



ÁREA TEMÁTICA: Desenvolvimento Sustentável e Ambiente

Observatórios Locais e *Programação de Cidades*

CORREIA, Paula
Doutoranda em Sociologia – Área de Planeamento, ISCTE
Paula.Correia@cm-odivelas.pt

MADEIRA, Cláudia
Doutora em Sociologia Geral, ICS – Universidade Lisboa
Claudia.Madeira@cm-odivelas.pt

Resumo

Os Observatórios Estratégicos Locais podem constituir-se enquanto espaços de participação, utilizando metodologias como a da Agenda 21 Local, elaborando estudos, sintetizando um conjunto de indicadores bem como respectiva monitorização, utilizando para tal a prospectiva estratégica, no sentido de observar e compreender tendências, acontecimentos. Por outro lado, têm ainda o papel de criar cenários possíveis através da identificação de desafios que permitam o apoio à tomada de decisão numa visão integrada das políticas públicas. São espaços ainda de discussão de projectos de “ancoragem estratégica” assentes no desenvolvimento de projectos inovadores os quais permitam conectar cidades de média dimensão, parcerias estratégicas com outras cidades, nacionais e internacionais, em distintos nós e redes, o que lhe inscreve também a função de *programação de cidades*.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Estratégia de Actores; “Governance”; Parcerias Estratégicas; *Programação de Cidades*.





1. Os Observatórios Estratégicos Locais e o Desenvolvimento Sustentável

Os problemas e desafios decorrentes da crescente urbanização tornam claro a necessidade de se intervir globalmente no desenvolvimento urbano e de melhorar a eficácia das intervenções produzidas, garantindo a articulação e cooperação entre os diferentes actores do desenvolvimento. As políticas do território não se reduzem apenas ao económico e ao urbano, elas devem também incorporar as componentes social, ambiental e cultural permitindo um equilíbrio harmonioso, com base em princípios de desenvolvimento sustentável, com vista a incrementar a qualidade de vida dos cidadãos e a eficácia e eficiência da gestão municipal.

Se é pacífico que os cidadãos tomam cada vez mais consciência de que a resolução dos problemas que os afectam e à comunidade em geral passa pela sua participação, não menos importante se revela que os serviços públicos possam, desde logo, desencadear mecanismos para que essa participação seja efectiva. A cidadania passa, nesta medida, por viver a cidade, não apenas como um complexo de actividades económicas, não apenas como o local onde se dorme ou trabalha. Passa, necessariamente, pela inclusão dos seus habitantes e, pela possibilidade de viver/conviver nesses espaços. Cidadania, a este nível, consiste na criação de condições para que tal possa acontecer.

A motivação cultural das populações para as questões do território e a consciencialização dos seus direitos e deveres, numa perspectiva sustentável, torna-se tanto mais difícil dado o enquadramento cultural das nossas zonas urbanas. A fraca tradição de empenho cívico e participação obsta ao desenvolvimento fluído de laços de cooperação. Daí que seja imprescindível o incremento de uma cultura de participação pública, com uma maior intervenção de diferentes actores: sociedade civil, associações, movimentos sociais, etc. Neste domínio, revela-se de extrema importância a garantia de que a participação cívica possa efectivamente alterar o estado da *coisa pública*. E, neste sentido, parece de todo interessante a aplicação das metodologias de Agenda 21 Local. Como programa de acção que tem como objectivo central um desenvolvimento local sustentável, inclui necessariamente sistemas e processos que visam a integração do desenvolvimento ambiental, económico, social, político e, mais recentemente, a dimensão cultural no processo de planeamento. Cabe, deste modo, aos municípios a definição de estratégias municipais de desenvolvimento sustentável assentes na dinamização de processos de mudança, onde os actores locais (económicos, sociais, culturais, etc.) e, a população local deverão intervir/participar activamente em questões que se relacionam com o ambiente urbano do seu território. A base de um programa desta natureza assenta numa parceria entre os diversos actores locais, e da população em geral. Trata-se de um planeamento estratégico de longo prazo cuja vertente operacional é dirigida para a acção no curto prazo.

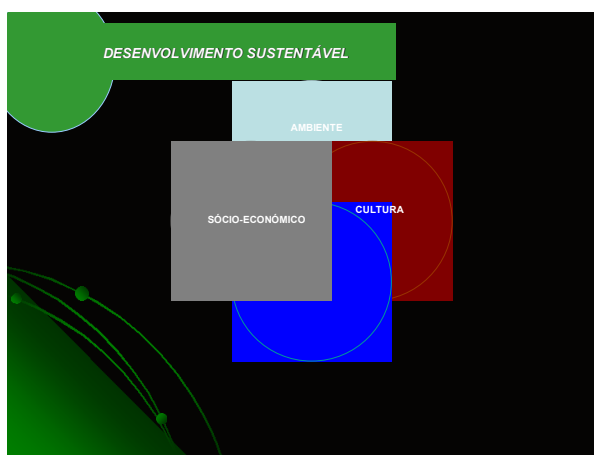
O grande desafio que se coloca, desde logo, reside na necessidade das instituições públicas se concentrarem e concentrarem os recursos em prol do interesse público local para que os seus habitantes possam viver a e na cidade propriamente dita, com tudo o que esta implica, de funcionalidade, diversidade, inovação, em diversos campos – económico, social e cultural. Vários são, porem, os aspectos que obstam à necessária articulação das políticas no domínio em análise, entre os quais se salientam: os que decorrem da própria arquitectura administrativa – de carácter centralizado e sectorial, excessiva polarização da organização político-administrativa no Estado central e nos municípios, sendo que são várias, e a diversos níveis, as debilidades destes últimos – a existência de várias figuras de planeamento e a diversas escalas; programas e fundos, nomeadamente comunitários, que se vão sucedendo, com implicações nos territórios urbanos; a diversidade de tutelas; o défice de transversalidade das políticas, etc. A excessiva sectorialização das políticas urbanas, sem integração das acções, o que coloca na ordem do dia as questões dos sistemas de gestão e actuação política, bem como o exercício de cidadania. Daqui decorre a necessidade de proceder a alterações nos enquadramentos institucionais, políticos e administrativos.

