

António Fonseca Ferreira

Gestão Estratégica de Cidades e Regiões



FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN
Serviço de Educação e Bolsas

Introdução

“[...] o plano estratégico não pode ser encarado como um ritual metodológico, mas sim como um processo flexível visando dotar a cidade de uma estratégia consistente que proporcione notoriedade e singularidade à cidade e, sobretudo, que garanta o comprometimento dos principais actores urbanos, isto é, aqueles que têm capacidade para transformar a cidade.”

Pascual i Esteve, *op. cit.*, pág. 26

No presente capítulo, apresentamos um conjunto de definições, procedimentos e técnicas com vista a apoiar os processos de planeamento estratégico territorial e a orientar a elaboração e a avaliação dos respectivos planos. Trata-se de uma metodologia construída a partir da nossa experiência profissional e de reflexões e concepções teóricas diversas, ainda que estas sejam sempre confrontadas com as realidades. Também tivemos em conta, nesta elaboração, algumas experiências alheias, particularmente a metodologia da "Escola de Barcelona", dos seus trabalhos e reflexões, e aquelas que nos chegaram através de referências bibliográficas que serão devidamente assinaladas.

Sublinhe-se, desde já, que nenhum processo de planeamento estratégico se compadece com esquemas metodológicos rígidos. Em planeamento estratégico, não há duas situações iguais. A metodologia é um guia para a orientação dos trabalhos, mas requer uma grande flexibilidade para se adaptar às situações reais, nos domínios urbanístico, económico, cultural e do sistema de actores.

Assim, o que se apresenta neste capítulo é um conjunto de princípios e um roteiro de referência para aqueles que se iniciam nesta modalidade de planeamento cada vez mais difundida entre os gestores e os líderes das grandes organizações.

O esquema metodológico que perfilhamos e apresentamos insere-se na designada “família interaccionista” ou de “projecto de cidade”. Contudo, as nossas experiências de processos de planeamento estratégico e urbanístico levam-nos a acentuar as vertentes da participação relativamente a outras correntes filiadas nessa mesma escola.



Algumas proposições fundamentais

As proposições que aqui avançamos reforçam e complementam outras teses sobre o planeamento estratégico territorial tratadas no capítulo anterior.

1. A elaboração do plano estratégico não pode ser encarada como um fim em si, nem servir para “alinhar em modas” ou em simples operações mediáticas. O processo de planeamento estratégico tem de ser conduzido como oportunidade para pensar e construir o futuro, de forma aberta e liderante, como o instrumento fundamental para uma gestão ambiciosa e rigorosa, mobilizando os actores e os cidadãos, no quadro de um projecto de transformação qualificante da cidade ou região. De outro modo, ele acabará por fracassar.
2. Uma situação de crise, de “sensação de crise” (no sentido etimológico do termo)¹, é uma boa condição para o desenvolvimento, com sucesso,

¹ Recorde-se que a origem etimológica de “crise” é a palavra grega *krisis*, que significa mudança.

de um processo de planeamento estratégico. Crise de identidade da cidade – actividades tradicionais, imagem, carência de infra-estruturas e equipamentos, mudança funcional, descrédito do governo municipal. Nestas condições, será mais fácil “reunir” e fazer consensos com os actores na busca de caminhos e soluções para a ultrapassagem da situação de decadência ou de recessão. Situações-exemplo:

- crise de identidade: Lisboa, Rio de Janeiro, Birmingham;
- crise de adaptação: Lisboa, Barcelona;
- crise relacional: Génova.

3. Há que desmistificar o planeamento estratégico no sentido em que ele não é uma disciplina técnica complexa. Pelo contrário, deverá ser, ao nível técnico, um processo simples². Se o planeamento estratégico utiliza técnicas relativamente sofisticadas (por exemplo, as técnicas dos cenários), ele deve ser, também, um processo de uma grande simplicidade técnica e metodológica, e mesmo tentar o experimentalismo, tornar-se “uma forma de aprendizagem”. Em qualquer caso, é indispensável que os respectivos processos sejam imbuídos de um grande pragmatismo e de uma grande dose de bom senso. Também a intuição é uma qualidade requerida para a definição das estratégias.
4. No planeamento estratégico, o diagnóstico não pode consistir em fazer muitos e volumosos estudos. É preciso resistir aos diagnósticos enciclopédicos. Importa, essencialmente, fazer sínteses da informação e dos estudos existentes e confrontá-los com os actores. É, sobretudo, necessário centrar as análises nos aspectos essenciais.
5. Num processo de planeamento estratégico municipal, o que está em causa, frequentemente, é a eterna luta entre o “velho” e o “novo”. Voltar à gestão administrativa e burocrática, ou inovar, “abrir” a administração da cidade, decidir ouvindo, de forma organizada e ampla. O planeamento estratégico é um processo que visa e impulsiona a mudança: económica, social, urbanística e administrativa. Logo, tem de provocar, necessariamente, reacções, inquietações e resistências.

