

Luís Piques Serpa¹
Universidade Lusófona de Humanidades
e Tecnologias (ULHT)
Faculdade de Ciências e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa (FCT/UNL)

Gestão da cidade

Para o desenvolvimento sustentável

Resumo

Gerir o “Sistema cidade” pressupõe a capacidade de organizar a “Estrutura Urbana” em função das interações e das plataformas de equilíbrio, geradas entre os sistemas Ambiental (Biofísico), Sociocultural e Económico que o integram, assegurando a qualidade da respectiva tradução espacial.

Dispomos de um quadro jurídico bem definido e actual e de uma oferta de formação diversificada e pluridisciplinar, centrada nos conhecimentos científicos e técnicos que visam a elaboração dos instrumentos de Gestão Territorial.

A gestão das cidades é, no entanto, uma área

onde os resultados até agora obtidos são reconhecidamente pouco animadores, na perspectiva da Administração Pública, na perspectiva dos promotores e investidores privados que actuam na cadeia de valor dos produtos urbanos, e na opinião pública.

A gestão das cidades não pode resumir-se á produção de Planos de Ordenamento e aos subsequentes procedimentos de licenciamento.

A qualidade da gestão territorial e urbana só pode medir-se pelos resultados, isto é pelas realidades ambientais, sociais, económicas e de qualidade da estrutura urbana, que se vão concretizando ao longo do tempo.

O modelo hierarquizado, de “Planos – Regulamento” que se condicionam na vertical, do mais abrangente e menos concreto, para o mais restrito e mais próximo da realização, transforma a Gestão Urbanística num complexo processo de compatibilização das disposições regulamentares criadas aos diferentes níveis, dos PROTS aos Planos de Pormenor, incluindo os Planos Especiais que actuam como “come-tas” do sistema.

Esta compatibilização que se centra nos diferentes textos regulamentares, desvia o foco da decisão da análise da qualidade do Modelo Urbano para a conformidade das diferentes disposições regulamentares.

A “Gestão das Oportunidades”, essencial em qualquer estratégia de desenvolvimento, é assim reduzida à “Gestão das conformidades”.

Gerir com eficiência a Cidade e o Território, integrando os domínios ambiental, social e económico e a sua tradução num modelo de estruturação urbana que evolua para padrões sustentáveis, pressupõe a capacidade de adaptar e integrar na gestão das cidades, ferramentas e técnicas experimentadas na gestão empre-

1 - Arquitecto

serial.

A Gestão de um sistema complexo como é a cidade, pressupõe uma entidade gestora com organização pensada e apetrechada para:

- O planeamento sistémico,
- Trabalhar com variáveis de incerteza
- Ter capacidade de produzir cenários do futuro
- Responder, em tempo, á mudança e ás dinâmicas endógenas ou exógenas, indutoras do desenvolvimento e qualificação urbana.
- Assegurar o controle pelo sistema de gestão dos impactes positivos e negativos da mudança.
- Medir a progressão para a sustentabilidade

Para uma gestão sistémica, é necessário cruzar instrumentos dos quatro domínios do “sistema cidade”, com as ferramentas e técnicas de Gestão.

Palavras chave: Gestão, cidade, sustentável, processo, contínuo, interactivo, sistémico

Abstract

Managing the city as a system means organizing the urban structure according to the balanced platforms that are generated by the interactions between the environmental system, the social and cultural system and the economy, creating the conditions to insure quality in the resulting urban fabric.

The Portuguese legal framework is well defined and up to date and education on the subject is available, very diversified and comprehensive, focused on making urban plans and territorial management plans.

City management in Portugal is nevertheless and so far fields in witch results don't meet the

expectations, in the view of public officials, in the view of real estate investors and developers and in public opinion.

City management cannot be performed only by developing urban plans and improving the proceedings to issue urban permits and building construction permits.

The “management of opportunities” that is so important in any strategic vision must not be reduced to a “management of compliance”.

The quality of urban management can only be measured in time ,by the quality of the out-coming urban realities : environmental quality, social cohesion, economic development and well designed urban space.

A top down concept of regulatory plans inter-dependent from national level to regional and city levels ,makes urban management become an extremely complex process that prevents city managers to deal in an efficient way with changes and uncertainty as time goes by.

To manage a city with efficiency means to be able to monitor in a holistic approach systems of a different nature and studied by different fields of knowledge .

Tools and techniques that have been successfully experimented on the field of corporate management might be recreated to be used in city management.

