

A importância actual do Planeamento Estratégico e das Cidades Médias

*Maria Domingas V. M. Simplício **

1. Introdução

Considera-se ser relativamente consensual o reconhecimento de que a importância actual do planeamento estratégico aplicado à realidade urbana e a valorização do papel estruturante das cidades médias na rede urbana constituem matérias que encontram em Évora um campo de aplicação dos mais significativos no País; julgou-se, por isso, ser oportuna a elaboração do presente artigo, no qual se procura sistematizar um conjunto de noções e conceitos relativos às novas metodologias de abordagem do planeamento urbano, sempre tendo como referência a sua aplicabilidade como instrumentos susceptíveis de valorizar o papel do planeamento como vector estratégico do desenvolvimento urbano de Évora.

No âmbito da avaliação da forma como têm evoluído em Portugal os conceitos e a prática do planeamento urbano, com frequência é salientado o carácter pioneiro da elaboração do Plano Director de Évora, bem como a importância que tem sido atribuída, ao longo dos últimos vinte anos, ao planeamento como factor de promoção do desenvolvimento urbano. Terá certamente sido também nesta perspectiva que se insere a elaboração do Plano Estratégico da Cidade de Évora, que se enquadra no primeiro conjunto de planos desenvolvidos em Portugal segundo os conceitos e metodologias inerentes à aplicação à realidade urbana do planeamento estratégico.

Esta aplicação foi, por seu lado, a fórmula encontrada para adequar a resposta da organização dos sistemas urbanos e territoriais à nova ordem económica marcada pela internacionalização e globalização das relações económicas e pela evolução tecnológica (transportes, telecomunicações, informática).

Neste contexto de mudança (e também de incerteza), tornou-se evidente que a organização dos sistemas urbanos não poderia deixar de reflectir os ajustamentos e alterações dos sistemas económicos produtivos e a subsequente reorganização dos sistemas institucionais. A evolução registada ao longo dos últimos anos em matéria de dinâmica e organização dos sistemas urbanos tem levado alguns investigadores a considerar que a teoria dos pólos de desenvolvimento e o modelo de organização urbana hierarquizada não se revelam como modelos adequados às actuais dinâmicas espaciais e produtivas. Melhor ajustada se revela a perspectiva que aponta para o aproveitamento dos factores endógenos e das dinâmicas autónomas evidenciadas pelas diversas regiões, bem como a convicção de que as cidades de média dimensão e respectivas redes constituem formas de organização que respondem melhor aos desafios decorrentes da globalização das relações e da crescente competitividade (VÁZQUEZ-BARQUERO, 1995, p.1). Neste processo, a capacidade de resposta das cidades é tanto maior quanto mais favoráveis forem as condições para a produção e difusão de inovações, tornando o meio urbano um meio inovador e, conseqüentemente, impulsionando o desenvolvimento socioeconómico.

* Universidade de Évora - Departamento de Geociências

2. O Planeamento Estratégico

Face à dificuldade de adaptação das anteriores teorias explicativas da organização dos sistemas urbanos, foi ganhando consistência a noção de que estes tendem a reger-se por princípios que não diferem significativamente dos praticados na organização do mundo empresarial. Constituindo o planeamento estratégico um dos vectores principais da modernização e desenvolvimento da organização empresarial (que, como é evidente, também tem que se adaptar às mudanças rápidas e às incertezas dos mercados), a sua aplicação ao planeamento regional e urbano tem vindo a ser progressivamente adoptada¹. Como refere VÁZQUEZ-BARQUERO (1995, p.3), a teoria estratégica confere uma nova dimensão ao conceito de cidade e sistema urbano, interpretando-o segundo as perspectivas da organização empresarial; no essencial, a cidade é vista como uma estrutura que produz bens e serviços e que é obrigada a competir, para se modernizar e desenvolver, com outras cidades (ou sistemas urbanos) nos "mercados" nacionais e internacionais.

Nesta perspectiva, vêm ganhando consistência as teorias do desenvolvimento urbano que, com base na analogia entre cidades e empresas (ou entre sistemas urbanos e grupos empresariais), defendem serem os problemas enfrentados pelas cidades equivalentes aos das empresas. Sendo adoptados, para a resolução destes, critérios e métodos baseados no planeamento estratégico, é compreensível que esta abordagem seja igualmente defendida para intervir na dinâmica das cidades e na promoção do seu desenvolvimento (VÁZQUEZ-BARQUERO, 1995, p.3).

De acordo com esta perspectiva, as cidades são, à semelhança das empresas, encaradas como estruturas que se organizam de forma mais ou menos complexa, no sentido de, através da realização dos objectivos a que se propõem os agentes e forças dinâmicas, assegurar o desenvolvimento sócio-económico das populações. Para isso, são planeadas e postas em execução acções estratégicas que fortaleçam o papel da cidade e a sua posição num contexto de relacionamento competitivo com outras cidades do sistema urbano².

O conceito de planeamento estratégico, ao ter implícita a noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam formuladas as melhores estratégias de intervenção, articula-se com a concepção da cidade como meio inovador; de facto, sendo a inovação (ou seja, a aplicação de novas soluções) factor preponderante no êxito dos processos de desenvolvimento, ela é, pelas melhores condições proporcionadas, um produto do meio urbano (muito embora este nem sempre seja inovador).

Ainda no âmbito dos estudos acerca do papel actual dos centros urbanos no desenvolvimento sócio-económico das sociedades, tendo em conta a sua capacidade inovadora e nível de competitividade, vem ganhando progressiva consistência a noção de que aqueles factores não estão necessariamente condicionados pela dimensão dos centros. Esta hipotética limitação pode ser superada através do estabelecimento de adequadas estratégias de intervenção que, recorrendo às novas tecnologias³ e tirando partido das capacidades e das dinâmicas locais, permitam enfrentar os novos desafios do desenvolvimento.

