

**OS DEZ ANOS
DA LEI DE BASES
DA POLÍTICA
DE ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO
E DE URBANISMO**

GÉNESE E EVOLUÇÃO
DO SISTEMA DE GESTÃO
TERRITORIAL, 1998-2008



Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar

Teresa Sá Marques*

1. Introdução
2. Governância territorial
3. Sistema urbano
4. Edificação em solo urbano e solo rural
5. Recursos naturais e riscos
6. Modelos de representação cartográfica e infografia
7. Sistemas de monitorização e avaliação

1. Introdução

Nos últimos dez anos verificou-se uma grande evolução do sistema de planeamento e gestão territorial português. O ordenamento do território iniciou uma nova etapa, que implicou uma maior responsabilidade dos actores e exigiu um reforço de novas competências. O sistema estabelecido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), regulamentado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), apresenta-se conceptualmente muito completo, teoricamente articulado e integrado mas mostrou-se na prática muito pouco eficiente e flexível.

As modificações introduzidas no RJIGT (2007 e 2009) optaram por uma maior desconcentração, responsabilização e coordenação inter-sectorial, sobretudo tendo em vista uma melhor repartição de competências e responsabilidades entre o Estado e as Autarquias Locais e uma forte diminuição da morosidade e ineficiência dos processos de planeamento territorial. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) passaram a ter funções de carácter mais consultivo e fiscalizador dos processos de planeamento, enquanto as autarquias locais ganharam em autonomia e responsabilidade. Em síntese, o actual quadro jurídico sentiu um aperfeiçoamento nos últimos anos tendo em vista a simplificação e a eficiência do sistema de planeamento e gestão territorial.

O sistema de gestão territorial organiza-se em três âmbitos territoriais (nacional, regional e municipal), com mecanismos de diálogo, concertação e coordenação, onde está subentendido um diálogo aberto entre planos e actores públicos. No entanto, só muito recentemente vimos o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) ser aprovado e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) avançarem. A conclusão do PNPOT e a elaboração simultânea de vários PROT (Continente e Ilhas) constitui uma oportunidade para dotar o País de uma estratégia e de uma regulamentação territorial mais coerente. O PNPOT identifica

* Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Departamento de Geografia; CEGOT, Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território.

os principais problemas nacionais em matéria de ordenamento do território mas não foi muito explícito nas orientações e directrizes tendo em vista a sua operacionalização à escala regional (PROT) e à escala municipal (Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)).

Os PROT são um referencial regional, que enquadram o planeamento territorial de âmbito municipal. Definem as estratégias, promovem a coordenação intersectorial e as bases programáticas de desenvolvimento das regiões e sub-regiões, identificando orientações e directrizes comuns para a subsequente revisão sistemática dos Planos Directores Municipais (PDM) de cada região. Com a entrada em vigor do PNPOT e dos PROT, a ratificação dos PMOT pelo Governo passa a ter carácter excepcional.

Em termos de cultura territorial e de ordenamento do território os avanços parecem ter sido menos significativos. Existe ainda uma fraca articulação entre as intervenções sectoriais e as opções em matéria de ordenamento do território; as estratégias de desenvolvimento nem sempre atendem aos modelos territoriais definidos nomeadamente no PNPOT; existem planos sectoriais de forte impacto territorial que não se enquadram no sistema de gestão territorial¹, e nem sempre os planos municipais explicitam conteúdo estratégico optando por um planeamento físico desintegrado de qualquer enquadramento. Os processos de aprendizagem e conhecimento em termos de ordenamento do território estão ainda a iniciar-se. Os sistemas de monitorização e avaliação do ordenamento do território estão praticamente ausentes nas três escalas, e os observatórios do ordenamento do território e do urbanismo demoram a avançar.

O balanço que vamos aqui desenvolver é prévio, e claramente breve e parcial, dos processos de planeamento regional inerentes aos PROT, focando apenas algumas temáticas². Vamos abordar os problemas inerentes à governância territorial, à definição dos sistemas urbanos, à edificação em solo urbano e rural, aos recursos naturais e aos riscos, à cartografia e à infografia e aos sistemas de monitorização e avaliação do ordenamento do territorial e do urbanismo.