The management of a very complex system ,as the city certainly is, must be performed by a new concept of public organization.

This new organization has to be designed for a “just in time” response to urban changes and be prepared to:

- Develop a systemic planning approach, cros-sing environmental issues ,economic issues, social and cultural issues and the issues of urban form and image
- Work with uncertainty producing alternative

“cenários” for the future

-Develop a management system that can evaluate on time the negative and positive impacts of change.

-Develop a set of comprehensive indicators to measure progress towards sustainability.

An up to date GIS system, connected with a satellite survey system, a transdisciplinary urban management team that can perform a “continuous” and interactive systemic planning process, the use of tools and techniques imported from corporate management, the techniques of simulation of future urban realities, are matters for research that might produce a new concept for city management towards sustainable urban patterns.

Keywords: City, management, sustainable, process, continues, interactive, systemic

1. O Sistema Cidade

Gerir o “Sistema cidade” pressupõe a capacidade de organizar a “Estrutura Urbana” em função das interações e das plataformas de equilíbrio, geradas entre os sistemas Ambiental (Biofísico), Sócio-Cultural e Económico que o integram, assegurando a qualidade da respectiva tradução espacial.

Se as sucessivas plataformas de equilíbrio forem garantindo a regeneração do ecossistema natural, o reforço da coesão social e o desenvolvimento económico, assegurando às gera-

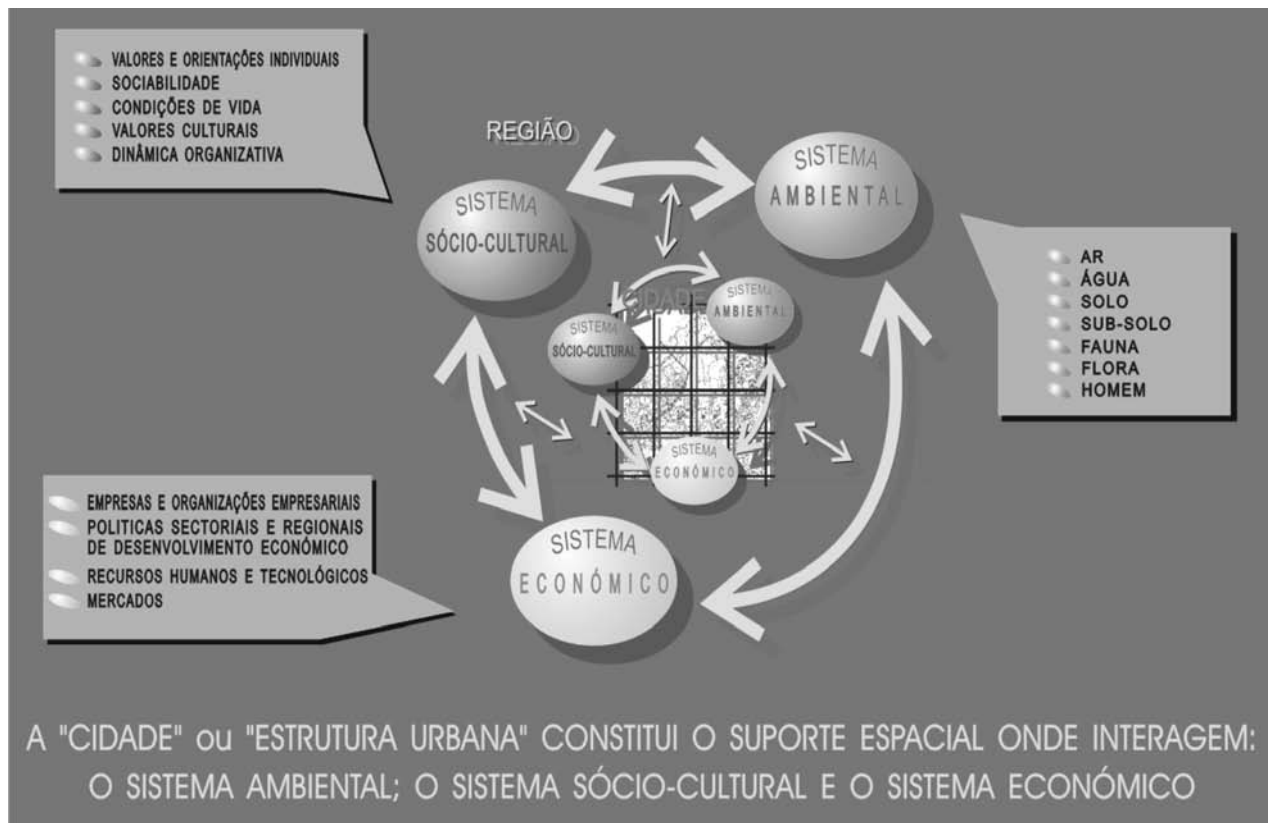


Figura 1

ções do futuro padrões de qualidade de vida adequados à evolução do estilo de vida e da tecnologia, então poder-se-á considerar que o desenvolvimento resultante é sustentável.

