



plio™

# REOT PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO

**Enquadramento**

› Câmara Municipal  
de Porto de Mós

dez 2016



## FICHA TÉCNICA

REOT Para uma gestão sustentável do território:  
**Enquadramento**

Dezembro 2016

Coordenação  
Olga Prada (Plio)  
Rui Marto (CM)

Equipa Técnica  
Ester Vieira (CM)  
Helena Oliveira (CM)  
Olga Prada (Plio)

Design e Apoio Informático  
Ricardo Leandro (Plio)



# ÍNDICE

<b>1. ENQUADRAMENTO</b>	<b>3</b>
<b>1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL</b>	<b>3</b>
<b>1.2 ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL</b>	<b>5</b>
1.2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	5
1.2.2 O PROCESSO DE PLANEAMENTO	8
1.2.3 A MONITORIZAÇÃO	11
1.2.4 ARTICULAÇÃO DOS IGT COM OS REOT	15
<b>1.3 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO</b>	<b>16</b>
1.3.1 FASEAMENTO	18

# ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, QUE MAIS INFLUENCIAM A ELABORAÇÃO DE REOT .....	6
TABELA 2: COMPROMISSOS DE AALBORG.....	8
TABELA 3: CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE PLANEAMENTO .....	10
TABELA 4: EXIGÊNCIAS DO PROCESSO DE MONITORIZAÇÃO .....	12
TABELA 5: GRUPOS DE ATORES QUE INTERVÊM NO TERRITÓRIO.....	13

plio™

>1  
ENQUADRAMENTO





## 1. ENQUADRAMENTO

O presente documento constitui o enquadramento para a conceção de um Sistema de Monitorização do processo de planeamento do município de Porto de Mós, que será a base para a realização do primeiro Relatório de Estado de Ordenamento do Território da 1.ª revisão do PDM de Porto de Mós. Este enquadramento foi subdividido nos seguintes contextos: Legal, Concetual e Metodológico.

A metodologia adotada neste processo baseia-se na:

- ✓ Metodologia geral de trabalho da Plio;
- ✓ Investigação no âmbito da dissertação de mestrado da coordenadora técnica (Relatórios de Estado do Ordenamento do Território: orientações metodológicas para a sua elaboração, Olga Prada, 2008);
- ✓ Experiência de trabalho da Plio em processos similares.

### 1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

De acordo com os objetivos genéricos das políticas de ambiente e de ordenamento do território, pode-se afirmar que a existência de um ambiente propício à saúde e bem-estar das populações e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, correspondendo de uma forma geral à melhoria da qualidade de vida de cada indivíduo, pressupõe a adoção de medidas que visem, por um lado, o desenvolvimento económico e social sustentável e a expansão equilibrada das áreas urbanas, através do correto ordenamento do território, e, por outro, a promoção da participação da comunidade na formulação e execução das políticas de ambiente e de ordenamento do território, e também, o estabelecimento de uma troca contínua de informação entre os órgãos da administração, responsáveis por estas políticas, e os cidadãos a quem se dirigem.

Neste cenário, as autarquias têm um papel fundamental a desempenhar devendo-se destacar algumas das suas atribuições que dizem diretamente respeito a estas matérias – equipamento rural e urbano, transportes e comunicações, património, habitação, ambiente e saneamento básico, promoção do desenvolvimento e ordenamento do território e urbanismo.

Cumulativamente às atribuições referidas é bastante explícito no articulado da LBOTU o dever de ordenar o território, que tem de ser assumido não só pelas autarquias locais mas também pelas regiões autónomas e pelo Governo, no sentido de promover políticas ativas de ordenamento do território e de urbanismo de uma forma articulada. Este dever abrange as obrigações de zelar pela efetiva consolidação de um Sistema de Gestão Territorial e de acautelar os efeitos que as políticas prosseguidas possam, aos diversos níveis, implicar para o ordenamento do território e para o urbanismo.

No seguimento destes deveres da administração e das necessidades, já referidas, decorrentes dos objetivos genéricos das políticas de ambiente e de ordenamento do território, a legislação em vigor determina, claramente, a necessidade de se proceder à permanente avaliação da política de ordenamento do território e respetiva avaliação da adequação e concretização dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que deve ser promovida pelas entidades responsáveis

pela elaboração dos mesmos, deixando, assim, transparecer o conceito de planeamento como um processo e não apenas como o momento da elaboração dos diversos planos. Destacam-se os seguintes aspetos referidos na legislação em vigor que se relacionam com o processo de monitorização:

- a. **A criação de um observatório** responsável pela recolha e pelo tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante, “o qual elaborará relatórios periódicos de avaliação, incidindo, nomeadamente, sobre o desenvolvimento das orientações fundamentais do PNPOP e, em especial, sobre a articulação entre as ações setoriais, recomendando, quando necessário, a respetiva revisão ou alteração” (artigo 144.º, DL n.º 316/2007, 19 de Setembro).
- b. **O desenvolvimento de um Sistema Nacional de Informação Territorial** com a finalidade de fomentar o acompanhamento da política de ordenamento do território. O observatório referido em a) promoverá a criação e o desenvolvimento de um sistema nacional de dados sobre o território, integrando os elementos de análise relevantes aos níveis nacional, regional e local (artigo 147.º, DL n.º 316/2007, 19 de Setembro e artigo 29.º, DL n.º 48/98, 11 de Agosto).
- c. **A criação da Comissão Nacional do Território** “com a atribuição de coordenar a execução da política nacional do ordenamento do território, sustentada em indicadores qualitativos e quantitativos dos instrumentos de gestão territorial, restrições de utilidade pública e servidões administrativas” (artigo 184.º, DL n.º 80/2015, de 14 de maio).
- d. **Elaboração de Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território** que deverão ser elaborados pelo Governo, pelas Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional e pelas Câmaras Municipais. No que diz respeito a estas últimas, têm de elaborar, de quatro em quatro anos, um REOT ao nível local, a submeter à apreciação da assembleia municipal (número 3, artigo 189.º, DL n.º 80/2015, de 14 de maio). **Estes REOT “traduzem o balanço da execução dos programas e dos planos territoriais, objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão”** (número 4, artigo 189.º, DL n.º 80/2015, de 14 de maio). Concluída a sua elaboração, os REOT “serão submetidos a um período de discussão pública de duração não inferior a 30 dias” (número 5, artigo 189.º, DL n.º 80/2015, de 14 de maio).

Da legislação em vigor decorre a referência à recolha e ao tratamento de dados estatísticos, ao carácter regular da avaliação, à criação de uma estrutura especificamente orientada para a pesquisa e tratamento de informação e à consequente avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Esta conjuntura evidencia uma tendência para a mensuração no planeamento do território em geral, a necessidade de obter informação atualizada sobre o território, a crescente necessidade de implementação de procedimentos de registo e tratamento de dados e, também, a necessidade de assegurar a continuidade temporal do processo, para que se possam ir registando as várias séries cronológicas, conhecer as tendências de transformação e ir avaliando os objetivos das políticas (Batista e Silva, 2004).

Os REOT municipais têm uma relação muito estreita com os PDM, apesar de o planeamento municipal não se circunscrever à elaboração e execução do PDM, este assume um lugar preponderante, pelo seu carácter de obrigatoriedade e de abrangência territorial. Todavia, o

planeamento do território municipal faz-se recorrendo a outros instrumentos e também estes devem ser abrangidos pelo REOT.

## 1.2 ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

O território – o solo – é o principal recurso natural não renovável e o ser humano não pode dissociar-se dele, nem das suas relações com o ambiente natural, pelo que as intervenções humanas, principalmente as que se traduzam no consumo do território (em todas as suas componentes), têm de ser conscientes e extremamente cautelosas. Desta forma, o contacto do ser humano com a natureza não é somente uma fonte de bem-estar, mas também uma condição de sobrevivência, representando o uso e a transformação do solo uma perspetiva dinâmica e adaptativa em função da evolução das necessidades das populações.

De forma a tratar as múltiplas temáticas e níveis de intervenção no território, que se percebe cada vez mais complexo pelas variadas ligações e relações entre abordagens temáticas e instituições ou atores, acrescidas as reflexões que o conceito de desenvolvimento sustentável introduziu, principalmente, nesta última década, considera-se fundamental reduzir a margem de discricionariedade nas decisões administrativas.

Pensa-se poder contribuir para alcançar esta finalidade, através da implementação de um processo de monitorização e avaliação coerente e coeso, no qual são equacionados de forma participativa, todos os problemas e constrangimentos de determinado território, com o intuito de os solucionar ou pelo menos minorar os seus efeitos, para que se caminhe no sentido de construir um território sustentável.

A importância da avaliação e a sua relação com as restantes componentes do planeamento do território com o estado do ordenamento do território passa (principalmente no sistema de planeamento português) pela avaliação dos IGT, que segundo o DL n.º 80/2015, 14 de maio, no seu artigo 188.º, “pode fundamentar propostas de alteração do plano ou dos respetivos mecanismos de execução, nomeadamente com o objetivo de:

- a. Assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível da execução como dos objetivos a médio e longo prazo;
- b. Garantir a criação ou alteração coordenada das infraestruturas e dos equipamentos;
- c. Corrigir distorções de oferta no mercado imobiliário;
- d. Garantir a oferta de terrenos e lotes destinados a edificações, com rendas ou a custos controlados;
- e. Promover a melhoria de qualidade de vida e a defesa dos valores ambientais e paisagísticos.”

### 1.2.1 Desenvolvimento Sustentável

O homem e o seu bem-estar, bem como a sua interação com o ambiente, estão no centro das preocupações do ordenamento do território, que tem por objetivo proporcionar a cada indivíduo um quadro e uma qualidade de vida que assegurem o desenvolvimento da sua personalidade num ambiente planeado à escala humana. Neste sentido, o Homem tem o dever de assumir a sustentabilidade nas suas relações com o espaço físico. No entanto, verifica-se que tal não tem

acontecido e, por isso, tenta-se agora, através da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, alcançar o equilíbrio com o espaço físico, remediando o que já está feito e prevenindo futuras intervenções indesejáveis.

Despertada para esta realidade, a sociedade tem tido uma preocupação dominante, nas últimas décadas, na procura de um modelo de evolução mais sustentável, face ao conjunto de oportunidades, mas também de ameaças, que afetam o tecido social, a estrutura das atividades económicas e o equilíbrio ambiental. Esse modelo de evolução sustentável pressupõe a preocupação, não só com o presente, mas com a qualidade de vida das gerações futuras, protegendo recursos vitais, incrementando fatores de coesão social e equidade, garantindo um crescimento económico que respeite o ambiente e as pessoas.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi introduzido pelo Relatório Bruntland: o nosso futuro comum (1987), das Nações Unidas, tendo sido um conceito impulsionado na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), em 1992. Assim, foi possível colocar na agenda política mundial o conceito de desenvolvimento sustentável, resultando daí a elaboração e aprovação de importantes documentos de ação no âmbito das problemáticas ambientais.