No Continente, os processos de elaboração dos PROT iniciam-se em simultâneo (do Oeste e Vale do Tejo, do Alentejo, do Centro e do Norte; mais tarde da Área Metropolitana de Lisboa), mas não se conseguiu organizar um processo de aprendizagem e sinergia inter-equipas. As equipas trabalharam sobretudo com as respectivas CCDR, tendo-se realizado um número restrito de encontros inter-equipas. Era uma oportunidade para se discutir os vinte e quatro problemas enunciados pelo PNPOT e procurar soluções mais sustentadas tecnicamente, tendo em consideração as diferenciações regionais. São problemas nacionais que deviam dar origem a directrizes claras e sustentadas numa ampla discussão técnica e política. Os consensos alargados suportam-se muitas vezes em processos de mudança previamente organizados.

2. Governância territorial

Em termos de governância territorial os avanços foram claramente positivos, mas insuficientes. Os PROT levantam questões de grande complexidade, por vezes ambíguas e de grande incerteza, emergindo de vários domínios e envolvendo uma grande diversidade de actores com interesses e valores variados. Trata-se de um sistema de governação multi-escalar, que exige

¹ Veja-se o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT).

² Esta comunicação resulta da experiência vivida na elaboração dos PROT de Oeste e Vale do Tejo, do Alentejo, do Centro e do Norte e de um conjunto de seis entrevistas exploratórias realizadas, em Outubro de 2009, a um grupo de actores e técnicos envolvidos nos processos de planeamento regional. Pretende ser um balanço preliminar que está a ser consolidado e que será brevemente objecto de um maior aprofundamento.

uma grande abertura ao diálogo e à fluidez de ideias, numa atmosfera de grande confiança. E isto pressupõe uma cultura territorial construída colectivamente que estamos ainda muito longe de conseguir.

A acompanhar o processo de construção dos PROT estiveram em funcionamento as Comissões Mistas de Coordenação (CMC), presididas pelo Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Com o objectivo de proceder a um melhor acompanhamento dos trabalhos as CMC foram divididas em sub-comissões sectoriais. Esta divisão facilitou os trabalhos e antecipou a concertação de ideias e interesses.

Em termos de novidades, evidencia-se a criação de plataformas digitais de suporte à concepção dos PROT, claramente facilitadoras da participação e de uma maior transparência dos processos. Em cada plataforma digital encontram-se disponíveis os regulamentos da CMC, o diagnóstico, a visão e as opções estratégicas de base territorial, o regulamento e os demais conteúdos dos PROT. Além disso, as actas e as agendas das reuniões realizadas e a realizar, bem como um conjunto de documentos de trabalho de suporte à elaboração do PROT. A plataforma digital permite contactar todos os membros das equipas e simultaneamente promover o debate e a discussão do plano. Todos os elementos da CMC estão em permanente acesso aos materiais de apoio à elaboração do PROT e podem participar activamente e permanentemente durante todo o processo (enviando documentos, pareceres e opiniões).

Na governância vertical, interna ao sector, houveram bons e maus exemplos na Administração Central. Merecem destaque o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Instituto de Turismo de Portugal, com uma posição preparada e aparentemente concertada internamente, e a participação do Ministério da Cultura (algumas Direcções Regionais colaboraram activamente e de uma forma muito construtiva). Em termos de governância inter-sectorial, os sectores revelaram comportamentos mais «autistas», não sendo muito visíveis as concertações ou grandes alinhamentos entre diferentes órgãos da Administração Central. Os representantes da administração central assumiram os interesses do sector e, por vezes, mostraram alguma dificuldade em participar em processos *bottom-up*. Continuam a operar em contextos hierárquicos, embora os actuais desafios de planeamento e ordenamento tenham de integrar processos mais abertos. A Administração Central continua a ser ainda muito hierarquizada, impositiva e formal.

