

*II Parte – Enquadramento temático  
e metodológico*

## 1. O Planeamento Estratégico

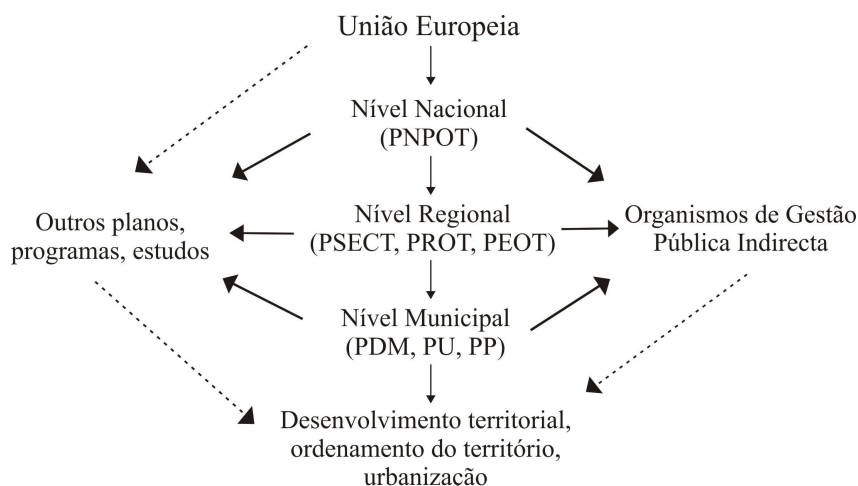
### 1.1. O Sistema de Gestão Territorial português

Os principais tipos de sistemas de gestão territorial estruturam-se relativamente à repartição de competências entre o Estado e as autarquias locais, existindo três modelos possíveis para essa concretização: o sistema centralizado, o sistema descentralizado e o sistema misto ou de autonomia limitada. O sistema de gestão territorial português (SGT), insere-se neste último, pois nenhum dos níveis administrativos tem uma predominância clara sobre os outros, sendo muitas das opções fundamentais tomadas através de processos de concertação, e posteriormente ratificadas pela Administração Central. O SGT português contempla quatro componentes fundamentais que se articulam entre si, no que respeita à natureza dos instrumentos: “uma primeira componente que inclui os instrumentos que definem as políticas e as opções de organização do território, às várias escalas; uma segunda componente que inclui os instrumentos jurídicos que definem as regras, direitos e deveres, relativos à transformação do solo, ou seja, o regime de uso do solo; uma terceira componente constituída pelos instrumentos que regulam as operações de transformação do uso do solo, na sua localização e escalonamento temporal, ou seja, que regulam a execução do plano; uma quarta componente que faz a avaliação/monitorização da adequação e concretização das propostas do plano” (Silva: 2000, 21)

No que respeita ao âmbito geográfico, o SGT português, estabelecido pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto), encontra-se estruturado em três escalas geográficas que se articulam entre si: o nacional, o regional e o municipal. A montante destes níveis hierárquicos encontra-se ainda o âmbito supranacional, constituído pelas instituições da União Europeia, que emanam documentos com orientações de desenvolvimento auxiliares à elaboração de planos e projectos à escala nacional, regional e municipal. De uma forma simplificada, em cada um destes três níveis existem diferentes instrumentos correspondentes a cada escala geográfica, de acordo com as funções que desempenham, e que se distribuem pelos instrumentos de desenvolvimento territorial (PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, PROT- Programa Regional de Ordenamento do Território e PIMOT- Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território), de planeamento territorial (PDM- Plano Director Municipal, PU- Plano de Urbanização e PP- Plano de Pormenor), de política sectorial (Plano de Bacias Hidrográficas, Rede de Transportes, etc.) e de natureza especial (PEOT- Planos Especiais de Ordenamento do Território).

Com excepção do PNPOT que é um documento de carácter essencialmente estratégico, os restantes planos têm uma natureza reguladora e definem as políticas e as opções de organização do território às várias escalas. Estes assumem-se vinculativos e normativos ao nível do regime de uso do solo, nos instrumentos que orientam as operações da sua transformação e, posteriormente, na monitorização e avaliação da adequação e concretização das propostas dos planos.