A globalização da economia e a tendência para a concentração da população europeia e mundial nas cidades, têm vindo a acentuar o seu papel como mercados e centros nevralgicos dos fluxos de investimento.

A competitividade entre cidades para atrair investimento internacional, para fixar os centros de decisão da economia global ou para realizar os eventos com maior impacto mediático, que constituem grandes operações de marketing, é cada vez mais evidente.

2. Estratégias e Instrumentos com Incidência na Gestão das Cidades

A Campanha Europeia para as Cidades Sustentáveis, lançada por iniciativa do I.C.L.E.I., teve início em 1994, na sequência da “Carta e Aalborg” tem vindo a ter uma adesão exponencial das cidades europeias que procuram implementar uma gestão integrada dos domínios económico, social e ambiental, introduzindo medidas sistémicas de correcção aos seus modelos de desenvolvimento urbano, que conduzam a padrões sustentáveis.

Ao nível dos governos da União Europeia, o Conselho Europeu de Gotemburgo em Junho de 2001, acordou na Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável.

Já em 2004, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho Europeu e ao Parlamento uma proposta e objectivos das políticas da União para 2007-2013 que coloca o Desenvolvimento Sustentável como primeiro grande objectivo das políticas da UE para o futuro próximo.

O Governo aprovou em 2004 a Estratégia

Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, onde no 4º objectivo, vector estratégico 4.4.1 “Uma organização do território que valorize Portugal no espaço europeu” são apresentadas linhas de orientação estratégica no domínio do ordenamento do território e do sistema urbano.

Está em debate a proposta de Plano Nacional para o Ordenamento do Território, PNPOT.

O PNPOT identifica 24 problemas chave para o Ordenamento do Território, em sete domínios estratégicos:

- Recursos Naturais e Gestão de Riscos;
- Desenvolvimento Urbano;
- Transportes, Energia e Alterações Climáticas;
- Competitividade dos Territórios;
- Infra-estruturas e Serviços Colectivos;
- Cultura Cívica, Planeamento e Gestão Territorial.

Centrando a radiografia apresentada nos problemas urbanos, ou com incidência mais directa nas cidades, podemos destacar, em síntese:

- *Expansão desordenada das Áreas Metropolitanas...*
- *“Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades...”*
- *“Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia...”*
- *“Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das actividades económicas e dos modelos de mobilidade...”*
- *“...segregação espacial e exclusão social nas áreas urbanas...”*
- *“Expansão e intensa alteração da procura social de serviços colectivos e de interesse*

geral...”

- “Insuficiente projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas...”

- “Incipiente desenvolvimento da cooperação de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos...”

- “Forte dispersão geográfica das infra-estruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes...”

- “Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território...”

- “Insuficiência de bases técnicas essenciais para o Ordenamento do Território (informação georeferenciada, cartografia certificada, informação cadastral, acesso em linha aos conteúdos dos Planos)...”

- “Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial...”

- “Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos....”

Para ultrapassar o quadro de problemas identificado são propostos seis objectivos estratégicos que agregam objectivos específicos, destacando-se pela sua incidência na gestão das cidades:

- “Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.”

- “Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.”

- “Reforçar os centros urbanos estruturantes

das regiões, em particular nos espaços de urbanização difusa e nas regiões menos desenvolvidas.”

- “Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço de centralidades intra-urbanas.”

- “Racionalizar e qualificar os espaços para implantação de actividades económicas, tendo em vista a exploração de economias de aglomeração e o desenvolvimento policêntrico dos territórios.”

- “Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.”

- “Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.”

Os objectivos estratégicos, os objectivos específicos e as medidas propostas no Plano Nacional Para o Ordenamento do Território são ilustrativos de que o Governo pretende implementar uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável, pressupondo, necessariamente, uma gestão eficiente das cidades para a sustentabilidade.