¹Segundo A. O. NEVES (1996, p.48) "A primeira experiência de trabalho dos especialistas de planeamento estratégico na esfera do planeamento das cidades teve lugar, em 1981 (...) em São Francisco".

²Para aprofundamento das questões relativas à gestão estratégica das cidades num contexto de competição/cooperação sugere-se a consulta de J. BOUINOT e B. BERMILS (1995).

³A expansão e modernização das telecomunicações e da informática são exemplos de factores inovadores que podem pôr em causa os mecanismos tradicionais do desenvolvimento regional, ao retirar vantagens comparativas aos grandes centros urbano-industriais e proporcionar maiores oportunidades aos centros de média dimensão.

É ainda nesta perspectiva que, como referiu D. MAILLAT (1995) as políticas actuais de desenvolvimento regional assentam na valorização dos recursos territoriais e no estímulo e apoio aos sistemas territoriais de produção, em vez de, como durante muito tempo sucedeu, procurar promover o desenvolvimento com base em factores exógenos. Desta forma, um território pode tornar-se atractivo para novos investimentos não tanto pelos factores e condições imediatas que oferece, mas sobretudo pela sua capacidade de criar ou aproveitar recursos e de gerar (ou assimilar) processos de inovação.

Perante estas novas concepções segundo as quais é encarado o planeamento regional e urbano, torna-se evidente que, como foi anteriormente referido, a aplicação do planeamento estratégico representa uma renovação nos conceitos e práticas da planificação e, como refere A. O. NEVES (1996, p.42) "O planeamento estratégico surgiria assim como um instrumento ao serviço das cidades não tanto na óptica da superação do planeamento tradicional, mas na óptica da produção de externalidades que contribuam para reconfigurar as vantagens competitivas urbanas (...)". Nesta nova perspectiva, os planos têm de ir, claramente, para além da repartição e compatibilização da ocupação do espaço e da correspondente programação financeira, independentemente do interesse destas. Como refere J. P. FILIATRE (1993, p.161), o que se espera da abordagem estratégica é que, evitando os erros da planificação centralizada "imperativa" e conferindo maior importância às responsabilidades descentralizadas, ela permita entrar melhor em linha de conta com as incertezas e ultrapassar bloqueamentos suscitados pela impossibilidade de fazer rigorosas previsões quantitativas.

Tendo em conta as características acima referidas, torna-se evidente que o planeamento estratégico das cidades, como instrumento de resposta à rápida evolução num contexto de mudanças e incertezas, não pode basear-se em morosas e pesadas análises conducentes a rigorosos diagnósticos que assegurem a formulação de propostas de intervenção rígidas e "infalíveis". Pelo contrário, e exactamente pelo pragmatismo de que se deve revestir, o planeamento estratégico assenta numa atitude ofensiva visando a definição de um quadro coerente de intervenções (traduzíveis em acções concretas, mas também em orientações) susceptíveis de assegurar o desenvolvimento urbano no qual deverão assumir relevância as potencialidades e "vocações" das cidades. A aplicação do planeamento estratégico corresponde, assim, ao reconhecimento de que é preferível identificar e atacar as condições e factores susceptíveis de constituírem problemas e estrangulamentos ao desenvolvimento urbano a ter que adoptar soluções de defesa contra as suas consequências.

Em Portugal, as primeiras iniciativas tendo em vista a aplicação do planeamento estratégico ao desenvolvimento urbano foram tomadas cerca de 1990, com o início da elaboração do Plano Estratégico de Lisboa e os estudos preliminares sobre as perspectivas das cidades europeias de média dimensão que envolveram Évora no "Projecto Speyer" (nome da cidade alemã donde partiu a iniciativa), e que conduziram à elaboração do Plano Estratégico de Évora.

Correspondendo a abordagem estratégica a uma concepção do planeamento que se pretende inovadora e mais ajustada aos problemas actuais, podem sistematizar-se as suas características mais significativas como sendo:

- A flexibilidade e adaptabilidade das propostas;
- A focalização das propostas e estratégias de intervenção nas questões estruturantes e de fundo;
- A valorização das potencialidades e aptidões locais;
- A capacidade de planear num contexto de incerteza;
- Reconhecimento da inserção competitiva das cidades em espaços cada vez mais vastos;

- A necessidade de repercutir o desenvolvimento sócio-económico na área de influência da cidade;
- O envolvimento e participação das estruturas e agentes locais;
- A aplicação do planeamento mais como estímulo e orientação do que como regulamentação.

Para difundir e aprofundar as novas atitudes e conceitos postos actualmente em prática no planeamento regional e urbano (planeamento estratégico, políticas de inovação, meios inovadores) e para trocar ideias e experiências sobre estas matérias, foi criado o GREMI - Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs, que constitui, portanto, um "fórum" privilegiado para estas questões. Comprovando a sua actualidade e reconhecendo, simultaneamente, o interesse de que elas se revestem para o futuro desenvolvimento de Évora, o GREMI, em conjunto com outras entidades, promoveu a realização, nesta cidade, de um encontro sobre "Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local", que teve lugar em Novembro de 1995.

Com esta realização, volta a ser evidenciada a relação entre as novas gerações de políticas regionais e a função preponderante que tende a ser atribuída às cidades de média dimensão. Por isso, considera-se oportuno apresentar, seguidamente, algumas referências sobre esta questão.

3. Cidades Médias: conceito e importância na Estrutura Urbana

Acompanhando o desenvolvimento económico europeu registado no período pós-guerra e nos anos 50, verificou-se uma progressiva concentração urbana, com o crescimento, nem sempre urbanisticamente correcto, de muitas das principais cidades europeias. Procurando reagir a essa excessiva concentração surgiram em alguns países da Europa as primeiras medidas políticas e de planeamento no sentido de promover a afirmação dos centros urbanos de média dimensão, tendo em vista não apenas evitar o avolumar dos problemas da gestão urbanística das grandes metrópoles, mas também contribuir para a correcção dos desequilíbrios regionais. Naturalmente, desde logo se levantou a questão da definição de cidade média, pois este limiar (mesmo considerado, como sucedia então, apenas em termos demográficos) depende da estrutura e organização urbanas e da dimensão territorial que se considere.

