

ESTUDOS II



FACULDADE de ECONOMIA da UNIVERSIDADE do ALGARVE

ESTUDOS II

Cidadania, Instituições e Património

Economia e Desenvolvimento Regional

Finanças e Contabilidade

Gestão e Apoio à Decisão

Modelos Aplicados à Economia e à Gestão



Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2005

COMISSÃO EDITORIAL

António Covas
Carlos Cândido
Duarte Trigueiros
Efigénio da Luz Rebelo
João Albino da Silva
João Guerreiro
Paulo M.M. Rodrigues
Rui Nunes

FICHA TÉCNICA

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Campus de Gambelas, 8005-139 Faro
Tel. 289817571 Fax. 289815937
E-mail: ccfeua@ualg.pt
Website: www.ualg.pt/feua

Título

Estudos II - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Autor

Vários

Editor

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve
Morada: Campus de Gambelas
Localidade: FARO
Código Postal: 8005-139

Capa e Design Gráfico

Susy A. Rodrigues

Compilação, Revisão de Formatação e Paginação

Lídia Rodrigues

Fotolitos e Impressão

Grafica Comercial – Loulé

ISBN

972-99397-1-3 Data: 26-08-2005

Depósito Legal

218279/04

Tiragem

250 exemplares

Data

Novembro 2005

RESERVADOS TODOS OS DIREITOS

REPRODUÇÃO PROIBIDA

Regiões e municípios: estratégias e intervenções: o caso da Região do Algarve ¹

Patrícia Neto Martins²

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

Fernando Nunes da Silva

Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

O presente artigo discute o modo como as atribuições e competências ao nível municipal e regional foram ou não utilizadas na formulação de estratégias de desenvolvimento.

Foi efectuada a análise de um caso de estudo sobre a região do Algarve. Partindo da caracterização dos Planos Estratégicos existentes, foi analisada a articulação entre as acções contidas nos Planos e as atribuições e competências naqueles níveis.

Os factos indicam que muitas das acções propostas nos Planos Estratégicos não são materializadas, dada a inexistência de atribuições e competências próprias da entidade que liderou o processo de planeamento para as concretizar.

Palavras-chave: planos estratégicos, atribuições, competências.

Abstract

In the present dissertation, the way that the attributions and abilities to the municipal and regional levels have or have not been used in the formulation of developmental strategies is discussed.

A case study on the Algarve region was analysed. From the characterization of the existing Strategic Plans, the articulation between the actions in the Plans and the attributions and abilities in those levels was analyzed.

The facts indicate that many of the actions formulated in the Strategic Plans are not materialized. This was due to the lack of attributions and proper abilities of the entity that led the process to materialize them.

Key-words: strategic plans, attributions, abilities.

¹ O presente artigo foi elaborado com base na dissertação de Mestrado, orientada pelo Prof. Doutor Fernando Nunes da Silva e defendida publicamente pela autora em 11 de Fevereiro de 2004.

² Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento Local pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

1. Introdução

Num tempo de crescente globalização, competitividade e complexificação das estruturas sociais, dos mecanismos económicos e da vivência em sociedade, o planeamento estratégico, como ferramenta capaz de gerir a mudança e acompanhar o futuro, ganhou destaque. Nas mãos dos decisores públicos urbanos, o Plano Estratégico transforma-se em instrumento essencial de concretização de acções capazes de posicionar a cidade e a região ao nível dos seus competidores mais directos, recuperando ou ganhando o protagonismo na esfera regional, nacional e internacional.

A concretização das acções propostas no Plano Estratégico depende da capacidade de mobilizar toda a sociedade para a sua execução e acompanhamento, sendo de destacar como condição essencial a disponibilidade de instrumentos de actuação ao nível municipal/regional para levar a cabo aquelas acções. As atribuições e competências assumidas a nível municipal e regional constituem, assim, as reais capacidades dos decisores públicos para operacionalizar o documento estratégico para o futuro. A questão que se coloca é saber se, de facto, os Planos Estratégicos encontram tradução em termos de acção, através destas atribuições e competências.

O corpo do artigo apresenta, no segundo capítulo, uma revisão da literatura alusiva ao tema, no sentido de fazer um enquadramento teórico da temática e auxiliar a posterior interpretação dos resultados obtidos. É desenvolvida a evolução do significado e conceitos do planeamento estratégico desde a sua aplicação militar, passando pela apropriação empresarial e, finalmente, pela sua aplicação às cidades e às regiões. Segue-se a apresentação do que se entende por uma estratégia de desenvolvimento municipal e regional. O terceiro capítulo tem por base a consulta de diplomas legais e apresenta a evolução recente e situação actual no que diz respeito às atribuições e competências municipais e regionais. O quarto capítulo faz a análise de um caso de estudo sobre a região do Algarve. Depois de caracterizados os Planos Estratégicos existentes, é efectuada a análise da articulação entre as acções contidas nos Planos Estratégicos municipais e regionais e as atribuições e competências naqueles níveis. Segue-se a conclusão, que faz o sumário dos principais resultados.

2. Planeamento estratégico - do domínio militar à cidade e à região

2.1 A estratégia militar

A etimologia permite perceber a origem do conceito de estratégia. Segundo Güell (2000, p.18), a palavra “estratégia” deriva do termo grego *stratego*, que por sua vez resulta da combinação dos termos *stratos* ou exército e *ego* ou líder. O autor refere que a aplicação da estratégia à arte militar remonta às origens da História, onde se destaca, há mais de 2300 anos, Sun Tzu.

2.2 Adopção dos princípios estratégicos pelas empresas

A passagem dos pressupostos da estratégia militar para o meio empresarial sucede apenas no século XX (Guerra, 2000). Segundo Martinet (1988), podemos situar este momento a meio dos anos 50, como resultado da dupla pressão dos novos problemas que as empresas enfrentavam e das inspirações conceptuais da teoria das organizações.

Foi o desafio da conquista de novos mercados, num campo de crescente competitividade, que fez nascer o planeamento estratégico na gestão das empresas (Carvalho, 1998; DGOTDU, 1996, p.28). Hoje, observa-se a aplicação quotidiana dos princípios básicos da estratégia militar, por parte das empresas, para ultrapassar os seus concorrentes e dominar o mercado (Güell, 2000, p.16, p.21).

2.3 O planeamento estratégico aplicado às cidades e às regiões

Os planos estratégicos nascem nos Estados Unidos no princípio dos anos oitenta, a partir da iniciativa privada, preocupada com a estagnação das actividades urbanas. No final daquela década chegam à Europa, designadamente à Península Ibérica (González, 2001, p.18). Santacana (2000, p.51) refere que, ao contrário do modelo norte-americano *business oriented*, o modelo de Barcelona tem um enfoque *citizen oriented*. Assim, o planeamento estratégico urbano iniciou-se efectivamente em Barcelona em 1988 e acabou por criar um modelo com características próprias que serviu logo de guia para outras cidades.

Segundo Grau (1993), o modelo de desenvolvimento iniciado na segunda metade dos anos 80 abriu uma nova dinâmica nas cidades. Num maior espaço de concorrência, as cidades convertem-se em oferta competitiva singular e vêem-se forçadas a transformar ou melhorar algumas das suas funções. Güell (2000, p.48) refere que se acentuou uma forte rivalidade entre os centros urbanos, traduzida em investimentos em infra-estruturas, equipamentos e campanhas de marketing.

Assim, perante uma cultura urbana de constante transformação, o planeamento estratégico, por ser flexível e se construir processualmente, pode constituir um meio de actuação na cidade (Morgado e Louro, 1999). Neves (1996, p.47) refere que as administrações públicas locais reconhecem as vantagens da utilização de modelos de gestão das grandes empresas, para conduzir as suas cidades, bem como para escolher e acompanhar os programas de acção pública.

