

A Governança nos Instrumentos de Gestão Territorial: O Caso de Estudo PROT-OVT

Ana Margarida Almeida Frade

Relatório de estágio orientado pela Prof. ^a Doutora Margarida Queirós

Mestrado em Ordenamento do Território e Urbanismo

Março de 2021

(Página propositadamente em branco)

A Governança nos Instrumentos de Gestão Territorial: O Caso de Estudo PROT- OVT

Ana Margarida Almeida Frade

Relatório de estágio orientado pela Prof. ^a Doutora Margarida Queirós

Mestrado em Ordenamento do Território e Urbanismo

Março de 2021

Júri:

Presidente: Professor Doutor João Rafael Marques Santos da Faculdade de
Arquitetura da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques da
Faculdade de Letras da Universidade do Porto
- Professora Doutora Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de
Queirós do Vale do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
da Universidade de Lisboa

(Página propositadamente em branco)

O planeamento é feito pelas pessoas e para as pessoas

(Autor desconhecido)

Agradecimentos

Com a conclusão deste relatório gostaria de fazer alguns agradecimentos.

Primeiramente, agradeço à Prof.^a Margarida por ter aceitado ser minha orientadora neste projeto, bem como por toda a disponibilidade que demonstrou no seu acompanhamento. Gostaria também de agradecer à CCDR-LVT por me ter recebido, em especial ao Dr. Carlos Pina e muito em particular à Dra. Linda que me acompanhou desde o início deste relatório, me recebeu com uma enorme simpatia e me motivou sempre a fazer mais e melhor.

Agradeço à minha família por nunca desistir de mim, em especial à minha mãe e irmã por, na fase final da elaboração deste relatório, me compreenderem e ouvirem e sobretudo aturarem o mau humor desta fase.

Deixo um agradecimento aos meus amigos, sobretudo à Patrícia Neto por sempre me ter apoiado ao longo desta jornada.

Por último, um agradecimento especial à minha “Cristina da fala” por me mostrar que por mais difícil que seja o obstáculo, não devo desistir.

(Página propositadamente em branco)

Resumo

Numa época em que a sociedade está cada vez mais informada das decisões e opções que são tomadas sobre o território, independentemente do seu âmbito (nacional, regional ou local), cabe aos processos e mecanismos dos Instrumentos de Gestão Territorial trazer essas preocupações para dentro do processo de planeamento. Por isso, ao longo dos anos, o ordenamento do território foi-se robustecendo através da incorporação de processos de participação no planeamento e gestão das dinâmicas sociais e espaciais, com inúmeras mais-valias para o desenvolvimento territorial e abraçando modelos de governança específicos.

Com o aprofundamento deste trabalho – que foi possível com a realização de um estágio na CCDR-LVT –, pretendeu-se compreender um processo de planeamento regional, aprovado em 2009, e que culminou com um plano de desenvolvimento regional para o Oeste e Vale do Tejo (conhecido por PROT-OVT), um dos primeiros na sua geração. O estágio realizado teve como foco conhecer e analisar o modelo de governança, em particular, o processo de participação pública durante a elaboração e execução do referido plano. Concluiu-se que, no caso do PROT-OVT, foram considerados os princípios da participação e integrados de forma contínua na sua elaboração (participação-negociação, todavia não ultrapassando o nível de parceria formulado por Arnstein), tendo-se criado uma estrutura única de gestão que permitiu, pela primeira vez em Portugal, fazer a monitorização contínua e corresponsabilizada de um Plano Regional de Ordenamento do Território. Registaram-se, todavia, diferenças nos processos participativos, antes e depois do plano elaborado.

Abstract

At a time when society is increasingly aware of the decisions and options that are made about the territory, regardless of its scope (national, regional, or local), it is up to the processes and mechanisms of the Territorial Management Instruments to bring these concerns into the planning process. Therefore, over the years, spatial planning has been strengthened through the incorporation of processes of participation in the planning and management of social and spatial dynamics, with numerous added values for territorial development and embracing specific governance models.

With the deepening of this work – which was possible with the realization of an internship at CCDR-LVT – it was intended to understand a regional planning process, approved in 2009, and which culminated in a regional development plan for the West and Tagus Valley (known as PROT-OVT), one of the first in its generation. The internship was focused on knowing and analyzing the governance model in particular, the process of public participation during its elaboration and execution of this plan. It was concluded that, in the case of PROT-OVT, the principles of participation were considered and continuously integrated in its elaboration (participation-negotiation, however not exceeding the level of partnership formulated by Arnstein), having created a single management structure that allowed, for the first time in Portugal, to continuously monitor and co-account of a Regional Land Planning Plan. However, there were differences in participatory processes before and after the plan drawn up.