Assim, como refere I. LOBO (1995, p.108) em França, um dos países onde esta questão mereceu maior atenção, a adopção, nos anos 60, das primeiras medidas de ajustamento do sistema urbano assentou na definição de dois escalões: o primeiro correspondia às cidades médias, cuja população oscilava entre os 20000 e os 100000 habitantes, dimensão que, exceptuando o limiar superior, se aproxima das actuais cidades consideradas médias em Portugal; ao segundo escalão pertenciam as *metrópoles de equilíbrio*, cidades ou áreas urbanas cuja população variava entre 250 mil e um milhão de habitantes, valores em que se enquadram actualmente as maiores "cidades médias" europeias⁴.

Com a retracção do crescimento económico registada ao longo da década de 70 e princípios dos anos 80, abrandou também o ritmo de expansão dos centros e áreas urbanas,

⁴Ainda segundo I. LOBO (1997, p.10), a União Europeia adopta actualmente como referência para classificação como centro urbano de média dimensão valores populacionais compreendidos entre os 20000-50000 e o meio milhão de habitantes.

pelo que a reflexão em torno desta problemática não conheceu significativos avanços.

A partir de meados da década de 80 e acompanhando o novo surto de desenvolvimento das principais economias mundiais, voltou a intensificar-se o processo de concentração urbana das populações; conseqüentemente, a análise dos problemas urbanos e a definição das políticas urbanas mais ajustadas às novas condições sócio-económicas ganharam importância acrescida. Enquadrado num contexto diferente, marcado pela globalização das relações económicas, aumento da competitividade e estabelecimento de novas formas de organização das empresas e sociedades e pela evolução tecnológica e melhoria das infra-estruturas, o interesse dedicado, a nível europeu, às questões urbanas reflecte também o maior peso que estas passaram a assumir no âmbito das políticas de ordenamento do território.

Para melhor enquadrar as linhas de orientação dominantes no que respeita ao tratamento das questões urbanas, J. FERRÃO (1997, pp.8-10) apresentou uma sistematização das novas tendências que condicionam (positiva ou negativamente) a organização dos sistemas urbanos, sendo de referir, resumidamente: a "especialização territorial" (resultante da tendência para concentração das actividades e das funções em espaços específicos) e "mobilidade geográfica" (decorrente da globalização das relações e da modernização dos transportes e comunicações), a "internacionalização dos sistemas urbanos", o estabelecimento de "relações interurbanas menos hierarquizadas e de maior cooperação" (e não apenas de competição) e a definição de "soluções organizacionais em rede".

Neste novo contexto, e para além da atenção dedicada à resolução dos problemas sentidos nos grandes centros urbanos, foram progressivamente evidenciadas a necessidade e vantagens em proceder ao reforço e valorização dos centros de média dimensão, como forma de contribuir para um maior equilíbrio da rede urbana⁵.

Sendo Portugal um país fortemente marcado pelo desequilíbrio na distribuição da população (e das actividades económicas), concentrada, sobretudo, na orla litoral entre Setúbal e Braga⁶, e pela debilidade do sistema urbano, decorrente da grande hegemonia dos dois centros urbanos principais - com reduzida expressão do papel de articulação que os centros intermédios, praticamente inexistentes, deveriam desempenhar - é compreensível a atenção que, ao nível técnico e político, as questões referentes à estrutura urbana nacional têm merecido, sobretudo a partir do início da década actual.

No entanto, as perspectivas segundo as quais são encaradas as cidades de média dimensão conheceram significativa evolução. De facto, a tendência para fazer depender a importância e dimensão funcional das cidades da sua dimensão demográfica, levando a que o nível dos equipamentos e serviços estivesse directamente correlacionado com o número de habitantes, no âmbito de um sistema urbano fechado e rigidamente hierarquizado, é, actualmente, considerada excessivamente limitativa. Por isso, tem vindo a reforçar-se a convicção de que o desenvolvimento das cidades médias, encaradas ainda segundo referenciais de natureza demográfica e funcional, pressupõe uma relação não necessariamente determinista entre a dimensão demográfica e a dimensão funcional, assente na concepção de sistemas urbanos mais abrangentes e menos hierarquizados; nesta óptica, "uma aglomeração demograficamente de média dimensão mas com uma posição

⁵Sobre este assunto, sugere-se a consulta de M. GAULT (1989) que sistematiza as reflexões e conclusões que dominaram o seminário realizado em Poitiers em 1989 sob o tema "Cidades Intermédias para a Europa".

⁶Na faixa litoral entre Setúbal e Viana do Castelo, com largura máxima de 40 Km, localizam-se as duas áreas metropolitanas e cerca de metade das áreas urbanas do país, concentrando-se aí cerca de 85% da população urbana.

estratégica no interior de uma rede dinâmica conseguirá, por certo, desenvolver actividades de nível bastante superior ao que seria de esperar numa óptica rigidamente hierarquizada" (J. FERRÃO, 1995-a, p.15).

De acordo com estas novas perspectivas, o desenvolvimento das cidades médias deixa de ser baseado quase exclusivamente no aproveitamento de condições e factores proporcionados pela sua área envolvente, para passar a contar também com os impulsos decorrentes da valorização de factores específicos do centro urbano (vocação científico-cultural, potencialidades turísticas e ambientais, por exemplo) ou da inserção em redes de cooperação interurbana. Esta situação é, de resto, aplicável a Évora, para cujo desenvolvimento pode, como refere J. FERRÃO (1995-a, p.16) contribuir mais a via da internacionalização e participação em redes de cooperação do que a necessidade de promover e apoiar o desenvolvimento da sua área envolvente; porém, esta tendência para o desenvolvimento da cidade dissociado da área em que se insere coloca limitações, pelo que a definição de objectivos e medidas do Plano Estratégico tenta contrariá-la, procurando que, através da aplicação do que o referido autor designa por "mecanismos de capilaridade de proximidade" (J. FERRÃO, 1997, p.10), aquela área beneficie também das medidas a adoptar.