A governância horizontal intermunicipal mostrou comportamentos regionais aparentemente muito diferenciados. Regionalmente os processos de governância reflectem níveis de conectividade e de espessura institucional muito heterogéneos. Na região do Oeste e Vale do Tejo os actores municipais mostraram um grau de coesão e capacidade de concertação aparentemente superior às restantes regiões. Na região do Alentejo, visualizou-se uma estrutura organizativa intermunicipal estruturada em torno das Associações de Municípios, sendo visíveis, por vezes, algumas dificuldades de concertação intermunicipal. Na região Centro a existência de uma grande quantidade de NUTS III³ dificulta a concertação intermunicipal e a identidade faz-se sobretudo em torno dos distritos. Os contratos-programa com as Associações de Municípios (NUTS III), ao abrigo da implementação do Programa Operacional Regional, realizados nos últimos tempos, parece estar a alterar esta situação. Na região Norte, nas reuniões da CMC emergiram sobretudo os consensos gerais, emergindo pontualmente alguns discursos em torno de descontentamentos municipais. Globalmente, pode-se afirmar que a assiduidade dos Presidentes das Câmaras foi mais forte no Sul (PROT do Oeste e Vale do Tejo e Alentejo) do que no

³ Nível III da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS).

Centro e Norte.

Os grandes problemas advêm de um processo de construção de PROT sem Regiões Administrativas. É uma espécie de «sanduíche» construída pelo poder Central e pelo poder Local. Seguindo a legislação, os PROT devem ser concebidos «com» a Região. No entanto, evidenciaram-se grandes ambiguidades locais sobre a verdadeira natureza dos PROT, pretendendo-se que este plano fosse a expressão das estratégias e das pretensões locais. Nem sempre se conseguiram os consensos alargados, a longo prazo, sobre os grandes objectivos das políticas com incidência territorial, e em algumas matérias os interesses locais manifestaram-se claramente em sentido oposto relativamente aos interesses centrais.

Os comportamentos dos representantes da Administração Pública (Central e Local) mostraram que a delegação de competências foi diferenciada. Nas CMC, certas entidades públicas estiveram sempre em silêncio (oral e escrito) enquanto outras assumiram claramente e persistentemente as posições e os interesses das suas instituições. umas concertavam e articulavam posições, outras eram autoritárias e intransigentes não dialogando mas procurando impor as suas posições. Houve ainda um comportamento surpreendente de algumas instituições, muito poucas, que exibiram sempre um silêncio e uma tranquilidade aparentemente indicadores de concordância e no final romperam com críticas inesperadas provocando conflitos em consensos já conseguidos. As instituições ainda olham para estes processos como se estivessem fora deles. Os processos de construção dos planos é fruto de um processo de aprendizagem e conhecimento colectivo, onde todas as instituições têm responsabilidades, o que significa trabalhar em conjunto para construir um processo inteligente.

Mas haverá disponibilidade para a articulação, coordenação e concertação? Os diversos sectores mostraram dificuldade em reflectir a escala regional e em posicionarem-se numa outra escala diferente da nacional. Os municípios, com um poder legitimado à escala local, também mostraram dificuldade em perspectivar a escala regional, desligar-se dos interesses locais e procurar encontrar os desafios regionais. Depois dos PROT aprovados, é necessário avaliar se os sectores e os municípios vão seguir as orientações estratégicas regionais.

Deve-se, no entanto, concluir que globalmente registaram-se importantes ganhos de aprendizagem colectiva. Isto significa ganhos em termos de recursos de conhecimento (mais informação sobre a região), recursos relacionais (confiança e interacção social) e capacidade mobilizadora (de comportamentos e atitudes diferentes). Conseguiu-se um grande número de consensos entre actores-chave e desenvolveram-se um grande número de debates e múltiplas argumentações em torno de valores e interesses colectivos. Coligiu-se informação (através de entrevistas, fóruns, reuniões), geram-se e hierarquizam-se ideias e desafios, construíram-se visões colectivas, desenvolveram-se e avaliaram-se propostas e visualizou-se todo o processo (através das plataformas digitais e das reuniões sectoriais e dos plenários).