² Alguém disse que só as coisas simples são eficazes. Se esta “máxima” é, por regra, pertinente, é-o, sobremaneira, para o processo de planeamento estratégico.

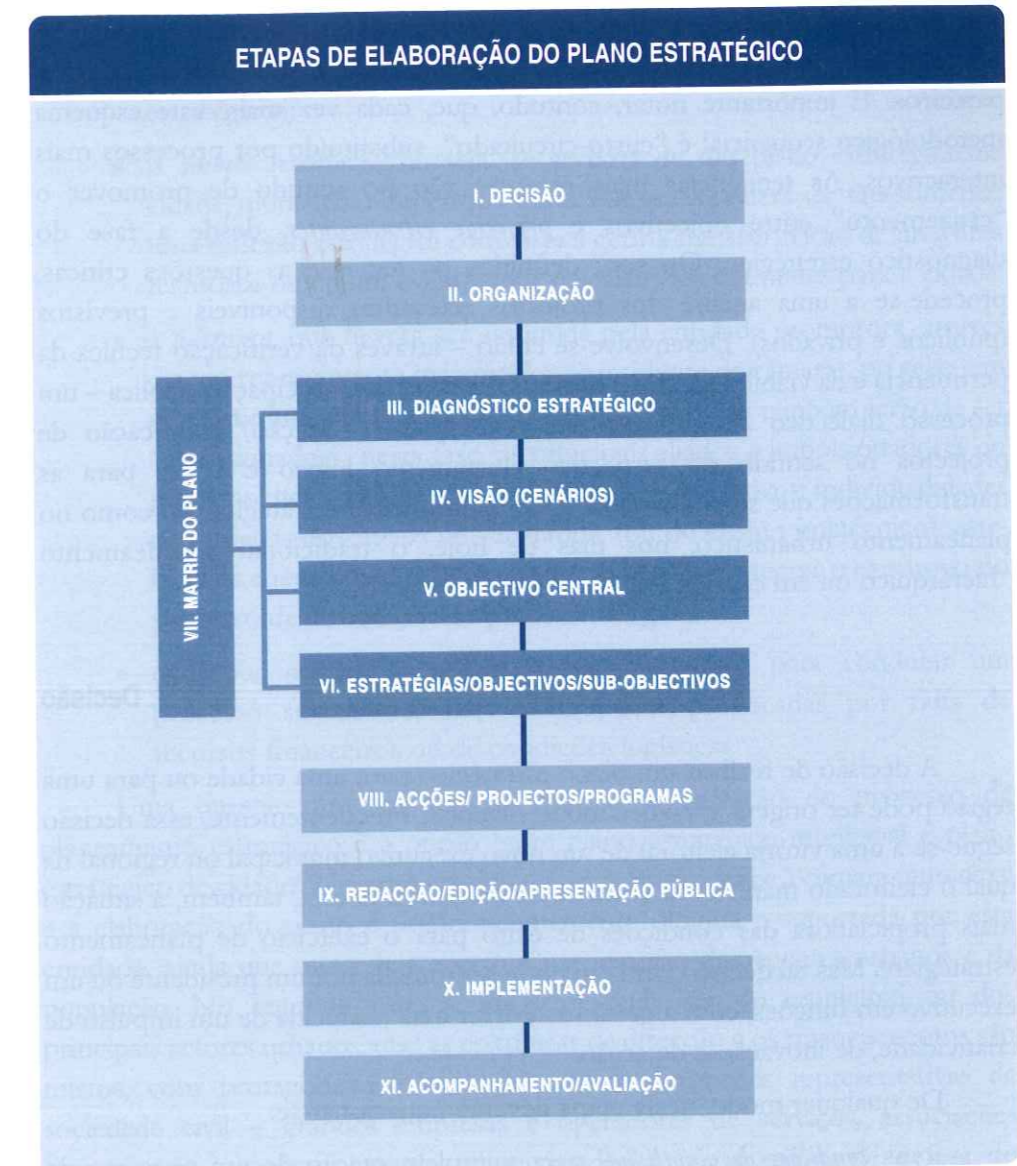
| PROCESSO DE PLANEAMENTO | | |
|--|--|--|
| FASES | CONTEÚDO | TÉCNICAS |
| DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO | O Que É O Que Faz Como se Insere | Potencialidades Debilidades Tendências de Evolução |
| VISÃO PROSPECTIVA OBJECTIVO CENTRAL | Para Onde Queremos Ir Para Onde Podemos Ir O Que Podemos Fazer | Cenários de Evolução |
| PRIORIDADES ESTRATÉGIAS | Metas Caminhos | Participação Consensualização/Concertação |
| PROJECTOS ACÇÕES ESTRUTURANTES | Projectos Acções Programas | Participação Concertação |
| RECURSOS | Financiamentos Parcerias | Diversas |
| SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO | Implementação Avaliação | Participação Indicadores Relatórios Marketing |