Num contexto de crescente importância atribuída ao reforço das cidades de média dimensão como forma de contribuir para maior equilíbrio da rede urbana e para a implementação de uma estratégia nacional de ordenamento do território baseada no aproveitamento e valorização das potencialidades e dinâmicas regionais, o principal impulso para a definição de estratégias e acções tendo em vista a concretização desses objectivos ocorreu com a criação, em 1994, do "Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais"⁷ (abreviadamente designado por PROSIURB) e, mais propriamente, do respectivo subprograma 1 - Valorização das Cidades Médias.⁸

4. O PROSIURB

Como se refere no preâmbulo do despacho que cria o PROSIURB, a definição das acções de reequilíbrio do sistema urbano nacional a apoiar pelo programa deveria atender, simultaneamente, ao carácter hierárquico da organização dos centros e à "articulação em rede das relações que estruturam os sistemas urbanos actuais". Reflectindo igualmente os novos conceitos do planeamento regional e urbano, evidencia-se a necessidade de não encarar o sistema urbano nacional numa perspectiva isolada, mas sim "no contexto dos processos de globalização e de crescente concorrência interurbana que caracterizam as sociedades actuais".

É, portanto, neste enquadramento que o PROSIURB foi criado com o intuito de apoiar, principalmente, "o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social"; deste ponto de vista, é

⁷Despacho n.º 6/94, de 10 de Janeiro, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

⁸Mais recentemente, o Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, retoma, em grande medida, as preocupações a que o PROSIURB pretendeu dar resposta e, como se verá no ponto 6., continua a conferir grande importância ao planeamento estratégico e às cidades médias.

compreensível que o Programa não seja aplicável nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

De forma mais explícita, os objectivos gerais do PROSIURB, que vigorou até 31/12/99, consistiam em:

- "Reestruturar e modernizar o sistema urbano, no quadro de uma estratégia concertada de ordenamento do território;
- Promover a revitalização económica dos centros urbanos, modernizando as suas estruturas e potenciando a sua eficácia funcional no contexto da rede urbana europeia;
- Reforçar a inserção nacional e internacional das áreas urbanas e promover a consolidação da rede de equipamentos sociais e económicos de carácter estratégico;
- Promover a requalificação e melhoria do ambiente urbano e reforçar a coesão económica e social nas cidades;
- Melhorar a eficácia das intervenções sobre a organização do território e promover a cooperação entre os diversos níveis institucionais em acções de desenvolvimento urbano;
- Salvaguardar o património construído."

Foram consideradas elegíveis ao PROSIURB (desde que "correspondam a projectos estruturantes e tenham incidência relevante na funcionalidade dos centros urbanos") acções nos seguintes domínios de actuação:

- Infra-estruturas básicas (rodoviárias, redes de abastecimento de água e de esgotos, entre outras);
- Infra-estruturas e equipamento de apoio à actividade económica (zonas industriais, pavilhões, centros coordenadores de transportes, terminais de mercadorias);
- Equipamentos de utilização colectiva (como por exemplo de lazer, desportivos, culturais e sociais, preferencialmente inseridos em operações de reabilitação de centros históricos, de requalificação de áreas urbanas ou de criação de novas centralidades);
- Reabilitação e renovação urbanas;
- Elaboração de planos de pormenor de áreas urbanizáveis ou de reabilitação urbana.

Como o PROSIURB compreendia dois subprogramas:

Subprograma 1 - Valorização das Cidades Médias;

Subprograma 2 - Valorização dos Centros Urbanos da Rede Complementar,

é sobretudo ao primeiro que importa atender, pois ele era aplicável ao desenvolvimento urbano de Évora, uma vez que se destinava a apoiar o desenvolvimento das cidades médias, entendidas como:

- "Centros efectivamente alternativos às áreas metropolitanas (...);
- Centros susceptíveis de actuar como catalisadores do desenvolvimento das suas áreas envolventes;
- Centros estruturantes de espaços sub-regionais com graus apreciáveis de coesão (interacção/complementaridade) e de autonomia;
- Centros com capacidade para desempenhar um papel significativo no âmbito das redes internacionais de cooperação e intercâmbio."

Saliente-se que o reconhecimento da importância da cidade média no âmbito do PROSIURB é testemunhado pela sua classificação como "escalão indispensável ao correcto ordenamento do território e ao desenvolvimento económico do século XXI; com grande facilidade, porque de uma escala mais humana se trata, estas cidades são receptoras das políticas sectoriais e catalisadoras dos recursos endógenos, assumindo já bastante importância os limiares populacionais em que se encontram - entre os 10000 e os 100000 habitantes"⁹. É também nesta perspectiva de "centros mais humanizados" que se aponta como factor de valorização das cidades de média dimensão a conciliação entre a dotação com serviços e equipamentos esperáveis apenas em escalões superiores e a manutenção de níveis de tranquilidade e qualidade ambiental proporcionados por centros de escalões inferiores (J. VIEGAS, 1995, p.57).

A definição das cidades ou eixos urbanos candidatáveis ao subprograma 1 do PROSIURB foi formalizada com a publicação dos Despachos nº 55/94, de 11 de Maio e nº 84/94, de 30 de Agosto, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território; entre as 29 cidades ou eixos urbanos identificados, figurava Évora (e, no Alentejo, também Portalegre e Beja).