Dispomos de um quadro jurídico bem definido e actual e de uma oferta de formação diversificada e pluridisciplinar, centrada nos conhecimentos científicos e técnicos que visam a elaboração dos instrumentos de Gestão Territorial.

A gestão das cidades é, no entanto, uma área onde os resultados até agora obtidos são reconhecidamente pouco animadores, na perspectiva da Administração Pública, na perspectiva dos promotores e investidores privados que actuam na cadeia de valor dos produtos

urbanos, e na opinião pública.

A gestão das cidades não pode resumir-se à produção de Planos de Ordenamento e aos subsequentes procedimentos de licenciamento.

Este modelo já provou ser ineficaz para assegurar eficiência e uma progressão segura para padrões de desenvolvimento sustentável.

A qualidade da gestão territorial e urbana só pode medir-se pelos resultados, isto é pelas realidades ambientais, sociais, económicas e de qualidade da estrutura urbana, que se vão concretizando ao longo do tempo.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território, que têm no seu âmbito material, uma incidência determinante na regulação da organização espacial das funções urbanas, têm tempos médios de elaboração e aprovação extremamente longos, tornando-se rapidamente desactualizados.

A sua natureza de regulamentos administrativos condiciona, no entanto, os processos de decisão nos territórios em que incidem durante o período de vigência, em geral de dez anos.

As revisões e os procedimentos de alteração têm igualmente longos períodos de elaboração e aprovação, tornando inoperante a gestão do território urbano perante as mutações rápidas das tecnologias, dos estilos de vida, dos mercados e das exigências de qualidade ambiental e urbana.

Temos uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável, ENDS, uma proposta de Plano Nacional para o Ordenamento do Território, PNPOT, com objectivos específicos e medidas com incidência na gestão das cidades orientando a evolução para padrões de sustentabilidade, temos o país coberto de Planos Directores Municipais e as nossas cidades dispõem em muitos casos de Planos de

Urbanização e de Planos de Pormenor.

Alguns dos nossos Municípios e cidades desenvolveram ou têm em desenvolvimento Agendas XXI Locais, que na realidade constituem Planos Estratégicos Locais para o Desenvolvimento Sustentável, ou promoveram a realização de Planos Municipais de Ambiente, com o formato de Planos de Acção para a sustentabilidade ambiental.

A expressão dos resultados obtidos na mudança real dos modelos de estruturação urbana é, no entanto de dimensão reduzida.

A Administração Pública não consegue que muitos dos Planos que promove sejam implementados, por um conjunto de factores endémicos, onde se destacam:

- Os tempos de elaboração e aprovação dos instrumentos de iniciativa pública são tão longos que os cenários urbanos propostos se tornam obsoletos, face à evolução dos mercados, dos estilos de vida e das tecnologias;
- A rigidez regulamentar reduz a adaptabilidade dos Planos á evolução do contexto económico e social e o recurso aos procedimentos de revisão e alteração implica consumos de tempo idênticos aos da elaboração e aprovação, com consequências idênticas;
- Os estudos de incidências e impactes ambientais só muito recentemente foram integrados nas metodologias de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do território e são avaliados de forma superficial nos processos de decisão que determinam os modelos de estruturação urbana;
- A viabilidade económica e financeira dos modelos de desenvolvimento propostos é tratada de forma muito genérica, com pressu-

postos de viabilidade económica pouco consistentes, vindo a afectar a programação da execução dos elementos estruturantes a realizar com financiamento público e a condicionar a dinâmica de implementação da iniciativa privada.

Os promotores e investidores privados, utilizando a sua capacidade de realização e o sistema financeiro, tentam concretizar a visão do futuro construída a partir do conhecimento do mercado e da criação ou “franchising” de produtos imobiliários que melhor respondam às necessidades reais ou induzidas pelo estilo de vida dominante, ou ao estilo de vida ambicionado pelas gerações alvo identificadas para a comercialização desses produtos.

Os promotores imobiliários contrapõem aos cenários definidos pelos poderes públicos através dos “Planos-Regulamento”, a lógica da adequação permanente ao mercado, à evolução dos parâmetros que definem a qualidade de vida, às mutações da noção de “Status” ou de preço/qualidade, e potenciam sinergias indutoras de maior rentabilidade para os seus investimentos.

Os modelos tipológicos que propõem, por mais exógenos que sejam em relação ao modelo de cidade planeada pelos poderes públicos, e em alguns casos constituam verdadeiros “meteoritos” com impactes que alteram domínios estruturantes do “sistema cidade”, são um sucesso enquanto produtos imobiliários e portanto enquanto reais transformações urbanas.