Etapas da elaboração do plano estratégico

Os processos de planeamento estratégico, qualquer que seja a forma que assumam, têm subjacentes na sua elaboração uma série de etapas como se ilustra no diagrama da página seguinte.

Trata-se de uma esquematização exaustiva dos passos a dar para elaborar e aplicar o plano estratégico. Esclareça-se, contudo, que na execução prática nem sempre estes passos são integralmente distintos: por vezes, agrupam-se; sobrepõem-se, parcialmente, em alguns casos; ou desdobram-se em novos itens, noutros casos.

Desde logo, as fases de *decisão* e *organização*. Antes mesmo de ser formalizada uma decisão definitiva, em certas circunstâncias, inicia-se a organização para ganhar tempo ou para testar as condições de viabilidade do processo. Também nestas fases, frequentemente, se avança com as “questões críticas” nas quais se baseará o *diagnóstico estratégico*.



A construção da *visão* e a formulação do *objectivo central* estão indissociavelmente ligadas e processam-se por ajustamentos sucessivos. E a definição das *estratégias* também decorre, por norma, paralelamente a esse exercício.

Após a conclusão do diagnóstico, recomenda-se a elaboração e a apresentação, para discussão pública, da *matriz do plano*, que integra: síntese do diagnóstico estratégico, a visão, o objectivo central e os *objectivos* e, por vezes,

também, os *sub-objectivos*. A matriz do plano constitui uma peça fundamental no processo da participação pública, de consensualização e concertação entre parceiros. É importante notar, contudo, que, cada vez mais, este esquema metodológico sequencial é “curto-circuitado”, substituído por processos mais interactivos. As tendências mais recentes vão no sentido de promover o “cruzamento” entre objectivos e *projectos estruturantes*, desde a fase do diagnóstico estratégico. Ou seja: definidos os temas e as questões críticas, procede-se a uma análise dos projectos relevantes disponíveis e previstos (públicos e privados). Desenvolve-se então – através da verificação técnica da pertinência e da viabilidade dos projectos e através da participação pública – um processo dialéctico de afinação dos objectivos e selecção/modificação de projectos no sentido do respectivo ajustamento lógico e eficaz para as transformações que se ambicionam. No planeamento estratégico, tal como no planeamento urbanístico, nos dias de hoje, o tradicional encadeamento “hierárquico ou em cascata”³ já não faz sentido.

I. Decisão

A decisão de realizar um plano estratégico para uma cidade ou para uma região pode ter origens e razões muito diversas. Frequentemente, essa decisão segue-se a uma vitória eleitoral de um novo executivo municipal ou regional na qual o eleitorado manifestou vontade de mudança. É esta, também, a situação mais propiciadora das condições de êxito para o exercício de planeamento estratégico⁴. Mas tal decisão também pode ser tomada por um presidente ou um executivo em funções, com a gestão a “correr mal”, carecida de um impulso de criatividade, de inovação e de acção.

De qualquer modo, nesta etapa deverão equacionar-se:

- as *condições de viabilidade* para a implementação de um processo de planeamento estratégico. Isto é, se existem as condições necessárias para que se assuma a elaboração do plano estratégico como um processo de mudança qualitativa, se existe a tal “*sensação de crise*”, uma clara “*vontade de mudança*”, e *actores* disponíveis para participar. Estes

³ BORJA, J; CASTELLS, M., *op. cit.*, págs. 243-244. Ver também ASCHER, F., *op. cit.*, que analisa e fundamenta, de forma rigorosa e clara, as mudanças civilizacionais que induzem estas alterações metodológicas.