Tendo em consideração que um dos aspectos mais significativos do PROSIURB resultou do facto de com ele se pretender, "através de soluções integradas concebidas no âmbito de estratégias de médio prazo, promover complementaridades, coerências e sinergias entre acções (eventualmente) apoiadas por outros programas", é compreensível que constituísse "condição de acesso ao subprograma 1 a existência de plano director municipal e de um plano estratégico da cidade que contemple as acções a desenvolver no âmbito dos diversos domínios de actuação previstos".

Importa, no entanto, salientar que a decisão de proceder à elaboração do Plano Estratégico de Évora é anterior à exigência colocada para as candidaturas ao PROSIURB, o que revela (tal como já havia acontecido com a legislação relativa ao Plano Director Municipal) a importância que em Évora tem sido atribuída ao planeamento como instrumento para o desenvolvimento urbano e sócio-económico. Como reflexo dessa importância, proceder-se-à, mais adiante, à análise e sistematização dos elementos fundamentais do Plano Estratégico de Évora.

5. Planos Estratégicos no âmbito do PROSIURB

No processo de avaliação das candidaturas ao PROSIURB foram, portanto, tomados em conta não apenas o grau de elegibilidade das acções propostas em função da sua integração nos objectivos do Programa, mas também o seu grau de "contribuição para os objectivos e apostas estratégicas de desenvolvimento do plano estratégico da cidade", o que conferia a este documento acrescida importância. Por isso, e também porque o planeamento estratégico aplicado às cidades não estava ainda generalizado, a natureza, estrutura e objectivos que deveriam regular a elaboração do plano estratégico foram definidos através do Despacho nº 7/94, de 10 de Janeiro, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Nos termos do referido despacho, o plano estratégico da cidade é um instrumento que pretende "definir um quadro coerente de intervenções que viabilizem uma estratégia de

⁹"As Cidades Médias Portuguesas" - vol. 1, p.17. Documento coordenado pela SEALOT e editado como enquadramento à definição do PROSIURB.

desenvolvimento de médio e longo prazos para determinada cidade". Nesse sentido, a sua elaboração deverá ter em conta os seguintes objectivos gerais:

- "Analisar o papel que o centro urbano poderá vir a desempenhar no quadro do sistema urbano nacional e na estruturação do desenvolvimento da região em que se insere e identificar as opções estratégicas, de âmbito municipal, que daí decorrem;
- Identificar as áreas de vulnerabilidade e estrangulamentos e as potencialidades e possibilidades de desenvolvimento do centro urbano;
- Identificar os projectos e acções necessárias à viabilização da estratégia de desenvolvimento do centro urbano;
- Propor um quadro de articulação e compatibilização das intervenções da administração central e local e da iniciativa privada e os meios adequados à sua concretização".

Os objectivos estratégicos segundo os quais o plano estratégico deverá ser estruturado podem, de forma sintética, caracterizar-se como:

- A melhoria da qualidade do meio urbano;
- O reforço da coesão intra-regional, melhorando as condições de integração orgânica do centro urbano na região envolvente, através da cooperação interurbana;
- O reforço da integração supra-regional, melhorando as condições de inserção em espaços mais vastos, através da viabilização do acesso a cidades, regiões e mercados mais dinâmicos e de criação de redes europeias de centros de média dimensão;
- O apoio a decisões estratégicas através da realização de estudos integrados e estratégicos de desenvolvimento da cidade;
- O apoio à implementação do plano director municipal e do plano estratégico da cidade.

Estabeleceu ainda o Despacho nº 7/94 que, embora atendendo a eventuais adaptações decorrentes das condições específicas de cada centro urbano, deverão ser componentes do plano estratégico:

- A caracterização da inserção do centro urbano no sistema urbano nacional e, nos casos relevantes, europeu;
- A identificação dos estrangulamentos e potencialidades de desenvolvimento;
- A definição dos objectivos e apostas estratégicas de desenvolvimento;
- A forma e grau de participação dos diversos agentes económicos e sociais;
- A identificação e explicitação das medidas e acções para concretização da estratégia de desenvolvimento;
- A sistematização da programação dos investimentos estruturantes;
- A identificação dos promotores e das formas de financiamento e a definição de um modelo de articulação institucional.

6. O Programa Polis

Como se referiu, o Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de Maio.

Embora, na sua globalidade, os objectivos do Programa Polis sejam mais amplos do que os do PROSIURB, as preocupações quanto à importância das cidades médias e do planeamento estratégico para a organização e equilíbrio do sistema urbano nacional continuam bem evidentes, sobretudo em algumas das suas componentes e linhas de intervenção.

Assim, é principalmente essa vertente do Programa Polis que importa sistematizar, nos seus traços essenciais.

Integrado nas intervenções operacionais consagradas no terceiro Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, o Programa Polis tem como objectivo principal "a melhoria da qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional".

O Programa Polis está estruturado com base nas seguintes componentes e linhas de intervenção:

Componente 1 - Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental:

Linha 1 - Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar;

Linha 2 - Outras intervenções a identificar;

Componente 2 - Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial.

Componente 3 - Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento.

Componente 4 - Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades:

Linha 1 - Apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano;

Linha 2 - Apoio à instalação de sistemas de monitorização e gestão ambiental;

Linha 3 - Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente de estabelecimentos de ensino;

Linha 4 - Apoio a acções de sensibilização e educação ambiental no espaço urbano;

Linha 5 - Apoio a outras acções com impacte positivo na qualidade de vida urbana.

A estruturação do Programa Polis assenta num conjunto de reflexões acerca da problemática dos sistemas urbanos territoriais e do seu contributo para o desenvolvimento sócio-económico, no contexto actual de internacionalização e globalização das relações económicas e de rápida e acentuada evolução tecnológica.

Dessas reflexões resulta um conjunto de orientações estratégicas incorporadas no actual Plano de Desenvolvimento Regional (2000-2006), de entre as quais se salientam, no que respeita à organização do sistema urbano, as seguintes:

- "Criação de novas centralidades no interior das áreas metropolitanas;
- Reconstrução e requalificação urbanas, bem como qualificação ambiental dos espaços urbanos e valorização de factores geradores de novas identidades;
- Reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão, que assegure qualidade de vida e condições ambientais."