O esquema apresentado (fig. 1) é um modelo simplificado do Sistema de Gestão Territorial português, e dos vários planos que existem às diferentes escalas. Estes planos apresentam, no entanto, algumas lacunas quanto à gestão do território no seu sentido mais estratégico. Esta falha pode contudo ser colmatada com os planos



estratégicos, os quais apesar de não serem

Fig. 1- Esquema simplificado do Sistema de Gestão Territorial português  
Fonte: Elaboração própria.

vinculativos ao nível do Sistema de Gestão Territorial português, e de terem uma lógica diferente de concepção e execução do planeamento tradicional, constituem-se igualmente como alternativas complementares a um bom ordenamento, gestão e desenvolvimento do território.

## 1.2. Origem e conceito de Planeamento Estratégico

O planeamento estratégico (PE) foi introduzido “na administração pública há pouco mais de duas décadas, na América do Norte e na Europa, depois de um desenvolvimento inicial no sector privado na segunda metade da década de 60” (Silva: 2002, 36). Apesar disso já havia práticas anteriores a este período, os antecedentes directos dos planos estratégicos, que foram os planos regionais feitos nos EUA nas décadas de 20 e 30 e durante a administração de Roosevelt. Numa primeira fase, o PE desenvolveu-se no sector privado, surgindo como resposta à necessidade que as grandes empresas tinham de planear e gerir as suas actividades no contexto de um futuro incerto, com o objectivo de uma maior flexibilidade e capacidade de reacção em relação às mudanças cada vez mais imprevisíveis. Posteriormente foi adoptado pelo planeamento territorial e, progressivamente alastrou-se a outros sectores, tais como o ambiente, transportes, sector social, entre outros, surgindo como resposta à competitividade crescente entre empresas, agora aplicada também às cidades, regiões e territórios. Ao princípio começou a ser aplicado em cidades norte-americanas e do mundo anglo-saxónico, sendo São Francisco em 1981 o primeiro caso, seguindo-lhe outras cidades norte americanas e europeias, como Barcelona e Madrid.

A ideia fundamental em que assenta o PE é o facto de o território adoptar uma atitude de conquista, procurando identificar as áreas em que apresenta maiores vantagens, para as explorar de seguida. Este conceito constitui-se “uma ruptura com a concepção dominante no planeamento territorial tradicional, onde a cooperação com outros territórios, nas várias escalas equacionadas, era

vista como um objectivo central e um valor em si mesmo, embora a prática quotidiana se traduzisse muitas vezes no oposto disso” (Silva: 2002, 37). A própria “aplicação do conceito de planeamento estratégico ao território foi também resultado da convicção de que cada vez mais os factores externos condicionam o funcionamento dos territórios, ao mesmo tempo que o factor determinante de sucesso para um território passou a ser a sua capacidade de adaptação a novas circunstâncias, a novas oportunidades e ameaças” (Silva: 2002, 37).

Outra das razões que levaram a que a metodologia do planeamento estratégico fosse transposta da gestão empresarial do sector privado, para o planeamento do território no sector público, foi o facto de este “ter sido percepcionado como uma forma de dar resposta a alguns dos problemas e falhas do planeamento tradicional (racionalista, integrado, de longo prazo) como seja, a sua falta de flexibilidade para se adaptar às mudanças nas condições locais, ao aparecimento de novas oportunidades ou ameaças, ficando, por isso, muitas vezes aquém das expectativas fixadas e com custos acima do estimado e da capacidade financeira existente, características que a adaptabilidade e a não rigidez inerentes ao conceito e ao método do planeamento estratégico permitia aparentemente evitar” (Silva: 2002, 38).

