

**O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL COMO UM INSTRUMENTO DE APOIO AO
DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL
ALGUMAS REFLEXÕES NO ÂMBITO DO TRABALHO DE PROJECTO DE MESTRADO**

Bruno Pereira MARQUES¹

*e-GEO: Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas, Universidade Nova de Lisboa,*

¹*Email: pereira-marques@fcsh.unl.pt*

PALAVRAS CHAVE

Planeamento Estratégico Territorial, Desenvolvimento Local e Regional, Áreas Metropolitanas.

RESUMO

O presente trabalho representa um resumo do Trabalho de Projecto de Mestrado que se pretende desenvolver, constituindo também uma primeira hipótese para um futuro Doutoramento. Neste sentido, os objectivos centrais do mesmo passam por realizar uma análise comparativa dos processos de desenvolvimento local à escala metropolitana, nomeadamente as vantagens competitivas que as autarquias locais podem ter sobre o Estado Central no que dizem respeito à criação de medidas favoráveis à produtividade e competitividade das empresas, assim como estudar novas formas de participação política democrática, designadamente ao nível da Governança Territorial. Ainda que não seja objecto de análise no presente artigo, pretendemos usar como futuros estudos de caso comparativos as Áreas Metropolitanas de Lisboa e de Barcelona.

KEYWORDS

Territorial Strategic Planning, Local and Regional Development, Metropolitan Areas.

ABSTRACT

The present work represents the synthesis of a Master Degree Project Work to be developed, which is also a first hypothesis for a future Doctorate. In this sense, among its central goals are the purpose of making a comparative analysis of local development processes at a metropolitan scale, namely the competitive advantages that local and metropolitan political powers may have over the Central State in what concerns the creation of favorable measures for companies' productivity and competitiveness, as well as the study of new forms of democratic political participation, namely around Territorial Governance. Although not analyzed in this article, we pretend to use Lisbon and Barcelona Metropolitan Areas as future case-studies.

1. INTRODUÇÃO: A RELEVÂNCIA DA ESCOLHA DO TEMA DE INVESTIGAÇÃO

O presente artigo surge como um resumo do Trabalho de Projecto de Mestrado em Metropolização, Planeamento Estratégico e Sustentabilidade em elaboração, o qual poderá ser ainda desenvolvido ao nível de estudos mais avançados. Deste modo, o tema central passa pela análise comparativa dos processos de desenvolvimento local à escala metropolitana, sendo que os principais objectivos

deste projecto passam por analisar e compreender as vantagens competitivas que os poderes políticos locais e metropolitanos têm em relação ao Estado Central no que se refere à criação de condições favoráveis à produtividade e competitividade das empresas, bem como analisar novas formas de participação política democrática, nomeadamente no que se refere à Governança Territorial – entendida como a gestão dos assuntos públicos, em articulação com associações de cidadãos e as suas organizações, numa perspectiva abrangente de convergência entre os interesses do Estado e dos seus cidadãos.

Em termos empíricos, pretendemos comparar dois modelos diferentes de organização político-administrativa metropolitana, através dos estudos de caso das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Barcelona (a desenvolver com maior ênfase em posteriores estudos doutorais e que não serão objecto de análise neste artigo), debatendo a aplicação de novas soluções à realidade portuguesa e, mais concretamente, de Lisboa. Neste sentido, a presente investigação procurará ainda reflectir sobre o papel do Planeamento Estratégico Territorial como instrumento de apoio das autarquias locais (conforme definidas pelos artigos 235.º e 236.º da Constituição da República Portuguesa, com a redacção dada pela Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto – sétima revisão constitucional), capaz de fomentar o Desenvolvimento em diferentes contextos metropolitanos.

Trata-se pois de considerar os principais desafios que se apresentam a estas cidades-metrópoles, nomeadamente, a globalização e as novas formas de organização produtiva – com a consequente reestruturação territorial –, o desafio da sustentabilidade à escala urbana e o seu contributo para a sustentabilidade global, a importância da inclusão social e das novas formas de Governança Urbana como contributos para uma democracia mais participada, procurando focar a análise na situação específica destas áreas urbano-metropolitanas no que diz respeito à promoção e dinamização de Iniciativas de Desenvolvimento Local e Regional. De facto, de forma a ganhar escala, dimensão e massa crítica necessárias à alavancagem dos processos de Desenvolvimento, torna-se necessário apostar na criação e consolidação de redes urbanas metropolitanas, (idealmente) polinucleadas, de maneira a vencer os desafios da competitividade e da promoção do crescimento e do desenvolvimento, nomeadamente através da implementação de processos de Planeamento Estratégico, onde as vertentes do partenariado, do empreendedorismo e da participação cívica podem dar origem a uma base económica local mais dinâmica, integrada e com um melhor nível de cooperação entre os diferentes actores territoriais.