É premente travar, nesse sentido, o cada vez maior afastamento entre a “cidade real” e a “cidade legal”, pois só assim se poderá caminhar no sentido de uma governação urbana, com a coordenação dos diferentes actores do território, mais plural, humanizada e eficaz para os seus principais destinatários, os



cidadãos. Esta visão, expressa sobretudo na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS (2005-2015) é um passo fundamental, para que o poder local possa criar condições para um melhor e maior acesso à informação e à participação dos actores locais nos processos de planeamento “(...) é preciso fomentar, a todos os níveis, uma maior coerência entre o que pensamos e o que fazemos, entre o que fazemos e o que queremos fazer. Entre outras coisas, o discurso dos princípios não pode substituir o confronto político, económico e moral, sobre as actuais condições de vida e de exercício da política social e isso exige condições muito concretas...” (Guerra, 2001:56).

O conceito de desenvolvimento sustentável é, neste sentido, um dos pilares básicos, num contexto de escassez de recursos, pois trata-se de encarar o desenvolvimento como um “*processo (...) que, integrando as políticas de ambiente e as estratégias de desenvolvimento, deve responder às necessidades e aspirações do presente sem comprometer as respostas às necessidades e aspirações das gerações futuras*” (Brundtland, 1987). Trata-se pois de um processo de evolução qualitativa positiva, que implica a co-responsabilização colectiva pelo direito das gerações futuras poderem usufruir dos recursos e satisfazer, também, as suas necessidades. Tal implica, a tomada de consciência para a necessidade de uma gestão mais harmoniosa dos recursos, numa procura permanente de garantia da não degradação ou extinção de alguns deles a médio/longo prazo. As **dimensões de sustentabilidade** que se utilizam actualmente são basicamente quatro e deverão estar presentes ao longo do processo de planeamento, na construção de indicadores e respectivo processo de monitorização, correspondendo às **dimensões ambientais, sócio-económicas e culturais e político-administrativas (“Governance”)**, as quais deverão ser abordadas de forma transversal, integrada e serem claramente estabelecidas para que se possam traduzir em políticas públicas mais sustentáveis.



Quadro 1 - Dimensões do Desenvolvimento Sustentável
Fonte: CMO/OEM (2007a).

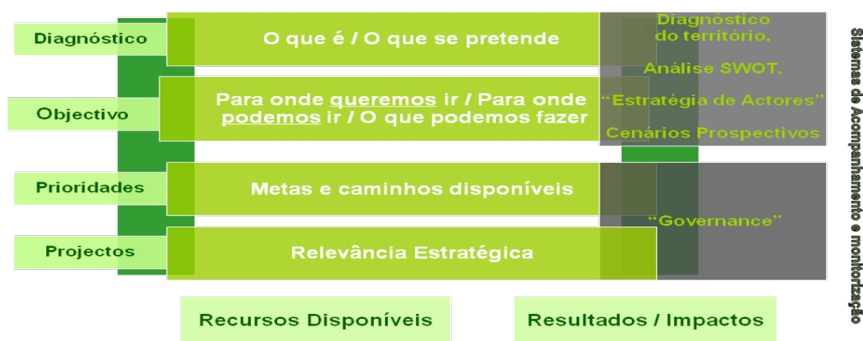
2. Planeamento Estratégico, Estratégia de Actores e Governação dos Territórios

Os poderes locais e sobretudo os que governam territórios tão complexos como as cidades, não podem ficar distanciados desta tendência e, por conseguinte, devem actuar sobre as próprias condições socio-económicas do desenvolvimento urbano e não apenas sobre as suas consequências ou manifestações dos mesmos (problemas sociais, ambientais, económicos, etc.). Os Observatórios, nomeadamente os de componente estratégica municipal, poderão constituir-se como lugares de oportunidade, enquanto *espaços da cidade, para a cidade*, tendo por base o envolvimento dos diferentes actores e a congregação de conhecimentos, pesquisas e produtos. Este tipo de estruturas deverá, pois, basear-se nos conceitos de co-responsabilização e co-governabilidade, sendo que são o compromisso e a cidadania, os elementos chave



para o funcionamento de uma estrutura de observatório que, deverá seguir os princípios do desenvolvimento sustentável e contribuir para a implementação da metodologia da Agenda 21 Local (Correia et al., 2006).

A consolidação e sucesso deste tipo de estruturas de Observatório, no sentido descrito, depende da existência de condições políticas e institucionais assentes num modelo de forte liderança com sentido estratégico e apelando a uma visão política de médio/longo-prazo que não seja posta em causa por questões partidárias, e que permita uma articulação dos diferentes departamentos, sectores e serviços ao nível municipal e, desta com os restantes actores da cidade – através de plataformas de discussão. Este tipo de estruturas, inspiradas nas novas correntes de planeamento estratégico colocam as estratégias dos actores no centro dos processos de desenvolvimento, considerando não apenas a racionalidade dos actores como, também, a complexidade dos processos, uma vez que as dinâmicas e os sentidos da mudança, decorrem do jogo que se estabelece entre os actores e no que ele comporta de objectivos, escolhas, interesses, regras, posições, relações de poder, interacção, estratégias e acção. O papel do planeamento estratégico actual consubstanciado em Observatórios enquanto estruturas facilitadoras da comunicação e aprendizagem colectiva é, nesse sentido, particularmente relevante ao valorizar a aprendizagem e os processos, mais do que os resultados ou os planos, numa perspectiva de participação mais pró-activa afastando-se, nesse sentido, do planeamento tradicional – assente, essencialmente, numa postura projectiva. O planeamento estratégico actual é, justamente, como refere Isabel Guerra, um planeamento que pretende ser interactivo e cujo quadro de referência consiste na acção valorizando mais os processos do que os produtos de planeamento tendo em vista a obtenção de consensos (Guerra, 2000b: 39). Porém, como refere Portas (2007), a questão está em saber como será possível construir amplos consensos que possam dar força a uma estratégia de desenvolvimento através de um processo de concertação entre os sectores do Estado, económicos e da sociedade civil, pois é na articulação destes níveis que se revelam e jogam as maiores contradições e interesses (2007: 88).



