

## Da perspectiva racional-compreensiva ao planeamento estratégico: tópicos de reflexão\*

*Helder Marques*

Abordar a questão urbana enquanto realidade dinâmica em permanente devir e constante mutação, se ultrapassa largamente o conhecimento das similitudes e dissemelhanças entre cidades, implica sempre, mesmo que com algum esforço de simplificação, procurar entender não só os principais traços do seu dinamismo económico e social, regressivo ou expansivo, como também o contributo das acções pensadas sobre o território, dos seus pressupostos, desígnios, teorias e, naturalmente, dos resultados das diversas intervenções.

Esta comunicação tem por objectivo tentar seguir de perto as linhas evolutivas fundamentais das fases mais relevantes que ocorreram no pós-guerra no que toca quer à evolução recente enquanto e como fenómeno urbano, quer quanto aos fundamentos das filosofias que têm enformado os processos de planificação. Trata-se, portanto, de esboçar uma periodização, sempre com a preocupação de a contextualizar em função, ou como parte integrante, da respectiva conjuntura. Partimos do princípio e, queremos que isso fique bem explícito, que é possível pelo menos conseguir uma aproximação e, mesmo que nem sempre se possam estabelecer os contornos com a nitidez desejada, as vantagens heurísticas, superam, por regra, os eventuais riscos redutores.

### 1. OS TRINTA GLORIOSOS

O forte crescimento económico que se verificou no pós-guerra e que se prolongou até ao início da década de 70, assentou numa organização produtiva de tipo "fordista", na generalização da relação salarial e permitiu, por

---

Comunicação apresentada, em Julho de 1995, na Fundação Dr. António Cupertino de Miranda, ao seminário «O Planeamento Estratégico das Cidades», organizado pelo Gabinete Nacional do PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais) e pela Comissão de Coordenação da Região Norte.

via dos acréscimos dos salários reais, o consumo de massa de bens duradouros. Por outro lado, a emergência ou consolidação do Estado-Providência, consoante os casos, e, de um modo geral, o cada vez maior papel regulador do Estado na sociedade e na actividade económica legitimou uma intervenção alargada no território, se bem que inicialmente muito centralizada.

Depois da geração urbanística da reconstrução do pós-guerra, quando a construção civil assumiu um papel fundamental na economia e se assistiu ao início da difusão massiva do transporte individual (VENUTI, 1994), o planeamento regional e urbanístico passa a ser concebido como um dos instrumentos capazes de conferir eficácia, enquanto forma racionalizadora, ao investimento público, adquirindo um carácter redistributivo quando procura transferir para as regiões mais excêntricas e retardatárias alguns dos benefícios atingidos pelas e/ou gerados nas mais dinâmicas. Se, no âmbito das cidades de maior dimensão, ou de crescimento populacional mais acentuado, os programas de habitação social foram o principal eixo mobilizador, constituíram também objectivos, embora colaterais, a protecção da paisagem e dos solos com melhor aptidão agrícola (proto-ecologismo) e a concentração da nova indústria (tardo-higienismo) (PORTAS, 1990).

Nesta conjuntura, as percentagens mais elevadas de crescimento da população urbana são correlativas das respectivas dimensões demográficas, acentuando-se o incremento populacional das cidades de média e, sobretudo de grande dimensão nos países do centro da Europa, em parte resultado, tanto da imigração mediterrânea oriunda dos países semi-periféricos, quer do êxodo rural, como consequência directa das políticas produtivistas implementadas na agricultura que, por esta altura, se generalizam como modelo de referência para a ruralidade.

Esta expansão urbana, essencialmente no sentido da periferização, faz-se não só pelo alargamento territorial das cidades através da suburbanização, com o conseqüente alargamento dos movimentos pendulares, mas também pela progressiva e contínua desertificação (descompressão) habitacional das áreas centrais que, simultaneamente, iniciam um processo de intensa terciarização.

As diversas modalidades do planeamento, normalmente designado na literatura por racional-compreensivo, legitimadas por um paradigma neo-positivista e no pressuposto da unicidade do interesse público, reduzem-se a uma questão essencialmente "técnica". Basearam-se em políticas de desconcentração da actividade produtiva, sobretudo para o caso da indústria, e na difusão / racionalização do equipamento social, seguindo a visão christalliana do território.

O acento tónico colocado na problemática da periferização versus centralidade, abrangia igualmente a expansão suburbana, apontando para a criação de cidades satélites "auto-suficientes" do ponto de vista funcional e

da rede de equipamentos públicos ou no condicionamento da afectação do solo, através de um zonamento rígido e na definição/implementação de grelhas pré - definidas.