Para Neuman (1995), esta invasão do planeamento estratégico no âmbito do desenvolvimento urbano abriu a porta para que o marketing e a imagem assumam papéis protagonistas. Quando uma cidade apresenta uma oferta semelhante a outras cidades, os métodos de promoção podem marcar a diferença - *city-marketing* (Ledo, 1996, p.34, pp.39-40).

Os Planos Estratégicos pretendem criar uma consciência de identidade territorial que permita salientar as características locais das cidades no mundo global. Presentemente, qualquer cidade ou região que se pretenda desenvolvida recorre a métodos de promoção e marketing territorial, suportando essas práticas em grandes intervenções de qualificação de equipamentos e infra-estruturas, a par de actividades e

promoção de dinâmicas de incremento da actividade cultural, turística, empresarial ou desportiva (González, 2001, pp.18-19, p.38). Em alguns casos, a realização de um evento internacional constitui a "oportunidade mobilizadora" para definir o projecto de cidade e pôr em marcha o respectivo plano estratégico. São exemplos os Jogos Olímpicos de Barcelona e a EXPO'98 em Lisboa (Dias, 1999).

2.4 As condições básicas de sucesso do planeamento estratégico

Um dos aspectos que merece maior atenção é a participação dos cidadãos no planeamento estratégico, no desenvolvimento social da cidade e dos seus contornos, na definição do futuro dos seus territórios (González, 2001, p.83). Esta participação activa dos agentes sociais obriga a passar de uma gestão pública *top-down* para uma gestão *bottom-up* (Forn, 2002). A integração de interesses gerais ou comuns aos vários actores permite ao projecto de cidade ser um pouco mais autónomo em relação aos partidarismos políticos e ciclos eleitorais e por isso mais estável, tendo realmente em conta o longo prazo (Ascher, 1995, p.146; Forn, 2002).

Segundo González (2001, pp.19-20), a capacidade de liderança constitui um requisito fundamental no planeamento estratégico. O futuro das cidades depende, sobretudo, da possibilidade de suscitar uma verdadeira "governância urbana", isto é, um sistema de governo que articule e associe as instituições políticas, os actores sociais e as organizações privadas em processos de elaboração e de execução de escolhas colectivas capazes de provocar uma adesão activa dos cidadãos (Ascher, 1995, p.180, p.182).

É indispensável o comprometimento político na definição das estratégias dos diferentes níveis de planeamento e a sua participação activa na concretização das acções. Assim, a participação, a liderança do poder político, o consenso e o compromisso de acção constituem as características básicas para que possam ter êxito os documentos de planeamento estratégico (González, 2001, pp.19-20).

Segundo Guerreiro (1998), a elaboração e execução de um plano estratégico exigirá o cumprimento de algumas condições decisivas para a sua eficácia:

- 1) adequado conhecimento dos recursos e das principais tendências evolutivas;
- 2) conhecimento ajustado da dinâmica envolvente;
- 3) capacidade para identificar as opções possíveis de desenvolvimento;
- 4) imaginação no desenho de políticas de desenvolvimento;
- 5) claro envolvimento dos protagonistas públicos e privados na escolha das opções;
- 6) finalmente, capacidade técnica e financeira para executar e acompanhar o Plano.

Aquelas condições podem ainda ser ampliadas ou aprofundadas¹¹⁷:

¹¹⁷ Las Ciudades con Proyecto: Internet

- a análise da envolvente deverá ser real, global e consensual;
- deverá existir uma máxima participação de cidadãos, uma colaboração sector público/privado e uma articulação real de interesses;
- deverá existir continuidade no processo de implantação de projectos complexos;
- o compromisso dos promotores deverá incluir o compromisso financeiro;
- deverá existir uma definição realista das propostas e da priorização de acções e projectos.

Santacana (2000, p.10) acrescenta ainda como condições necessárias para que o Plano tenha êxito, a vontade das instituições implicadas para iniciar o processo, a existência de uma infra-estrutura técnica mínima para elaborar o Plano e a decisão de efectivar a continuidade do Plano.

A definição de um projecto de futuro apenas será eficaz se mobilizar desde logo os actores urbanos públicos e privados e se concretizar em programas e projectos que possam iniciar a sua implementação de imediato¹¹⁸. Sem projectos estruturantes e atractivos capazes de figurar no imaginário dos habitantes da cidade, o plano estratégico será pouco mais do que um exercício de participação sem vida real (Forn, 2002).

Ascher (1995, pp.143-144, p.146) recomenda ainda que o planeamento deva ser concebido como função permanente de elaboração e de reelaboração. No limite, o planeamento estratégico nunca está completo, reformula-se constantemente (González, 2001, p.78).

3. Atribuições e competências municipais e regionais

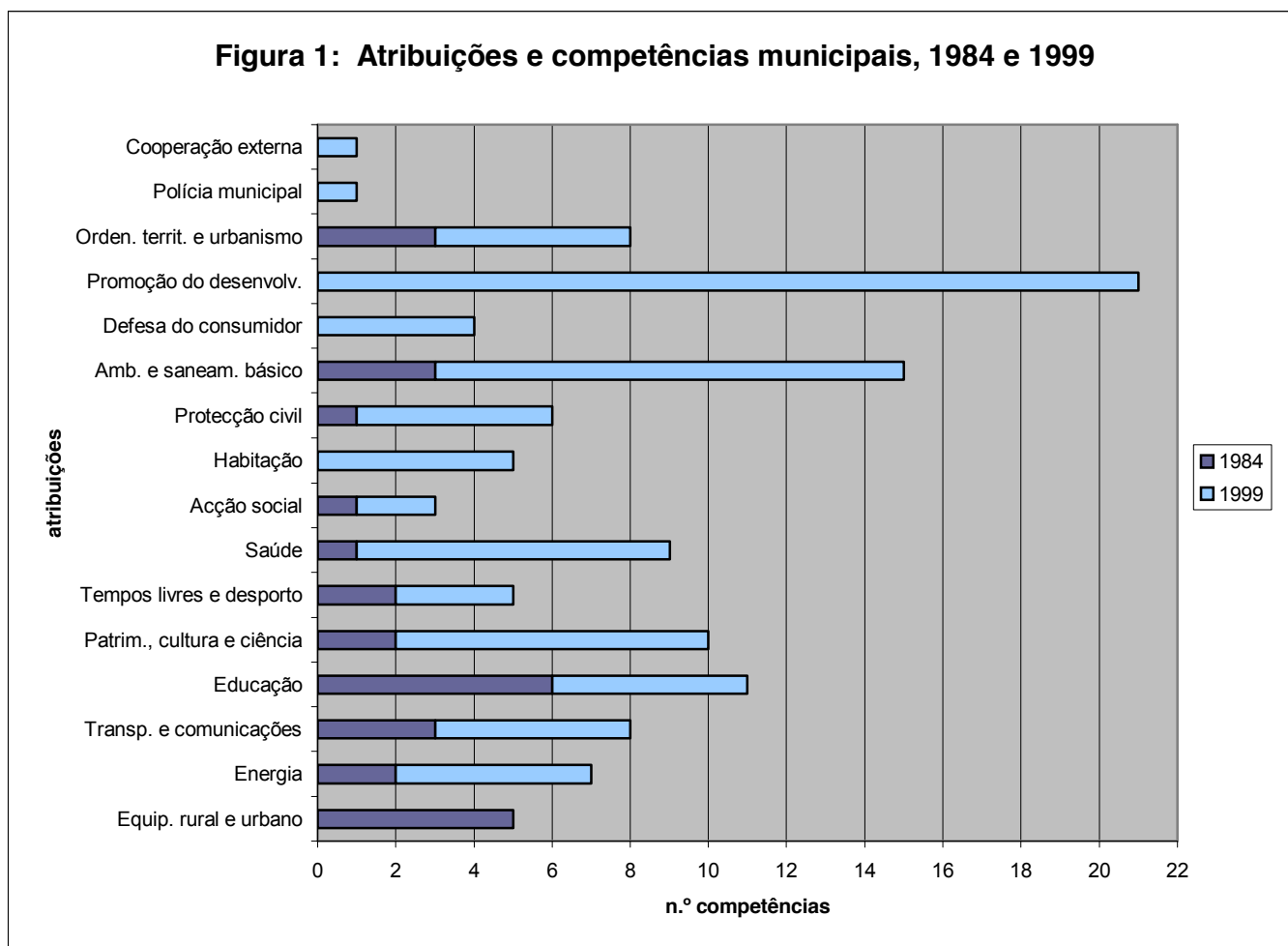
3.1 Nível de administração municipal

As atribuições e competências dos municípios ficaram definidas pelo **Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março**. Este diploma estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. Em 1984, foram atribuídas 29 competências aos municípios, distribuídas pelos seguintes 11 domínios de intervenção: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; protecção civil; ambiente e saneamento básico; ordenamento do território e urbanismo.