Neste sentido, os processos “tradicionais” de planeamento, baseados num Ordenamento do Território normativo, continuam a dominar as práticas e as ideias de planear e promover as cidades. Por outro lado, mesmo ao nível do Planeamento Estratégico Territorial, a tónica tem sido frequentemente colocada na realização de grandes eventos culturais (por exemplo, Lisboa ou Bilbao) e desportivos (por exemplo, Barcelona) e na reabilitação urbanística de determinadas áreas das cidades. Deste modo, a perspectiva que procuraremos empreender no presente trabalho assentará mais numa lógica de crescimento económico local e centrar-se-á, sobretudo, na análise dos processos de Planeamento Estratégico conducentes a Iniciativas Locais de Desenvolvimento no âmbito da Educação, da Formação Profissional ou do apoio ao empreendedorismo, do que propriamente na análise, mais “tradicionalista”, de processos de reabilitação e renovação urbana. Pretenderemos então analisar uma série de questões associadas às “economias de escala”, às “economias de aglomeração”, às “economias de proximidade” e às “economias de urbanização”.

Trata-se pois de conceitos originários da ciência económica, mas com uma profunda base espacial, e que têm conhecido uma crescente atenção por parte da ciência geográfica.

2. GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM ÁREAS METROPOLITANAS NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

As mais recentes Teorias e Políticas de Desenvolvimento Local e Regional têm caminhado no sentido de privilegiar as acções e projectos em que as autarquias interagem e constituem parcerias com outros actores intervenientes no território, quer estes sejam o governo, empresas privadas, bancos, associações empresariais, cooperativas, organizações não-governamentais ou movimentos de cidadania, pelo que *«el gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor»* (Borja, Castells 1997: 151). Deste modo, o poder local tem assumido um crescente "protagonismo" ao nível do crescimento económico, *«levando autores a defender que se estaria a criar um novo tipo de gestão do território, designado por Archer de "empreendedorismo urbano", por Harvey de "gestão pública urbana", por LeGalès de "governança urbana" ou ainda por Fainstein de "mercantilismo local"»* (Salvador 2006: 327).

A perspectiva vai no sentido de que a crise do Estados-Nação conduzirá à criação de uma rede internacional de governos locais/metropolitanos interdependentes e interligados. Os Estados-Nação são pois, simultaneamente, demasiado "grandes" para resolver os problemas locais e demasiado "pequenos" para resolver os "novos" problemas económicos e sociais resultantes do processo de Globalização, *«sus competencias no son suficientes para controlar los flujos globales y su organización suele ser demasiado rígida para adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial»*, pelo que *«la reconstrucción de un estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la única posibilidad histórica de superar (...) la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia, al introducir una nueva perspectiva en la gestión de las ciudades»* (Borja, Castells 1997: 31).

Neste aspecto surge o conceito de Governança, entendida como a gestão da "coisa pública" (*Res Publica*), em articulação com associações de cidadãos e as suas organizações, numa perspectiva abrangente de convergência entre os interesses do Estado e dos seus cidadãos. O "discurso" do empreendedorismo vem deste modo justificar e promover novas práticas políticas e relações sociais, bem como uma agenda determinada pela competitividade urbana e pela exigência de uma, cada vez mais, eficiente máquina administrativa, *«(...) estamos convencidos de que un gobierno local promotor no puede funcionar según las formas de gestión y de contratación propias de la administración tradicional»* (Borja, Castells 1997: 162-163).

Por outro lado, face à dispersão geográfica das empresas transnacionais e ao aumento dos fluxos comerciais e de capitais, as funções de gestão, controlo e inovação tendem a concentrar-se nas grandes cidades, *«this globalization of production (...) constitutes the new tension between globality and locality (Sthöhr, 1990). Cities are the most differentiated and complex localities of all, hence the growth of competition between them»* (Jensen-Butler et al. 1997: 4). Pelo que, *«um traço fundamental desta tensão é o fenómeno da "metropolização" (...)»* (Salvador 2006: 327).