⁴ Foi o caso de Lisboa, na sequência da primeira vitória de Jorge Sampaio, nas eleições autárquicas de 1989.

são os requisitos fundamentais que deverão ser previamente verificados para que se inicie um processo de reflexão e planeamento estratégicos;

- o *âmbito territorial*, ou seja, se se trata de um plano estratégico de cidade, municipal ou metropolitano. Por vezes poderá ser, tão-somente, uma reflexão estratégica com vista a gerir a transformação de uma área territorial ou de um evento com repercussões relevantes para a cidade;
- a *liderança*, que deverá ser assumida pela entidade promotora, através do seu representante máximo (ex.: presidente da câmara), ou seja: tem de existir uma liderança política de alto nível. Mas também terão de ser “seleccionados”, nesta fase, os principais aliados e impulsionadores do processo: líderes empresariais, políticos e associativos; individualidades prestigiadas dos meios universitários, (ou do ensino politécnico), intelectuais e técnicos que poderão (deverão) vir a integrar o executivo do processo de elaboração do plano estratégico;
- os *meios técnicos, administrativos e financeiros*, para conduzir um processo sustentado, sem interrupções provocadas por falta de recursos financeiros ou de condições logísticas.

Uma questão fundamental na decisão/organização do processo de planeamento estratégico é a opção entre plano estratégico municipal e plano estratégico de cidade⁵. No primeiro caso, a iniciativa pertence à câmara municipal e a elaboração do plano é predominantemente dirigida e suportada por esta entidade, ainda que este esteja aberto à participação dos agentes urbanos e da população. No segundo caso, a iniciativa pode ser do município ou dos principais actores urbanos, mas as estruturas de direcção e os financiamentos são mistos, com protagonismo dominante das organizações representativas da sociedade civil – grandes empresas e operadores de serviços, associações empresariais e sindicais, escolas e universidades, organizações de defesa do ambiente, etc. Esta é a modalidade mais realista e eficiente nas condições concretas da sociedade portuguesa. Face à debilidade da sociedade civil, não existem, entre nós, condições para a elaboração de planos estratégicos de cidade, da iniciativa dos actores urbanos, subalternizando a intervenção municipal.

⁵ Ver DGOTDU, *Guia para Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias*, pág. 35 e seguintes, onde se tipificam estas modalidades, as suas variantes e as respectivas vantagens e desvantagens.

II. Organização

Esta fase deverá merecer uma atenção especial, uma vez que é no seu decurso que se define a metodologia a utilizar, a modalidade de elaboração (equipa externa, equipa interna ou equipa interna com consultores externos) e se organizam as estruturas técnicas, administrativas e participativas que suportarão o processo de planeamento estratégico. O que se observa na maioria dos planos elaborados é a existência de uma estrutura permanente, que acompanha todo o processo, e estruturas variáveis em função da etapa do plano. Esta é, de facto, uma solução apropriada para garantir, conjuntamente, consistência e flexibilidade.

Nos órgãos permanentes, incluem-se a entidade promotora, o conselho consultivo, a comissão executiva e a equipa técnica. A estrutura variável é, por regra, constituída por grupos de trabalho de diagnóstico e prospectiva e pelos grupos de programas ou de projectos que deverão ser integrados por pessoas e instituições diversificadas, de acordo com os objectivos que se pretende alcançar e as diferentes etapas da elaboração do plano.

Os representantes das principais organizações e associações da cidade devem assumir responsabilidades na comissão executiva.

O conselho consultivo, ou conselho da participação, deve ser alargado, permitindo uma participação, sem discriminações, dos diferentes actores urbanos, associações e administrações e, também, de individualidades com acção relevante na vida da cidade.

Entre nós, o PROSIURB denominou esse órgão “gabinete de cidade”, designação que não é, convenhamos, a mais apropriada, pois tem conotações predominantemente técnicas e administrativas.

A nossa experiência recomenda a criação de um “grupo de reflexão e prospectiva”, restrito a 12/20 membros (conforme a dimensão da cidade/região), o qual deverá incluir o coordenador técnico, peritos de diferentes especialidades, mas também individualidades notáveis na vida política, social, económica e cultural da cidade, para que a prospectiva não se reduza a um exercício meramente técnico.

Os modelos e estruturas organizativas dos planos estratégicos, nos quais assenta a gestão do processo, deverão adaptar-se às condições e tradições institucionais, sociais e culturais do território a que se referem, não se

recomendando a adopção de soluções-padrão. Poder-se-á recorrer à participação de consultores externos especializados que orientem e acompanhem o processo de elaboração do plano. Equipas externas experientes poderão reforçar a consistência e a credibilidade do processo e das suas conclusões face à opinião pública.

Nesta fase deverão também ser definidos o *calendário* e o *orçamento*, para que os trabalhos sejam devidamente programados e sustentados, em termos logísticos.

O plano de *comunicação e marketing*, de apoio aos processos de planeamento estratégico, deverá ser consistentemente organizado nesta fase – instrumentos de informação regular, imagem corporativa do plano, acções de promoção, etc. Porque a mobilização dos cidadãos e dos agentes, bem como a captação dos investimentos, dependem muito da qualidade da informação e da promoção conseguidas. Há mesmo quem, talvez exagerando, afirme que o planeamento estratégico é, fundamentalmente, *marketing*.