A **Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro** vem revogar o Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março, estabelecendo o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local. O novo diploma acrescentou 5 novas atribuições aos

¹¹⁸ Idem.

municípios: habitação; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; polícia municipal; cooperação externa.



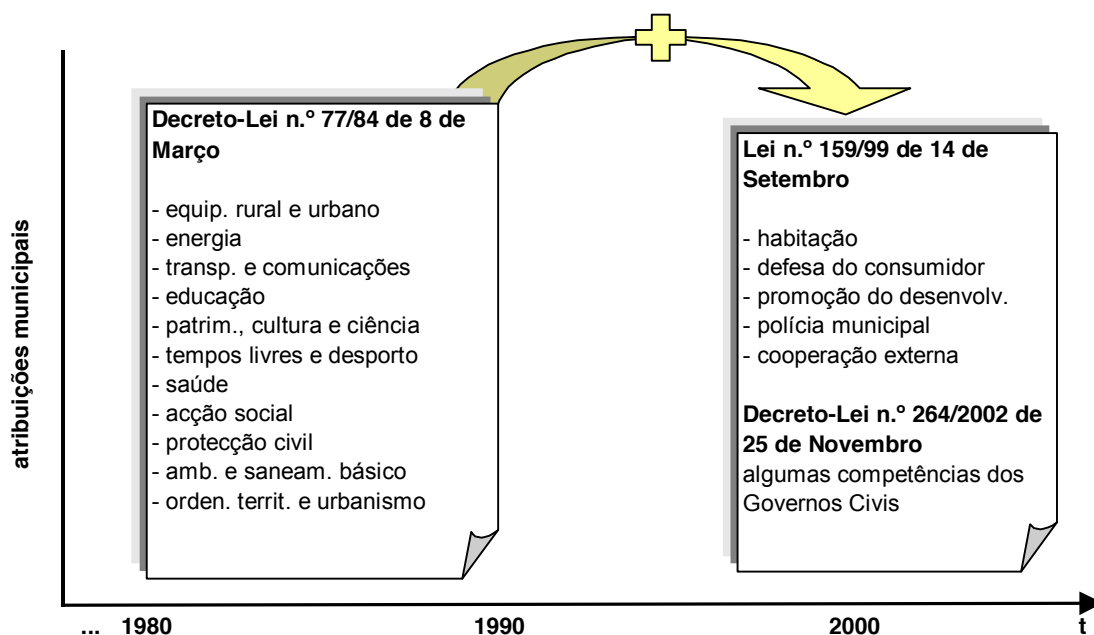
Fonte: Elaborado pelos autores tendo por base o Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março e a Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

De 1984 para 1999 foram acrescentadas 90 competências às 29 existentes, pelo que, actualmente, os municípios têm a seu cargo 119 competências. Em termos gerais, a promoção do desenvolvimento e o ambiente e saneamento básico representam as maiores preocupações dos municípios. De salientar que a maioria das competências associadas não têm que ver com investimentos, mas sim com funções de natureza consultiva, de fiscalização e de licenciamento.

Mais recentemente, o **Decreto-Lei n.º 264/2002 de 25 de Novembro** transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis em matérias consultivas, informativas e de licenciamento de actividades diversas.

De seguida, apresenta-se de uma forma sistematizada a evolução das atribuições municipais.

Figura 2: Evolução das atribuições municipais



Elaborado pelo autor tendo por base a legislação.

3.2 Nível de administração regional

A Constituição da República Portuguesa de 1976 instituiu no artigo 255.º a regionalização administrativa do continente. A **Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto** constituiu a lei-quadro das regiões administrativas. De acordo com o diploma, as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições: desenvolvimento económico e social; ordenamento do território; ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; equipamento social e vias de comunicação; educação e formação profissional; cultura e património histórico; juventude, desporto e tempos livres; turismo; abastecimento público; apoio às actividades produtivas; apoio à acção dos municípios.

A **Lei n.º 19/98 de 28 de Abril** criou oito regiões administrativas no continente: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve. Porém, até à data, ainda não se procedeu à concretização de regiões administrativas em Portugal continental¹¹⁹. Actualmente, as regiões portuguesas correspondem a áreas da responsabilidade das cinco Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), a partir das quais poderia partir um processo gradualista de regionalização (Oliveira, 1996, p.166, p.177; Lobo, 1998, p.22).

O **Decreto-Lei n.º 494/79 de 21 de Dezembro** criou as cinco Comissões de Coordenação Regional do continente, órgãos periféricos da administração central para assegurarem, a nível técnico, as relações entre esta e os órgãos do poder local. De acordo com o **Decreto-Lei n.º 265/2001 de 28 de Setembro**, enquanto não for

¹¹⁹ A regionalização foi a referendo a 8 de Novembro de 1998. Com uma abstenção perto dos 52% (tomando a consulta não vinculativa), o «não» venceu com quase 64%.