Quadro 2 - Modelo de planeamento estratégico baseado na participação dos actores

Fonte: CMO/OEM (2007a).

O planeamento estratégico ao pretender envolver todos os actores pertinentes para o processo (população, políticos, técnicos, actores económicos, sociais, etc.) recorre a metodologias prospectivas desenvolvidas para dar resposta, justamente, às necessidades de planeamento num quadro estratégico de médio e longo prazo, em sectores cujas interacções múltiplas implicam uma grande complexidade. Este tipo de metodologia, permite promover a participação e o desenvolvimento de cenários que estabeleçam relações de dependência entre si e as estratégias dos diferentes actores. Falamos, nesse sentido, de uma análise sistémica que inter-relacionando as diferentes variáveis, tenta detectar sinais de mudança, numa sociedade onde a antecipação se impõe por motivos de efeitos conjugados, dos quais se destacam a aceleração da



mudança técnica, económica e social, portadoras de inúmeras incertezas que devem ser integradas nas estratégias das organizações, no sentido de redução da incerteza e apoio à tomada de decisão, sendo que o “suporte da relação entre o passado e o futuro [tem] como referência um cenário desejável” (Guerra, 1999: 10). Um dos pressupostos do planeamento estratégico é, nesse sentido, o reconhecimento do grau de complexidade dos processos de desenvolvimento em contexto de incerteza utiliza, para tal, diagnósticos do território, análises SWOT, Estratégia de Actores e cenários prospectivos capazes de identificar desafios que permitam o apoio à tomada de decisão numa visão integrada das políticas públicas.

A governação dos territórios, tradicionalmente conduzida pelos poderes públicos de uma forma centralizada e normativa, tem vindo a conhecer mutações aceleradas induzidas pela própria evolução da sociedade. Actualmente assistimos a uma desadequação dos modelos de governação instalados – carências de coordenação horizontal, de promoção de consensos e promoção de redes de actores. Neste sentido, o conceito de “*Governance*” que corresponde à forma das organizações desempenham as suas funções, aperfeiçoando as formas de colaboração democrática aos níveis político (entre os diversos actores) e social (com a sociedade civil) no complexo das instituições em que se integram, constitui-se como um conceito fundamental de planeamento e ordenamento territorial e um dos pilares centrais do desenvolvimento sustentável, uma vez que elabora visões de longo prazo, formula políticas de médio prazo e acções de curto prazo que permitam alcançar os objectivos, bem como a missão da rede de actores a envolver no processo, isto é, a operacionalização do pensamento estratégico (Correia et al., 2006). A “*governance*” pode ser definida, segundo Patrick Le Galès (2004), como “um processo de coordenação de actores, de grupos sociais, de instituições, em ordem a atingir objectivos discutidos e definidos colectivamente”.

A “*governance*” é, nesse sentido, o grande desafio da modernização estratégica do nosso tempo e, encontra-se no cerne da problemática da governabilidade urbana pressupondo a promoção de instrumentos que facilitem uma organização social que garanta a envolvimento dos seus actores desenvolvendo processos de liderança e fomentando um processo de democracia mais participativa (Guerra, 2000). Apela-se, nesse sentido, para a necessidade de um novo modelo de administração mais participativo e menos paternalista que aposte em parcerias estratégicas entre os sectores público/privado, na relação entre as diferentes autarquias (com particular destaque para os concelhos vizinhos), que debata publicamente os projectos de desenvolvimento, monitorize, avalie e valorize os projectos que “vão em boa direcção” bem como, desenvolva reflexão sobre as tendências de futuro e as estratégias de desenvolvimento vitais, trocando experiências de “boas práticas” em parcerias de redes de cidades.

Assiste-se, justamente, a um incremento na constituição de parcerias/redes internacionais de cooperação e de partilha/intercâmbio de boas práticas entre parceiros públicos ou privados de âmbito regional, interregional, transnacional e europeu. Este tipo de redes, para além de promoverem o desenvolvimento e a difusão de boas práticas e conhecimentos adquiridos identificam, analisam e melhoram a capacidade de desempenho dos actores, através de acções de qualificação, com o objectivo de organizar o debate de ideias e a criação de políticas, que tenham aplicação a nível europeu, nacional e local reforçando as capacidades e competências dos parceiros envolvidos (OCDE, 2001).

No entanto, é importante destacar que o actual ciclo comunitário (QREN), aplica um *método aberto de coordenação* sendo, por conseguinte, exigido um esforço tendente à alteração dos métodos tradicionais da *governance* europeia. A lógica subjacente ao método aberto de coordenação pressupõe que tanto os estados-membros como as regiões se responsabilizem pela concepção e implementação das políticas nacionais e regionais. Nessa lógica, a Comissão incita e acompanha as políticas, produz relatórios e difunde boas práticas, cabendo aos países-membros a definição de objectivos, a monitorização e avaliação dos processos, orientações e calendários, a construção de indicadores quantitativos e qualitativos e “*benchmarks*” adequados às suas necessidades. Assim sendo, esta perspectiva de coordenação obriga a uma definição de planos de acção temáticos, ao reforço de estatísticas, à criação de grupos de trabalho europeus e também à definição e divulgação de boas práticas nacionais e locais (Correia et al., 2006).