O planeamento racional-compreensivo intervém, portanto, segundo uma lógica sectorial e apoia-se em extrapolações de tipo linear no pressuposto da manutenção das tendências do presente. Posteriormente, as principais críticas apontam-no como demasiado estático, pouco flexível e, muitas vezes é acusado de ter constituído um significativo obstáculo burocratizante à decisão (GIBELLI, 1993).

## **2. CRISE, REESTRUTURAÇÃO E INCERTEZA**

Por finais dos anos 70, o sistema organizacional de tipo fordista está em crise, não só enquanto método dominante do processo produtivo, como também nas vertentes da política social proteccionista e da intervenção reguladora do Estado na economia, mostrando-se incapaz de, como até aí, aumentar continuamente os níveis de produtividade bem como, em consequência, promover o aumento dos salários reais e do consumo. O desemprego aumenta a ritmos só comparáveis com os anos 30 (salvaguardadas as diferentes amplitudes e conjunturas) e o emprego precário vulgariza-se em sincronia com a implementação de políticas económicas e financeiras neo-liberais. Nesta conjuntura, caracterizada por uma forte concorrência internacional (Japão e novos países industrializados do SE asiático) redefine-se uma nova divisão internacional do trabalho (SCOTT ; STORPER, 1992). Opera-se ainda, no conjunto das economias avançadas, uma profunda alteração não só no tecido produtivo mas também na própria estrutura do sistema urbano.

O declínio do peso relativo das indústrias de base (a exemplo dos têxteis, sidurgia e construção naval), ao fazer regredir algumas das seculares áreas industriais e, de um modo geral, a ocorrência de processos de deslocalização e desconcentração industrial para áreas semi-periféricas, ou mesmo de matriz rural dominante, é acompanhado pela emergência de novos sectores em rápido crescimento, caso das tecnologias de informação ou dos serviços financeiros. Neste quadro de competitividade acrescida, diversificam-se os modelos territoriais de sucesso: regiões centradas em actividades tradicionais revitalizadas, caso da Terceira Itália; complexos industriais de ponta como o Silicon Valley; Metrópoles com uma importante concentração de serviços às empresas, potenciando economias externas (BENKO, 1992).

Sincronicamente, com os primeiros sinais de alteração da organização e gestão do tecido produtivo, também no início da década de setenta se evidencia um novo período no que respeita aos padrões de distribuição populacional que se exprimiu na inversão das tendências anteriores, passando-se da concentração, centrada nas grandes metrópoles, à dispersão. BERRY

(1976) tinha posto em evidência que nos Estados Unidos, entre 1970 e 1973, o crescimento populacional se efectuara sobretudo nas áreas exteriores às grandes metrópoles, tendo designado este processo de contra-urbanização. Mais tarde, o alargamento dos estudos a outros países desenvolvidos, nomeadamente da Europa Ocidental, permitiu comprovar empiricamente a ocorrência de fenómenos semelhantes, embora diferenciados no tempo. As áreas rurais, à excepção das de montanha cujo processo regressivo parecia inelutável, tal como as cidades de pequena dimensão que as enquadram, tinham invertido a tendência anterior para as sucessivas perdas populacionais e, registavam mesmo, entre 1970/1980, saldos migratório positivos.

O crescimento populacional das cidades de pequena e média dimensão ou, de um modo geral, das áreas exteriores às grandes metrópoles foi, em parte, consequência da proliferação de novas urbanidades difusas e do alargamento do raio dos movimentos pendulares. Na maior parte dos casos, resultou de factores conjunturais numa fase pouco selectiva e de descentralização da oferta de emprego, enquanto esta se alterava qualitativamente nas áreas centrais (DEMATTEIS, 1994) e, portanto, este processo poderá não ter tido a consistência necessária para perdurar.

Neste cenário de crise e incertezas, de reestruturação organizacional e espacial do processo produtivo, de meios financeiros mais limitados, as intervenções urbanísticas abandonam a fase do "mega-planeamento" e passam a circunscrever-se a actuações correctoras de desequilíbrios mais pontuais e localistas.

O não crescimento, ou se se quiser, o crescimento a ritmos mais lentos, das grandes cidades e metrópoles possibilitou recentrar as acções na reabilitação do património edificado, ao mesmo tempo que a vertente social ganha novos sentidos ao favorecer a integração social em áreas urbanisticamente degradadas, a exemplo dos centros históricos ou dos subúrbios.