TABELA 1: PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, QUE MAIS INFLUENCIAM A ELABORAÇÃO DE REOT

<b>Princípio 1</b>	Os seres humanos são o centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.
<b>Princípio 3</b>	O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido por forma a atender equitativamente às necessidades, de desenvolvimento e ambientais, das gerações presentes e futuras.
<b>Princípio 4</b>	Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a protecção do ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente.
<b>Princípio 10</b>	As questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível apropriado. Ao nível nacional, cada pessoa deverá ter acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre materiais e actividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deverá ser garantido.
<b>Princípio 22</b>	Os povos indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão reconhecer e apoiar devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efectiva na concretização de um desenvolvimento sustentável.

Fonte: Olga Prada, 2008

Dos princípios proclamados na Declaração do Rio destacam-se cinco, que se considera mais relacionados com as questões de sustentabilidade, que podem ser impulsionadas ao nível municipal e, como tal, que possam influenciar a elaboração e implementação de um REOT. De forma geral estes cinco princípios deixam claro o papel fundamental do Homem, mas também

os seus direitos, nomeadamente o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. Todos os povos e indivíduos têm direito ao desenvolvimento; todavia, este deverá ser exercido de forma a atender equitativamente às suas necessidades, sendo, a proteção do ambiente parte integrante desse desenvolvimento. É ainda referido que as questões ambientais são mais bem equacionadas com a participação de todos os cidadãos interessados, desempenhando as comunidades locais um papel importante na gestão e desenvolvimento, na medida em que possuem conhecimentos aprofundados dos sítios e das suas práticas tradicionais.

Uma vez que os centros urbanos desempenham um papel essencial no processo evolutivo dos hábitos de vida, da produção, do consumo e das estruturas ambientais, estas devem integrar os princípios da sustentabilidade em todas as políticas e fazer das especificidades de cada cidade a base das estratégias locais sustentáveis.

Neste contexto, e na sequência da Declaração do Rio e dos princípios de desenvolvimento sustentável declarados, foi criada a Carta das Cidades e Vilas Europeias para a Sustentabilidade – Carta de Aalborg –, impulsionada na primeira conferência Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, em 1994. Desde esta data, foram promovidas uma série de conferências que têm permitido um trabalho contínuo em matéria de desenvolvimento sustentável nas cidades e vilas europeias.

Foram adotados em 2004, os compromissos de Aalborg, na quarta conferência Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis – Aalborg 10+. Estes compromissos devem ser implementados pelas autoridades locais, por toda a Europa. Com estes compromissos procura-se, principalmente, reforçar os processos já existentes de Agendas 21 Locais e promover a mudança da agenda para a ação nos próximos 10 anos. Estes foram desenhados com a finalidade de serem ferramentas flexíveis que se possam ajustar aos contextos locais e às incertezas do futuro.

Os Compromissos de Aalborg aprovados por aclamação na conferência Aalborg+10 são apresentados na tabela seguinte.

TABELA 2: COMPROMISSOS DE AALBORG

<b>Governância</b>	Nós comprometemo-nos a enriquecer os nossos processos de decisão através de maior democracia participativa.
<b>Gestão Local para a Sustentabilidade</b>	Nós comprometemo-nos a implementar uma gestão eficiente, em ciclos, desde o planeamento, passando pela implementação até à avaliação.
<b>Bens Comuns Naturais</b>	Nós comprometemo-nos a assegurar plenamente as nossas responsabilidades para proteger, preservar e assegurar o acesso equitativo aos bens comuns naturais.
<b>Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida</b>	Nós comprometemo-nos a adotar e a proporcionar um uso prudente e eficiente dos recursos e a encorajar um consumo e produção sustentáveis.
<b>Planeamento e Desenho Urbano</b>	Nós comprometemo-nos a reconhecer o papel estratégico do planeamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, económicas, culturais e da saúde, para benefício de todos.
<b>Melhor Mobilidade, Menos Tráfego</b>	Nós reconhecemos a interdependência entre os transportes, a saúde e o ambiente e, por isso, comprometemo-nos a promover as opções de mobilidade sustentáveis.
<b>Ação Local para a Saúde</b>	Nós comprometemo-nos a proteger e a promover a saúde e o bem-estar dos nossos cidadãos.
<b>Economia Local Dinâmica e Sustentável</b>	Nós comprometemo-nos a apoiar e a criar as condições para uma economia local dinâmica que reforce o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente.
<b>Equidade e Justiça Social</b>	Nós comprometemo-nos em assegurar comunidades inclusivas e solidárias.
<b>Do Local para o Global</b>	Nós comprometemo-nos a assumir as nossas responsabilidades globais pela paz, justiça, equidade, desenvolvimento sustentável e proteção do clima.

Fonte: Olga Prada, 2008

Inserindo-se neste movimento e preocupação global e com a finalidade de operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável no contexto nacional, Portugal adotou, à luz da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, uma nova e atualizada Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e respetivo Plano de Implementação (PIENDS), aprovados pela Presidência do Conselho de Ministros e publicados no Diário da República n.º 159, de 20 de Agosto de 2007.