No início dos anos 90, aquando da preparação dos trabalhos do Plano Estratégico de Lisboa, desloquei-me a Montpellier, a convite do município local, para participar num encontro sobre planeamento estratégico territorial. Esta disciplina dava os primeiros passos na Europa. Barcelona era a única cidade em vias de concluir o respectivo plano estratégico. Lisboa e Madrid iniciavam, então, os respectivos processos. Algumas cidades inglesas, holandesas e italianas vinham desenvolvendo processos iniciáticos de reflexão estratégica.

No encontro, o moderador começou por pedir aos presentes que transmitissem os seus conceitos de planeamento estratégico. Um dos participantes, jornalista do *Le Monde*, especializado em questões territoriais, respondeu: – “Para mim, o planeamento estratégico é uma espécie de automóvel que tem 20% de motor e 80% de buzina!”

No que se refere aos calendários, a nossa experiência e a observação de algumas experiências alheias indicam-nos que o processo de elaboração de um plano estratégico territorial deverá durar entre 12 a 18 meses. A organização e o aprofundamento da participação requerem tempos razoáveis de maturação. As fases de diagnóstico e matriz de objectivos e estratégias deverão assegurar um adequado “entrosamento” entre parceiros públicos e privados. No decurso da selecção dos projectos e de organização dos programas dever-se-ão também assegurar as parcerias e os principais investimentos.

É ilusório pensar que se poderá desenvolver um processo de planeamento

estratégico participado e profícuo em menos de um ano para as cidades médias e pequenas. Para as grandes cidades ou regiões, o prazo ideal tende mais para os 18/20 meses, incluindo neste prazo a definição das parcerias e a contratualização da realização dos principais projectos.

ORGANIZAÇÃO

- Metodologia
- Calendários
- Equipa Técnica:
 - externa;
 - interna;
 - interna com consultores externos.
- Estruturas Organizativas
- Comunicação e Marketing
- Participação
- Financiamento

III. Diagnóstico

Tratando-se da primeira etapa de trabalho “aberto”, o diagnóstico constitui uma fase fundamental dos processos de planeamento estratégico. O grau de eficiência das estruturas organizativas, a consistência das condições da participação e do rigor técnico das análises e das conclusões determinarão, inevitavelmente, a qualidade e o (in)sucesso do plano. Daí que recomendemos simplicidade na elaboração do diagnóstico, mas o maior dos cuidados nas suas organização e condução.

O diagnóstico estratégico deve começar por considerar e diferenciar dois níveis: interno e envolvente externa.

A análise interna visa conhecer as características e especificidades da cidade (“o que é”) e os principais factores e actividades de desenvolvimento (“o que faz”). Na análise da envolvente externa, avaliam-se as influências dos sistemas regionais, nacionais e internacionais sobre o território a planear. A análise interna conclui-se pela identificação das “potencialidades” e “debilidades”; a análise da envolvente externa identifica as “oportunidades” e as “ameaças”. Num caso e noutro, dever-se-á acrescentar as “tendências de

evolução”, distinguindo entre tendências “pesadas” e tendências “emergentes”.

O diagnóstico estratégico deverá iniciar-se por uma caracterização geral, mas sintética – e não por um estudo exaustivo – por forma a realizar um pré-diagnóstico. A partir deste documento inicial, recomenda-se a constituição de “grupos de trabalho” para cada uma das questões ou domínios (temas)-chave, orientando as análises e o debate de forma indutiva. Podemos dispor, assim, de um “roteiro” prospectivo e não de uma radiografia estática do território.

Devemos sublinhar, aqui, a importância deste método de diagnóstico: começar por fazer uma abordagem de caracterização geral (pré-diagnóstico), com base nos estudos existentes, nos dados estatísticos disponíveis e em entrevistas com observadores privilegiados, dando prioridade à audição dos líderes políticos, empresariais, associativos, culturais e, ainda, dos técnicos e dos gestores ligados às questões urbanísticas.

Este pré-diagnóstico, que não deverá prolongar-se para além de um mês a mês e meio, deverá ser testado em debate com os membros da comissão executiva ou “núcleo duro” do plano, em primeiro lugar, seguindo-se o debate com o conselho consultivo.

É natural que a apresentação desta “caracterização geral”, perante os membros da comissão executiva, em princípio conhecedores privilegiados e especializados em diversos domínios da vida da cidade, cause interrogações, reservas e observações ou protestos. Por não se reconhecerem em muitos aspectos, tenderão a designar as análises e propostas apresentadas por “generalidades”. Mas é exactamente neste questionamento que a equipa técnica encontrará as chaves para os ajustamentos e aprofundamentos a fazer no diagnóstico.