Ainda que de forma incipiente, comparativamente com o que tem sucedido nos últimos dez anos, as políticas de desenvolvimento regional e urbano, tendem a recorrer à contratualização — procedimento já relativamente banalizado nos países anglo-saxónicos — entre os diferentes níveis da administração pública, central ou local, mas envolvendo também e fazendo cooperar (partenariado) no processo de negociação os agentes sociais e económicos privados. O principal objectivo é a coesão social e a melhoria global das condições de vida nas cidades, embora se continue ainda a efectuar uma clara distinção entre a esfera dos poderes públicos (reutilização de edifícios históricos, pedonização de ruas comerciais, equipamentos colectivos nas periferias, estacionamento, etc.) e privado (actividades produtivas), privilegiando a actuação em campos onde tradicionalmente os poderes públicos tinham uma já longa experiência.

### 3. NOVAS DINÂMICAS E RECONCEPTUALIZAÇÕES

Nos países centrais, ou de economia avançada, assiste-se, a partir de meados da década de oitenta, a uma recomposição que abrangeu os domínios da estrutura produtiva e da organização social, mesmo que os seus impactes não sejam ainda generalizáveis ao conjunto da economia ou do território.

A crescente internacionalização da economia, ou seja, a maior globalização e interdependência, foram organizando um mosaico de sistemas regionais especializados, integrados local, regional ou mesmo internacionalmente. As cidades retomam e renovam a centralidade, descolam aparentemente dos seus hinterlands rurais, reforçam o seu papel enquanto elementos estruturantes do território e motores do desenvolvimento regional, propiciando um arranjo territorial assente numa estrutura reticular fortemente conectada (FERRÃO, 1992).

O sector terciário expande-se, sobretudo o especializado de apoio à produção e, de um modo geral, os fluxos de bens imateriais ; é maior a exigência na qualificação profissional ; mais necessário o acesso aos centros de investigação e desenvolvimento e às redes de telecomunicações ou indispensável partilhar "atmosferas" onde circula informação privilegiada sobre expectativas de investimentos e evolução dos mercados.

A crescente flexibilidade dos sistemas de produção vai substituindo nalguns sectores ou em parte deles os métodos fordistas, beneficiando das novas tecnologias, da microelectrónica e de economias externas em estruturas de produção em rede. As indústrias tradicionais (confeção, mobiliário, cerâmica, etc.) necessitam cada vez mais de inovar na concepção e tanto podem sediar-se nas grandes metrópoles como nas antigas áreas industrializadas, enquanto que as de alta tecnologia preferem tanto as periferias das grandes cidades como novas áreas sem tradição industrial (SCOTT ; STORPER, 1992).

Uma nova geração de políticas de planeamento regional e urbano — uma terceira geração — normalmente designada por planeamento estratégico, sobrepôs-se às anteriores a partir da década de 80. Nascido à cerca de 20 anos no sector privado da economia, o planeamento estratégico foi um dos instrumentos utilizados com o fim de melhorar a eficiência das empresas, constituindo um processo interactivo de definir os objectivos de longo prazo, tendo-se depois difundido para a intervenção em alguns contextos urbanos dos Estados Unidos (GIBELLI, 1993).

O acento tónico é posto na operacionalidade do plano, a previsão deixa de ser meramente extrapolativa, diferenciam-se cenários alternativos e estabelece-se uma maior abertura à permanente revisão. Além disso, é dado um maior peso à esfera produtiva e não apenas à vertente social, por se pensar que é necessário entender e actuar sobre as próprias condições sócio-económicas do desenvolvimento urbano, e não apenas sobre as suas consequências (FERRÃO, 1992). Trata-se então de identificar as fileiras