Deste modo surgem as "Cidades Globais" (Sassen 1991) como pontos nucleares da organização espacial e da articulação dos mercados a nível mundial. Estas cidades desempenham funções

diferenciadas na nova Divisão Internacional do Trabalho, constituindo-se como centros financeiros, centros de Investigação & Desenvolvimento, sedes de instituições internacionais, centros de negócios e nós de transporte intercontinental. Nesta linha de raciocínio, a Globalização surge como resultado de uma reestruturação internacional liderada pelos países desenvolvidos, que passaram a aceitar uma disciplina comum e que a impõem também aos países em desenvolvimento.

Não obstante, os Estados-Nação deverão continuar a existir, nem que seja por uma questão de "economias de escala" e como forma de garantir os serviços públicos que, pelo seu custo económico ou pela sua complexidade técnica (forças armadas, justiça, diplomacia, etc.), superam largamente os meios das Autarquias Locais.

Outro conceito importante é o das "Cidades-Região" (Scott *et al.* 2002), entendidas como aquelas áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com a sua identidade política e económica e que estão inseridas nos processos globais de transformação socioeconómica.

Em resumo, existe a necessidade de ter uma aceção mais abrangente do território face à propagação dos efeitos decorrentes da Globalização pelo que, *«the concept of global city-regions can be traced back to the "world cities" idea of Hall (1996) and Friedmann and Wolff (1982), and to the "global cities" idea of Sassen (1991). (...) in a way that tries to extend the meaning of the concept in economic, political, and territorial terms, and above all to show how city-regions increasingly function as essential spatial nodes of the global economy and as distinctive political actors on the world stage»* (Scott *et al.* 2002: 11).

3. "NOVA GESTÃO DO TERRITÓRIO"

Desde o final da década de 70, início da década de 80, têm surgido novos instrumentos metodológicos de intervenção no território, como é o caso do Planeamento Estratégico, do Marketing Territorial, das Agências de Desenvolvimento, ou das Parcerias Públicos-Privadas, apenas para referir alguns exemplos, e que se podem configurar naquilo a que tem vindo a designar-se por "Nova Gestão do Território" (Salvador 2006).

Considerando o enfoque do trabalho a que nos propomos realizar, será relevante dizer que o Planeamento Estratégico apresenta já uma "longa" história. De facto, a palavra "estratégia" vem do termo grego *stratego*, resultante da combinação de *stratos*, o exército e *ego*, o líder. Segundo Fernández Guell (1997) a utilização da Estratégia no âmbito militar remonta ao século VI antes de Cristo, à vida e obra do general e filósofo chinês Sun Tzu.

Na sequência do Planeamento Estratégico Militar, o Planeamento Estratégico Empresarial surgiu no Pós-II Guerra Mundial, nomeadamente nos anos 60, como uma ferramenta com vista à optimização da organização interna e do funcionamento das mesmas, nomeadamente recorrendo a análises prospectivas acerca dos produtos, dos mercados e das tecnologias.

Deste modo, seria apenas na década de 80 que, nos Estados Unidos, várias cidades (São Francisco, Filadélfia, Memphis) e Estados (Califórnia, Ohio, Wisconsin) começaram a elaborar planos estratégicos com vista à atracção de investimento, promoção do crescimento económico ou reabilitação urbana, criando o Planeamento Estratégico Territorial e reproduzindo a lógica do planeamento estratégico empresarial, *«strategic planning is the most appropriate approach for all communities. This is a future-oriented approach that builds a local economy on the basis of local*

needs. (...) The strategic style of planning thus boils down to doing the everyday business of local government with one additional long-term objective firmly in mind: economic development» (Blakely, Bradshaw 2002: 93-94)

A aplicação do Planeamento Estratégico às Cidades e às Regiões representa a concretização das decisões e acções fundamentais que levam uma determinada "organização" territorial (Municípios, Regiões, Países) a alcançar os objectivos previamente propostos. A ênfase colocada na "acção" advém da preocupação de evitar a incongruência entre objectivos e meios de operacionalização verificada frequentemente no planeamento "tradicional". O "carácter participativo e interactivo" procura incorporar um amplo espectro de actores no processo decisório, de forma a congregar esforços e atingir consensos. A relevância atribuída à participação dos actores surge do pressuposto de que o poder é, efectivamente, partilhado entre actores com estratégias próprias que convém compatibilizar.