Por outro lado, o Programa Polis surge igualmente como um instrumento através do qual se pretende tirar partido da experiência que a EXPO 98 representou em matéria de requalificação urbana, adaptando essa experiência a outras realidades da problemática urbanística portuguesa, assumindo que as questões ambientais e urbanísticas se revestem de crescente interligação.

Como objectivos específicos do Programa Polis foram estabelecidos os seguintes:

- "Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- Desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;
- Apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes, tais como frentes de rio ou de costa;
- Apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos."

Face aos referidos objectivos específicos, o Programa Polis tem na sua componente 1 - Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental, a sua vertente mais importante, com destaque para as designadas "intervencções exemplares", que se pretende que assumam um carácter demonstrativo da tipologia de intervenções a realizar, as quais devem enquadrar-se nas seguintes preocupações estruturantes:

- "Requalificação de zonas industriais deprimidas;
- Criação de novas polaridades em áreas metropolitanas;
- Valorização de frentes de mar ou de zonas ribeirinhas;
- Valorização de património histórico ou natural e sua integração na cidade;
- Requalificação de cidades de média dimensão com pujança económica, mas com uma vida urbana de pouca qualidade;
- Valorização de cidades do interior ou raianas que podem constituir pólos de desenvolvimento regional."

As intervenções que, após uma análise preliminar, foram consideradas candidatas a integrar a componente 1 do Programa Polis correspondem a projectos de requalificação urbana a realizar nas cidades de Viana do Castelo, Vila Real, Bragança, na área metropolitana do Porto (incluindo as cidades de Vila do Conde, Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia), Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Leiria, Sintra (Cacém), Almada (Costa de Caparica), Beja e Albufeira.

Como se verifica, apesar de abranger igualmente outros centros, o Programa Polis evidencia através da sua componente 1, a importância que continua a ser atribuída às cidades médias para o reordenamento e consolidação do sistema urbano nacional.

Merece igualmente particular referência a importância atribuída, pelo seu carácter emblemático, às cidades com estatuto de Património Mundial, concedido pela UNESCO, o que levou à constituição da componente 2 do Programa Polis, que tem por isso em Évora uma das suas áreas de aplicação

Para além de reconhecer a importância das cidades médias, o Programa Polis continua igualmente a valorizar a importância do planeamento estratégico na abordagem à problemática da organização dos sistemas urbanos territoriais.

Com efeito, é explicitamente exigido que as operações integradas da componente 1 do Programa Polis sejam, face à escala e natureza multifacetada dessas intervenções, baseadas e enquadradas num Plano Estratégico, a elaborar pelos promotores, no qual serão referenciadas todas as intervenções a executar e identificadas as especificações que a sua implementação exigirá, quer em termos das fontes de financiamento e da engenharia financeira, quer em termos dos instrumentos de intervenção urbanística aplicáveis (planos de urbanização e / ou planos de pormenor).

Apesar de apenas terem sido salientadas as linhas fundamentais do Programa Polis que evidenciam maior articulação com as matérias em análise (já que o âmbito de incidência é claramente mais amplo), parece poder concluir-se que este Programa continua a reflectir a importância que o planeamento estratégico e a valorização do papel estruturante das cidades médias assumem na organização e modernização do sistema urbano nacional.

7. O Plano Estratégico de Évora

Como foi anteriormente referido, a decisão de proceder à elaboração do Plano Estratégico de Évora ocorreu na sequência da participação dos representantes da cidade num grupo de trabalho criado, por iniciativa da cidade alemã de Speyer, com o intuito de promover a reflexão acerca do papel das cidades de média dimensão na estrutura urbana europeia. Surgia então o projecto "Évora, cidade-modelo do ano 2022" (o ano de referência resulta da comemoração do 2º milénio da cidade alemã) cuja evolução está na génese do lançamento do Plano Estratégico, que ocorreu em 1992. Entretanto, na sequência do encontro de Speyer, Évora promoveu, com as outras cidades participantes¹⁰ e com o apoio do *CCRE - Conseil des Communes et Régions d'Europe* - a constituição da rede "Estratégia das Cidades Médias" com o objectivo de trocar experiências e conhecimentos no âmbito da definição e implementação de estratégias de desenvolvimento das cidades médias, tendo em vista a sistematização metodológica do planeamento estratégico aplicado àquelas cidades.

É, portanto, neste contexto que se insere a elaboração do Plano Estratégico de Évora e não na necessidade de cumprir a exigência imposta para candidatura ao subprograma 1 do PROSIURB (e muito menos pela incidência em Évora da componente 2 do Programa Polis). Por isso, é compreensível a adopção, na elaboração do Plano, de uma estrutura de estratégias e objectivos que apenas parcialmente coincide com a definida através do Despacho do MPAT nº 7/94.

Em termos metodológicos, a elaboração do Plano Estratégico de Évora compreendeu as seguintes fases¹¹:

- Organização e preparação da estrutura a adoptar no desenvolvimento dos trabalhos;
- Criação do Gabinete da Cidade, estrutura constituída pela Câmara Municipal, pelo Centro Dramático de Évora, pela Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, pelo Núcleo Empresarial da Região de Évora, pela União dos Sindicatos do Distrito de Évora e pela Universidade de Évora e que, apoiada por uma equipa de consultores externos, conduziria o processo de elaboração do Plano;
- Reflexão e troca de ideias sobre as posições e perspectivas das diversas entidades sobre a cidade e o contexto em que ela se insere (aos níveis regional, nacional e internacional);
- Elaboração de um documento preliminar sobre o Plano Estratégico, sistematizando

¹⁰Para além de Évora e Speyer, participaram as cidades de Charleroi (Bélgica), Lamia (Grécia), Roskilde (Dinamarca), Tarragona (Espanha), Zwolle (Holanda), a associação grega ADERET, e Ravena (Itália), vindo esta a abandonar os trabalhos no final de 1993.