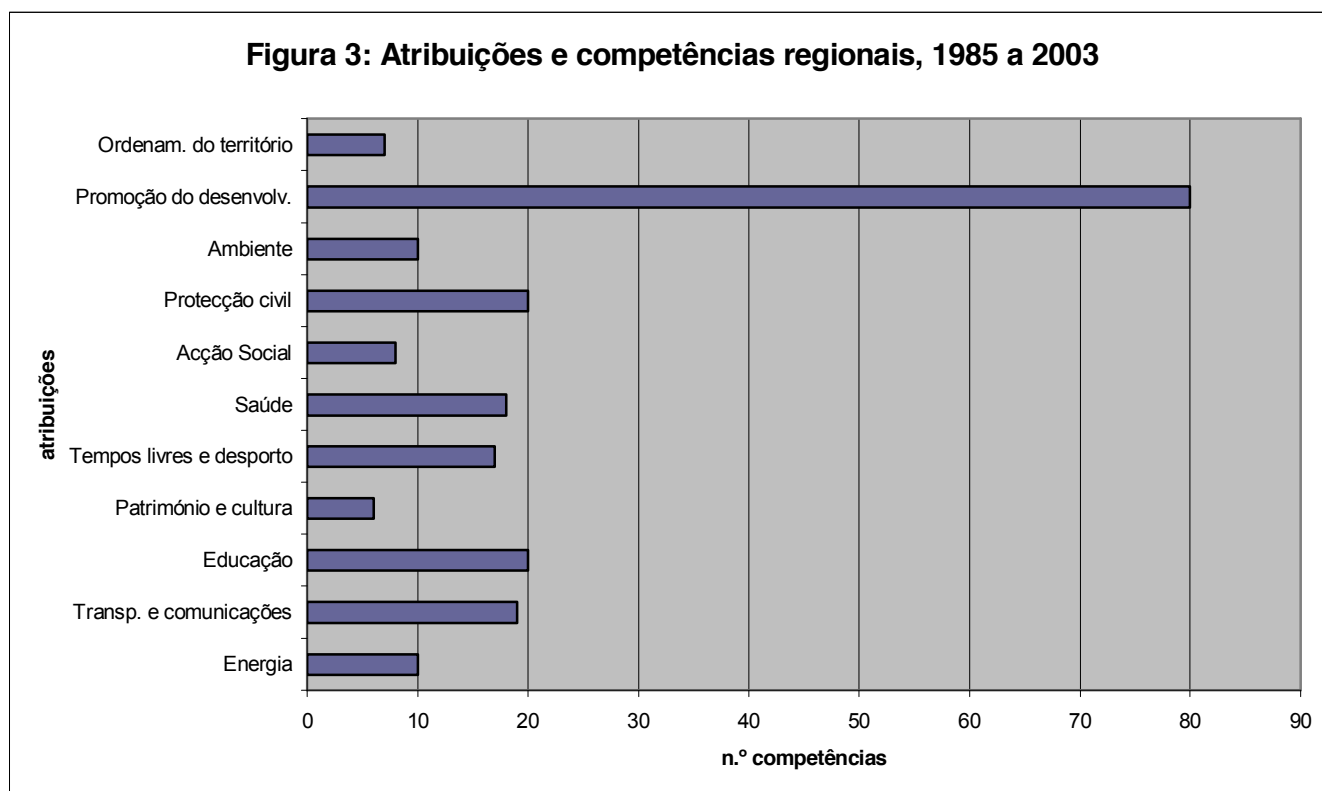
concretizada a regionalização, é reforçada a coordenação do governo em matéria de desconcentração e descentralização administrativas, de reforma da administração periférica do Estado e de coordenação territorial das políticas públicas, atribuindo aos presidentes das CCR importantes funções. Mais recentemente, o **Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de Maio** procede à fusão das comissões de coordenação regional e direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território, criando as comissões de coordenação e desenvolvimento regional. As novas CCDR constituem instrumentos de dinamização, acompanhamento e avaliação do processo de desconcentração ao nível regional da administração central e de descentralização das suas competências para a administração local autárquica.

Optou-se por considerar como suporte de informação ao nível das atribuições regionais, para além das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as leis orgânicas dos organismos sectoriais desconcentrados com intervenção regional, nomeadamente as Direcções Regionais de Agricultura, as Administrações Regionais de Saúde, as Direcções Regionais de Educação, os Centros Regionais de Segurança Social, etc.. Este trabalho resultou numa arrumação de atribuições e competências regionais que permite uma aproximação à estrutura municipal, para uma melhor comparação.

De referir também que a análise posterior de um caso de estudo aplicado à região do Algarve limitou a compilação de leis orgânicas ao conjunto dos organismos e serviços desconcentrados, de facto, nesta região. Por outro lado, não foram considerados aqueles cujas competências muito específicas impedem a sua inclusão nas partes seguintes do presente trabalho. É o caso da Direcção de Serviços de Viação do Algarve, da Delegação Regional do Instituto Português de Cartografia e Cadastro e do Centro Regional de Investigação Pesqueira do Sul, entre outros.

O período abrangido nesta análise das atribuições e competências regionais é bastante largo, uma vez que coexistem competências definidas desde 1985 e que se mantêm até hoje, a par de domínios de intervenção sujeitos a sucessivas alterações, algumas delas bem recentes (2003).

Figura 3: Atribuições e competências regionais, 1985 a 2003

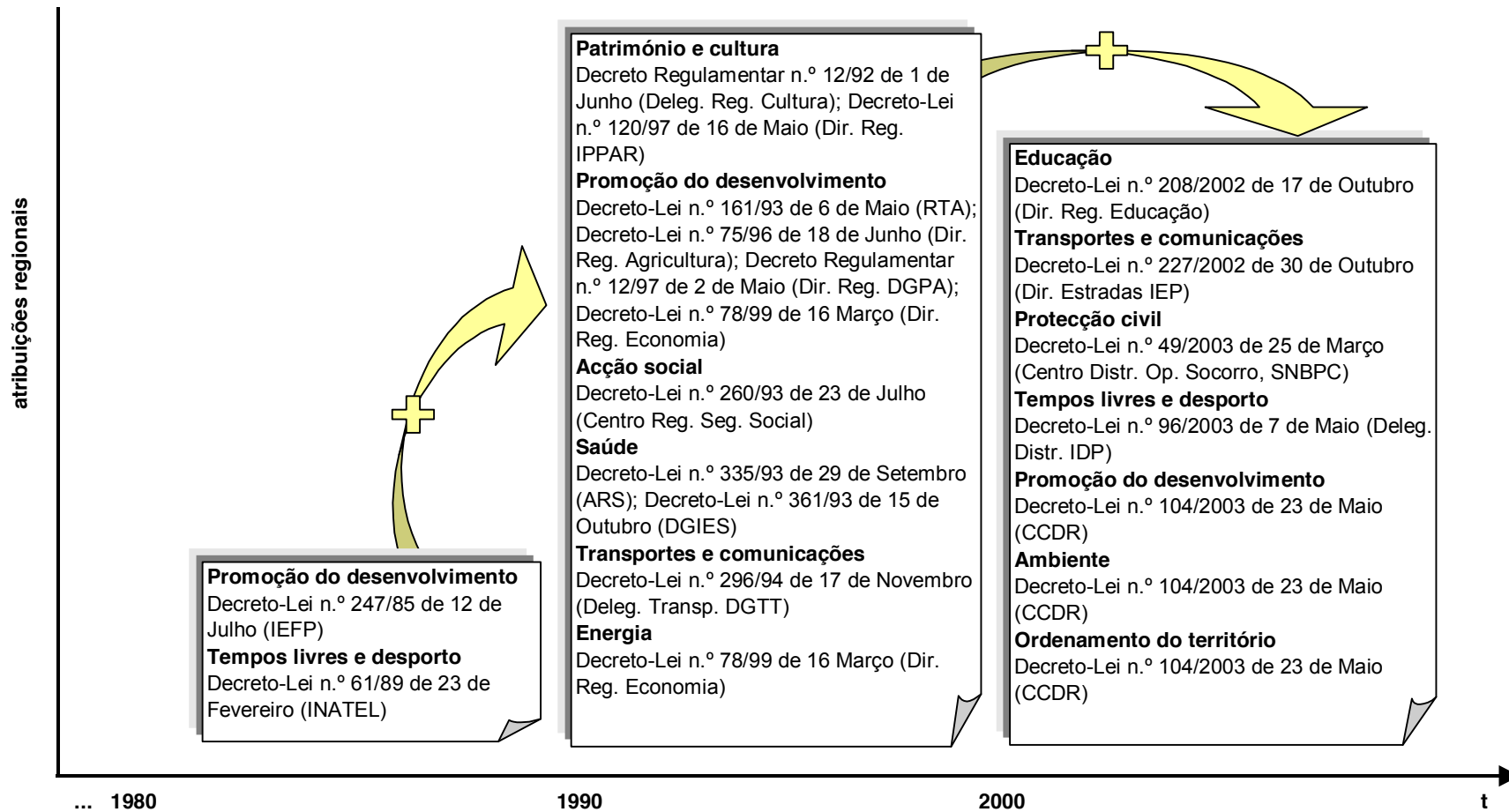


Fonte: Elaborado pelos autores tendo por base as leis orgânicas dos organismos e serviços descentralizados na região do Algarve

Em termos gerais, o maior número de competências verifica-se na promoção do desenvolvimento, cujo grande destaque se explica pelo facto desta atribuição ser formada por uma combinação de competências da Comissão de Coordenação da Região do Algarve, da Região de Turismo do Algarve, da Delegação Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional, da Direcção Regional do Ministério da Economia, da Direcção Regional de Agricultura e da Direcção Regional das Pescas e Aquicultura. O conjunto vasto de sectores, e de áreas dentro destes, implicados no desenvolvimento, resultou naqueles valores tão díspares.