Índice

Agradecimentos	I
Resumo	III
Abstract	IV
Siglas	VII
Capítulo I	1
Introdução	1
1.Âmbito do Estágio	1
2.Pertinência, Contexto do Tema	3
3.Estrutura e Metodologia	6
4.Questões de Investigação e Objetivos do Relatório	8
Capítulo II	9
Enquadramento Teórico e Conceptual	9
1.Ordenamento e Planeamento Territorial	9
1.1.Participação Pública	12
1.2.Governança Territorial	15
2.Modelo de Governança e Participação Pública Existente nos Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal	21
Capítulo III	23
Governança e Participação no PROT-OVT	23
1.Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT)	23
2.Processo de Elaboração do PROT-OVT	25
3.Governança Ativa do PROT-OVT	30
4.Participação Pública no PROT-OVT (elaboração e discussão)	31
5.PROT-OVT em Vigor	35
6.Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão do PROT	40
6.1.Composição da EMAG	40
6.2.Metodologia de Avaliação da EMAG	44
6.2.1.Avaliação do Processo de Implementação	45
6.2.2.Avaliação do Desempenho	49
6.2.2.1.Indicadores de Monitorização	50
6.2.2.2.Programa de Execução	51
6.2.2.3.Avaliação e Controle Ambiental	53
6.3.Conclusões da Monitorização e Avaliação (EMAG)	57
7.Perceção dos Atores Regionais sobre o Modelo de Governança do PROT-OVT	57
Considerações Finais	65
Referência bibliográficas	69
Anexos	75

Índice de Figuras

Figura 1 - Área de intervenção da CCDR-LVT	3
Figura 2- Diferença entre o Planeamento Convencional e o Planeamento Estratégic	11
Figura 3- A escada da participação	13
Figura 4- Orgânica da EMAG	21
Figura 5- Área de intervenção do PROT-OVT	27
Figura 6- Estrutura da EMAG	41
Figura 7- Orgânica das Comissões Temáticas previstas na EMAG	42
Figura 8 - Estrutura do Observatório	42
Figura 9 - Estrutura dos Relatórios de Monitorização e Avaliação do PROT-OVT	44
Figura 10-Representação da Metodologia de Avaliação de Desempenho	49
Figura 11 - Objetivos e Metodologia de Avaliação e Controlo Ambiental	55
Figura 12- Constrangimentos/Fatores de bloqueio à implementação do PROT-OVT.	63
Figura 14- Desafios da futura dinâmica do PROT-OVT	64

Índice de Quadros

Quadro 1- Sessões públicas: síntese de temas e contributos	34
Quadro 2- Síntese do PROT-OVT	36
Quadro 3- Períodos de adaptação dos IGT ao PROT-OVT	47

Siglas

AAE: Avaliação Ambiental Estratégica
CCDR: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDR-LVT: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CIM: Comunidade Intermunicipais
CMC: Comissão Mista de Coordenação
CTT: Comissão Temática de Turismo
DL: Decreto de Lei
DGT: Direção-Geral do Território
DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
EMAG: Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão do PROT-OVT
ESPN: European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
IGT: Instrumentos de Gestão Territorial
INE: Instituto Nacional de Estatística
LBGPPSOTU: Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento Território e Urbanismo
LVT: Lisboa e Vale do Tejo
MOPTC: Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
NUTS: Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OVT: Oeste e Vale do Tejo
PE: Programa de Execução
PEOT: Plano Especial de Ordenamento do Território
PDM: Plano Diretor Municipal
PO: Programa Operacional
PNPOT: Programa Nacional de Políticas do Ordenamento do Território
POOC: Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PP: Plano de Pormenor
PROT: Plano Regional de Ordenamento do Território
PROT-OVT: Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo
PU: Plano de Urbanização
RCM: Resolução de Conselho de Ministros
REOT: Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Região de Lisboa e Vale do Tejo
RJIGT: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RLVT: Região de Lisboa e Vale do Tejo
UE: União Europeia

Capítulo I

Introdução

1. Âmbito do Estágio

O presente Relatório de Estágio incide sobre a Governança no Sistema de Gestão Territorial, tendo como caso de estudo o Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT), constituindo o culminar do percurso iniciado no Mestrado em Ordenamento do Território e Urbanismo, lecionado em parceria pelos Instituto Superior Técnico, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território e Faculdade de Arquitetura, da Universidade de Lisboa