3. Sistema urbano

Em matéria de sistema urbano, os PROT enunciam a necessidade de passarmos de uma estrutura hierárquica para uma abordagem ao policentrismo, ou seja passarmos de uma organização territorial aureolar para uma reticular.

O policentrismo urbano permite duas perspectivas distintas. A primeira, resulta de políticas com uma abordagem *top-down*, que estabelece o território como principal campo de referência para a compreensão das relações urbanas. A cooperação estabelece-se entre cidades ou centros urbanos vizinhos, seguindo interesses comuns e direcciona-se essencialmente para a criação de

uma massa crítica e de uma força institucional e de promoção da região. A segunda centra-se numa abordagem *bottom-up*, onde os diferentes agentes urbanos constituem a base das relações que se estabelecem. A cooperação faz-se com os agentes mais competentes em função da sua relevância estratégica e não em função da proximidade geográfica (rede tentacular), orientando-se para estratégias de excelência e acções concretas. Esta dimensão relacional encontra-se ainda pouco trabalhada em Portugal.

Nos PROT desenvolve-se uma estrutura de governância urbana e define-se sistemas urbanos policêntricos orientados por abordagens sobretudo *top-down*, e são modelos e regulamentos orientados para a coesão territorial.

A transformação dos modelos de relacionamento entre o Estado e a cidade sugerem a necessidade de aproximação à segunda perspectiva – *bottom-up*. Contrariamente à abordagem dos PROT, em que as cidades/centros urbanos são essencialmente espaços de mediação dos programas nacionais ou estratégias de desenvolvimento e parcerias locais existentes, as cidades devem desempenhar um papel de promotores do desenvolvimento e da regeneração urbana. É preciso seleccionar parceiros (locais ou distantes) que se adequem às estratégias definidas. É nesta perspectiva que no futuro as políticas e programas urbanos devem desenvolver-se.

Por outro lado, a implementação de reformas sectoriais associadas a conflitualidades locais dificultou, por vezes, uma discussão regional tranquila e profunda, nomeadamente a distribuição dos serviços colectivos nos territórios de baixa densidade. Os PROT reconhecem a necessidade de ser acautelada a igualdade no acesso aos equipamentos e serviços. Neste sentido, por um lado, afirmam a importância em assegurar níveis de mobilidade de pessoas e bens, designadamente nos territórios de baixa densidade, e, por outro lado, declaram que os serviços devem organizar-se em função do tipo de mobilidade a incrementar, ou seja, identificando se deve ser o serviço que se desloca ao utente ou se é o utente que se desloca ao serviço. Deve haver uma redução das necessidades de deslocação com o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), fundamentais para o desenvolvimento de novas actividades e serviços, independentes da sua localização. Neste sentido, os PROT evidenciam a necessidade de criar infra-estruturas e impulsionar o uso das TIC na organização e no acesso aos serviços.

4. Edificação em solo urbano e solo rural

Em matéria de edificação em solo rural e solo urbano, os PROT avançam na regulamentação, sobretudo preocupados com alguns dos problemas identificados no PNPOT:

- Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos;
- Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento e fraca integração dos sistemas urbanos não metropolitanos, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país;
- Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas.

O PNPOT identifica como objectivo específico a necessidade de promover o «desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidade intra-urbanas». Simultaneamente, o PNPOT

tem como objectivo «*Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos*».

O Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROTOVT) identifica uma tipologia de padrões da ocupação do solo onde reconhece uma grande diversidade de classes de áreas edificadas – compactas, fragmentadas, dispersas, lineares, unifamiliares e em espaço rústico. As áreas agrícolas, florestais ou silvestres também são classificadas, assim como as áreas de localização da indústria, comércio e armazenagem.

Os processos de expansão urbana afectaram esta região com uma intensidade, extensão e morfologia muito diferenciadas. Neste contexto, o PROT define um conjunto de orientações gerais e directrizes para o ordenamento do território dirigidas, por um lado, para a polinucleação, a concentração e a contenção das áreas edificadas e, por outro lado, para a protecção e valorização dos recursos naturais. O controlo da expansão urbana e da edificação disperso é claramente assumida neste PROT.