DIAGNÓSTICO - METODOLOGIA

- Análise de Documentação Existente
- Grupos Técnicos/Temáticos
- Entrevistas a:
 - eleitos/dirigentes;
 - associações;
 - empresas;
 - líderes de opinião.
- Estudos/Análises Orientadas
- Pré-Modelo de Cidade

Segura, por nos parecer eficaz e actual. Assim, em função dos seus *objectivos* e *impacto*, temos:

- *projectos estratégicos* – projectos que conduzirão à rotura com a situação actual ou com as tendências de desenvolvimento. Muitas vezes, a realização destes projectos, apesar de desejada por todos os actores, torna-se inviável devido a problemas económicos, de competências ou de conjuntura, pelo que o mais importante na definição destes projectos é encontrar os meios e as condições para os viabilizar;
- *projectos complementares* – sem grande capacidade de impacto, estes projectos podem criar sinergias entre si e facilitar a realização dos projectos estratégicos (ex.: criação de lobbies de pressão);
- *projectos necessários* – projectos não estratégicos mas indispensáveis à concretização dos objectivos, garantindo limiares de competitividade (vias de comunicação, saneamento básico, por exemplo);
- *projectos de demonstração* – acções necessárias para que a população se aperceba de que está em curso um processo de mudança e que existem possibilidades da sua participação nesse processo. O objectivo da realização destes projectos é dar visibilidade e credibilizar o processo, e criar – ou elevar – a auto-estima da população (limpeza das ruas, arranjo de uma praça emblemática da cidade, por exemplo).

De acordo com a sua *viabilidade* e o seu *estado de execução*, poderemos ter:

- *projectos em execução* – projectos em curso que deverão ser seguidos por grupos de acompanhamento e avaliação para que os seus objectivos se concretizem e os prazos de execução sejam respeitados;
- *projectos previstos* – projectos já programados que têm um programa técnico e compromissos financeiros. Sobre eles deverá ser tomada uma decisão, após avaliação da sua pertinência e, em caso de decisão positiva, deverão ser impulsionados e devidamente acompanhados;
- *projectos ainda não programados* – projectos previstos por diversas entidades mas que ainda não possuem desenvolvimento técnico e financeiro. Existe nestes casos apenas um acordo de realização. Deverão ter tratamento idêntico aos anteriores;
- *projectos a definir de forma mais precisa* – no processo de elaboração

do plano, existe uma série de ideias consideradas interessantes – que não devem ser esquecidas –, mas que requerem aprofundamentos e avaliação para que se transformem em projectos realizáveis. Para estes projectos recomenda-se a constituição de grupos de análise e de desenvolvimento.

CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE PROJECTOS

- Viabilidade
- Estado de Execução
- Impactos Temporais e Espaciais
- Inconvenientes da não-realização
- Sinergias com Outros Projectos
- Urgência e Importância

Esta etapa não deve restringir-se à definição dos projectos. Ela terá de desenvolver um processo de debate e difusão para que esses projectos sejam assumidos pelos agentes do território. Na sua *Crónica de Urbania*, Güell¹¹ propõe uma matriz de nove quadrantes para a selecção dos projectos em função dos seus impacto e viabilidade.

Após a selecção dos projectos, a incluir no plano estratégico, dever-se-á proceder à elaboração das “fichas de projecto”¹² das quais deverá constar, obrigatoriamente:

- descrição sintética;
- justificação/relação com os objectivos do plano;
- inconvenientes da não-realização;
- processo de implementação;
- responsáveis;
- calendário de realização;
- orçamento e fontes de financiamento.

¹¹ *Op. cit.*, pág. 210.

¹² Ver “Ficha de Projecto” nas páginas 255 e 256.

Para a devida programação da execução dos projectos, aconselha-se a utilização de diagramas de Gant (“programas de barras”), através dos quais se define a hierarquização das acções para a sua execução, os calendários, orçamentos e responsáveis.

PROJECTO DO PLANO - PROCESSO DE ELABORAÇÃO

- Matriz (Síntese do Diagnóstico Estratégico, Visão Prospectiva, Objectivo Central, Estratégias)
- Debate Interno e Público
- Ajustamentos
- Comissões Técnicas e Grupos de Projecto
- Debate
- Redacção
- Indicadores de Acompanhamento

Por vezes, procede-se à agregação dos projectos pertencentes ao mesmo domínio ou tema (por ex.: habitação, cultura), ou que se apresentam com fortes sinergias e complementaridades, designando-se esse “feixe” de projectos por programas.