O estágio realizou-se na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), na Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT), sob a orientação da Dra. Linda Pereira e da Prof.^a Dra. Margarida Queirós. O estágio decorreu entre os dias 1 de junho e 2 de Outubro de 2020, num total de 664 horas de contacto. No entanto, devido à situação pandémica por SARS-CoV-2 e respetiva evolução epidemiológica, o estágio decorreu sob condições excecionais. Considerando as medidas políticas de mitigação e adaptação adotadas pela CCDR-LVT, o estágio realizou-se em duas modalidades: o primeiro mês em teletrabalho, com tele-orientação e reuniões de acompanhamento *online* e o restante período presencialmente.

Durante o estágio foram realizados dois tipos de tarefas. A primeira correspondeu à análise detalhada de documentos inerentes ao processo elaboração do PROT-OVT e à sua estrutura de monitorização, avaliação e de gestão. A segunda tarefa foi dedicada à elaboração e análise de entrevistas aos *stakeholders* que de alguma forma se relacionam com o PROT-OVT.

A Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo surgiu em 2003, com a lei orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio). O modelo organizacional da CCDR LVT foi definido pelo Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, tendo sofrido diversas alterações, sendo a mais recente introduzida

pela Lei 37/2020, de 17 de agosto. A CCDR é *um serviço periférico da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa e financeira, sob a direção da Ministra da Coesão Territorial, em coordenação com a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, nas matérias relativas às autarquias locais, e com o Ministro do Ambiente e da Ação Climática, em matérias de ambiente e ordenamento do território.*¹

As CCDR detêm como fim, a articulação entre os âmbitos nacionais e municipais, ou seja, tem como principal ‘função’ fazer a ligação entre o que a administração central (governo) ambiciona para o país e as necessidades e as realidades dos diferentes municípios, assim promove a articulação entre os diferentes planos e programas que abrangem o território que administra. Para além desta competência cabe ainda à CCDR efetuar o *acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial de âmbito regional em vigor*. A sua atuação surge definida em seis objetivos estratégicos²:

1. **[VISÃO]** *Contribuir para o desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo, para a competitividade, a qualidade de vida e a dinâmica territorial e social na governabilidade da Região de Lisboa e Vale do Tejo.*
2. **[PARTICIPAÇÃO]** *Capacitar estrategicamente os atores no quadro de uma participação ativa, com articulação intersectorial, intra e inter-regional, multi-prazos e multi-escalas.*
3. **[GOVERNANÇA]** *Contribuir para a articulação, promovendo a cooperação entre: o nível local, regional e nacional; as políticas públicas e a iniciativa privada; os sectores; a estratégia de curto, médio e longo prazo.*
4. **[POLÍTICAS ESTRUTURAIS]** *Contribuir para o cumprimento dos objetivos estratégicos e das políticas públicas estruturantes.*
5. **[COOPERAÇÃO EM REDE]** *Dinamizar a organização e a participação em rede, no contexto da competitividade e cooperação local, regional, nacional e internacional*
6. **[EFICIÊNCIA]** *Melhorar o desempenho organizacional, através de serviços de excelência.*

¹ Retirado a 8 de setembro de 2020 do site: <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/quem-somos/45.htm>

² Retirado de <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/missao--visão-e-objetivos-estratégicos/7292.html>

Os objetivos 2 (participação) e 3 (governança) por si só, justificam a pertinência de realização do estágio nesta entidade. Por outro lado, alguns dos técnicos responsáveis pelo PROT-OVT encontram-se nesta entidade, nomeadamente, na Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT).

A área de intervenção da CCDR-LVT incide sobre a Área Metropolitana de Lisboa, o Oeste, a Lezíria do Tejo e o Médio Tejo, subdividida em 52 municípios, perfazendo uma área total de 12 216 Km² como ilustra a Figura 1.