Ascher (1995) considera que as cidades têm grandes semelhanças com as empresas:

- Ambas enfrentam a concorrência internacional;
- O seu desenvolvimento depende de factores económicos;
- O edil é, cada vez mais, um gestor e não o "proprietário" da cidade.

Uma vez que o Planeamento Estratégico envolve coadjuvação, existe a necessidade de estabelecer interacções, não entre entidades relativamente "abstractas", como as cidades e as regiões, mas sim entre actores, agentes, empresas e instituições locais, "concretas", que trocam Informação entre si. Estas redes de cooperação aumentam a importância da nova Sociedade de Informação, que se caracteriza pelo desenvolvimento das relações económicas decorrentes da Globalização, pelo aumento da capacidade de iniciativa e de competição e pela circulação de Informação (Castells 2003).

Em resumo, falamos de um Planeamento Prospectivo, de longo prazo, ou Estratégico, que propõe um cenário de Desenvolvimento para o território em causa, baseado numa aposta clara e inequívoca num determinado factor ou projecto capaz de catalisar as "forças vivas" do território, induzindo uma forte mudança com vista a atingir os objectivos delineados.

4. ASPECTOS A TRATAR NO TRABALHO DE PROJECTO DE MESTRADO E A DESENVOLVER FUTURAMENTE NO DOUTORAMENTO

Na sequência do referido anteriormente e considerando o âmbito do trabalho a que nos propomos realizar, não obstante o carácter preliminar e exploratório do mesmo, a investigação será presidida, resumidamente, pelos seguintes objectivos:

- Analisar e compreender as vantagens competitivas que os poderes políticos locais e metropolitanos podem ter em relação ao Governo Central no que concerne ao incentivo e facilitação da produtividade e competitividade das empresas. Neste sentido, importa ter uma visão histórica das políticas públicas centrais e locais e a sua influência na dinamização do processo de Desenvolvimento Local, pelo que o tipo de análise efectuada procurará responder às seguintes questões: *«porque é que, ao longo da história, a urbanização tem sido a companheira inseparável do desenvolvimento económico? Qual o papel das cidades no processo de desenvolvimento? Porque é que as empresas e as populações se concentram nas aglomerações urbanas? O que ganham com isso? As cidades parecem (...) [permitir] às populações atingir um nível de bem-estar*

mais elevado. Como é que isso acontece? E quais as relações entre a cidade e os territórios vizinhos?» (Polèse 1998: 25);

- Examinar o surgimento e desenvolvimento de novas formas de participação política democrática, nomeadamente em torno do conceito de Governança Territorial. O recurso ao estudo de caso da Área Metropolitana de Barcelona, numa perspectiva de *Benchmarking*, permitirá conhecer e comparar diferentes contextos políticos e territoriais e, a partir dos mesmos, avaliar a sua aplicabilidade ao contexto nacional. Neste sentido, os estudos de casos escolhidos permitirão comparar duas realidades distintas, correspondentes, nomeadamente a um Estado Unitário Centralizado (Portugal – Área Metropolitana de Lisboa) e a um Estado Unitário Descentralizado (Espanha – Catalunha – Área Metropolitana de Barcelona).

BIBLIOGRAFIA

- Ascher F (1995) Dynamiques métropolitaines et Enjeux SocioPolitiques. Globalisation et Métropolisation. *Futur Antérieur*, 29: 147-162.
- Blakely E J, BRADSHAW T K (2002) *Planning Local Economic Development: theory and practice*. Sage, London and New Delhi.
- Borja J, Castells M (1997) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de información*. Taurus, Madrid.
- Castells M (2003) *A Sociedade em Rede*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Fernández Güell J M (1997) *Planificación Estratégica de Ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.
- Jensen-Butler C, et al. (1997) Competition between cities, urban performance and the role of urban policy: a theoretical framework. In Jensen-Butler C et al. (ed.) *European Cities in Competition*. Ashgate, Aldershot: 3-42.
- Polèse M (1998) *Economia Regional e Urbana: lógica espacial das transformações económicas*. APDR, Coimbra.
- Salvador R (2006) Empreendedorismo Urbano e Nova Gestão do Território: o caso de Sintra. *GeoInova*, 12: 325-357.
- Sassen S (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, New Jersey.
- Scott A J, et al. (2002) Global City-Regions. In Scott AJ (ed.) *Global City-Regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, New York: 11-32.