O facto do PROT possuir uma carta de padrões de ocupação do solo e um conjunto de critérios para a classificação e qualificação do solo agiliza os processos de monitorização do ordenamento do território e facilita o acompanhamento dos PDM.

No PROTOVT merece ainda destaque o enquadramento do turismo e lazer no ordenamento do território, através de um conjunto de *vectores estratégicos*:

- a) O apoio prioritário ao desenvolvimento do pólo turístico do Oeste baseado no turismo residencial e no golfe (PENT);
- b) O apoio ao equilíbrio regional do desenvolvimento do turismo e lazer entre o litoral (Oeste) e o interior (Vale do Tejo) e entre a coroa da Área Metropolitana de Lisboa e o Norte da Região;
- c) A prioridade: a) ao desenvolvimento de conjuntos turísticos (*resort*) [...] através dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT) em toda a região; b) à concentração da residência secundária nos núcleos urbanos (Núcleos de Turismo e Lazer (NTL)); c) ao crescimento do alojamento turístico no espaço rural (Turismo no Espaço Rural (TER), Turismo de Natureza (TN), Turismo de Habitação (TH), Estabelecimento Hoteleiros isolados (Hi));
- d) O apoio à requalificação de centros urbanos de especial interesse turístico;
- e) A prioridade aos projectos que valorizem e potenciem os recursos da região para o turismo e lazer (Tejo, património histórico e cultural, património paleontológico, ruralidade).

No PROT-Norte, segundo versão colocada em discussão pública, a contenção do solo urbano e o controlo do povoamento linear e disperso são claramente identificados como prioritários. No domínio da Edificabilidade o PROT-Norte defende a necessidade de *consolidar as polaridades urbanas* promovendo uma efectiva compactação do espaço urbano. Tenciona *conter a expansão centrífuga do espaço urbano*, numa atitude de grande contenção e racionalização de recursos. Relativamente ao Espaço Rural, a edificabilidade deve procurar promover a concentração da edificação nas zonas mais compactas, garantido a afectação do solo agrícola ao seu uso dominante – a agricultura e a floresta.

O PROT Alentejo enaltece os valores naturais, paisagísticos e culturais da região, reconhece o seu sistema de povoamento claramente concentrado e uma estrutura fundiária predominantemente de grande propriedade. Assim, considera que não há edificação dispersa na Região do Alentejo e que a expansão urbana faz-se nos aglomerados urbanos, «*a Administração Local deve privilegiar a consolidação e densificação das polaridades urbanas existentes e promover uma intervenção urbanística conducente à contenção dos perímetros e à economia de solo urbanizável*». Dada a procura

turística e residencial da região, o PROT abre duas excepções à edificação fora dos perímetros urbanos – nos núcleos de desenvolvimento turístico e nas áreas de edificação em áreas periurbanas. Em termos de oferta turística o PROT apresenta limiares máximos por concelho, de forma a contrariar tendências concentradoras de pressão turística.

A tipologia de edificação em solo rural identifica cinco categorias:

- A edificação isolada em áreas de grandes propriedades;
- A edificação isolada em áreas de pequena propriedade (o povoamento nas zonas de serra – no Norte do Alentejo – e também no litoral, e o povoamento em áreas de foros – faixa de fronteira área metropolitana de Lisboa – Alentejo Central e Alto Alentejo-Lezíria do Tejo);
- Os pequenos conjuntos edificados rurais;
- A edificação em áreas periurbanas;
- As áreas de fraccionamento ilegal de propriedade (situação localizada);
- Os núcleos de desenvolvimento turístico. Em função desta tipologia de edificação em solo rural são identificadas as linhas de tendência e as Orientações do PROT para desenvolvimento em PMOT.