### 1.2.2 O processo de Planeamento

A Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT) define ordenamento do território como sendo “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento

equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto”. Desta definição conclui-se que o ordenamento do território tem de ser encarado como uma política pública, tal como é assumido também na legislação nacional.

São muitos os fatores que atuam sobre o território e que influenciam e condicionam o seu ordenamento, destacando-se (i) a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais; (ii) as características e os constrangimentos do “mercado de solos”; (iii) as particularidades dos níveis administrativos, com competências no território, para os quais é fundamental garantir a articulação e coordenação horizontal e vertical dos seus vários sectores e (iv) a diversidade das condições socioeconómicas e ambientais. É de máxima importância para o sucesso da implementação das políticas de ordenamento do território, conciliar estes fatores da forma mais harmoniosa e integrada possível, tendo presente a noção do espaço como entidade global, mas sem esquecer as suas especificidades.

Para operacionalizar o conceito de ordenamento do território a nível europeu, a CEOT define como objetivos gerais de ordenamento do território:

- ✓ o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;
- ✓ a melhoria da qualidade de vida;
- ✓ a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente;
- ✓ a utilização racional do território;
- ✓ a coordenação entre os diferentes sectores;
- ✓ a coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão;
- ✓ a obtenção de recursos financeiros;
- ✓ a participação das populações.

Os objetivos específicos de ordenamento do território prendem-se com a distribuição racional e equilibrada das principais funções das populações – habitação, trabalho e recreio e lazer –, sem, no entanto, entrar em conflito com o equilíbrio ambiental, defendendo os solos com aptidão para usos não urbanos. Pretende-se impedir a degradação da qualidade de vida dos cidadãos, evitando o desequilíbrio socioeconómico, colmatando as carências habitacionais existentes, rentabilizando as infraestruturas, incentivando a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e do património cultural e promovendo a recuperação ou revitalização de áreas degradadas, nomeadamente de áreas urbanas de génese ilegal.

O planeamento na transformação do território é a atitude, a atividade e a concretização do desenvolvimento consciente e coletivamente assumido procurando preparar o futuro do espaço humanizado, não perdendo de vista o respeito pelas leis da natureza e a solidariedade humana.

Este ato de planear é inerente à natureza humana, embora se verifique uma contínua mudança e evolução do próprio conceito e principalmente da forma de o concretizar. A realidade sócio territorial, enquanto estrutura física e enquanto espaço vivido, é sempre o resultado de formas de referenciação e apropriação das coisas, requerendo o ato de apropriação do território uma consciência organizadora.

O planeamento, incluindo o ordenamento do território, deverá ser um processo contínuo no tempo, embora os seus frutos apenas sejam visíveis a médio ou longo prazo. Apesar de a componente temporal ser fundamental, não se deve deixar de considerar a importância das componentes espaço e economia. Estas três componentes não podem ser dissociadas e devem ser pensadas em conjunto para que se possa alcançar o sucesso e reconhecimento das políticas e da prática do ordenamento do território.

Trata-se de um processo de apoio à gestão do desenvolvimento territorial, envolvendo a articulação entre as opções políticas e os projetos técnicos, incluindo a participação dos cidadãos e todo o processo de convergência e aprovação de medidas e estratégias, relacionando o ordenamento à prática de ocupação do território, com todos os atores devidamente envolvidos e coordenados com a finalidade de otimizar a utilização dos recursos.

O planeamento é um projeto de futuro para um determinado município constituindo um contrato de gestão entre atores políticos, económicos e sociais para o desenvolvimento desse território. É uma disciplina e uma metodologia técnicas, mas é, essencialmente, um processo de intervenção e interação política, cultural e social.

Contempla os futuros desejáveis e possíveis e permite conjugar as decisões e as medidas concretas e prioritárias, que devem ser tomadas para melhorar o desempenho e desenvolvimento do território, no sentido da sua sustentabilidade. Não deve ser considerado como um processo independente, deve ter em conta fatores e decisões externas, trabalhando e negociando com os decisores políticos e com os diversos atores económicos e sociais.

O planeamento é orientador e deve centrar-se nas dinâmicas de desenvolvimento assente em projetos âncora. É um processo que pretende incentivar o envolvimento dos cidadãos e a cooperação entre níveis da administração, atribuindo grande importância à avaliação. É um processo “catalisador” de compromissos sociais referentes às principais orientações do desenvolvimento.

TABELA 3: CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE PLANEAMENTO

<b>Integração</b>	Contempla simultaneamente as vertentes económica, social, cultural, urbanística e ambiental.
<b>Flexibilidade</b>	Adaptabilidade à especificidade das situações e à evolução dos contextos de elaboração e aplicação.
<b>Seletividade</b>	No contexto de uma visão integrada, seleciona as ações indutoras de mudança, desprezando as acessórias.
<b>Participação</b>	Processo de participação – de diálogo, persuasão, concertação e contratualização.
<b>Prospetiva</b>	Analisa os fatores e os atores, indica os objetivos desejáveis e viáveis e explicita os objetivos, as estratégias, as ações e os recursos para atingir esses objetivos.
<b>Continuidade</b>	A elaboração do plano não é mais do que o princípio, o momento de definição de objetivos, estratégias e ações a realizar. A sua execução deve ser participada e flexível, monitorizada e avaliada, aberta às adaptações que as realidades recomendarem.