Alguns vectores estratégicos são já reconhecidos como eixos estruturantes do desenvolvimento urbano sustentável:

- A estruturação policêntrica das áreas metropolitanas;
- Os sistemas de mobilidade de baixo

impacte ambiental;

- O crescimento pela requalificação/reabilitação;

- A redução dos consumos energéticos e produção de energias alternativas;

- A racionalização dos consumos de recursos naturais;

- A reciclagem dos resíduos;

- A inclusão social;

- A conservação da biomassa e da biodiversidade;

- A competitividade económica das cidades.

Parece evidente que este conjunto de domínios impõem um reforço da capacidade operativa dos poderes públicos e novas formas de articulação entre estratégia pública e investimento privado.

O reforço da capacidade operativa dos poderes públicos intervenientes na gestão das cidades não pode concretizar-se através da produção sistemática de legislação e de uma panóplia cada vez mais vasta de instrumentos de Ordenamento do Território.

Os cenários dos “Planos - Regulamento” tendem a configurar visões estáticas do futuro, “congeladas” por desenhos detalhados e disposições regulamentares exaustivas e imperativas.

São cenários que rapidamente são ultrapassados pela evolução tecnológica, pelas mutações sociais ou pelos ciclos do mercado.

Pretender definir o futuro de uma cidade ou de um fragmento de cidade, através de disposições regulamentares concebidas dez anos antes é alimentar uma visão esquizofrénica do desenvolvimento urbano.

A dinâmica real das transformações no “sistema cidade” não se confina ao cenário visualizado

pelos urbanistas, por mais pluridisciplinar que seja a equipa, nem sequer à resultante das visões dos “stakeholders” de um dado momento, por mais participativo que seja processo.

Se reflectirmos sobre a experiência recente verificamos que um grande número de novos modelos tipológicos urbanos tiveram uma origem exógena ao processo tradicional de Planeamento Urbano, centrado essencialmente na actuação dos poderes públicos através da produção de Planos (PMOTS), com o correspondente controle regulamentar das transformações urbanas.

Concorde-se ou discorde-se da filosofia que lhes está subjacente ou das consequências positivas ou negativas para a qualidade de vida e o equilíbrio do “sistema cidade” que estes novos modelos tipológicos possam representar, o que é facto é que os “Office Parks”, os “Shopping Centers”, os “Retail Parks”, os “Entertainment Centers”, os “Outlets”, os “Flat Services” e os “Condomínios”, apareceram e estão a impor-se na dinâmica real de desenvolvimento urbano.

O modelo hierarquizado, de “Planos – Regulamento” que se condicionam na vertical, do mais abrangente e menos concreto, para o mais restrito e mais próximo da realização, transforma a Gestão Urbanística num complexo processo de compatibilização das disposições regulamentares criadas aos diferentes níveis, dos PROTS aos Planos de Pormenor, incluindo os Planos Especiais que actuam como “cometas” do sistema.

Esta compatibilização que se centra nos diferentes textos regulamentares, desvia o foco da decisão da análise da qualidade do Modelo Urbano para a conformidade das diferentes disposições regulamentares.

O excesso de regulamentação, a multiplicidade de entidades intervenientes com posições segmentadas e por vezes inconciliáveis, e a

retórica das conformidades regulamentares, criam o contexto propício ao arrastamento das decisões, de estação em estação, na rede de organismos sectoriais do aparelho público.

A “Gestão das Oportunidades”, essencial em qualquer estratégia de desenvolvimento, é assim reduzida à “Gestão das Conformidades”.

3. Bases para um novo Modelo de Gestão das Cidades e do Território

Gerir com eficiência a Cidade e o Território, integrando os domínios ambiental, social e económico e a sua tradução num modelo de estruturação urbana que evolua para padrões sustentáveis, pressupõe a capacidade de adaptar e integrar na gestão das cidades, ferramentas e técnicas experimentadas na gestão empresarial.

A Gestão de um sistema complexo como é a cidade, pressupõe uma entidade gestora com organização pensada e apetrechada para:

- O planeamento sistémico;
- Trabalhar com variáveis de incerteza;
- Ter capacidade de produzir cenários do futuro;
- Responder, em tempo, à mudança e às dinâmicas endógenas ou exógenas, indutoras do desenvolvimento e qualificação urbana;
- Assegurar o controle pelo sistema de gestão dos impactes positivos e negativos da mudança;
- Medir a progressão para a sustentabilidade.