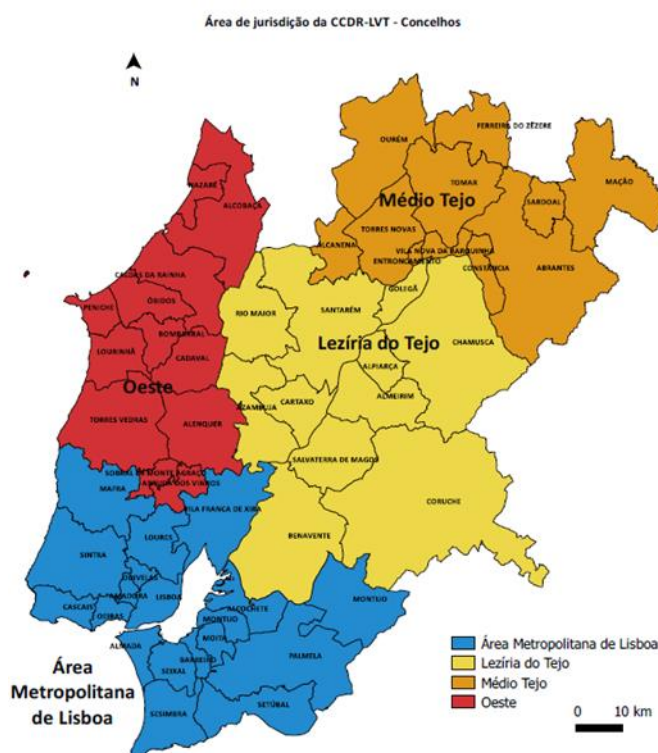


Figura 1 - Área de intervenção da CCDR-LVT

Fonte: www.ccdr-lvt.pt (consultado em julho de 2020)

2. Pertinência, Contexto do Tema

A pertinência do tema de investigação que conduziu ao estágio, deve-se ao facto de cada vez mais a sociedade civil se envolver nos processos de governança³, de uma forma mais ativa. Para que os processos relacionados com

³ Entende-se que governança como o ato ou o efeito de governar baseado no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional (adaptado de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/governan%C3%A7a>). De certa forma, este equilíbrio decorre de interesses diversos, recursos escassos e transparência nos processos.

o planeamento territorial se tornassem mais transparentes, próximos da população e das suas necessidades, foram criados mecanismos de participação⁴ pública.

Acresce que a pertinência do estudo que se apresenta para o ordenamento do território (OT), decorre da necessidade de compreender qual a importância e o impacto de novos modelos de governança e de participação nos instrumentos de gestão territorial (IGT). Por outras palavras, resulta da necessidade de compreender e analisar quais os seus aspetos positivos e negativos, e o que se pode melhorar. Assim, de uma forma geral, tendo como objeto de estudo o modelo de governança que se praticou na elaboração do PROT-OVT e depois no seu acompanhamento (execução), procurou-se refletir sobre o seu contributo para a evolução da governança territorial a nível regional.

Segundo o *Glossário do Desenvolvimento Territorial* (DGOTDU, 2007: 16-17) a Governança territorial é um conceito que expressa a forma como são aplicadas as políticas públicas territorialmente relevantes. Resulta da qualidade das relações multinível e entre setores estabelecidas no contexto de políticas públicas e refere-se ao papel de cooperação horizontal e vertical na definição e concretização dessas políticas. A este respeito, os princípios de subsidiariedade e da reciprocidade advogados nos Princípios Orientadores são de particular relevância. A governança é entendida neste documento *como a emergência e concretização de formas partilhadas inovadoras de planeamento e gestão das dinâmicas sócio espaciais. Na sua forma mais simples do termo, a governança territorial pode assim ser entendida como a apropriação cultural e a aplicação prática dos princípios gerais de governança das políticas de desenvolvimento territorial.*

Segundo Carmo (2013: 29), o termo governança é amplo: *A governança territorial, entendida como um processo de interação entre governos, entidades administrativas, atores económicos e sociais, representantes da sociedade civil e cidadãos que visa a definição e execução das políticas públicas, através da*

⁴ De acordo com a raiz da palavra, “participar” tem origem no latim *participatio*, que significa “fazer parte de” ou “tomar parte em”. No contexto deste estágio evidencia a ideia de “tomar parte na vida política” no que concerne às decisões territoriais.

definição de objetivos comuns e de realizações partilhadas, previamente concertadas, tornou-se indispensável na legitimação da ação pública.

É com base no referido entendimento sobre a governança, tomando como exemplo a experiência da elaboração e execução do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, que o presente relatório aprofundou o conhecimento sobre a participação dos *stakeholders*⁵.

No entanto, levanta-se uma questão prévia no que respeita à pertinência e vantagem da existência das regiões, e conseqüentemente dos PROT. A vantagem está na articulação entre os interesses nacionais e os locais, ou seja, articular as ambições para o país com a realidade existente em cada região e seus municípios, num esforço de concertação de ambições e estratégias nacionais com as diferentes realidades regionais e locais, porque cada território tem características, necessidades, objetivos e ambições diferentes. No caso do PROT-OVT, estas diferenças são muito expressivas, pois a sua área de intervenção é muito distinta: o Oeste não detinha, nem detém, as mesmas necessidades que o Médio Tejo ou a Lezíria do Tejo, ou o litoral de alguns dos seus municípios não revela as mesmas dinâmicas que o seu interior.

