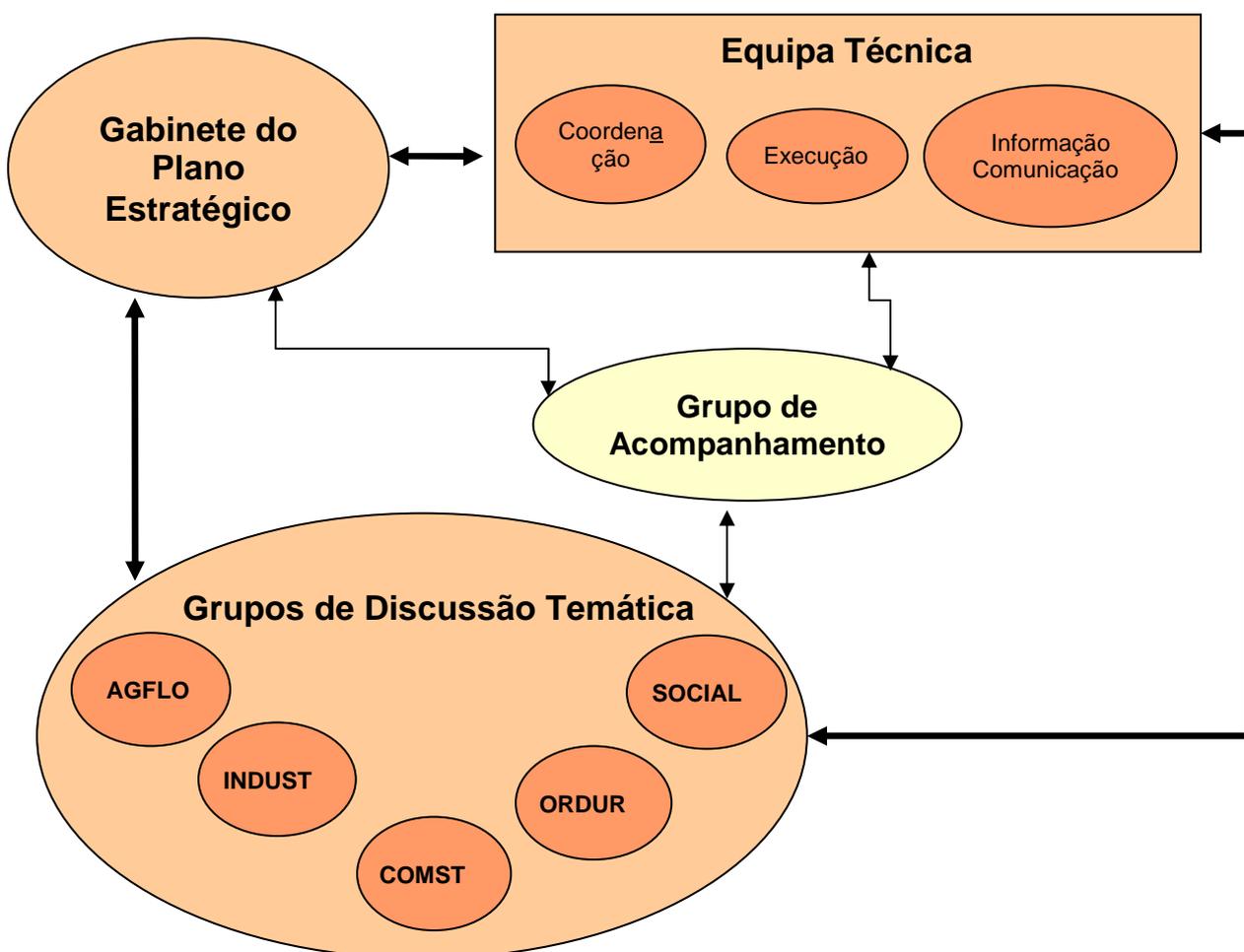
3.7.6. Estrutura orgânica de elaboração do plano

A estrutura orgânica para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Estratégicos de Vendas Novas foi constituída pelos seguintes órgãos:

- a) Gabinete do Plano Estratégico;
- b) Equipa Técnica Consultora;
- c) Grupos de Discussão Temática;
- d) Grupo de Apoio e Acompanhamento.

Na figura seguinte é apresentada esquematicamente essa orgânica alicerçada nos órgãos referidos acima.

Figura 3 – Apresentação esquemática da orgânica do PEDVN



Desde a década de 90 do século XX que algumas cidades têm vindo a adoptar em Portugal a prática do planeamento estratégico, de que são exemplos os que foram apresentados os que constam neste texto.

O autor pretendeu com este trabalho caracterizar esses documentos e dar início a uma pesquisa mais alargada sobre esta matéria, pois hoje (Julho de 2011) são já muitos os municípios (e não só as cidades) que dispõem de um tal tipo de instrumentos de intervenção.

Entretanto a nível municipal e com especial incidências nas cidades / centros urbanos encontram-se, vigentes outros instrumentos, adoptados por iniciativa local (por exemplo a Agenda 21 Local) ou por imposição do poder central (Planos Directores Municipais, Carta Educativa, Planos de Desenvolvimento Social, etc.). Uma questão que se coloca neste quadro é o da articulação entre tais instrumentos, podendo aqui diferenciar-se a situação que ocorre em pequenos municípios e a que ocorre em médios ou grandes municípios.

Por outro lado, conforme já referido, a prática da intervenção que se iniciou com este tipo de planeamento estava fundamentalmente centrada nos centros urbanos, tendo depois vindo a deslocar-se para o âmbito do município o que levanta questões novas.

É assim de todo o interesse dar continuidade a este texto de forma a que sejam abordadas essas e outras questões pertinentes, numa época em que os territórios se deparam com desafios que o planeamento estratégico permite tornar mais visíveis e contribuir para dar resposta.

- ABREU, Francisco
2002 *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial*, Lisboa, Edições Sílabo, Lda
- ANSOFF, H. Igor *et al.*
1990 *Do Planeamento Estratégico à Administração Estratégica*, São Paulo, Editora Atlas SA
- BARROCAS, Carolina A. S. C.
2002 *Planeamento Estratégico*, Évora, Universidade de Évora
- CABRAL, João *et al.*
1996 *Guia para elaboração de planos estratégicos de cidades médias*, Lisboa, ISBN, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- CAMAGNI, Roberto; GIBELLI, Maria Cristina
1993 *Strategic planning and urban marketing as instruments of competition between cities*, (comunicação apresentada no VII Workshop on Urban Strategic Planning of the Joint Programme on Regional Sciences in Southern Europe, Évora, 23-24 April), mimeografia, 8 pp.
- FERRÃO, João
1992 "O planeamento estratégico das cidades. Condições de desenvolvimento num mundo crescente global" *Eurofax*, nº 2, Novembro
- GEOIDEIA
1992 *Uma Estratégia para a Cidade de Évora*, policopiado
1993 *Construir um Futuro para as Cidades de Dimensão Média*, policopiado.
- O.A.
1996 *Guia para elaboração de planos estratégicos de cidades médias*, Lisboa, DGOTDU
- PADIOLEAU, J. G.
1990 "Un Mouvement de Rationalisation de l'Action Publique Urbaine: Le Planning Stratégique", *Politiques Publiques et Territoires*, Paris, Logiques Sociales.
- ROSETA, Helena (coord)
2009 *(Re)Habitar Lisboa: Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica – Programa Local de Habitação*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa
<http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1248428795N5xFY6fy5Ru18FM9.pdf>
- SILVA, Celino Rodrigues
1995 *Planeamento Estratégico, Natureza, Problemas, Estudos de caso*, Évora, Universidade de Évora