Para uma gestão sistémica, é necessário cruzar instrumentos dos quatro domínios do “sistema cidade”, com as ferramentas e técnicas de Gestão.

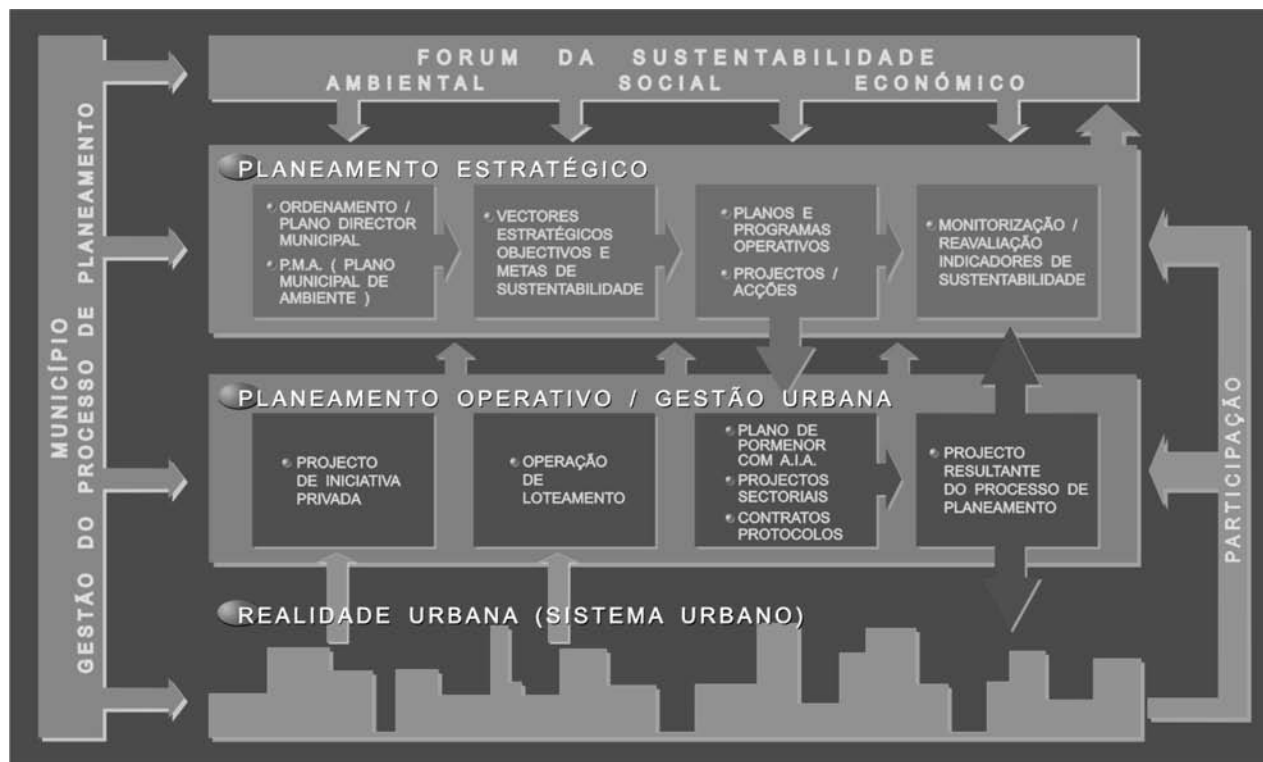


Figura 2

Trata-se de desenvolver um conceito de Gestão da cidade, que constitua um processo contínuo, interactivo e participado, capaz de criar “uma visão comum do futuro”, mobilizadora das vontades e geradora de consensos, e de captar as oportunidades de desenvolvimento, induzindo a sua sustentabilidade.

O objectivo é pois o de conceber um sistema de gestão urbana e monitorização da progressão das cidades para padrões de desenvolvimento sustentável, identificando e conjugando os processos, ferramentas e técnicas, necessários para uma gestão integrada e eficiente.

A implementação de uma política para o desenvolvimento sustentável das cidades torna inevitável a consolidação no plano jurídico e na prática de gestão urbana de um novo modelo de interacção entre estratégia pública e investi-

mento privado.

Ignorar a dinâmica real de desenvolvimento urbano é meter a cabeça na areia, é fazer “Planeamento de Avestruz”.