Um plano regional procura a articulação das ambições de cada município, através de uma visão conjunta definida para a região, ou seja, transporta as ambições dos *stakeholders* de cada município, e coloca-as na “mesa das negociações”, de modo a encontrar metas e objetivos partilhados, através de estratégias e políticas de desenvolvimento territorial, espelhando o conceito de governança territorial expressa pelo DGOTDU (2007). Com efeito, a existência de regiões e dos respetivos planos regionais promove a integração dos diferentes interesses e necessidades, como sucedeu no caso do PROT-OVT, em que na sua área de intervenção – correspondente a trinta e três municípios na região norte de Lisboa – foi possível que os *stakeholders* municipais entendessem o seu território como fazendo parte de um todo (uma região), onde os interesses individuais passaram a ser coletivos, permitindo estabelecer e consolidar parcerias e objetivos comuns. Considera-se por isso que a existência de um PROT, em particular do

⁵ Conceito aqui entendido como o grupo pessoas e/ou entidades (partes interessadas) que intervêm no território.

OVT, promove maior articulação e partilha nos processos de planeamento, evitando decisões incompatíveis, duplicação de serviços e de recursos, assim geridos de forma mais sustentável.

Acresce que, de acordo com a Lei nº58/2007, de 4 de setembro, os PROT estruturam o modelo de desenvolvimento territorial, desenvolvem os princípios, objetivos e orientações do PNPT e constituem, especialmente, o quadro de referência estratégico para os planos diretores municipais (PDM). Mais ainda, os PROT são um pilar fundamental para as ações cofinanciadas pelos fundos europeus, neste caso, fundos estruturais e de coesão.

Pelos motivos expostos, o tema e o processo escolhidos para realizar o estágio na CCDR-LVT, são pertinentes na medida em que: I) se procurou aprofundar o conhecimento sobre os processos de planeamento e gestão territorial, definidos pelo sistema que o regula, II) particularmente, na compreensão do seu processo de participação, de modo a que, III) as “lições aprendidas” possam constituir um exemplo para futuros processos de planeamento em Portugal – nos seus aspetos mais bem conseguidos e nas suas fragilidades. Esperamos, portanto, que este trabalho seja um contributo para um melhor entendimento da governança regional e local no ordenamento do território.

3. Estrutura e Metodologia

O presente relatório de estágio encontra-se dividido em quatro partes. A primeira é introdutória, procura explicar a pertinência e o contexto do estágio, e a segunda assente na pesquisa bibliográfica, refere-se a um breve enquadramento teórico e conceptual, onde são abordados os conceitos de governança e participação pública, e se procura entender o modelo de governança utilizado na elaboração (e pós-elaboração) do PROT-OVT, tendo como base Sherry Arnstein (1969). A autora discute criticamente o envolvimento/participação cidadã nos EUA e apresenta oito tipos de participação em planeamento que se sucedem “em escada” (que vão da não participação, à participação/empoderamento) e os processos de decisão (outros autores, na sequência, procuraram aplicar, adaptar a outros contextos o seu modelo). O que torna este artigo publicado na revista científica *Journal of the American Planning*

Association uma referência, é que esta escadaria serve de guião para observação do acesso ao poder quando se tomam decisões em planeamento, sendo que na maior parte dos casos os processos ficam situados nos degraus inferiores (<https://www.citizenshandbook.org/arnsteinsladder.html>). A terceira parte foca o caso de estudo, que incide sobre o modelo de governança do PROT-OVT, sendo que na primeira foi efetuada uma análise dos documentos constituintes do PROT-OVT, desde a fase da elaboração à da sua monitorização; na segunda, procedeu-se à realização de entrevistas semiestruturadas aos *stakeholders* regionais e locais que participaram no processo (durante a elaboração do PROT-OVT, e depois, durante a execução do plano) no sentido de recolher a sua perceção sobre o processo de participação no PROT-OVT, e ainda, de recolher evidências relacionadas com a efetiva participação (ou não) dos *stakeholders*, e suas parcerias (com maior ou menor sucesso para o ordenamento do território). A quarta e última parte do relatório é dedicada às considerações finais, onde se procede à análise e tratamento dos elementos recolhidos e a uma avaliação dos efeitos/resultados (positivos e negativos) e impactos do modelo de governança traçado pelo PROT-OVT: para além do estipulado na lei relativo à participação pública, o plano instituiu uma estrutura de governança própria para assegurar que os objetivos do mesmo seriam cumpridos, durante a sua execução. Nesta última parte tiraram-se algumas conclusões e orientações para futuros processos de elaboração e gestão de planos de ordenamento do território.