5. Recursos naturais e riscos

Em termos de recursos naturais e gestão de riscos deram-se avanços muito significativos com a definição de um modelo territorial que passou a incorporar a Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA), reflectindo estrategicamente a importância das áreas de protecção e conservação e a necessidade de definir uma estrutura de conectividade regional. Relativamente ao ordenamento do Litoral, só tínhamos as bases para a estratégia da gestão integrada da zona costeira e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e passamos a ter uma visão e uma regulamentação regional, que embora insuficiente, constitui um avanço significativo.

As unidades de paisagem, quer enquanto suporte de identidade social e territorial quer enquanto factor de qualificação ambiental e de valorização territorial, estão presentes também nos PROT. Este papel está em consonância com a Convenção Europeia da Paisagem, onde a paisagem é definida como o resultado da interacção de factores naturais e culturais. Ou seja, a paisagem é também cultural e social, e não pode ser desligada das actividades humanas que em princípio a constroem e a mantêm. Esta temática embora esteja presente na maioria dos PROT, não é central. O PROT do Alentejo é o plano que aparentemente lhe dá maior importância no ordenamento territorial.

A degradação da qualidade da água e a gestão dos recursos hídricos – novas expectativas com as Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH) – foram problemas nem sempre abordados com a profundidade necessária para dar resposta à variabilidade climática.

Os riscos e a ocupação territorial evidenciaram-se em todos os PROT acompanhando as dinâmicas nacionais em matéria de gestão dos perigos e dos riscos. O sistema de prevenção e gestão dos riscos constitui um dos três eixos do modelo territorial português apresentado no PNPOT. Nesta linha, a gestão preventiva dos riscos aparece como uma prioridade em matéria da política de ordenamento do território, assumindo-se como uma condicionante das outras componentes do modelo territorial e implicando a sua presença nos instrumentos de ordenamento territorial de âmbito regional e municipal. No quadro da LBOTU e do RJGT, os PROT

ocupam uma escala-chave na definição das estratégias e das opções de desenvolvimento e de ordenamento do território. Assim, neste âmbito a gestão preventiva dos perigos e dos riscos garantem uma correcta utilização do território, de forma a salvaguardar a segurança de pessoas e bens. A perigosidade regional, incluiu os perigos naturais, os perigos tecnológicos e os perigos ambientais. Regionalmente, foram elaboradas cartas de susceptibilidade territorial, procurando integrar territorialmente os diferentes *layers* da perigosidade e evidenciando as áreas de maior susceptibilidade. Por outro lado, alguns PROT representaram a susceptibilidade concelhia, nomeadamente o PROT do Oeste e Vale do Tejo, do Centro e do Norte.

6. Modelos de representação cartográfica e infografia

Genericamente, uma carta ou um diagrama de dados são representações do que aconteceu ou da forma como aconteceu. Normalmente a infografia reúne vários *layers* e procura atender às diferentes dimensões das dinâmicas e das perspectivas de desenvolvimento territorial e contribuir para uma melhor compreensão dos fenómenos territoriais. A infografia pretende explicitar o que vai acontecer, incidindo mais sobre os porquês e as dinâmicas dos processos. Na maioria das vezes, um bom trabalho de infografia sustenta-se em intensas reflexões e discussões multidisciplinares suscitadas numa multiplicidade de representações cartográficas.

Na Europa, em diferentes contextos territoriais e em diferentes escalas, a cartografia e a infografia têm vindo a ser cada vez mais utilizadas como meio de comunicação dos processos e das estratégias de desenvolvimento e ordenamento do território. No início dos anos 90, as leituras do território europeu exprimiram-se através de metáforas espaciais como a «*banana azul*» (BRUNET, 1989), a «*estrela azul*» (IAURIF, 1991), o «*cacho de uvas*» (KUNZMANN & WEGENER, 1991) e a «*casa dos setes quartos*» (LUTZKY, 1990). Mais recentemente, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e sobretudo o European Spatial Planning Observation Network (ESPON) têm concebido importantes contributos cartográficos para o reforço das representações territoriais do Espaço Europeu.