De seguida, apresenta-se, de uma forma sistematizada, a evolução das atribuições regionais. De referir que foi considerada a última legislação em vigor em cada um dos domínios de intervenção, pelo que algumas atribuições apenas surgem no quadro mais recente.

Figura 4: Evolução das atribuições regionais



Elaborado pelo autor tendo por base a legislação.

4. Análise de um caso de estudo - a região do algarve

4.1 Metodologia

A escolha da região do Algarve para análise de um caso de estudo prende-se com o facto de esta possuir limites geográficos e de intervenção pública bem definidos, onde coincidem as áreas de distrito, de NUTS2, da associação de municípios e da CCDR.

Na última década, na região, foram elaborados planos estratégicos municipais para as cidades de Olhão, Faro e Portimão. Mais recentemente, foi elaborado um plano estratégico intermunicipal para a sub-região do Baixo Guadiana. Com alcance regional, foram também elaborados documentos estratégicos pela Associação de Municípios do Algarve e pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

Em termos metodológicos, para cada um dos planos estratégicos foi elaborado um esquema de síntese com informação sobre a missão e objectivo geral, os sub-objectivos, as estratégias, os objectivos específicos e os programas de acção. De seguida, foram elaboradas matrizes que cruzam os objectivos específicos de cada plano estratégico com os programas de acção, no sentido de ponderar a importância de cada um destes últimos. A graduação dos contributos dos programas de acção teve em conta dois factores:

- o contributo para determinado objectivo específico, comparado com o contributo dos outros programas (em linha);
- a maior ou menor relação com os objectivos específicos (em coluna).

Deste modo, a construção de cada matriz foi feita por aproximações sucessivas, ajustando-se gradualmente de acordo com aquela dupla relação. Após o preenchimento de cada matriz, os efeitos foram quantificados e procedeu-se ao cálculo dos somatórios em coluna, que traduzem a hierarquia dos programas.

4.2 Caracterização dos Planos Estratégicos municipais e intermunicipal

Liderado pela Câmara Municipal em 1994/95, o **Plano Estratégico da Cidade de Olhão** tem como *slogan* "Cidade do Mar e Capital da Ria Formosa". O objectivo geral é fazer de Olhão uma cidade moderna, assente na sua história, nas tradições piscatórias e marítimas e nos recursos e potencialidades do mar, da ria e do parque natural. Os objectivos específicos definidos são operacionalizados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Ligar a Cidade à Ria Formosa;
- 2) Estruturação Urbanística da Cidade;
- 3) Desenvolvimento Social e Qualificação dos Bairros;
- 4) Fileira da Ria e do Mar;

- 5) Desenvolvimento Económico;
- 6) Desenvolvimento Desportivo, Cultural e Educativo;
- 7) Melhoria da Acessibilidade a Olhão;
- 8) Cooperação Intermunicipal.

A análise da hierarquia dos programas permite observar que o programa de acção que apresenta maiores efeitos directos e indirectos para a concretização dos objectivos específicos é o programa 4 "Fileira da Ria e do Mar" (22%). Numa leitura mais fina a nível horizontal, verifica-se que este programa é o mais abrangente, contribuindo para o maior número de objectivos. Verifica-se, então, que o objectivo geral do Plano Estratégico encontra tradução a nível operacional.

Elaborado entre Dezembro de 1994 e Junho de 1995, o **Plano Estratégico da Cidade de Faro** tem como *slogan* "Afirmar a capitalidade de Faro". A questão central é afirmar Faro face à região e ao exterior, melhorando a sua competitividade e reforçando as vantagens comparativas na rede urbana, regional, nacional e ibérica. Os objectivos específicos são materializados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Desenvolvimento e especialização da base económica;
- 2) Qualificação de equipamentos e serviços da cidade;
- 3) Desenvolvimento cultural, desportivo e social;
- 4) Ordenamento e qualificação urbanística e ambiental;
- 5) Acessibilidades e sistema de transportes;
- 6) Desenvolvimento da participação/cooperação e da contratualização.

O programa com maior peso na concretização dos objectivos é o programa 6 "Desenvolvimento da participação/cooperação e da contratualização" (23%). Contudo, tendo presente o *slogan* da cidade, seria de prever um maior peso do programa 1 "Desenvolvimento e especialização da base económica", até porque é o que apresenta a relação mais forte para a operacionalização da estratégia da capitalidade. Este programa aparece apenas em 3º lugar na hierarquia, com um peso de 16%, abaixo mesmo do programa 3 "Desenvolvimento cultural, desportivo e social" (21%). Deste modo, não se pode afirmar que exista uma forte coerência entre o objectivo geral do Plano Estratégico e a sua tradução em termos operacionais. Este facto não é condição necessária para o insucesso de um plano, mas pode condicionar o seu êxito.

Liderado pela Câmara Municipal, entre 1994 e 1995, o **Plano Estratégico de Portimão** tem como *slogan* "Uma Cidade para o Século XXI". O objectivo geral é afirmar o papel nuclearizador de Portimão. Os objectivos específicos são concretizados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Melhoria do Ambiente Urbano;
- 2) Promoção Turística e Cultural da Cidade;
- 3) Reforço do Papel Regional;

4) Promoção do Desenvolvimento e Coesão Social.

A hierarquia dos programas revela que o programa 1 "Melhoria do Ambiente Urbano" apresenta o maior contributo para alcançar os objectivos definidos estrategicamente (32%). Esta posição era já evidenciada pelo número de áreas distintas que compõem o referido programa, induzindo o seu maior peso. Numa leitura mais detalhada, pode-se verificar a maior transversalidade do programa "Melhoria do Ambiente Urbano", que contribui para o maior número de objectivos específicos. Deste modo, verifica-se que existe operacionalização do objectivo geral do Plano Estratégico.

Elaborado em 2002 pela Associação ODIANA, o **Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Baixo Guadiana** tem como missão "Abrir um novo espaço de desenvolvimento de turismo e lazer". O objectivo central é criar condições para um processo de desenvolvimento turístico que crie valor, fixe população e gere rendimentos, baseados nos recursos endógenos e na sustentabilidade. Os objectivos específicos são concretizados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Desenvolvimento turístico;
- 2) Desenvolvimento e especialização da base produtiva;
- 3) Qualificação territorial;
- 4) Reforço da participação/cooperação;
- 5) Promoção regional;
- 6) Desenvolvimento educativo e formativo;
- 7) Acessibilidades e infra-estruturas.

A análise da hierarquia dos programas permite observar que o maior contributo para os objectivos delineados é proporcionado pelo programa 2 "Desenvolvimento e Especialização da Base Produtiva" (30%). Para além do maior protagonismo, este programa cruza o maior número de objectivos específicos, o que significa que os seus efeitos são abrangentes. Tendo em conta que a criação de um novo espaço de turismo, que crie valor, apenas poderá ser alcançada por via do desenvolvimento da base produtiva, verifica-se uma boa aderência dos programas de acção para a concretização da estratégia de desenvolvimento do Baixo Guadiana.

4.3 Caracterização dos Planos Estratégicos regionais

Elaborado pela Associação de Municípios do Algarve em 1999, o **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve**, tem como *slogan* "Algarve região de turismo". O objectivo geral é posicionar o turismo como núcleo central da nova estratégia de desenvolvimento, numa visão sectorialmente diversificada e territorialmente equilibrada, para assegurar o aumento da competitividade regional e internacional do Algarve (AMAL, 1999, p.134). Os objectivos específicos são operacionalizados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Turismo;
- 2) Promoção e marketing;
- 3) Pesca e aquicultura;
- 4) Agricultura, desenvolvimento rural e floresta;
- 5) Indústria Transformadora
- 6) Apoio à actividade económica;
- 7) Recursos humanos;
- 8) Acessibilidades;
- 9) Telecomunicações;
- 10) Energia;
- 11) Ambiente;
- 12) Qualificação urbana;
- 13) Cooperação transfronteiriça.