Fonte: Olga Prada, 2008



O planeamento é um processo de análise do passado e do presente e de antecipação ao futuro, pressupõe programação, ação e execução, controlo, correção e avaliação de resultados. Neste sentido e de acordo com a Tabela 3, algumas das características mais importantes do processo de planeamento são: o fator tempo; a participação iterativa; a ordenação lógica, a relação e integração entre as etapas mas, sempre com caráter flexível; a escolha no processo estratégico; a flexibilidade e criatividade; o incentivo da aprendizagem, o amadurecimento e as interrogações constantes.

### 1.2.3 A Monitorização

A monitorização e avaliação são desde há muito referidas como componentes fundamentais do processo de planeamento. A importância da avaliação tem sido sentida entre os investigadores e profissionais de planeamento e de gestão do território como uma necessidade essencial.

O ato de planear não pode ser dissociado do ato de monitorizar. Esta relação estreita confere plena legitimidade ao exercício da monitorização, uma vez que esta faz parte do próprio processo de planeamento, e, por outro lado, planear sem monitorizar poderá produzir efeitos não desejados. Assim, é fundamental manter uma base de conhecimento atualizada, de forma a permitir uma permanente reflexão interna, numa postura sempre atenta à sua envolvente externa.

Considera-se que o conceito de monitorização corresponde ao acompanhamento crítico da implementação dos planos, à avaliação dos resultados e à observação do sistema, numa perspetiva integrada e de retroação, aproveitando os novos conhecimentos. Assim, e segundo Batista e Silva pode definir-se monitorização como sendo “**uma função de avaliação in continuum do processo de planeamento, suscetível de autonomização, tendo como objetivo contribuir para tornar mais efetivo o processo de planeamento e os seus instrumentos**”.

O ato de avaliar pode ter diversos significados, dos quais se podem destacar: medir, valorar, comparar, escolher e/ou rejeitar. Este ato de avaliar, qualquer que seja a metodologia usada, tem um conteúdo prático, ou seja, exige a clara explicitação de objetivos e metas a atingir, com a finalidade de identificar e medir desvios e de corrigir trajetórias face ao sistema territorial de partida.

A monitorização assume-se como componente importante do processo de planeamento e gestão do território, devendo incentivar, em cada momento e em cada situação, a adequação do plano e do processo de planeamento às problemáticas e existências do sistema real.

A monitorização deve ser considerada como um processo através do qual se identificam, se obtêm e se fornecem informações que permitem corrigir a eficácia de uma política ou de um plano, sustentando as opções de tomada de decisão. Assim, pode-se afirmar que a monitorização diz respeito à “infraestrutura da avaliação”, composta pelos seguintes componentes:

- ✓ “Infraestrutura material: sistemas de informação e ferramentas informáticas;
- ✓ Infraestrutura metodológica: métodos, técnicas e procedimentos;

- ✓ Infraestrutura humana: capacidade de reflexão estratégica e de avaliação dos fenômenos territoriais, de produção de medidas, de indicadores, de *standards*, de realização de análises comparativas, de modo a suportar a análise crítica, tecnicamente fundamentada.”

O processo de monitorização tem pelo menos cinco exigências: objetivos, capacidade de avaliar, temporalidade, informação, orientação para a ação. Acrescenta-se a estas, ainda, a necessidade de participação e comunicação dos resultados deste processo (Tabela 4).

TABELA 4: EXIGÊNCIAS DO PROCESSO DE MONITORIZAÇÃO

<b>Objetivos</b>	Requer quase sempre um propósito apesar de por vezes não ser explícito.
<b>Capacidade de avaliar</b>	Sentidos despertos, conhecimento e aptidões, recursos, aparelhos de medida, saber julgar se estamos longe ou perto de atingir o objetivo e quanto, tendo por base padrões e normas.
<b>Temporalidade</b>	Para além do caminho a percorrer, sobressaem as dinâmicas ao longo do percurso, em particular as de espectro longo e muito longo (reforçadas pela necessidade de compreender a sustentabilidade) o que acentua a exigência de avaliar <i>in continuum</i> .
<b>Informação</b>	Implica trocas de informação para poder conhecer e entender plenamente a dinâmica dos processos. A informação é fundamental à retroação, usada para controlar melhor o comportamento dinâmico do sistema.
<b>Orientação para a ação</b>	Porque não basta conhecer e compreender o que vai acontecendo e estar plenamente munido com mecanismos de alerta. É necessário responder de forma consequente e estar preparado para agir em tempo oportuno.
<b>Participação e comunicação de resultados</b>	Em complemento à tomada de decisão é fundamental investir em mecanismos que promovam a interação entre os decisores e técnicos com a população, no sentido de incentivar o envolvimento desta em todo o processo. Um desses métodos poderá assentar na comunicação dos resultados deste processo.