¹¹Sistematização baseada no documento "*Réseau Stratégie des Villes Moyennes - Rapport de Synthèse des Travaux*". A metodologia adoptada traduz a aplicação ao caso de Évora das análises e reflexões desenvolvidas no âmbito da referida rede de cooperação, consubstanciadas na preparação do "*Guide pour la Réalisation des Plans Stratégiques de Développement des Villes Moyennes*" (ambos os documentos foram editados pelo *CCRE - Conseil des Communes et Régions d'Europe*).

- as primeiras ideias acerca dos objectivos e medidas que ele deverá consagrar;
- Realização pelos consultores externos de um documento de enquadramento teórico ("Construir um Futuro para as Cidades de Média Dimensão"), no âmbito do qual são avaliadas as questões e os desafios colocados ao desenvolvimento das cidades médias, evidenciando que este conceito tende a evoluir para o de "cidade intermédia/intermediária", ou seja, para além do critério da dimensão (cidade intermédia), valoriza-se o desempenho de funções de mediação e de interface e articulação entre as grandes aglomerações urbanas e os pequenos centros rurais (cidade intermediária) (J. FERRÃO, 1993, p.222);
- Elaboração e discussão no âmbito do Gabinete da Cidade de um documento de sistematização das ideias fortes e dos domínios estratégicos de intervenção, assumindo o Plano Estratégico como factor fulcral de dinamização do desenvolvimento de Évora. Após as modificações e os ajustamentos resultantes do processo e do diálogo e confronto de ideias e perspectivas entre as seis entidades integrantes do Gabinete da Cidade, o documento reformulado, com a designação de "*Uma Estratégia para a Cidade de Évora*", passou a constituir a primeira base consensual a submeter a um processo de avaliação e discussão pública alargadas;
- Discussão pública das ideias fortes, dos objectivos fundamentais e das estratégias de intervenção constantes do documento referido junto dos restantes agentes com papel significativo na vida da cidade e da população em geral¹², no sentido de recolher contributos e sugestões, tendo em vista a preparação de um documento final de suporte às acções a concretizar;
- Preparação para implementação das medidas e acções que reúnem condições para a sua concretização, definindo projectos e planos de execução e procurando assegurar o seu financiamento através dos sistemas de apoio nacionais e comunitários.

Considerando que importa não esquecer que a presente referência ao Plano Estratégico de Évora decorre da sua importância enquanto elemento estruturante do desenvolvimento urbano, mais do que proceder à sua "dissecação" profunda, devem salientar-se as suas componentes essenciais.

Assim, na estrutura do Plano Estratégico de Évora, consolidada ao longo do processo anteriormente sumariado, destaca-se um objectivo geral globalizante: "criar um ambiente de cultura e de inovação capaz de transformar Évora numa cidade socialmente justa, organicamente integrada na sua região e com projecção internacional".

Em torno desse objectivo gravita um conjunto de 6 ideias fortes, entendidas como bases de um projecto de cidade ajustado à sua tradição e identidade, mas também assumido como elemento condutor do seu desenvolvimento.

Essas ideias fortes são:

- "- Évora, Cidade Cultural, Património da Humanidade;
- Évora, Cidade Universitária;
- Évora, Cidade Aberta à Inovação;
- Évora, Cidade com Qualidade Ambiental;
- Évora, Cidade Solidária;
- Évora, Cidade Internacional e de Congressos."

¹²De resto, J. BOUINOT e B. BERMILS (1995, p.183) recorrem mesmo ao plano de Évora como exemplo de um plano estratégico que procura a participação da população.

Para a concretização do referencial constituído pelo binómio objectivo geral - ideias fortes, o Plano Estratégico aponta 4 estratégias de intervenção, conducentes a um conjunto de 15 objectivos específicos que justificam, para a sua realização, um conjunto de acções, algumas identificadas, outras tipificadas, algumas de fácil execução, outras mais ambiciosas.

As estratégias de intervenção e respectivos objectivos específicos são:

" - Estratégia A: Reforço dos Valores de Identidade e Pertença Territorial

Objectivos específicos:

- A1 - Fomentar o espírito de cidadania e a componente relacional de vivência urbana;
- A2 - Redescobrir a cidade, a sua história e vocação universitária;
- A3 - Promover a imagem e as potencialidades da cidade.

- Estratégia B: Melhoria e Valorização da Qualidade Ambiental e das Condições de Vida

Objectivos específicos:

- B1 - Globalizar a qualidade do ambiente urbano;
- B2 - Valorizar e (re) criar o Património edificado;
- B3 - Reforçar a vida desportiva, cultural, científica e a criatividade artística;
- B4 - Promover as solidariedades e a integração social.

- Estratégia C: Criação de uma Base Económica Sustentada

Objectivos específicos:

- C1 - Qualificar e diversificar o perfil das actividades económicas;
- C2 - Reforçar capacidades no domínio da educação, da formação profissional e da ciência e tecnologia;
- C3 - Consolidar redes de equipamentos e serviços de apoio à actividade económica;
- C4 - Promover a economia de Évora nos mercados internacionais.

- Estratégia D: Intensificação e Qualificação dos Processos de Integração em Espaços Mais Vastos

Objectivos específicos:

- D1 - Reforçar os laços existentes com a área envolvente;
- D2 - Reforçar a cooperação interurbana com centros vizinhos;
- D3 - Reforçar as ligações ao espaço ibérico;
- D4 - Reforçar os níveis de abertura de Évora ao mundo."

8. Conclusões

Através da sistematização apresentada, procurou-se pôr em evidência a importância actualmente atribuída, nas correntes dominantes em matéria de planeamento regional e urbano, ao planeamento estratégico como instrumento susceptível de, embora tendo como referência um conjunto de orientações e opções estruturantes, garantir a flexibilidade e a operacionalidade que o contexto de permanente evolução da organização das sociedades actuais exige.