4. Um Novo Modelo de Interacção Estratégia Pública/Investimento Privado - Gerir a Cidade para o Desenvolvimento Sustentável

4.1. Reflexões de Enquadramento

A simultaneidade de decisão a níveis diferentes de planeamento, e a interacção continua entre os modelos de cidade planeada e os projectos concretos que o mercado viabiliza, impõem que

se centre o Planeamento Urbano numa estrutura técnica pluridisciplinar e permanente, capaz de utilizar as diferentes figuras de Plano como instrumentos dum “Processo”, isto é, de modo a, em cada momento, poder propor alternativas consistentes, participar na concepção de soluções concertadas, enquadrar e integrar as propostas que contribuem para o desenvolvimento.

A matéria – prima do “Processo de Planeamento” é um conhecimento permanentemente actualizado da realidade urbana presente e a capacidade de produzir sucessivas aproximações aos cenários do futuro que permitam enquadrar a cada momento a acção concretizadora, e medir os seus impactes, reintroduzindo os dados resultantes no “sistema de conhecimento da realidade” para cenarizar de novo o futuro.

Neste ciclo o tempo é determinante.

A evolução para o “Processo de Planeamento” pressupõe uma nova mentalidade que privilegie a responsabilização dos profissionais intervenientes no processo e dos decisores políticos, transformando-se o regime de “Tutela das Conformidades” num regime de “Auditoria ao mérito dos resultados”.

A importação do conceito de auditoria e de responsabilização pessoal, da gestão empresarial para a gestão urbanística poderá permitir um ganho relevante de eficiência.

Para avaliar resultados da aplicação de flexibilidade regulamentar veja-se o exemplo do Plano de Urbanização do Parque das Nações, onde as disposições regulamentares consagram transferências de edificabilidade dentro dos territórios afectos a cada um dos seis Planos de Pormenor, conversão de usos dentro de plafonds máximos por uso definidos no PU e reconfiguração dos volumes cenarizados nos PPs, através dos Projectos de Arquitectura.

Os parâmetros limite de edificabilidade por uso, as áreas afectas a espaço público e a equipamentos, os canais não edificáveis estão fixados.

A forma, a concentração da edificabilidade e os usos são geridos no decurso do tempo, em interacção com as propostas apresentadas pelos promotores em resposta ao mercado, envolvendo a responsabilidade dos projectistas e dos técnicos da Parque Expo e da Câmara Municipal de Lisboa que intervêm nos processos de decisão.

O resultado de eficiência da interacção estratégia pública /investimento privado é evidente, embora haja a considerar o carácter especial do modelo de governação adoptado.

Os objectivos da estratégia pública, traduzidos num Plano de Urbanização estão no essencial concretizados.

O ritmo do investimento privado e o nível de qualidade geral dos produtos urbanos atesta o sucesso deste modelo.

Vale a pena estudar este processo e identificar os procedimentos experimentados que podem trazer um contributo positivo para um reforço da eficiência na interacção estratégia pública /investimento privado.

4.2. Os Suportes Logísticos do “Processo”

O Planeamento Urbano como “Processo” pressupõe:

a) Sistema de Informação Geográfica

A existência de uma base de dados georeferenciada, em constante actualização através de uma ligação funcional intensa às estruturas de Planeamento e Gestão Urbanística da cidade permite sistematizar a informação sobre a realidade sociocultural,

económica, ambiental e urbana, recorrer à capacidade do equipamento informático para realizar cruzamentos de dados de natureza e origem distinta, que sirvam de suporte à elaboração dos cenários urbanos, e realizar simulações parametrizadas desses cenários, que podem constituir excelentes instrumentos de avaliação e decisão.

b) Equipa Técnica Pluridisciplinar Permanente

O suporte activo do “Processo de Planeamento” é a existência na estrutura de serviços do Município de uma Equipa Técnica pluridisciplinar que abranja os domínios técnicos de todos os subsistemas de “Sistema cidade”.

Esta Equipa Técnica pode estar concentrada num único Departamento ou dispersa em diferentes unidades orgânicas desde que seja estabelecida uma eficaz articulação horizontal, através duma estrutura de Coordenação do “Processo de Planeamento”

4.3. Níveis de Actuação e Utilização dos Instrumentos de Planeamento Urbano

4.3.1. Planeamento Estratégico

O modelo que proponho assenta numa dualidade permanente Planeamento Estratégico / Planeamento Operativo.