Fonte: Olga Prada, 2008

O processo de monitorização requer um propósito, mesmo que este nem sempre seja explícito. A capacidade de saber julgar se se está longe ou perto de atingir o objetivo e “quanto falta” para o atingir é um fator essencial para a prossecução deste processo. A noção da relação tempo-espaço é indispensável, centrando-se este processo numa abordagem de longo prazo, numa ligação estreita com o conceito de sustentabilidade, tal como já foi referido. Uma vez que as dinâmicas do passado se apresentam como fator relevante, o papel da informação, do seu tratamento e da sua análise é decisivo. No entanto, não é suficiente conhecer e compreender o que vai acontecendo e estar plenamente munido com mecanismos de alerta, é também fundamental decidir e agir em tempo oportuno. Uma vez que são os cidadãos os utilizadores dos espaços, a sua opinião e envolvimento no processo são imprescindíveis para o sucesso do mesmo.

Em síntese, constata-se que a avaliação e a monitorização são conceitos intimamente relacionados, estando o primeiro conceito usualmente associado a procedimentos de avaliação

pontual e o segundo ao princípio de avaliação contínua, assente na sistematização de procedimentos.

### 1.2.3.1 Avaliação e monitorização participativa

Salientado o papel fundamental do Homem em todo o processo de planeamento e, portanto no processo de monitorização e avaliação, não se pode deixar de referir que o Homem vive em comunidade e que se organiza segundo regras essenciais para uma boa convivência e harmonia, sendo fundamental realçar que o interesse público deverá prevalecer sobre o interesse privado. Neste sentido, para se atingir um equilíbrio há que compatibilizar os diferentes interesses em jogo – públicos e privados –, de forma a minimizar os conflitos no seio da comunidade. Destaca-se, no entanto, que cada ator no processo possui a sua própria abordagem perante o planeamento, pelo que, muitas vezes, atingir esse equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo pode não ser tarefa fácil.

De uma forma geral, relativamente às forças que atuam no território é possível identificar sete grupos de atores: Administração Central, Operadores públicos e privados, Município, Freguesias, Estruturas informais de poder, Cidadãos em geral, Cientistas (Tabela 5).

A promoção da participação dos atores, não apenas no que diz respeito à consulta ou auscultação, mas ao nível do envolvimento no processo, pode conduzir a que a população, as organizações e outros atores adiram mais facilmente às estratégias de ordenamento e, naturalmente, melhor as avaliem ao nível da obtenção de resultados na inserção do processo de planeamento. Pensa-se que este envolvimento dos atores, possui uma componente pedagógica e política muito forte, que auxilia a aceitação das estratégias por parte desses atores, promovendo uma identificação coletiva com o projeto de transformação do território.

TABELA 5: GRUPOS DE ATORES QUE INTERVÊM NO TERRITÓRIO

Grupos de atores	Forma de intervir no território
Administração Central	Através da legislação, coordenação e dos meios financeiros
Operadores públicos e privados	Mediante as pretensões urbanísticas da afetação do uso do solo
Município	Enquanto organismo, que exerce poder sobre o espaço e o transforma
Freguesias	Com poderes limitados, geralmente pouco participantes nas decisões urbanísticas por parte do município
Estruturas informais de poder	Grupos restritos que exercem localmente o poder, podendo reforçar ou contestar o poder – promotores, associações de proprietários, associações de comerciantes, comissões de moradores, associações de defesa do ambiente, de juventude, etc.
Cidadãos em geral	Toda a população que usufrui diretamente dos espaços em causa ou que apenas tem um interesse indireto pelo local.
Cientistas	Através da criação de novas formas de trabalho e abordagens diferentes às problemáticas.

Fonte: Olga Prada, 2008

Neste sentido, entende-se que a monitorização e avaliação participativa é um processo baseado numa abordagem a múltiplos níveis, que permite a harmonização dos diferentes interesses, e muitas vezes competitivos e conflituosos, dos atores. Este processo caracteriza-se também por ser um processo “bidirecional”, onde todos os intervenientes no processo podem (ou deviam poder) influenciar o seu rumo, a partir das opiniões que expressam e das atitudes que adotam no seu decurso.

Uma vez que os processos participativos exigem uma cultura de diálogo franco e aberto (permitindo à população exercer o direito e dever de intervir), é fundamental ter em mente que este diálogo só é possível quando os intervenientes são detentores de um nível de informação adequado e essencialmente quando adotam uma atitude de respeito pela opinião dos restantes, além de que terão todos de estar de boa-fé na procura de um entendimento comum.

O “avaliador”, ou seja o coordenador ou responsável do projeto, representa o papel de facilitador ou orientador nas negociações entre os atores, aquando da participação no “desenho” do problema, na implementação ou interpretação da monitorização ou avaliação.

Apresentam-se cinco funções gerais da monitorização e avaliação participativa: avaliação de impactos, planeamento e gestão de projetos, aprendizagem institucional, compreensão e negociação das perspetivas dos atores, responsabilização pública. As funções consistem em:

- ✓ Avaliação de impactos: define-se avaliação de impactos participativa como sendo o processo de avaliação de impacto sobre determinada intervenção que é prosseguido com o controlo total das comunidades locais em associação com técnicos especializados, nomeadamente a CM. Pode ajudar a distinguir se i) as intervenções do projeto estão a atingir os objetivos identificados; ii) os objetivos do programa ou projeto ainda são relevantes da realidade atual; iii) foram escolhidas as melhores estratégias de ação. Os diferentes atores, a diferentes níveis, trabalham em conjunto de forma a refletir e avaliar os impactos de um determinado projeto.
- ✓ Planeamento e gestão de projetos: uma das principais funções da monitorização e avaliação participativa é providenciar, aos atores e aos gestores dos projetos ou programas a informação necessária para avaliar se os objetivos estão a ser atingidos e de que forma os recursos estão a ser utilizados para os atingir, de forma a melhorar a sua implementação e ajudar na tomada de decisões críticas quanto ao financiamento do projeto ou programa.
- ✓ Aprendizagem institucional: é entendida como um processo de autoavaliação, empreendida pelas pessoas envolvidas na tentativa de avaliar os objetivos do projeto e as suas próprias capacidades organizativas, através de questões como estas: os objetivos a que nos propusemos são muito limitados (ou demasiado ambiciosos)? Os objetivos refletem as necessidades sentidas (ou as necessidades reais) dos membros da comunidade? Etc. Um dos objetivos principais da autoavaliação é realçar a sustentabilidade e efetividade do desenvolvimento, através dos esforços de fortalecimento das capacidades organizativas das pessoas. Ambiciona permitir que as pessoas mantenham o rumo do seu progresso, identificando e resolvendo problemas por si próprias.

- ✓ Compreensão e negociação das perspetivas dos atores: a monitorização e avaliação participativa também pode ser utilizada como processo que permite aos diferentes atores articular e apresentar os seus próprios interesses e expectativas. Este processo pode ser desenhado de forma a possibilitar aos intervenientes a compreensão dos pontos de vista e valores partilhados e trabalhar sobre as suas diferenças, desenvolvendo estratégias a longo prazo.
- ✓ Responsabilização pública: a monitorização e avaliação participativa para além de ser uma forma de responsabilização social é também uma forma de cidadãos procederem eles próprios à avaliação do desempenho dos investidores e das próprias instituições governamentais. Neste sentido, os esforços para fortalecer e melhorar as capacidades locais, assegurando uma maior responsabilização, é um meio para permitir que a influência de todos os atores se faça sentir na tomada de decisão.

Resumindo, o processo de monitorização e avaliação participativa realça a importância do contexto social, político e do sistema de valores. O processo de monitorização e avaliação participativa permite a participação, especialmente dos beneficiários; ajuda a compreender o desenvolvimento do próprio processo; promove a melhoria da sustentabilidade das atividades dos projetos, identificando os pontos fortes e fracos dos projetos apoiando a gestão e tomada de decisão; melhora o nível de capacidade local; possibilita a partilha de experiências através de documentação e análise sistemática; promove a responsabilidade dos investidores e implica uma mais eficiente distribuição dos recursos.

#### **1.2.4 Articulação dos IGT com os REOT**

Assume-se que o processo de planeamento constitui uma das etapas do processo de tomada de decisão, onde se definem objetivos, desenham propostas de execução, conjugam meios operativos, implementam ações e revêm resultados face aos objetivos iniciais. Neste sentido, os IGT, e principalmente os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), adquirem pleno sentido como instrumentos de apoio à decisão e à ação.

Face à dimensão que hoje a incerteza assume no rumo do desenvolvimento futuro dos territórios, seria importante que estes instrumentos fossem menos determinísticos e, como tal, mais robustos, no sentido de comprometerem menos a diversidade de caminhos e de escolhas possíveis. Desta forma, os planos, em vez de serem concebidos como instrumentos meramente legitimadores de atos administrativos, deveriam evidenciar-se como propostas de ações e de projetos de melhoria e desenvolvimento das estruturas territoriais.

No âmbito do processo de planeamento pensa-se que deverá ser um procedimento normal, o facto de a um plano que perdeu atualidade suceder outro, sendo este “novo” plano o resultado da alteração ou revisão do “anterior”. O “antigo” e o “novo” planos, embora diferentes em consequência da alteração da realidade, e conseqüentemente das necessidades e constrangimentos, devem fazer parte do mesmo plano-processo. Desta forma, considera-se que o plano se deverá ir ajustando progressivamente ao sistema territorial, tendo em conta as bases do processo de planeamento contínuo que lhe está subjacente.

Considera-se que o plano, e principalmente o PDM, neste contexto e de acordo com o SGT Português, ainda é o documento fundamental deste processo, por ser o documento onde se

expressam, formal e politicamente, as opções de planeamento para um dado território. Todavia, o processo de planeamento não se esgota na elaboração do plano e na sua execução.

A partir do momento em que o processo de planeamento se corporiza num plano, importa que sejam claros os objetivos que se propõe atingir e que se saiba como se pode dispor dos recursos para os alcançar. É neste sentido que se pensa ser fundamental o papel da articulação dos IGT com os REOT, embora se considere que o REOT municipal nunca se deverá circunscrever apenas à avaliação do plano ou planos eficazes.

A elaboração dos REOT deve evidenciar os aspetos que possam justificar o aperfeiçoamento dos planos e seus mecanismos e refletir as funções essenciais do plano tendo em conta a sua inserção no processo de planeamento: função mais estratégica e indicativa, função mais normativa e de controlo das iniciativas dos atores, função de integração e de coordenação.

### 1.3 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Destacam-se duas abordagens de avaliação que se pensa serem fundamentais para a implementação do processo de monitorização e de avaliação: avaliação da conformidade e avaliação do desempenho.