IX. Edição e divulgação pública do plano

Uma das premissas filosóficas do planeamento estratégico diz: “o plano começa quando a sua redacção termina”.

A etapa de redacção/edição é uma fase de sistematização e de trabalho essencialmente de gabinete. No entanto, a partir do momento em que o plano é apresentado publicamente, a participação é retomada, e então, mais do que nunca, assume um papel primordial, já que é nesta fase que se dá a conhecer o seu conteúdo final e que a execução se inicia.

A redacção do plano deverá ser cuidada em termos literários, proporcionando leitura e apreensão fáceis. A edição tem de ser atractiva, em termos de economia de texto, do grafismo, das ilustrações e das cores. Para além da *versão integral* do plano, é aconselhável editar uma *brochura* de síntese,

com as principais conclusões, orientações e propostas. Poderão também ser editados *folhetos* dedicados aos principais temas, programas e projectos. Tudo depende do orçamento disponível para a difusão do plano.

A divulgação e a publicitação do plano estratégico podem assumir diversas formas e meios em função das circunstâncias e dos recursos:

- *sessão solene* de apresentação pública, para a qual são convidadas as mais altas autoridades civis, religiosas, militares e da administração, bem como as forças políticas, empresariais e associativas. Para além da apresentação, em primeira mão, da edição do plano e das intervenções dos seus principais responsáveis, esta sessão deverá servir para apresentar os órgãos e principais responsáveis pela implementação e, também, para proceder à assinatura de algumas contratualizações para a execução de projectos ou programas;
- *seminário ou jornadas*, tendo como tema o plano ou o futuro da cidade, envolvendo urbanistas, artistas e outros especialistas de renome local, nacional e internacional;
- *exposição*, geralmente inaugurada com a realização do seminário, que poderá ser itinerante e que deverá ilustrar, de forma atractiva, os principais objectivos, a visão, as estratégias e as propostas do plano;
- *vídeo*, de cerca de 10 minutos, destacando as oportunidades, os caminhos e projectos para a transformação da cidade. Em princípio, o vídeo será projectado na sessão solene, no seminário e em diversos actos seguintes de apresentação e debate da implementação do plano;
- *internet* – constitui, hoje em dia, um meio incontornável e poderoso para a divulgação, a mobilização e a participação nos processos de planeamento estratégico;
- *campanhas publicitárias* nos principais órgãos de comunicação locais e nacionais;
- *entrevistas* dos principais responsáveis pelo plano nos órgãos de imprensa, rádio e televisão;
- *artigos* de divulgação na imprensa generalista e em publicações especializadas, subscritos por personalidades de mérito reconhecido;
- *reuniões de apresentação* a grupos de investidores e empresários, a responsáveis das administrações central e regional, aos directores dos órgãos de comunicação social e, se possível, a responsáveis da Comissão Europeia.

O Plano Estratégico de Lisboa foi publicamente apresentado no Palácio da Ajuda, em Lisboa, local usualmente utilizado para a posse do chefe de Estado e dos governos e outras cerimónias de Estado. Na sessão participaram o presidente da República, Mário Soares, o presidente da Câmara, Jorge Sampaio, e mais de 1000 individualidades da vida pública, empresarial e associativa. O início da implementação do plano foi assinalado, nessa sessão, com a assinatura de um protocolo entre a CML e as empresas prestadoras dos serviços de electricidade (EDP), água (EPAL), gás (Gás de Portugal), telefones (TLP) e correios (CTT), para a coordenação das respectivas intervenções na via pública. Uma acção deliberadamente simbólica face às tradicionais desconexões neste domínio.

X. Implementação

É a partir desta etapa que começa o verdadeiro processo de gestão estratégica. Ao contrário do planeamento estratégico empresarial, o êxito do processo de planeamento estratégico territorial não se avalia pelo número de projectos realizados, mas sim pelo seu contributo para o processo de mudança. Nesta fase, a participação deverá assumir um papel activo, mobilizador, para que as estratégias sejam actantes e se consiga a concretização das acções, ou seja: os agentes, mais do que participar, deverão actuar.

Para avançar para a implementação do plano, torna-se necessário constituir os órgãos responsáveis pela gestão do processo. Ainda que baseado em princípios idênticos aos da fase de elaboração – abertura, participação, envolvimento dos principais actores sociais, económicos e políticos – o modelo organizativo para esta fase é diferente. E também difere conforme se trate de um plano estratégico municipal ou da cidade. É aconselhável a constituição de uma agência ou fundação, participadas pelas principais empresas e organismos da cidade, com vista a promover e apoiar a realização do plano e dos seus principais projectos.