A metodologia implementada foi suportada inicialmente por uma análise aprofundada, bibliográfica e documental e posteriormente foram realizadas algumas entrevistas; o seu carácter qualitativo, deve-se ao facto da tipologia de dados tratados e seus objetivos procurarem compreender a governança territorial assente em processos participativos. Na verdade, o presente relatório procurou perceber como funcionou e foi implementado o modelo de governança do PROT-OVT. Para tal, recolheu-se informação referente ao processo de elaboração, que vai desde a Resolução de Conselho de Ministros que aprova a elaboração deste e dá orientações para a participação pública, à leitura e análise das Atas das reuniões das Comissões de Coordenação (CCDR-LVT, CCDR Centro e CCDR Alentejo), até às reuniões da Comissão de Acompanhamento, culminando com a realização de entrevistas a intervenientes neste processo. Por

fim, tiraram-se ilações sobre todo este processo, isto é, se a inovadora estrutura de governança criada, procurou espelhar o modelo de participação na elaboração do PROT, cumpriu os seus objetivos também durante a sua execução.

4. Questões de Investigação e Objetivos do Relatório

O presente relatório de estágio, tem como objetivo principal analisar e avaliar o modelo de governança utilizado no PROT-OVT, ou seja, apreender o tipo de participação utilizado durante a elaboração deste, e o tipo de participação pública utilizado durante a implementação/ operacionalização/ execução do mesmo. Como tal as questões de investigação que se procurou responder através do estágio na CCDR-LVT são:

1. Tendo como base a tipologia definida por Sherry Arnstein (1969), quando importantes decisões de desenvolvimento territorial estão a ser tomadas, que modelo de participação pública emergiu com a elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT)?
2. O modelo de governança encontrado durante a realização do PROT-OVT influenciou o seu processo de implementação/gestão?
3. O PROT fortaleceu a ligação das instituições públicas com a sociedade civil (nomeadamente quanto ao grau de envolvimento, responsabilização, transparência e legitimidade da participação)?

De modo a responder a estas questões, tornou-se essencial definir um conjunto de objetivos específicos:

- Compreender as dimensões da participação pública (formas de comunicação, partilha de conhecimento, envolvimento da sociedade civil, entre outras dimensões da governança territorial), durante e depois da elaboração do plano.
- Compreender os aspetos positivos e as limitações da tipologia de participação encontrada.

Capítulo II

Enquadramento Teórico e Conceptual

1. Ordenamento e Planeamento Territorial

A partir desta secção procura enquadrar-se o contexto em que surgem os processos de participação e conseqüentemente de governança territorial, após uma breve apresentação de conceitos de ordenamento e de planeamento territorial.

Existem dois conceitos que estão implícitos em todos os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT): Ordenamento e Planeamento. Estes são frequentemente utilizados como sinónimos, porém são duas partes de um mesmo processo. O conceito de “ordenamento”⁶, pode ser entendido como a forma de organizar as estruturas humanas e sociais num espaço geográfico determinado, tendo como objetivo valorizar as potencialidades do território, para dessa forma melhorar a qualidade e a vida das populações, devendo articular os diferentes interesses (individuais, administrativos, setoriais, etc.) articulando-os e coordenando-os. De acordo com o CEMAT (2011: 18) *o ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo sector público para influenciar a distribuição das pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização das infraestruturas, áreas naturais e de lazer.*

O “planeamento” pode ser entendido como o processo que leva ao ordenamento do território, ou seja, para se ordenar é preciso planejar. *No que respeita a planejar o território serão então necessárias a orquestração e gestão do desenvolvimento e as relações entre as pessoas e os lugares, sendo que, de acordo com os contextos e épocas, existem diversas tradições e práticas de planeamento* (Parker e Doak, 2012:7).