A avaliação da conformidade diz respeito à avaliação da correspondência entre ações e intenções, entre os resultados e impactos das ações e os objetivos e metas pré-definidos. Podem distinguir-se quatro tipos de conformidade:

- ✓ Conformidade formal: articulação entre as intenções e os objetivos do plano, isto é, verificar se as intenções do plano se conformam com os objetivos de política formalmente enunciados.
- ✓ Conformidade comportamental: diz respeito ao comportamento dos atores e à sua correspondência com as suas intenções declaradas.
- ✓ Conformidade final: está relacionada com a relação dos resultados obtidos com os objetivos definidos, no sentido de avaliar se os resultados das medidas tomadas condizem com as intenções iniciais de quem elaborou o plano, ou seja, os efeitos do plano são os desejados.
- ✓ Conformidade processual: corresponde à avaliação da execução do plano, verificando se o plano foi cumprido ou está a ser implementado

A avaliação do desempenho é um princípio assente na reflexão de que a conformidade não é o único critério de sucesso ou insucesso de um plano, ou seja, resultados menos conformes podem não significar automaticamente uma menor eficácia das políticas e uma avaliação negativa do plano. Este método de avaliação está relacionado com a avaliação de planos de carácter mais estratégico, nos quais se atribui maior destaque ao papel que o próprio plano desempenha na tomada de decisão. Contempla todo o processo de planeamento, identifica e considera todos os atores do processo, fornecendo uma boa base teórica para a avaliação, quer de planos estratégicos quer de planos mais operacionais.

O modelo metodológico que vai ser implementado na elaboração do REOT da 1.ª revisão do PDM de Porto de Mós aqui apresentado tem por base, o contexto que, tipicamente, num

processo de monitorização e avaliação existem cinco perguntas essenciais às quais devem ser dadas respostas: avaliar **o Quê**, avaliar **Para quê**/avaliar **Porquê**, avaliar **Como**, **Quem** avalia e avaliar **Quando**.

#### › **Motivo da avaliação (Porquê?)**

Uma vez que o processo de monitorização requer um propósito e é um processo constante de escolhas, pensa-se que a fase inicial de cada ciclo deve consistir no estudo do território, identificando os constrangimentos do território municipal e realçando aqueles que mais prejudicam o seu desenvolvimento sustentável, por forma a permitir a definição do motivo da avaliação.

#### › **Dimensões da avaliação do EOT (O quê? Para quê?)**

É necessário decompor o processo de monitorização em elementos menos complexos que auxiliem a compreensão do que se quer efetivamente avaliar. Neste sentido, devem ser identificados os níveis de abordagem - sistema territorial, implementação dos PMOT e estratégias e objetivos – que vão ser alvo de monitorização neste ciclo, assim como identificar os elementos de cada nível que se pretende monitorizar. Após este processo é possível definir os objetivos da avaliação deste ciclo.

#### › **Intervenientes no processo (Quem?)**

É fundamental identificar os intervenientes neste ciclo do processo de monitorização, que devem depender do motivo da avaliação e das dimensões da avaliação. Nesta fase é essencial definir a forma de envolvimento dos atores, assim como reconhecer quais os atores que devem ser envolvidos e também que recursos humanos serão necessários para acompanhar o processo de participação dos diversos atores.

#### › **Programação de tarefas (Quando?)**

Nesta fase devem ser definidas as tarefas que é necessário levar a cabo por forma a cumprir os objetivos de avaliação definidos neste ciclo. Após determinação dessas tarefas é fundamental definir o cronograma, que deve incluir entre outros aspetos, a identificação da tarefa, os responsáveis pelas tarefas, a duração de cada tarefa e os atores a envolver.

#### › **Operacionalização da avaliação (Como?)**

Esta é a fase onde potencialmente se gastará mais tempo do ciclo. Corresponde à concretização das tarefas identificadas anteriormente, dando forma às preocupações latentes nas anteriores fases. Deve corresponder, assim, à estruturação da equipa técnica que deve ser envolvida, à efetiva afetação de recursos humanos, à estruturação de cada tarefa, à definição da informação que é necessário recolher ou adquirir, à definição concreta de ações de participação dos atores locais e à produção dos necessários documentos intercalares.

#### › **Comunicação de resultados (Para quem?)**

Esta será a fase final do ciclo, na qual se pretende abranger a elaboração do REOT, a comunicação dos resultados e as reflexões do ciclo de monitorização. O ciclo deverá ser finalizado com a aprovação e publicação do REOT.

### 1.3.1 Faseamento

O processo de monitorização municipal enquadrado na elaboração do REOT da 1.ª revisão do PDM de Porto de Mós está dividido em **Quatro Fases**, que seguidamente se apresentam:

**Fase 1** – Avaliar o quadro do ordenamento do território do Município de Porto de Mós e identificar os intervenientes e a informação a considerar no processo.

**Fase 2** – Criar e desenvolver um Sistema de Monitorização do Ordenamento do Território (SMOT), estabelecendo a metodologia a prosseguir e os indicadores fundamentais para a avaliação do sistema de gestão do território municipal.

**Fase 3** – Elaborar um documento (Relatório) intermédio por forma a avaliar a adequabilidade do SMOT ao objetivo a que se propõe, bem como a necessidade, ou não, de introduzir alterações à sua estrutura.

**Fase 4** – Elaborar o primeiro REOT do PDM de Porto de Mós.

Salienta-se que as Fases apresentadas têm por base um ciclo de quatro anos, pelo que o trabalho a desenvolver pressupõe a existência de resultados do processo de monitorização que devem estar continuamente em análise, por forma a ajustar o próprio processo.