O Planeamento Estratégico é um processo contínuo, interactivo, integrador e participado, de cenarização do futuro e de actuação programada e concertada, com vista ao desenvolvimento urbano economicamente sustentado, socialmente justo e ambientalmente susten-

tável.

O Planeamento Estratégico pode materializar-se num “Plano” de natureza não regulamentar, em constante reformulação, integrando em cada momento os resultados das interacções dos diversos grupos de interesses envolvidos no processo de desenvolvimento urbano.

O Planeamento Estratégico privilegia a criação de uma “visão comum do futuro” entre os diferentes agentes do processo de desenvolvimento urbano e os “consumidores do Meio Urbano”.

A visão comum do futuro constitui-se pela participação activa dos Organismos de Administração Pública, dos Agentes Económicos e dos “Consumidores do Meio Urbano”, na formulação da estratégia de desenvolvimento.

O Planeamento Estratégico deve constituir o espaço privilegiado da Participação.

Os instrumentos operativos devem ser utilizados para concretizar em tempo útil os projectos resultantes da concertação entre a estratégia pública e o investimento privado.

4.3.2. Planeamento Operativo

O Plano Director Municipal, assume no contexto do “Processo de Planeamento” uma natureza mista estratégica/operativa (regulamentar).

O PDM constitui assim, o instrumento de articulação entre a “cenarização contínua do futuro” e os instrumentos de maior detalhe utilizados para a sua concretização.

O PDM deveria, neste contexto, considerar-se o instrumento da incidência territorial da estratégia de desenvolvimento da Cidade ou do território do Município.

Instrumento definidor dos domínios onde as suas disposições têm carácter imperativo e

regulamentar e dos domínios onde a sua aplicação é flexível, utilizando-se instrumentos de maior detalhe, que em cada momento se justifiquem, para concretização da estratégia de desenvolvimento.

“Contratualizada” a estratégia de desenvolvimento e os respectivos parâmetros globais com incidência territorial, através do PDM, deveria em minha opinião, caber aos órgãos Autárquicos eleitos, com suporte nas estruturas técnicas desenvolvimento urbano, concertando as soluções urbanísticas e contratualizando a sua implementação com os promotores privados intervenientes na produção do espaço urbano.

No processo de aproximação ao modelo de desenvolvimento urbano os Planos de Urbanização e de Pormenor são utilizados quando contribuem para concretizar a estratégia ou para garantir a qualidade e a sustentabilidade no processo de interacção com os promotores privados.

A flexibilidade normativa dos PUs e PPs é então o factor essencial para que sejam adaptáveis aos novos contextos de mercado e às novas oportunidades de desenvolvimento.

4.4. Monitorização

A monitorização é uma vertente dinâmica do “Processo de Planeamento” constituída pelo retorno ao nível do Planeamento Estratégico da informação resultante da implementação dos Planos, Projectos, Programas e Acções, que vão sendo concretizados.

A eficácia da Monitorização pressupõe:

- a) A racionalização dos fluxos de informação dos Serviços Municipais ligados à concretização, para o Sistema de Gestão Integrada dos dados (SIG, por exemplo) e deste, para

a estrutura de Planeamento Estratégico;

- b) A criação de um painel de indicadores que possam ser utilizados para cruzar informação dos diferentes sistemas (Ambiental, Social, Económico e Estrutura Urbana);

- c) A criação de um sistema organizativo que permita a “reactivação do nível estratégico de planeamento” para aferição dos vectores estratégicos em função dos resultados que forem sendo obtidos no “Sistema cidade” real.

4.5. Auditoria

Um regime de “auditoria” independente, semelhante ao adoptado na gestão de empresas, permitiria uma avaliação periódica do mérito das soluções adoptadas, em função de uma “Carta de Princípios do desenvolvimento sustentável das cidades”, e de um painel de indicadores de controle da progressão.

Um regime de “accounting” do património ambiental e de outros valores urbanos ou recursos ligados à cidade, e um painel de indicadores de medição efectiva da progressão em direcção à sustentabilidade, como estão a ensaiar cidades como Oslo e organizações como o NABU – Centro para a Arquitectura e o Desenvolvimento Urbano Sustentáveis da Associação Nacional dos Arquitectos Noruegueses, permitiriam realizar a auditoria quadrienal, de mandato, responsabilizadora dos órgãos autárquicos, dos responsáveis técnicos pelo Processo de Planeamento, dos técnicos intervenientes nos projectos apresentados e dos promotores privados.