Para acompanharmos outras cidades e integramos em pleno as redes europeias e transeuropeias de cooperação estratégica, as comunidades locais e regionais têm de procurar uma melhor convergência entre os processos de desenvolvimento e as práticas de planeamento. Ao nível do poder municipal deve procurar-se encontrar um equilíbrio entre a igualdade (igual acesso aos serviços) e a democracia (direito à diversidade e à liberdade de escolha), não esquecendo os factores cruciais para o desenvolvimento, tais com o conhecimento, a criatividade, a capacidade de utilização dos stocks de tecnologia, a inovação, o capital relacional, o intercâmbio de informação e ideias, política de baixo para cima (*bottom-up*), que reconhecem a importância da base social ou colectiva na construção de um novo comportamento sócio-económico e de um novo desafio às estruturas institucionais regionais e locais.

Os desafios da competitividade dos territórios exigem, nesse sentido, o desenvolvimento de uma *cultura colectiva* assente na confiança, na inovação, na coesão e no gosto pela mudança. Essa cultura colectiva tem de ser introduzida no funcionamento das instituições sociais e políticas de forma a criar uma estrutura institucional que responda aos desafios da mudança, procurando soluções flexíveis e inovadoras para os problemas da organização dos territórios tendo em vista a competitividade e a coesão social. A própria inovação territorial pressupõe, justamente, a existência de um ambiente institucional, que favoreça as trocas de informação e a necessária cooperação entre organizações (públicas e privadas), numa base de relacionamentos estáveis e de confiança. A aprendizagem e a valorização do capital humano serve não só a uma lógica de inovação económica (competitividade) mas também contribui para melhorar a coesão social das comunidades locais e regionais (governar melhor, ser criativo, ser empreendedor, etc.).

O capital necessário para o desenvolvimento local e regional é necessariamente multidimensional: capital de negócios, ecológico, social e humano. Por conseguinte, o desenvolvimento deve seguir uma lógica de comunidade (local ou regional), onde vários agentes devem ser implicados na inovação sócio-económica, sócio-cultural e sócio-política. A implicação de diversos agentes e a consequente diversidade social de interesses e lógicas origina uma multiplicidade de expectativas que deverão ser equacionadas em matéria de planeamento territorial desenvolvendo, dessa forma, espaços de cultura urbana baseadas no diálogo para a concertação.

A constituição de parcerias entre actores públicos e privados implicam que se identifique e designe os actores relevantes para a concretização dos objectivos definidos, e que os mesmos sejam representativos e incorporem diferentes perspectivas e contributos. Procura-se integrar, nesse sentido, actores e parceiros regionais decisivos para a resolução dos problemas locais, entre os quais se destacam as universidades, institutos politécnicos, centros de investigação, centros tecnológicos, empresas com capacidade de inovação e autarquias que privilegiem a criação de valor e desenvolvam projectos de boas práticas. Neste tipo de parcerias, para além de existir um grau razoável de identificação do papel que cada actor representa (transparência) e do contributo que dele se espera (responsabilização), estará sempre presente a sua capacidade para intervir em domínios reconhecidos como de interesse público.

A figura de observatório estratégico municipal poderá, nesse sentido, constituir-se como estrutura de facilitação ao desenvolvimento de parcerias com particular enfoque nas redes de cidades, tendo como objectivos a congregação de esforços para que os conhecimentos, dados e informações já existentes sobre a situação das cidades, sejam agregados e co-relacionadas em sistemas interpretativos acessíveis aos actores locais e à população em geral. O sucesso da promoção de Observatórios desta natureza depende, justamente, de uma boa articulação entre os vários actores do processo, ou seja, da mobilização face aos objectivos e da operacionalidade conseguida no seio das parcerias necessárias e/ou oportunas – gestão estratégica – para a concretização dos projectos através de consórcios de parceria.

As instituições locais e as suas estruturas de participação e operacionalização através de observatórios deverão fomentar e proporcionar redes de contactos formais e informais e desenvolverem-se enquanto espaços de criatividade e de participação colectiva, criando condições de governância mais plurais, menos burocráticas e mais flexíveis e responsáveis. A participação colectiva motivará uma nova ordem social em que todos, pelas informações que prestam, pelas experiências que divulgam e pelas oportunidades



económicas que podem fazer emergir, são agentes de uma mudança em prol da competitividade e coesão sócio-territorial.

É oportuno realçar, que nas políticas de desenvolvimento, os processos de “*empowerment*” (envolvendo instituições e cidadãos) são de aplicação transversal. Nesse sentido, os projectos urbanos ou regionais devem promover a participação activa, a responsabilização e a autonomia das pessoas, das organizações e das instituições. Os processos de desenvolvimento devem ser apropriados por todos, de forma a dinamizarem-se processos de mudança mais sustentáveis. A planificação tem de se tornar mais aberta e participada, mais flexível às mudanças contínuas dos territórios e mais pluralista e motivada.

A sociedade da informação acelerou o processo de participação dos actores e motiva os decisores políticos locais a responderem, necessariamente, de forma mais comprometida, pela qualidade de vida das populações assistindo-se, paralelamente, a uma perda de controlo, por parte das instituições, das dinâmicas sócio-territoriais que supostamente representam. Constata-se, simultaneamente, que os espaços urbanos terão que proporcionar o diálogo, o encontro, o intercâmbio, a experimentação, a tolerância, a responsabilidade, o sentimento comunitário, a identidade, a memória colectiva estimulando a inovação, a participação e a tolerância, pelo que se assistirá, nos próximos tempos, à criação de uma sociedade civil mais forte e desperta para a mudança, fruto do processo de globalização que exigem das instituições locais uma maior flexibilidade e adequabilidade nas respostas.