Em Portugal à escala nacional e regional, os processos de planeamento têm vindo progressivamente a apoiar-se em modelos territoriais e estratégias de comunicação suportadas em cartografia temática e em infografia prospectiva. O PNPOT é ainda cartograficamente pouco enriquecedor e não traduz a riqueza das abordagens conceptuais apresentadas. Em termos regionais, os PROT vieram reforçar e mesmo «*refrescar*» as representações territoriais. As novas abordagens conceptuais em matéria de desenvolvimento e ordenamento do território dinamizaram processos de inovação em matéria de representação cartográfica e sistemas de informação geográfica.

Regionalmente as CCDDR não possuíam bases de informação suficientes para suportar um processo de planeamento tão exigente como os PROT. A informação geográfica em Portugal é muito cara e por vezes inacessível. Quem produz informação não percebe que a informação tem valor se for utilizada por muitos. A rentabilidade da informação não vem de um custo elevado, mas de uma qualidade e de um preço que massifique o seu uso. Informação pode produzir conhecimento, mas de nada serve ter informação se poucas instituições a utilizarem. Em termos nacionais, havendo uma clara consciência deste problema, nada foi organizado para o ultrapassar. As instituições produtoras de informação deviam estar envolvidas nos processos, e contribuir com bases de informação sólidas e pertinentes. A informação foi chegando, conseguida muitas vezes através do capital relacional das equipas e não de uma forma institucional. A ignorância da importância destes processos é avassaladora.

7. Sistemas de monitorização e avaliação

Para a concepção dos PROT foram montadas bases de dados geográficas, e elaborou-se cartografia temática e infografia. As CCDR compreenderam a importância de criar sistemas de informação geográfica e de possuírem sistemas capazes de avaliarem e monitorizarem o ordenamento do território. Os PROT possuem directrizes que têm de ser acompanhadas e fiscalizadas. É o PROT que estabelece as bases para aferir a legalidade e a adequação das estratégias de ordenamento territorial municipal.

Os sistemas de informação geográfica, em que devem assentar os sistemas de monitorização e avaliação do ordenamento do território, suportam-se em competências e capacitação técnica que praticamente não existem nas CCDR. A informação é «dominada» na maioria das vezes por serviços de informática, que naturalmente não têm as competências necessárias em matéria de planeamento e ordenamento do território. Mas nem sempre é assim, e as CCDR estão atentas e a desenvolver estratégias para resolver estes problemas e criar sistemas sólidos de monitorização e avaliação.

Os sistemas de informação nacionais, regionais e municipais devem ser sistemas dialogantes. As competências não estão necessariamente numa das escalas geográficas. O processo caminha «bem» se os observatórios e os sistemas de informação das instituições trabalharem em conjunto, não havendo espaço para atitudes hierárquicas e impositivas. Há municípios que são exemplos de «boas-práticas» e há CCDR que já avançaram em determinadas áreas de uma forma também claramente original. Depois dos PROT aprovados, cabe aos municípios implementarem as estratégias de desenvolvimento e ordenamento do território, logo são os principais responsáveis pela gestão dos processos de planeamento.

A gestão, o planeamento e a avaliação sistemática do ordenamento do território devem sustentar-se em bases de informação cartográfica rigorosas, minuciosas e actualizadas. No entanto, as CCDR nem sempre estão equipadas de bases cartográficas apropriadas e moldadas aos requisitos da avaliação e monitorização do desenvolvimento e do ordenamento do território. Por outro lado, as CCDR dificilmente possuem as competências necessárias para produzir indicadores e produtos cartográficos de suporte digital.

Na avaliação do planeamento regional, é crucial avaliar os planos, os processos de planeamento e os resultados e impactos da implementação. Os vectores ou critérios de avaliação de um processo de planeamento podem ser resumidos desta forma:

- A *coerência externa* (nomeadamente com o PNPOT e os planos especiais, em termos de objectivos, modelo territorial e normativo) e a *coerência interna* (do plano, relacionando nomeadamente os problemas e os recursos regionais com a visão e os objectivos do plano);
- A *eficiência* (relacionando os meios envolvidos na implementação do plano com os resultados atingidos) e a *eficácia* (relacionando os objectivos do plano com os resultados obtidos);
- A *equidade* (avalia a distribuição territorial) e o *impacto* (relacionando os meios envolvidos com os efeitos obtidos);
- E finalmente o *grau de satisfação* (compara a situação ou diagnóstico inicial com os efeitos do plano).