A análise da hierarquia dos programas revela que o programa 1 "Turismo" é o que mais contribui para a concretização dos objectivos (16%). Numa leitura mais fina, verifica-se a grande transversalidade deste programa, com uma série de efeitos directos e indirectos que cruzam o maior número de objectivos específicos do Plano Estratégico. Verifica-se, então, que o objectivo geral do Plano Estratégico encontra tradução a nível operacional.

Elaborada em 1999 pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve, a **Estratégia de Desenvolvimento do Algarve** tem como missão a "Aposta na competitividade económica regional, centrada no complexo de actividades do turismo/lazer". O objectivo central é ampliar os efeitos sobre o emprego e o valor acrescentado no Algarve, através da construção de uma base económica mais sólida (CCRA, 2000, p.9). Daqui emergem objectivos específicos, concretizados através dos seguintes programas de acção:

- 1) Turismo;
- 2) Promoção e marketing;
- 3) Pesca e aquicultura;
- 4) Agricultura, desenvolvimento rural e floresta;
- 5) Indústria Transformadora
- 6) Apoio à actividade económica;
- 7) Recursos humanos;
- 8) Acessibilidades;
- 9) Telecomunicações;

- 10) Ambiente;
- 11) Qualificação urbana.

A hierarquia dos programas mostra que o programa 11 "Qualificação Urbana" apresenta o maior contributo para alcançar os objectivos definidos (20%). Para além deste, destaque para o programa 7 "Recursos Humanos" com um peso de 17%, que contribui significativamente para alcançar os objectivos definidos para a estratégia de desenvolvimento regional. A valorização dos recursos humanos e a qualificação do território e do ambiente constituem recursos de suporte para a construção das condições de competitividade regional (CCRA, 2000, p.16; CCRA, 2001, p.42). Deste modo, verifica-se que existe operacionalização do objectivo geral do Plano Estratégico.

4.4 Correspondência das estratégias com as atribuições/competências - o nível municipal/intermunicipal

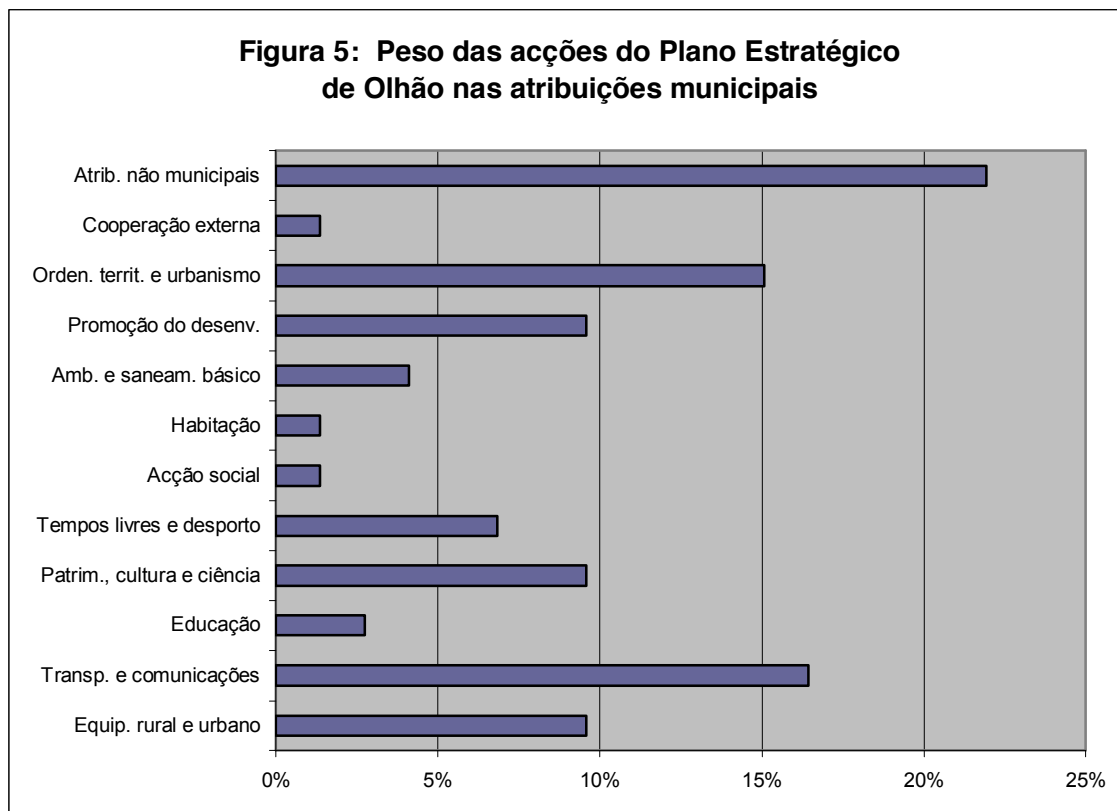
O conjunto de 73 acções constantes do **Plano Estratégico da Cidade de Olhão** incide sobre 11 das 16 atribuições municipais conferidas pela Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro. Contudo, a maioria das acções corresponde a atribuições que não estão na esfera de actuação municipal (cerca de 22% do total). Esta situação torna-se ainda mais crítica quando se verifica que, neste subconjunto, o programa com maior efeito de arrastamento do Plano Estratégico (Fileira da Ria e do Mar) é aquele que apresenta o maior número de acções sem a existência das correspondentes atribuições municipais para a sua concretização. Assim se explica a baixa execução do programa 4 "Fileira da Ria e do Mar", com acções que só podem ser desenvolvidas em parceria com entidades públicas e em comum acordo com os privados, bem como outras dependentes da actuação de terceiros, ultrapassando as competências municipais, como sejam as acções no Parque Natural da Ria Formosa.

O conjunto de 78 acções constantes do **Plano Estratégico da Cidade de Faro** incide sobre 9 das 16 atribuições municipais conferidas pela Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro. Contudo, a maioria das acções estratégicas (cerca de 28%) inscreve-se nas atribuições não municipais. Neste subconjunto, o programa 1 "Desenvolvimento e Especialização da Base Económica" surge com o maior peso. Tendo em conta que aquele programa de acção se relaciona directamente com a estratégia da capitalidade prosseguida no Plano Estratégico da Cidade de Faro, a execução das acções estratégicas parece estar, à partida, limitada.