Neste quadro estratégico com uma organização do território cada vez mais partilhada por uma grande diversidade de actores (a Europa, o Estado, os municípios, os actores privados - económicos, culturais...) portadores de uma diversidade de interesses e de lógicas, coloca-se com particular pertinência a seguinte questão: Os instrumentos de planeamento e gestão territorial existentes são capazes de dar uma resposta rápida e adequada às mudanças do contexto exterior, que considerem a diversidade de interesses e lógicas dos diferentes actores presentes na “produção da cidade” e conciliem desenvolvimento com coesão social no sentido do desenvolvimento sustentável?

A elaboração de instrumentos de planeamento (planos directores municipais, planos de urbanização, planos de pormenor, etc.) em complementaridade com outros planos, nomeadamente os planos estratégicos, deverão implementar, com recurso às metodologias da Agenda 21 Local, processos de participação, criar espaços de concertação e acção, estabelecer consensos mínimos, conduzir projectos experimentais e encontrar, com o envolvimento de actores dispersos, melhores soluções de gestão e desenvolvimento das cidades, com base no interesse público, discutindo e implementando um projecto de cidade, onde possa ser discutido e consolidado o tipo de desenvolvimento que se pretende para o território e que especificidades, esse modelo deve conter, no seio das áreas metropolitanas, no contexto regional e europeu, através de uma análise crítica de documentos e planos realizados pelos municípios e dos estudos necessários bem como de uma análise estratégica das necessidades e prioridades tendo em vista a implementação de um desenvolvimento sustentável, com base num conjunto de indicadores que possam ser monitorizados e periodicamente avaliados. Possuir, ainda, uma base científica de apoio à tomada de decisão, nomeadamente através da construção de cenários de desenvolvimento tendo por base a perspectiva estratégica, estruturando processos cíclicos de planeamento e acção com ênfase na gestão estratégica dos processos e não apenas na produção do plano. Pretende-se, pois, ao nível da estrutura do Observatório, traçar quadros de referência de longo prazo articulando com um processo de gestão de acções que se vão realizando a curto prazo. O poder local poderá e deverá, através da criação deste tipo de estruturas, afirmar-se como o lugar privilegiado de inovação nas formas de fazer (caminho da sustentabilidade). Se é verdade que ao nível do contexto mais macro é necessário garantir a competitividade, por outro lado, é também fundamental garantir a coesão social, pelo que são necessárias políticas transversais e abordagens integradas (e não sectoriais) dos problemas por parte do poder local.

“ a generalidade dos autarcas tem grande dificuldade em entender de forma não instrumental, a natureza e o alcance das manifestações que resultam de novos ambientes urbanos e se concretizam em participação,



interacção e expressão cultural (...) já sabem que é preciso, por exemplo, diversificar o programa das festas concelhias (...) mas têm avançado bastante menos no plano de uma leitura mais sociopolítica das raízes e do significado das novas possibilidades e expressões urbanas, na sua articulação com os desafios e oportunidades de evitar a degradação das condições e dos modos de vida nas cidades de hoje e melhorar, nelas, o grau e as formas de coesão social” (Silva, 1995:262)

A criação de Observatórios é, nesse sentido, uma oportunidade estratégica para a discussão alargada (aos diferentes sectores da sociedade – actores locais, população, políticos e técnicos) e multidisciplinar (contributo dos diferentes saberes – ciências sociais, urbanismo, arquitectura, etc.) para a construção de um projecto de cidade, onde possa ser discutido e consolidado o tipo de desenvolvimento que se pretende para o(s) concelho(s) e que especificidades, esse modelo deve conter, no seio da Área Metropolitana e no contexto Europeu. No ordenamento territorial é fundamental decidir depressa, com eficácia e efeitos duráveis e sustentáveis, ou seja, é preciso cruzar objectivos com oportunidades. Os objectivos são concertados com os agentes sociais, económicos e culturais presentes no território, enquanto que as oportunidades surgem internamente ou externamente e têm de ser continuamente equacionadas. Neste contexto, a construção de parcerias, negociação, participação de actores, destaca-se, a um primeiro nível a necessidade de articulação interna, isto é, do desenvolvimento de metodologias de trabalho que permitam um envolvimento dos diferentes departamentos / gabinetes / divisões numa perspectiva de co-responsabilização entendida como uma oportunidade de desenvolvimento do processo de democracia participativa e considerada prioritária a um primeiro nível de abordagem, tendo por base a criação de “boas práticas” ao nível da colaboração entre departamentos do Município explorando, sempre que possível, as possibilidades estratégicas do Concelho em contexto de inovação, assente num processo de “ancoragem estratégica” com base no desenvolvimento de projectos inovadores, a várias escalas (desde o local ao supra-concelhio), com base na inovação, sustentabilidade, coesão social, estrutura em rede, liderança, compromisso e participação, que permita diferenciar a oferta e despoletar sinergias locais, de onde se destacam os projectos na área cultural, no atendimento e acolhimento ao cidadão, na restauração de qualidade ou nas especializações industriais concelhias, com forte aposta transversal nos recursos humanos, na dinamização económica, no modelo territorial concelhio, bem estruturado e sem desperdícios de consumo do solo, modelo assente numa forte liderança política com aposta nos modelos de cidadania e na sociedade da informação.