Como se referiu, a aplicação do planeamento estratégico no âmbito do processo de planeamento e organização das estruturas e sistemas urbanos, correspondeu à transposição, com as correspondentes adaptações para este universo, dos procedimentos que já vinham sendo postos em prática na organização empresarial.

Esta perspectiva criou um quadro de grande optimismo quanto às potencialidades que o planeamento estratégico representava para a organização dos sistemas urbanos, que se confrontavam (e continuam a confrontar) com o antagonismo decorrente da excessiva concentração urbana (demográfica, mas também económica e política) nas grandes metrópoles, face à retracção registada nos pequenos aglomerados.

Ocupando uma posição de charneira, as cidades médias (ou intermédias) foram encaradas como elementos fundamentais para a estruturação dos processos de correcção e modernização da organização territorial e, por isso, mereceram uma atenção particular nas políticas e estratégias a adoptar em matéria de planeamento regional e urbano.

Évora, enquadrando-se claramente no conceito de cidade média num contexto nacional, tende a reunir condições para que, em resultado da aplicação dos novos conceitos e estratégias de intervenção para o fortalecimento do sistema urbano do País, seja potencializado o seu desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, sócio-económico.

Todavia, o grande optimismo registado há 5/6 anos, não parece estar a encontrar a correspondente materialização, pelo menos aos níveis esperados. Com efeito, a complexidade dos factores envolvidos, acentuada pela intensificação dos mecanismos decorrentes do encadeamento e globalização das relações, tem como consequência a necessidade de procurar a conjugação favorável da congregação de esforços e da disponibilização dos meios para a concretização das intervenções a realizar, o que, como bem exemplifica o caso de Évora, nem sempre acontece de acordo com a programação inicial, impondo um pragmatismo mais realista.

Ainda assim, se o desenvolvimento urbano de Évora não se está a processar de acordo com as expectativas que da realização do Plano Estratégico pareciam resultar, as orientações incorporadas no Plano, reflectindo a importância do planeamento estratégico e das cidades médias na organização do sistema urbano nacional, permanecem globalmente válidas.

9. Referências Bibliográficas

- BAPTISTA, A. (1995) - "Rede Urbana Nacional: Problemas, Dinâmicas, Perspectivas", in *Ciclo de Colóquios: A Política Urbana e o Ordenamento do Território*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, pp. 19-41.
- BOUINOT, J. e BERMILS, B. (1995) - *La Gestion Stratégique des Villes*, Armand Colin Éditeur, Paris.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA (1989-1995) - *Boletins Municipais*.
- CASCAIS, M. (1993) - *A Urbanização dos Homens e a Urbanização dos Espaços - O Caso Particular do Alentejo*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Rural e Urbana, Universidade de Évora, polic..
- CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (1994) - *Guide pour la Réalisation des Plans Stratégiques de Développement des Villes Moyennes*, Lisboa.
- CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (1994) - *Réseau Stratégie des Villes Moyennes. Rapport de Synthèse des Travaux*, Lisboa.
- FERRÃO, J. (1993) - "Que Política para as Cidades de Média Dimensão? - Uma Estratégia para uma Nova Condição" in *Ciclo de Colóquios: A Política Urbana e o Ordenamento do Território*, Ministério do Planeamento e Administração do Território, Lisboa, pp. 219-232.
- FERRÃO, J. (1995-a) - "Cidades Médias: Superar a Tirania da Dimensão" in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, pp. 11-17.
- FERRÃO, J. (1995-b) - "Meios Inovadores em Cidades de Média Dimensão: uma Utopia Razoável? - o caso de Évora", comunicação apresentada no Congresso do GREMI - Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local, realizado em Novembro de 1995 em Évora, pp. 1-29, polic..
- FERRÃO, J. (1997) - "Rede Urbana, Instrumento de Equidade, Coesão e Desenvolvimento?", comunicação apresentada no Colóquio "A Política das Cidades", realizado em Fevereiro de 1997 em Lisboa, pp. 1-21, polic..
- FILIATRE, J. P. (1993) - "La Planification Stratégique Régionale: Quelques Concepts Méthodologiques", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº 1, Bordeaux, pp. 161-168.
- GABINETE DA CIDADE (1994) - *Uma Estratégia para a Cidade de Évora*, Évora, polic..
- GAULT, M. (1989) - *Villes Intermédiaires pour l'Europe?*, Syros Alternatives, Aubenas d'Ardèche.
- LOBO, I. (1995) - "Planeamento Urbanístico e as Cidades Médias" in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, pp. 105-111.
- LOBO, I. (1997) - "Cidades Pequenas e Cidades Médias: da Marginalização ao Protagonismo", comunicação apresentada no Colóquio "A Política das Cidades", realizado em Fevereiro de 1997 em Lisboa, pp. 1-32, polic..
- MAILLAT, D. (1995) - "Meios Inovadores e Novas Gerações de Políticas Regionais", comunicação apresentada no Congresso do GREMI - Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local, realizado em Novembro de 1995 em Évora, polic..
- MAY, N. (1993) - "L'Aménagement du Territoire et le Systeme National Urbain: de l'Armature Urbaine aux Reseaux de Villes", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº 5, Bordeaux, pp. 823-832.
- NEVES, A. O. (1996) - *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades*, Celta Editora, Oeiras.
- S.E.A.L.O.T. (1995) - *As Cidades Médias Portuguesas*, vol.I, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1995) - "Productive Dynamic and the Urban System. The case of Vitoria", comunicação apresentada no Colóquio sobre Dinâmicas Urbanas e Meios Inovadores, realizada em Novembro de 1995 em Évora, pp. 1-21, polic..
- VIEGAS, J. (1995) - "Os Transportes Urbanos e o Desenvolvimento das Cidades Médias" in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, pp. 57-61.