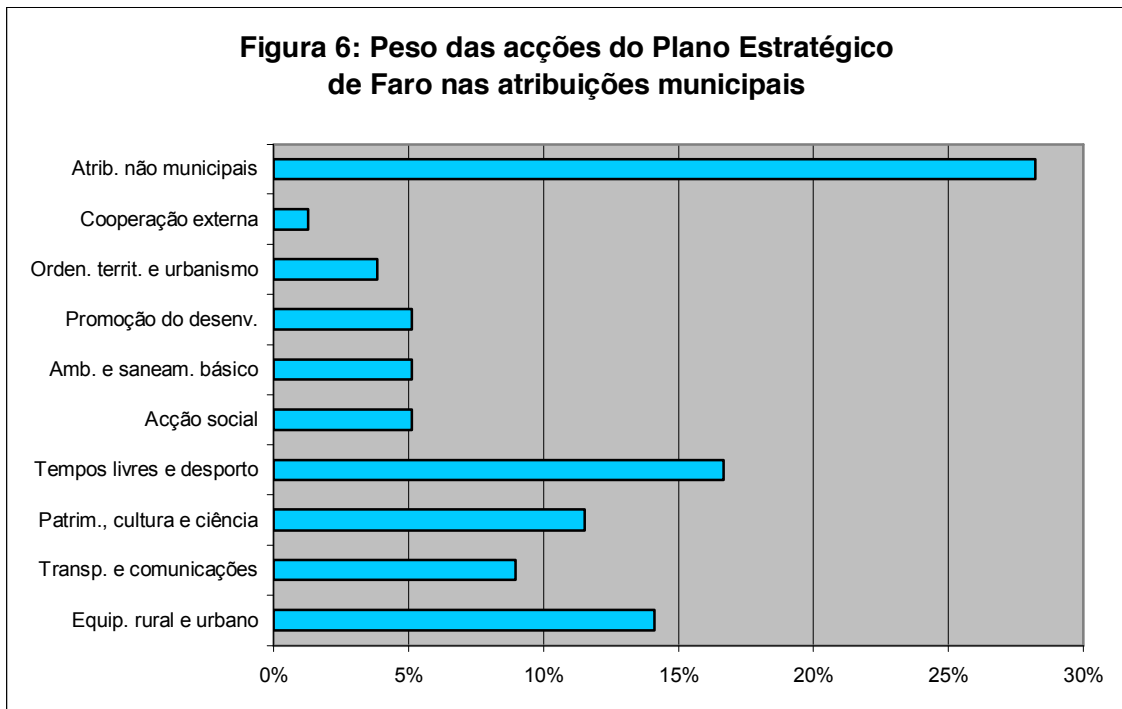
O conjunto de 48 subacções constantes do **Plano Estratégico da Cidade de Portimão** incide sobre 8 das 16 atribuições municipais conferidas pela Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro. Todavia, cerca de 21% do total das subacções não tem correspondência com as atribuições municipais. Neste conjunto de atribuições fora da esfera de actuação municipal, o maior número de subacções inclui-se no programa de alavanca do Plano Estratégico (Melhoria do Ambiente Urbano). Assim, os resultados indiciam uma baixa taxa de execução do Plano Estratégico, até porque a concretização de algumas subacções

encontra-se dependente da actuação de terceiros, como seja a criação das condições de navegabilidade do rio Arade até Silves.

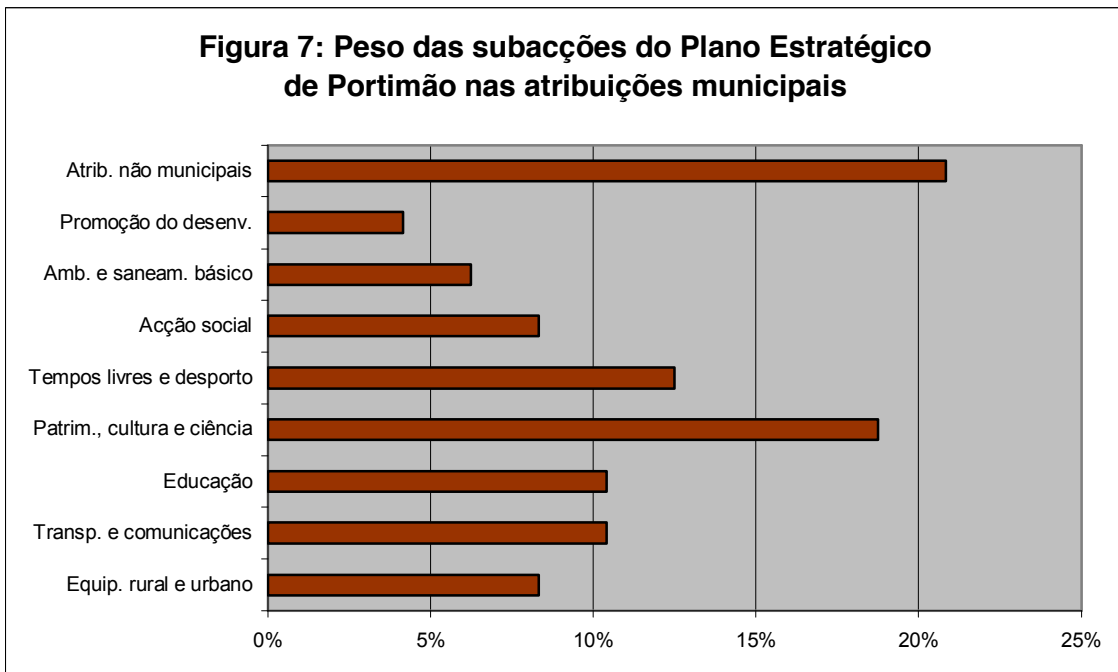
O conjunto de 53 subacções constantes do **Plano Estratégico Intermunicipal do Baixo Guadiana** incide sobre 7 das 16 atribuições municipais conferidas pela Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro. Com um peso muito preocupante, quase metade das subacções estratégicas (cerca de 45%) corresponde a atribuições não municipais, designadamente nas áreas do alojamento turístico, da implementação de acções de formação e da implementação de incentivos financeiros para a agricultura, silvicultura e pecuária, entre outras. Por este facto, os programas de acção mais directamente relacionados com aquelas áreas (Desenvolvimento Turístico, Desenvolvimento Educativo e Formativo, Desenvolvimento e Especialização da Base Produtiva) são os que mais se poderão ressentir ao nível da execução, formatada em função da actividade de entidades terceiras.



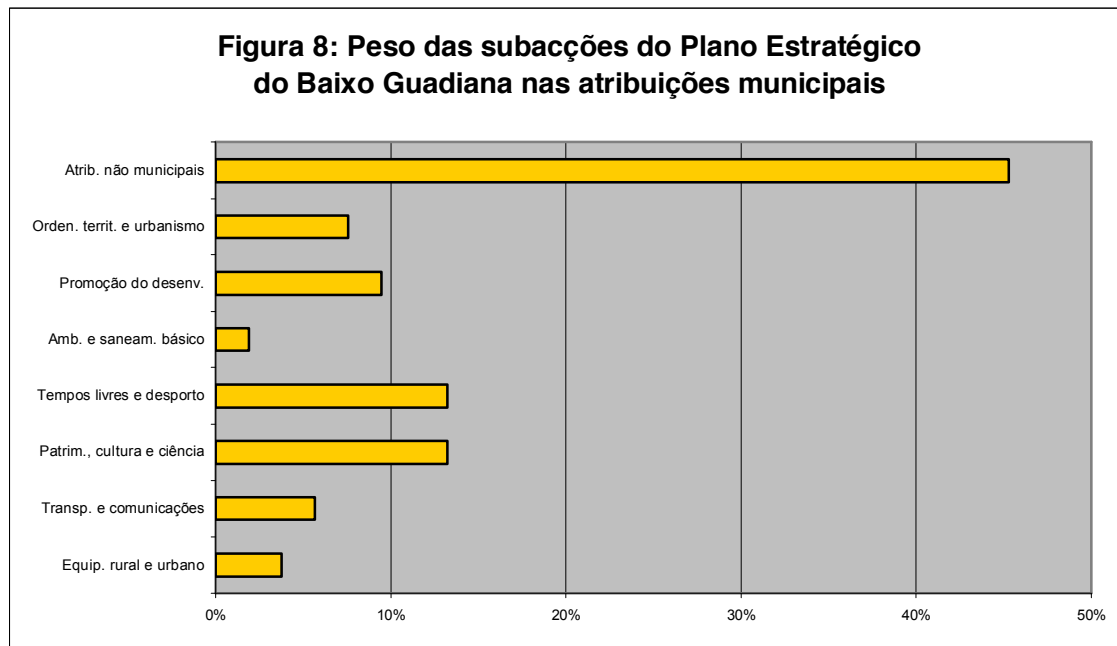
Fonte: Elaborado pelos autores



Fonte: Elaborado pelos autores



Fonte: Elaborado pelo autor



Fonte: Elaborado pelos autores

4.4 Correspondência das estratégias com as atribuições/competências - o nível regional

Para a análise regional, foi tido em conta o Plano Estratégico elaborado pela Comissão de Coordenação, validado superiormente no plano político nacional e supranacional¹. Foi elaborado um quadro com a relação existente entre os programas de acção da estratégia regional e as competências regionais. Ressalta que, à excepção de um, todos os programas de acção encontram instrumentos de actuação ao nível das atribuições e competências regionais. De referir que o programa 9 "Telecomunicações" não tem tradução ao nível das competências regionais. Outro caso a salientar é o programa 2 "Promoção e Marketing", sem uma clara competência assumida regionalmente, pelo que a sua execução é partilhada entre a Direcção Regional de Economia e a Região de Turismo do Algarve. Por último, é de registar que a execução do programa 7 "Recursos Humanos", para além das competências do Instituto do Emprego e Formação Profissional, é partilhada e recebe contributos de mais nove entidades regionais. Porque grande parte das competências regionais está fora da esfera de actuação da CCDR, a estratégia regional perde eficácia. A congregação dos vários interesses em torno de um objectivo comum mostra-se de difícil concretização.