Pensar estrategicamente o território, em contexto de inovação, através de uma análise do potencial concelhio – património, cultura, etc., das mudanças ocorridas nas grandes áreas metropolitanas, nos últimos anos, das expectativas dos actores (económicos e sociais) e dos cidadãos, para alcançar um novo patamar de desenvolvimento, assente em valores, recursos e competências, num modelo sócio-económico, urbano e ambiental mais sustentável. Para a concretização de um projecto territorial inovador é necessário, antes de mais, uma grande participação, pessoal e colectiva, uma liderança forte com compromisso, por parte das instituições, não receando inovar nos aspectos culturais e técnicos, no aprofundar de conhecimentos, com base na realização de estudos, os quais permitam descortinar vocações, tendencias, na base de projectos consistentes, periodicamente avaliados e monitorizados.

“Globalizar” cidades de média dimensão, colocá-las em rede com outras cidades, nacionais e internacionais, conectá-las em distintos nós e redes de aprendizagem territorial. Apelar para a consciência ambiental, como elemento crucial para a competitividade dos municípios e da qualidade de vida das novas gerações, perspectivando simultaneamente, a necessidade na igualdade ao acesso e usufruição locais, constituem pois, aspectos essenciais de um “projecto de cidade”, que se quer solidário e, onde a interdependência e intercâmbio de pessoas e bens possa ser o mais equitativo possível.

As dimensões relacionadas com o sector cultural, tomadas no seu sentido amplo, têm alcançado projecção no âmbito do conceito de desenvolvimento sustentável, podendo assumir um valor estratégico determinante, na definição das chamadas políticas urbanísticas de “terceira geração” (Lopes, 2000:81). Neste tipo de



políticas, existe uma aposta forte no reforço das identidades, bem como no investimento e consolidação de imagens urbanas positivas através de recriação de imaginários, que poderão constituir um elemento de forte vantagem comparativa entre cidades, num contexto de cada vez maior competição urbana. Em termos práticos, a estruturação de um campo cultural activo com uma forte programação para as cidades joga um papel essencial na prossecução de uma estratégia de desenvolvimento local.

O poder local tem, neste domínio, responsabilidades acrescidas, no sentido de dinamizar, fomentar e regular um serviço público de cultura, de estimular os meios artísticos locais, de criar parcerias, nomeadamente com o sector privado, e de formar novos públicos, mormente jovens. Tal estratégia provoca necessariamente mudanças, cria novas necessidades, novos desafios, novos comportamentos, devendo pois, também ela, fazer parte integrante dos planos locais para o desenvolvimento sustentável.

Em suma, reitera-se a necessidade de emergirem atitudes políticas para a cultura. As políticas culturais têm um papel preponderante ao nível da “... *imaginabilidade da cidade (...). Uma política cultural activa poderá ser um contributo insubstituível para que não se apague a imagem de cidade do contexto de grande competição interurbana. A cidade legível é uma urbe com identidade distinta facilmente perceptível*” (Lopes, 2000:86).

3. Programação de Cidades

A noção de programação cultural tem sido predominantemente aplicada a uma actividade circunscrita ao campo da arte, assim como a noção de planeamento da cidade tem sido aplicada a uma actividade própria de agentes que de alguma forma assumem as funções de gestores/mediadores das políticas públicas da cidade. Actualmente, face às mutações que as cidades contemporâneas vêm assistindo, nomeadamente, na articulação entre os contextos local e global, mas também entre as várias dimensões de sustentabilidade territorial, onde tem vindo a ganhar destaque a dimensão cultural e simbólica das cidades, parecem estar a sedimentar-se novas necessidades que hibridizam as duas vertentes — que remetem para escolhas / “operações de selecção” (Firmino da Costa, 1999 *in* Marlucci Menezes, 2005:69) tidas como mais racionais-instrumentais, no caso do planeamento, e mais criativas-emocionais, no caso da programação — surgindo assim, dentro da categoria das “programações territoriais” e dos “programadores territoriais” (Baptista, 2004:90), as *programações e programadores de cidade*.

Nesse processo encontram-se especialmente as cidades que fruto da densificação urbana precisam de novos imaginários que estimulem o seu desenvolvimento sustentável e a sua visibilidade nos *palcos* nacionais e globais, e que apostam por isso numa ancoragem cultural das políticas locais, nomeadamente de requalificação urbanística e socioeconómica das cidades. Nesse sentido, procuraremos aqui discutir sinteticamente: 1) O que é e para que serve a *programação de cidade*?; 2) Que vantagens e desvantagens apresenta? 3) Qual a sua articulação com os Observatórios Locais?

1. *Programação de cidade* traduz-se no acto de (re)criação dos imaginários de uma cidade, através do desenvolvimento de linhas programáticas que se sustentem na evolução histórica e antropológica da cidade, e que norteiem a actividade cultural e simbólica nela existente de forma a conferir-lhe uma identidade singular.

Dessa actividade programática sobressai, portanto, um ideário de *perfeccionamento* e *positivação* do espaço público, afinal não tão novo, que remete à Antiga Grécia e a Platão¹, para quem o espaço público deveria ser governado pelo filósofo, porque no seu entender só o homem sábio tinha a inteira ideia do bem, do belo e do justo. Ainda que com propósitos menos utópicos do que os propostos por Platão, e com novos agentes na figura do(s) governante(s), a *programação de cidade* remete ainda hoje, e em primeiro lugar para a perspectiva filosófica de *mediação* onde subjaz a “teoria da controvérsia” (Gil, 2001). Ou seja, para uma acção de mediação simbólica e cultural, desenvolvida por instâncias, neste caso, de governação que consigam traduzir e mesmo superar as perspectivas múltiplas e, por vezes, divergentes existentes em torno da “cidade”.