Mais concretamente a *eficácia do plano* avalia em que medida os objectivos estão a ser atingidos e as acções previstas estão a ser realizadas. Ou seja, os resultados são avaliados a partir dos objectivos definidos. A *eficiência do plano* avalia os resultados alcançados em função

dos meios que estão a ser disponibilizados. A *equidade do plano* avalia a distribuição dos recursos entre os diferentes territórios e entre os actores/agentes. O *impacto do plano* avalia as alterações que ocorrem (ou vão ocorrer) no contexto territorial em causa, e em que medida essas alterações se podem atribuir à implementação do plano? Ou seja, os meios utilizados são avaliados em função dos impactos que favorecem ou determinam.

A avaliação dos processos de planeamento permitem melhorar a implementação e aumentar a eficiência dos planos e a eficácia da sua gestão. Além disso, produzem conhecimento (necessidades de gerir e planear e sucessivamente corrigir os processos de gestão e planeamento) e reforçar a participação institucional de forma a melhorar e desenvolver as capacidades dos actores e das redes institucionais. Por fim, contribuem claramente para reforçar a cultura do ordenamento do território. Concluindo, a avaliação dos PROT, e demais instrumentos de ordenamento do território, constitui um processo de aprendizagem em matéria de ordenamento do território e de urbanismo.

Concluindo, traçamos um balanço preliminar e ainda muito incipiente dos processos de planeamento regional em Portugal, mas esta descrição é suficiente para mostrar a qualidade dos processos em curso.

Referências

- ALEXANDER, Ernest, «Rationality revisited: planning paradigms in a post-postmodernist perspective». *Journal of Planning Education and Research*, n.º 19, 2000, pp. 242-56.
- CAMPOS, Vitor, Entrevista Vitor Campos/DGOTDU. *Jornal de Planeamento e Cidades*, n.º 15, Março-Abril 2009, pp.11-14.
- CAMPOS, Vitor, «Vitor Campos» (entrevista conduzida por José Charters Monteiro). *Arquitectura e Vida*, n.º 80, Março 2007, pp. 22-29.
- DGOTDU, *Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Documentos de Orientação DGOTDU 03/2007, Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Outubro 2007.
- FALUDI, Andreas, *A decision-centred view of environmental planning*. Oxford: Pergamon, 1987.
- FALUDI, Andreas, «The performance of spatial planning». *Planning Practice and Research*, vol. 15, n.º 4, 2000, pp. 299-318.
- FALUDI, Andreas, «Evaluating plans: the application of the European Spatial Development Perspective». In Ernest ALEXANDER, *Evaluation and planning, evolution and prospects*. Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 119-43.
- FERRÃO, João & Ana C. CATITA, «Revisão do regime legal dos PMOT e situação dos PROT». *Cadernos Municipais*, n.º 1, Junho 2009.
- HEALEY, Patsy, «The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy foundation». *Environment and Planning B: Planning & Design*, vol. 23, n.º 2, 1996, pp. 217-34.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Ordenamento do Território*. Coimbra: Almedina (Cadernos CEDOUA, Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), 2002.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*. Coimbra: Almedina (Cadernos CEDOUA, Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), 2002.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula, «As políticas públicas do urbanismo e ordenamento do território: a necessidade de institucionalização dos princípios da coordenação e da cooperação». In *1º Congresso Nacional da Administração Pública - os Vectores de Mudança*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2003.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Alterações do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro*. Coimbra: Almedina, 2008.
- MEPAT, *Estudos Analíticos dos PDM*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1999.
- PORTAS, Nuno, Álvaro DOMINGUES & João CABRAL, *Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- SILVA, Jorge, «Para uma nova política de cidades em Portugal». *Poder Local*, n.º 143, 2003, pp. 8-12.