O PE surgiu em Portugal nos anos 90, tendo Lisboa e Évora sido as experiências pioneiras. Contudo, a figura de Plano Estratégico de Cidade (PEC) surgiu formalmente em 1994, no âmbito do PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional), embora não esteja prevista no SGT, que apesar de conter diversos instrumentos de natureza estratégica (PNPOT, PROT, PIMOT), nenhum tem esta nomenclatura. O PE é acima de tudo um processo de carácter dinâmico “de análise e diagnóstico do contexto em que um território se insere, da definição da vocação desse território, e da definição de objectivos gerais e específicos para diferentes sectores e que culmina com o desenvolvimento de um plano de acção” (Silva: 2002, 38). O PE “visa sobretudo dotar, manter ou melhorar a capacidade competitiva de um território face aos seus mais directos concorrentes, ao mesmo tempo que privilegia internamente a concertação de esforços entre os diversos *stakeholders* dos sectores público e privado” (Silva: 2002, 38).

### **1.3. Metodologia do planeamento estratégico**

O planeamento estratégico não se constitui como uma alternativa ao planeamento territorial tradicional, mas sim complementar, uma vez que se baseia em compromissos entre o sector público e o privado, “servindo sobretudo para propor linhas de orientação e de acção para o futuro, a concretizar através de outros instrumentos. Daí a necessidade e a importância de articular os diversos níveis de planeamento e os vários instrumentos de gestão territorial, sem pôr em causa a especificidade de cada um deles, combinando-os de forma a maximizar as respectivas potencialidades” (Silva: 2002, 42). Este processo de planeamento estratégico através do qual um território “estabelece uma visão para o seu futuro, define uma estratégia e um conjunto de objectivos

de médio/longo prazo e identifica as acções a empreender para os atingir” (Alves; 2007, 11) tem uma metodologia própria, a qual difere claramente da do planeamento tradicional.

Um plano estratégico estrutura-se em duas grandes partes: a primeira, a Elaboração do Plano, a qual se subdivide em três fases, e a segunda, a Implementação do Plano, tal como se pode observar na figura 2. Relativamente à primeira fase de Elaboração do Plano, nela é feita a organização do mesmo, identificando-se os pontos fundamentais em que este se irá estruturar, bem como a sua finalidade última. Também aqui se procede à elaboração de uma análise e diagnóstico do território em causa tendo em conta a estrutura anterior, de modo a “evitar dispersar o levantamento e tratamento de informação por um número indiscriminado de assuntos, sem interesse prático para o resultado final” (Alves; 2007, 23).

Esta análise deve focar-se nos aspectos fundamentais e “orientar-se para a identificação dos dados que explicam os factores chave do território” (Alves; 2007, 24), realçando os domínios mais relevantes e as áreas mais críticas. Toda esta caracterização do território deve estruturar-se nas suas duas componentes, a interna e a externa, as quais são a base da matriz síntese consubstanciada na análise SWOT, a qual resume todo o diagnóstico e que constitui a parte final da primeira fase de elaboração do plano. De facto, a realização da “análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), ao combinar duas dimensões de análise (interna e externa), permite pôr em prática uma abordagem dinâmica que, para além dos pontos fortes e fracos, tem em conta os efeitos da envolvente sobre o território, facilitando assim uma aproximação estratégica à sua gestão” (Alves; 2007, 30). Na análise interna faz-se a avaliação das vantagens e desvantagens de um território, ou seja, os seus pontos fortes e fracos, e na análise externa observam-se as suas oportunidades e ameaças, isto é, os seus factores externos que se constituem favoráveis e desfavoráveis. Por fim, na matriz SWOT é concretizado o cruzamento destes quatro aspectos de uma forma simples, concreta, concisa, sintética e resumida (tabela 1).