A questão é saber como é possível produzir a partir de *elementos separados e mesmo opostos* um *corpo* e um *imaginário social colectivo*? Já que essa mediação, para ganhar carácter de legitimidade, necessita de ser construída em torno de um “ponto de fuga” (Davallon, 2003:14) que traduza uma exterioridade/alteridade ou uma neutralidade em relação às perspectivas múltiplas e divergentes existentes *na* e *sobre* a cidade a programar.

Isto porque a *programação de cidade*, no seu sentido amplo, não visa a mera execução de ideias ou eventos antes remete para a edificação de um imaginário capaz de “produzir motivações e emoções sintonizadas com os desejos de um certo colectivo (Márcia Fantin citada por Menezes, 2005:77), ou seja, que reforce *performativamente* o sentido de identidade e valorização de uma cidade.

Ela serve então a um nível estrutural, e através da cultura, propósitos de complementaridade a um planeamento mais *hard* ou infraestrutural da cidade, criando linhas de ligação entre as diversas dimensões da cidade: o social, o tecnológico, o ambiental, o urbanístico, o económico, o científico, etc.

A um nível específico essa *programação de cidade* serve para criar um património de imaginários efémero, mas também para ajudar a profissionalizar as práticas dos agentes ligados à cultura e ao simbólico numa determinada cidade. Será uma das formas possíveis para inverter a situação apresentada por alguns agentes do campo cultural português “de que a Cultura é o sector onde as autarquias gastam mal o pouco dinheiro disponível, devido ao amadorismo”ⁱⁱ. Nessa base serve ainda propósitos de informação e pedagogia sobre as mudanças ocorridas nas sociedades contemporâneas através da introdução de temáticas que promovam uma cidadania activa, ajudando a suprir a ilusão de que basta “pôr em relação” produtores e receptores através de objectos significantes para que haja comunicação (Davallon, 2003:26), e assim acrescentando “amantes” da cultura, quer no seu sentido específico, quer mais amplo, a um território.

2) As vantagens da *programação de cidades* passam muito pelo próprio exercício de conceptualização inerente à escolha das linhas de programação da cidade. Esse exercício implica uma investigação aprofundada, holística e transversal, sobre o território a intervir, que tenha em conta as dinâmicas globais e que permita a identificação das suas idiossincrasias históricas e das suas potencialidades futuras. Tendo em vista, nesse processo, não só as necessidades objectivadas inerentes à urbanidade morfológica, à ocupação do solo, aos equipamentos e arquitectura mas, também, as necessidades subjectivas e não quantificáveis que remetem para a “memória, emoções, paixões, sentidos, desejos” (Bianchini e tal., 1995: 21) da população, que têm a ver com a cultura, as tradições, os costumes, as aspirações e a qualidade de vida das populações e que produzem as “motivações e lealdades” (Bianchini et al., *ob. cit.*: 21) em relação a um território.

Essa inflecção conceptual e transversal remete assim para um acento relacional da *programação da cidade*, no sentido em que para além da cultura no sentido estrito, ela assenta igualmente em dimensões como o ambiente e conforto, a ecologia, a integração das minorias, a ciência, a colaboração entre cidades, a cidadania, etc.

É sobre essa base, de uma leitura transversal da cidade, que devem gerar-se os conceitos/ temas centrais sobre os quais podem depois arrumar-se as actividades culturais e simbólicas da cidade. Promovendo uma concertação da programação cultural emanada pelas diferentes organizações e associações de modo a criar uma maior visibilidade ou *imagem de marca* de cidade.

A conceptualização inerente à *programação de cidade* promove assim um “sentido de direcção” (Bianchini e tal., *ob. cit.*: 56) estratégico que deixando espaço ao *natural* desenvolvimento da cidade é orientador das actividades simbólicas da cidade.

Quanto às desvantagens da *programação de cidade* estas destacam-se pela possível confinação a uma perspectiva cultural meramente instrumental, suportada pelos vectores da economia e do *marketing*, que remete para eventos pré-formatados (parques temáticos, feiras ou exposições, festivais) muitas vezes,



miméticos, casuísticos e/ou privatizados, que estimulam o turismo mas não necessariamente o desenvolvimento local sustentável, uma vez que se caracterizam pelo carácter *invasivo* e *exibicionista* dos territórios onde são desenvolvidos.

Outra das desvantagens das *programações de cidade* pode reportar-se a um uso *homogeneizador, superficial e/ou colecionista* das temáticas inerentes às actividades desenvolvidas no seu âmbito, ou seja, para a proliferação de temáticas sem uma lógica programática baseada numa investigação aprofundada e na concertação das políticas locais a uma escala regional e depois em sequência, inter-regional, nacional e internacional. Resultando daí uma perspectiva casuística e que tendencialmente padroniza, em vez de singularizar, as diferenças culturais entre os territórios.

3. Como podem então os Observatórios locais ajudar na edificação destas *programações de cidade*? Através do estímulo a uma experimentação contínua promotora de:

- *novas formas de comunicação* entre os vários actores envolvidos, criando cenários de participação pública e debate entre actores com competências e perspectivas diferentes, de forma a quebrar as redes e os debates pré-formatados e a promover um sistema mais aberto para a co-criação de novos imaginários;
- *novas formas de mapear e de descrever as coisas*, ou seja, promovendo novas formas de pesquisa local e de monitorização que permitam definir as aspirações locais, os desejos e os problemas e tendências actuais e potenciais;
- *novas formas de divulgação* das *programações de cidade* que permitam o seu acesso pelos diversos actores;
- *novas formas de monitorização* dos processos inscritos na *programação de cidades*, através da construção de indicadores que afirmem da sua pertinência e impactos no tempo e que permitam a sua avaliação comparativa com outras cidades e territórios.