⁶ Tendo em consideração Ferrão (2015)

De uma forma muito geral, o planeamento pode caracterizar-se pelo seu interesse na forma física e nas funções e, portanto, procurar organizar as atividades humanas de uma forma funcionalmente eficiente. Mas também diz respeito à gestão e formatação da atividade económica, em termos de eficiência e racionalidade de alocação de recursos escassos. Todavia, pode ainda tomar em consideração a implementação de objetivos de políticas públicas em diversas escalas e procurar a incorporação de agendas internacionais nestas escalas.

Este último aspeto político é absolutamente relevante para este estágio já que coloca no foco do planeamento questões que se relacionam com o alcance de territórios democráticos e justos através de programas e planos para alcançar essas metas. Sendo que o planeamento tende a espelhar a conjugação destas características, então podemos entender o planeamento territorial enquanto planeamento centrado no desenvolvimento territorial.

O processo de planeamento tem também evoluído: do planeamento tradicional ou convencional para o planeamento estratégico. No que respeita ao seu modelo de conceção e governação, o planeamento tradicional é mecânico, estruturando-se a partir de regras normativas sob uma hierarquia bem definida e pouco flexível de estruturas administrativas centralizadas que decretam quadros legislativos para o território, impedindo que os outros níveis/âmbitos detenham grande autonomia e, muitas vezes, sem atender aos restantes intervenientes territoriais revelando por vezes incapacidade de comunicação e participação.

O planeamento estratégico é um processo mais aberto, menos burocrático e normativo, pretende ser mais orientador, onde não existe uma hierarquia muito rígida e intransigente, pressupondo autonomia e a população é chamada a intervir nos processos. Em suma, e segundo Ferreira (2005), a maior diferença entre estes dois modos de se planear é que *enquanto o planeamento territorial convencional se ocupa fundamentalmente dos elementos físicos: usos, infraestruturas e equipamentos, o planeamento estratégico visa definir e realizar um projeto de cidade (região), reforçar a competitividade e melhorar a qualidade de vida. “Projeto de Cidade” unifica diagnósticos, coordena ações públicas e privadas e estabelece o quadro (processo) coerente de mobilização e cooperação dos atores sociais urbanos. É um projeto de futuro para uma cidade ou região e, sobretudo, um contrato de gestão entre atores políticos, económicos*

e sociais para o progresso desse território. Ainda segundo Ferreira (2005), as principais diferenças na sua intervenção são as que se sintetizam na figura 2.

Planeamento Convencional	Planeamento Estratégico
Setorial	Global e Integrado
Físico	Diversas Vertentes
Normativo e Regulador	Processual e Operacional
Extrapolação de tendências	Prospetivo
Tecnocrático	Participativo
Orientado pela Oferta	Orientado pela Procura
Rígido	Flexível

Figura 2- Diferença entre o Planeamento Convencional e o Planeamento Estratégico

Fonte: adaptado de Ferreira, A. F. (2005). Como se faz um plano estratégico – Guia Metodológico. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 139-165

O planeamento estratégico tende a ser mais participativo, procedendo a consultas sobre projetos, mas também fazendo recurso a estratégias participativas, como workshops e debates públicos, usando o espaço digital e a comunicação interativa para disseminar e estimular a participação. Atualmente os processos de planeamentos caracterizam-se por uma hibridação entre estes dois tipos de planeamento, sendo os processos mais abertos e participados.

O modelo de planeamento que tendencialmente se procura praticar em Portugal resulta deste cruzamento sendo que cada vez mais se adota o planeamento estratégico, por ser entendido como um processo que *implica uma recolha alargada de informação, uma exploração de alternativas, e uma ênfase nas implicações futuras das decisões presentes. Pode facilitar a comunicação e a participação, harmonizar interesses e valores divergentes, alimentar ordenadamente, metodicamente a tomada de decisão e a implementação bem-sucedida (...) é um processo que pode ajudar a organização a pensar estrategicamente e a desenvolver estratégias efetivas, a clarificar a direção ou rumo a seguir, a estabelecer prioridades, a tomar decisões no presente à luz de futuras consequências, a desenvolver uma base coerente de atuação, a atuar com o máximo discernimento nas áreas sob o seu controlo, a tomar decisões que abarquem diversos níveis e funções, a melhorar o desempenho organizacional e resolver problemas* (Bryson, 1988: 5).

Na ótica dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT)⁷, este é conhecido como ‘planeamento estratégico territorial’, em que os planos estratégicos territoriais, como refere Carmo (2013: 37) se assumem *como instrumentos de governança territorial que visam responder a necessidades de cooperação e coordenação vertical e horizontal de atores e de políticas e que apelam ao envolvimento e participação da sociedade organizada e dos cidadãos, tendo como matriz de atuação os territórios específicos e como objetivo o desenvolvimento territorial sustentável e coeso, nesses territórios.*

Tendo por base os conceitos apresentados, podemos entender o PROT-OVT enquanto instrumento de desenvolvimento territorial e de natureza estratégica.