Vimos atrás que um dos princípios fundamentais do planeamento estratégico é a continuidade. Ora, a implementação do plano efectiva-se dando continuidade ao processo de planeamento e gestão estratégicos, identificando novos temas críticos e apostas estratégicas, e (re)definindo novos projectos.

Devemos ter presente, que os projectos urbanos requerem prazos de execução mais dilatados do que os projectos empresariais. Vencer as resistências à mudança que qualquer processo de modernização enfrenta também se torna

mais complexo com as cidades. As resistências são mais difusas e provêm de agentes e interesses que não dependem directamente das autoridades administrativas ou das entidades responsáveis pela gestão do plano.

XI. Acompanhamento e avaliação

Nesta etapa são avaliados, por um lado, todo o processo decorrido e, por outro, a forma como as soluções estão a ser implementadas e o seu grau de impacto no território. A avaliação e o acompanhamento da implementação do plano deverão ser realizados por *comissões de acompanhamento*, em todas as suas fases, através da elaboração de *fichas de avaliação* globais e sectoriais. Para isso utilizam-se indicadores de eficácia, de resultado e de impacto, para os principais projectos e para o desenvolvimento da cidade e da sua envolvente, os quais permitirão a apreciação geral do desempenho do plano e, se necessário, não só a realização de ajustamentos, mas sobretudo a redefinição das estratégias, dos projectos e das acções.

A elaboração de *relatórios semestrais* sobre a execução do plano e a realização de *seminários* anuais de balanço dos trabalhos contam-se entre as acções de avaliação mais frequentemente utilizadas.

A participação

Sendo uma das questões mais importantes e decisivas do processo de planeamento estratégico, esta é, todavia, daquelas que não se resolve através de receitas metodológicas.

Verifica-se que a participação é, ao longo de todas as etapas do plano, o seu motor de impulsionamento. Quando falamos em participação, no processo de planeamento estratégico, estamos a referir-nos a um conceito complexo que inclui todos os agentes que têm algum relacionamento com o desenvolvimento do território. Trata-se de um processo não linear, já que nele intervêm organizações, entidades e pessoas com culturas, comportamentos e objectivos muito distintos. A participação assume diferentes modalidades, segundo a fase de elaboração do plano e as características sociais, políticas, económicas e administrativas da cidade.

Adiante, nos capítulos em que analisamos as principais experiências de planeamento estratégico que coordenámos, referimo-nos com algum detalhe a esta problemática, assinalando as diferenças de modalidade e de grau da participação, em função das características e circunstâncias das situações. Limitamo-nos, aqui, a algumas considerações que podem ser úteis para orientar a organização e a condução da participação em processos de planeamento estratégico.

PARTICIPAÇÃO - MODALIDADES

- **Financiamento**
- **Conselho do Plano**
- **Executivo**
- **Entrevistas/Inquéritos**
- **Grupo de Prospectiva**
- **Comissões/Grupos de Trabalho**
 - Temas/Domínios
 - Projectos
- **Reuniões Sectoriais**
- **Seminários**
- **Debates Públicos**
- **Acompanhamento/Avaliação**

A representação das entidades com responsabilidades nos órgãos executivos dos planos estratégicos deve ser assegurada pelos dirigentes de alto nível, com capacidade de decisão e de compromisso.

A participação das confederações patronais e sindicais, das associações sectoriais, dos grandes operadores de serviços urbanos e das organizações do turismo deverá ser assegurada, desde o início do processo, através da contratualização que defina os respectivos papéis e contributos, designadamente financeiros. A participação das grandes organizações, administrações e empresas da cidade também se pode traduzir através de contributos técnicos especializados, integração nas comissões e grupos de trabalho, disponibilização de informação, realização de estudos, etc.

A progressividade da participação torna-se indispensável em situações de comunidades “fechadas”, pouco habituadas ao diálogo, à participação e à

concertação. Nesses ambientes, a participação deverá começar por questões concretas, envolvendo, em primeiro lugar, as entidades e pessoas mais directamente interessadas (exemplos: turismo com hoteleiros, comissões de turismo, escolas especializadas, etc.; reestruturação industrial com os respectivos empresários, associações, sindicatos, peritos, etc.). Com a “habituação” e a credibilização, o âmbito da participação pode – e deve – ser alargado, e, progressivamente, passar-se-á à contratualização.

A participação dos representantes das organizações da sociedade civil – comunidades económica, social e cultural – nas comissões de acompanhamento e de avaliação dos planos estratégicos torna-se indispensável para assegurar a continuidade dos “compromissos de cidade” e contribuir para que esse processo assumira a natureza de uma verdadeira gestão do desenvolvimento estratégico das cidades, evitando confinar-se aos aspectos técnicos, à discussão de indicadores e outras formalidades similares.