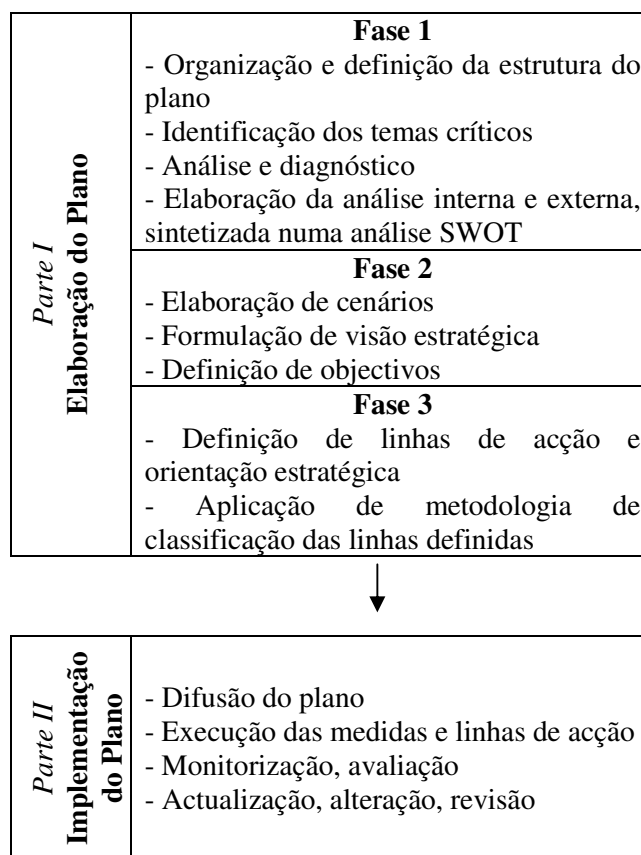


Fig. 2- Metodologia do Planeamento Estratégico  
Fonte: Elaboração própria

Concluído o diagnóstico estratégico, a segunda fase da Elaboração do Plano, consiste essencialmente na formulação da visão estratégica, ou seja, na definição do modelo de território que é desejado para o futuro, e o modo como isso vai ser alcançado. Esta visão estratégica que pretende definir e estruturar o território face a possíveis contextos futuros, tem de levar em linha de conta o diagnóstico e a análise elaborados, bem como o contexto em que o território se insere e a sua evolução, a qual é perspectivada através de um exercício integrado de cenarização. Nesta fase procede-se assim à definição das finalidades e objectivos para o território em causa, centrados nos temas críticos que foram identificados na fase anterior. Os objectivos são então definidos aproveitando as vantagens e as oportunidades identificadas na análise SWOT, e de modo a combater e superar as desvantagens e as ameaças que lhe fazem face, também patentes na mesma matriz.

Após a definição dos objectivos, a terceira e última fase de Elaboração do Plano consiste na elaboração do Plano de Acção, ou seja, na determinação de linhas de acção e orientação estratégica para os objectivos definidos e enunciados na fase anterior, tendo em conta a sua relevância ao nível da prioridade, viabilidade e efeito de arrastamento, desenvolvendo uma metodologia para essa classificação.

Finalizado o Plano de Acção, poder-se-ia considerar terminada a Elaboração do Plano Estratégico em si.

Porém, e “para evitar que o plano se converta num mero esforço pontual de

|                 |               | Análise externa  |  |
|-----------------|---------------|--|--|
|                 |               | Oportunidades  | Ameaças  |
| Análise interna | Pontos fortes | Oportunidades aproveitáveis com base nas condições existentes e que constituem pontos fortes do território | Ameaças que se podem contrariar com base nos pontos fortes existentes                                  |
|                 | Pontos fracos | Oportunidades que só serão aproveitáveis se forem superados determinados pontos fracos existentes          | Ameaças que só serão contrariadas ou anuladas se forem superados determinados pontos fracos existentes |

Tabela 1- Análise SWOT  
Fonte: Nunes Silva; 2002, 163

reflexão, e se transforme efectivamente num verdadeiro processo de transformação estratégica do território, é necessário abordar as tarefas de implementação e avaliação do mesmo” (Alves; 2007, 45). De facto, é nestas tarefas que consiste a segunda grande parte do plano estratégico, a sua Implementação, a etapa verdadeiramente criativa, estratégica e operativa. É nesta parte que se procede à difusão do plano, à execução das medidas, linhas e acções definidas, à sua monitorização e avaliação, bem como actualização, alteração e revisão.

Só deste modo, e passando por todas estas fases, é que se pode garantir que um plano estratégico seja sempre um processo de carácter dinâmico e em constante actualização, de forma a prever acções para diferentes escalas temporais, sendo ajustável às mais diversas situações e, estando em adaptação permanente, garantindo assim a sua verdadeira funcionalidade.