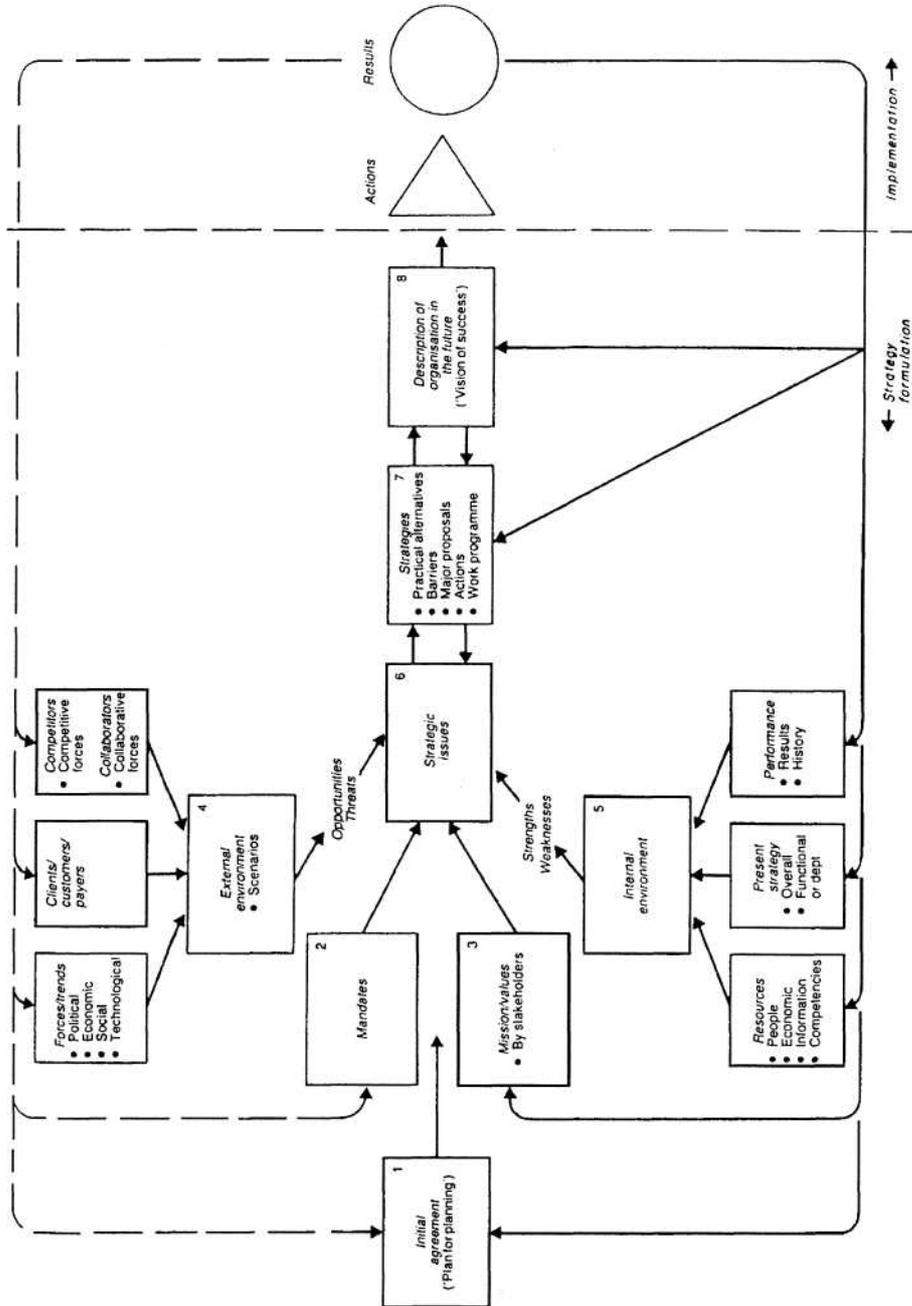


Figura 1 — Processo de planificação estratégica: o modelo da escola de Minnesota

mais competitivas no contexto regional ou internacional, as respectivas virtualidades e debilidades, fomentando as relações de complementaridade (sinergias) entre grupos de cidades o que passa pela valorização dos recursos endógenos materiais e imateriais, envolvendo ou fazendo participar neste processo não só os agentes económicos e culturais, mas também os diversos organismos envolvidos na gestão do território (partenariado).

Por fim, a assunção de que não é possível reproduzir em contextos territoriais diferenciados modelos monolíticos de desenvolvimento, sendo necessário definir estratégias em função do concreto e do específico.

## BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Rui ; MARQUES, Teresa (coord.s) (1994) *Redes de Concertação nas Regiões Interiores*, Relatório final-Síntese, Quatenaire Portugal, Porto, pol. CAMAGNI, Roberto P. (1993) "Le reti di città: un contributo alla teoria e una prima verifica", *Scienze regionali* nº 19,, innovazione e trasformazione della città, Silvana Lombardo e Giorgio Preto (eds), Milão, Franco Angeli, 67 - 92. CASTELLS, Manuel (1990) "Estratégias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida", Jordi Borja et al. (eds), pp.17- 64, Madrid, Editorial Sistema. CHAMPION, A. G. (ed) (1989) *Counterurbanization: the changing and nature of population deconcentration*, Londres, Edward Arnold. CHAMPION, A. G. (1993) "Urban and regional demographic trends in the developed world", *Internacional perspectives in urban studies* 1, Ronan Paddison ; Bill Lever e John Money (eds), Londres, Jessica Kingsley Publishers, 136- 159. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1991) "Europa 2000, perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade", Bruxelas. COMMISSION EUROPÉEN (1994) "Europe 2000 + Coopération pour l'aménagement du territoire européen", Bruxelas, CE. DEMATTEIS, Giuseppe (1994) "Nuove forme di organizzazione territoriale", *Geografia e società, Le reti urbane fra decentramento e centralità*, Petros Petrimis (org.), Milão, Franco Angeli ed., 2- ed., 33 - 38 FERRÃO, João (coord.) (1992) *Construir um futuro para as cidades de dimensão média*, Texto de enquadramento para debate e reflexão sobre o plano estratégico de Évora, GEOIDEIA, pol.. FERRÃO, João (coord.) (1993) "Uma estratégia para a cidade de Évora, domínios de intervenção e objectivos", GEOIDEIA, pol. FIELDING, Antony J. (1994) "La contro-urbanizzazione nell'Europa occidentale" *Geografia e società, Le reti urbane fra decentramento e centralità*, Petros

- Petrimeris (org.), Milão, Franco Angeli ed., 2- ed., 83 - 100, GIBELLI, M. C. (1993) "La crisi dei piano fra lógica sinottica e lógica incrementalista: il contributo dello strategic planning", *Scienze regionali* n° 19, innovazione e trasformazione della città, Silvana Lombardo e Giorgio Preto (eds), Milão, Franco Angeli, 207- 239 GLASSON, John (1993) "The fall and rise of regional planning in the economically advanced nations", *Internacional perspectives in urban studies* 1, Ronan Paddison ; Bill Lever e John Money (eds), Londres, Jessica Kingsley Publishers, 182 - 209 KAYSER, Bernard (1990) *La renaissance rural: Sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin. LIPIETZ, Alain (1992) "Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme" *Espaces et sociétés* n° 66/67, Paris, Ed. L' harmattan, 39 - 67.
- MARTINOTTI, Guido (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bolonha, Il mulino. PORTAS, Nuno (1990) "Un nuevo urbanismo", *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Jordi Borga et alie (eds), Madrid, Editorial Sistema, 273 - 281. SCOTT, AUen (1994) "A economia metropolitana: organização industrial e crescimento urbano", *As regiões ganhadoras*, Georges Benko e Alain Lipietz (org.), Oeiras, Celta Editora, 63 - 73. SCOTT, AUen; STORPER, Michael (1992) "Le développement regional reconsideré", *Espaces et sociétés*, n° 66/67, Paris, Ed. L' harmattan, 7 - 38. SILVA, C.N. (1995) "Poder local e gestão do território numa sociedade pós-fordista", *Sociedade e Território*, n° 21, (sub) urbanismos e modos de vida, Porto, Afrontamento, 104-111. SIMÕES, J.M. ; TRIGAL, L. López (coord.s) (1992) *Estudo sobre a região transfronteiriça de Trás-os-Montes. Zamora*, Relatório síntese conjunto, CEDRU; UNIVERSIDADE DE LEÓN, pol. VENUTI, Giuseppe; OLÍVA, Frederico (1994) *Cinquenta anos de urbanística en Itália, 1942-1992* Madrid, Coed. Universidad Carlos III de Madrid e Boletim Oficial dei Estado.

Resumo:

No pós-guerra o planeamento racional-compreensivo baseou-se no pressuposto da unicidade do interesse público e, prescreveu, além da difusão/racionalização do equipamento social, uma política de condicionamento da afectação do solo através de um zonamento rígido. Este mega-planeamento esbateu-se a partir dos anos 70, dando lugar a intervenções essencialmente correctoras de desequilíbrios mais pontuais e localistas. Depois, uma nova geração - uma terceira geração- normalmente designada de planeamento estratégico , sobrepõe-se às anteriores a partir dos anos 80.

Résumé:

Après la guerre, la planification rationnelle-compréhensive s<sup>1</sup> est basée sur les prémices de l'unicité de l'intérêt public et a prescrit, au côté de la diffusion/rationalisation de l'équipement social, une politique rigide de zonage en ce qui concerne l'affectation des sols. Cette méga-planification s'est estompée à partir des années 70, à la faveur d'interventions surtout correctives de déséquilibres locaux et ponctuels. Ensuite, une nouvelle génération — la troisième —, normalement désignée comme celle de la planification stratégique, se superpose aux précédentes à partir des années 80.