¹ A aprovação do Programa Operacional Regional no âmbito do QCA está condicionada à apresentação e validação, pelas instâncias europeias, da Estratégia Regional implementada pela entidade com capacidade para vincular a região.

5. Conclusão

O presente artigo propunha-se abordar o modo como as atribuições e competências ao nível municipal e regional foram ou não utilizadas na formulação de estratégias de desenvolvimento.

A análise do caso de estudo permitiu perceber que muitas das acções formuladas nos Planos Estratégicos não são materializadas, dada a inexistência de atribuições e competências próprias da entidade que liderou o processo para as concretizar. Em alguns casos, as acções estratégicas apresentadas são desenvolvidas por entidades terceiras o que, na ausência de um consenso e motivação dos decisores ao longo do processo de planeamento estratégico em torno destes objectivos comuns, impediu a concretização daquelas.

Também se observou, em alguns Planos, a formulação de estratégias muito dependentes do exterior, com fraca consideração pelos recursos próprios, tornando o Plano Estratégico mais vulnerável em relação a mudanças na envolvente. Esta vulnerabilidade também está relacionada, por vezes, com uma aposta demasiado vincada num só programa estratégico, dele fazendo depender a eficácia do Plano. Por outro lado, o êxito dos Planos Estratégicos está também dependente da inclusão das acções estratégicas nos respectivos planos de actividades e orçamentos das próprias entidades promotoras.

De salientar que o menor protagonismo e o próprio abandonar de alguns Planos Estratégicos está, na maior parte das vezes, relacionado com os ciclos políticos e com as interdependências no território que determinam acções articuladas.

6. Referências bibliográficas

- AMAL - Associação de Municípios do Algarve, *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve*, Junho de 1999, 198 p.
- ASCHER, François, *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*. Celta Editora, 1.ª Edição, Oeiras, Fevereiro de 1998, 240 p. (tradução de Álvaro Domingues, *Métapolis: ou l'avenir des villes*. Éditions Odile Jacob, 1995)
- CARVALHO, Augusto de, “Sessão de Abertura”. *Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico*, Câmara Municipal de Loulé, 1.ª edição, 1998, pp. 13-17

- CCR Algarve, *Organismos e Serviços Desconcentrados na Região do Algarve: atribuições e competências, meios humanos e financeiros*, Faro, Dezembro de 1998, 165 p.
- CCRA - Comissão de Coordenação da Região do Algarve, *Estratégia de Desenvolvimento do Algarve*, Colecção Algarve 2000-2006, Dezembro de 2000, 83 p.
- CCRA - Comissão de Coordenação da Região do Algarve, *Programa Operacional do Algarve*, Colecção Algarve 2000-2006, Dezembro de 2001, 185 p.
- Câmara Municipal de Faro / Risco Planeamento, *Plano Estratégico da Cidade de Faro*, (coordenação de Bruno Soares), Julho de 1997, 76 p.
- Câmara Municipal de Olhão / Risco Planeamento, *Plano Estratégico da Cidade de Olhão*, (coordenação de Bruno Soares), 1995, 107 p.
- Câmara Municipal de Portimão / TECNEP, Lda., *Plano Estratégico de Portimão: relatório final*, (coordenação de Nuno Pinheiro), Março de 1995, 84 p.
- Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de Maio
- Decreto-Lei n.º 264/2002 de 25 de Novembro
- Decreto-Lei n.º 265/2001 de 28 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 494/79 de 21 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março
- DGOTDU - Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano / Oficina de Arquitectura, *Guia para a elaboração de planos estratégicos de cidades médias*. (coordenação de Jorge Silva), Lisboa, Dezembro 1996, 103 p.
- DIAS, Júlio, “Política de Cidades”. *Boletim Lisboa e Urbanismo*, Boletim n.º 4, Ano 1999 (<http://ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/003/002/artigo.php?ml=3&x=b4a6pt.xml>)
- FORN, Manuel de, “Claroscuros de los planes estratégicos”. *Sociedade e Território: revista de estudos urbanos e regionais*, n.º 33, Fevereiro 2002, pp. 152-162
- GONZÁLEZ, Xosé (direcção), *Planeamento Estratégico e Mercadotecnia Territorial*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2001, 165 p.
- GRAU, Joan Busquets, “Perspectiva desde las ciudades”. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Vol. I, tercera época, n.º 95-96, primavera-verano 1993, pp. 163-174
- GÜELL, José Miguel Fernández, *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., Col. Proyecto & Gestion, 2.ª edición, 2000, 240 p.
- GUERRA, Isabel, “Planeamento estratégico das cidades: organização do espaço e acção colectiva”. *Cidades: comunidades e territórios*, Lisboa, CET/ISCTE, n.º 1, Dezembro 2000, pp. 37-55

- GUERREIRO, João, "Sessão de Encerramento". *Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico*. Câmara Municipal de Loulé, 1.^a edição, 1998, pp. 229-232
- LEDO, Andrés Precedo, *Ciudad y Desarrollo Urbano*, Colección Espacios y Sociedades, Série Mayor n.º 6, Editorial Síntesis, Madrid, 1996, 287 p.
- Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro
- Lei n.º 19/98 de 28 de Abril
- Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto
- LOBO, Manuel da Costa, *Regionalização ou Reforma Administrativa Regionalizada?*, CESUR, Agosto, 1998, 28 p.
- MARTINET, Alain-Charles, "Les discours sur la stratégie d'entreprise". *Revue Française de Gestion*, Janvier-Fevrier 1988, pp. 49-60
- MORGADO, Sofia e LOURO, Margarida, "A Globalização da Cidade e o Processo de Conceção Urbana". *Comunicação apresentada no III Congresso Ibérico de Urbanistas*, Vilamoura, Outubro 1999 (<http://www.fa.utl.pt/i&d/multic2002/redesfluxos/31.html>)
- NEUMAN, Michael, "La imagen y la ciudad". *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Vol. III, tercera época, n.º 104, verano 1995, pp. 377-394
- NEVES, António Oliveira das, *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades: os exemplos de Lisboa e de Barcelona*. Oeiras, Celta Editora, 1.^a edição, 1996, 118 p.
- ODIANA - Associação para o desenvolvimento do Baixo Guadiana, *Plano Estratégico do Baixo Guadiana*, (coordenação de Paulo Correia), Maio de 2002, 78 p.
- OLIVEIRA, Luís Valente, *Regionalização*, Edições Asa, 1.^a edição, Porto, 1996, 205 p.
- SANTACANA, Francesc, *El planeament estratègic*. Editora Aula Barcelona, Colección Model Barcelona - Quaderns de gestió, n.º 5, 1.^a Edição, Maio de 2000, 55 p.
- <http://www.planestrategico.laplata.gov.ar/ciudades.htm> (Las Ciudades con Proyecto)