Em síntese, o papel dos Observatórios Locais pode ser o de centrar o processo de *programação de cidade* numa lógica e numa ética de cidade participada, ou seja, numa cidade assumida como “teatro de acção social” (Lewis Mumford citado por Makeham, 2005:150) onde o *drama* dele resultante seja co-criado e significativo para todos, através de uma reflexão crítica sobre as experiências passadas e recentes em intervenções urbanas, bem como da análise das políticas e programas da EU e de iniciativas relevantes e inovadoras através de uma rede de parcerias estratégicas entre cidades, nomeadamente, as cidades de média dimensão, para que possam assumir um papel de âncora ao nível da estruturação metropolitana.

BIBLIOGRAFIA

BAPTISTA, Luís Vicente (2004) “Territórios lúdicos (e o que torna lúdico um território): Ensaando um ponto de partida”, in *Actas dos Ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia, Sociedades Contemporâneas e Acção*, Atelier: Cidades, Campos e Territórios, pp. 90- 96.

BIANCHINI, Franco; LANDRY, Charles (1995), *The Creative City*, Uk, Demos.

COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Branco da Comissão sobre uma Política de Comunicação Europeia. Discutir a Europa – Implicar os Cidadãos* (2006), Bruxelas, em: <http://europa.eu.int/comm/communicationwhitepaper/indexen.htm> [data de acesso: 14 de Maio de 2008]

CORREIA, Paula; NETO, Sandra; MADEIRA, Cláudia (2007a), *Observatório Estratégico Municipal com base em princípios de desenvolvimento sustentável*, Câmara Municipal de Odivelas /Departamento de Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Económico /Observatório Estratégico Municipal (PowerPoint de apresentação).



CORREIA, Paula; MADEIRA, Cláudia (2007b), *Proposta de Implementação de um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, Câmara Municipal de Odivelas /Departamento de Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Económico /Observatório Estratégico Municipal

CORREIA, Paula; NETO, Sandra (2006), *Proposta para a Criação de um Observatório Estratégico Municipal (com base em princípios de desenvolvimento sustentável)*, Câmara Municipal de Odivelas /Departamento de Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Económico /Observatório Estratégico Municipal

DAVALLON, Jean “A mediação: a comunicação como processo?”, in *Prisma.com – Revista de Ciências da Informação e da Comunicação do CETEC*, nº 4, Junho 2007, pp.1-36.

GIL, Fernando (2001), *Mediações*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

GUERRA, Isabel (coord.); José Maria Castro Caldas; Fernando Caria; Dulce Moura; Margarida Perestrelo; Teresa Costa Pinto (1999), *Baixa Pombalina: Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores*, Oeiras, Celta Editora.

GUERRA, Isabel, (2000a), “Planeamento Estratégico das Cidades- Organização do Espaço e Acção Colectiva”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, CET-ISCTE, n.º 1.

GUERRA, Isabel (2000b), “Planeamento Estratégico das Cidades – Organização do espaço e da acção colectiva”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º 1, Centro de Estudos Territoriais (CET),.

LE GALÈS, Patrick, P., Trijilia, C., Voelzkow (2004), *The Changing Governance of Local Economies in Europe*, Crouch, Oxford, Oxford University Press.

LOPES, João Teixeira (2000), “Em Busca de um Lugar no Mapa: Reflexões sobre Políticas Culturais em Cidades de Pequena Dimensão”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, CIES- ISCTE, Celta Editora, Número 34.

MAKEHAM, Paul (2005), “Performing the City”, in *Theatre Research International*, vol. 30, nº 2, pp. 150-160.

MENEZES, Marlucci (2005), “Património Urbano: por onde passa a sua salvaguarda e reabilitação? Uma Breve visita à Mouraria”, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 11, pp.67-83.

MOTA, Isabel Almeida, Mário Pinto, Jorge Vasconcellos e Sá, Viriato Soramenho Marques, José Félix Ribeiro (2004) *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2005-2015*, Lisboa.

NAÇÕES UNIDAS, *Relatório Brundtland – “O Nosso Futuro Comum”* (1987)

OCDE (2001), *Local Partnerships for Better Governance*.

PORTAS, Nuno (2007), “As oportunidades do PNPOT”, in *Sociedade e Território*, nº 40, pp. 88-92.

SILVA, Augusto Santos, (1995), “Políticas Culturais Municipais e Animação do Espaço Urbano: uma análise de seis cidades portuguesas”, em Maria de Lourdes Lima dos Santos (org.), *Cultura & Economia*, Lisboa, ICS.

ⁱ A utopia de Platão que este aprofundou no seu ensaio sobre a República influenciou a emergência de uma série de teorias que visavam à constituição de uma sociedade perfeita. De certa forma, Platão espelhou a insatisfação humana com as sociedades imperfeitas difundindo a ideia de que é possível alcançar-se uma sociedade perfeita formada por seres humanos exclusivamente com recursos humanos e não divinos. A República platónica, pode dizer-se, traduz nesse sentido um grande projecto de engenharia social. É inegável a sua influência na obra de Thomas More, *A Utopia*, de 1516, na de Dominico Campanella, *A Cidade do Sol (Civitas Solis)*, de 1602, bem como na maioria das doutrinas políticas socialistas que emergiram nos séculos XVIII e XIX. O sonho platónico igualmente foi apontado, especialmente por Karl Popper (*A Sociedade Aberta e seus Inimigos*, de 1957), como inspirador dos movimentos autoritários, como o fascismo, em virtude da sua postura antiliberal, celebrando a rigidez hierárquica, excluindo dela a liberdade da realização económica.

ⁱⁱ Declaração proferida por Carlos Martins, coordenador do Estudo Estratégico sobre as Indústrias Criativas da Área Metropolitana do Porto, num encontro de 29 de Abril de 2008 que decorreu no Teatro Aveirence, dedicado à temática "Os desafios de uma nova política para a Cultura na cidade e região de Aveiro".