1.1. Participação Pública

A participação pública é uma etapa prevista pela legislação nos processos e nos procedimentos dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que assegura a intervenção dos diversos *stakeholders* nos processos administrativos. No vocabulário do ordenamento do território, a participação é entendida *como o processo de informação, consulta e envolvimento do público interessado, bem como das instituições da Administração Pública com competência em áreas específicas* (Ministério do Ambiente, 1999).

Em 1969, a socióloga norte americana Sherry Arnstein aborda pela primeira vez esta temática através de um artigo que escreveu para o *Journal of the American Planning Association* sobre os diferentes níveis de participação da sociedade (conhecido por *A ladder of citizen participation*). Como anteriormente referido, pretendia demonstrar o estágio em que se encontrava a sociedade norte-americana no que respeita à partilha de poder em processos de planeamento participativo. Neste modelo Sherry Arnstein considera que em todas as sociedades existem oito degraus/ níveis de participação (Figura 3).

⁷ Instrumento de Gestão Territorial são todos os documentos reguladores e orientadores (planos e programas) de base territorial, que definem as regras nos processos de planeamento e ordenamento português – o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU).



Figura 3- A escada da participação

Fonte: Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224

Agrupados em três grupos entre cidadãos informados, tokenismo e não participação, como refere a autora (texto adaptado) existem dois grandes grupos de participação: a participação e “não participação”, mas podem ser subdivididos numa escala/escada de oito níveis de participação ajustados de acordo com a intervenção e atuação.

Os degraus inferiores da escada são (1º) Manipulação e (2º) Terapia. Esses dois degraus descrevem os níveis de “não participação” que foi pensada para substituir a participação genuína. O seu objetivo real não é permitir que as pessoas participem no planeamento ou a realização de programas, mas permitir aos detentores de poder “educar” ou “curar” os participantes. Nos degraus 3º (Informar) e 4º (Consulta), o nível de intervenção progride para um nível superior chamado de “tokenismo”, ambos permitindo que quem queira participar/intervir seja ouvido e tenha voz: cidadãos informados (3º) e consultados (4º). Nestas fases os cidadãos podem ouvir e serem ouvidos, mas, no entanto, os seus pontos de vista podem não ser considerados. Quando a participação é restrita a esses níveis, não há acompanhamento e, portanto, nenhuma garantia de mudança de *status quo*. No 5º nível surge o Apaziguamento, sendo simplesmente um nível superior de “tokenismo” porque as regras básicas permitem que se participe, mas mantêm nos detentores de poder a continuação do direito de decisão. Mais acima na escada estão os níveis de poder dos

cidadãos com graus crescentes de influência na tomada de decisão. No topo da escada (terceiro grupo) encontram-se os níveis onde a participação e aceitação desta são tidos em consideração. Na Parceria (6º), é permitido negociar entre o que o cidadão pretende e as ambições e desejos de quem desenha determinado plano ou programa. No nível da Delegação de Poder (7º) e Controle por parte dos Cidadãos (8º), a participação é encarada como uma mais valia onde quem intervém está ao lado de quem participa, porque se procede de acordo com o que é melhor para o território, de acordo com todos os interesses.

Com esta crítica, Sherry Arnstein pretendeu demonstrar que mesmo quando existe participação/intervenção pública, são detetáveis várias tipologias de intervenientes e de processos “participativos”, demonstrando quem realmente tem o poder quando decisões importantes estão a ser tomadas. Neste contexto pertinente e assertivo, importa olhar para os processos de planeamento territorial estratégico e perguntar “quem pode e irá participar?”, “como se faz essa participação?” e “que influencia real terá a participação no desenvolvimento do território?”

Depois da publicação deste artigo, surgiram alguns trabalhos procurando a sua aplicação em diferentes contextos. No entanto, neste relatório destacou-se um, dos autores Robert Silverman e Fung Silverman (2006), que consideram a participação ao longo do processo em vez de ser em determinados períodos, à semelhança do PROT-OVT, onde o processo de participação foi feito desde a sua elaboração até ao seu último relatório de monitorização.

Os degraus da participação, definidos por Arnstein, constituem ainda hoje uma importante “ferramenta” para pensar sobre os processos participativos do planeamento urbano e regional, uma vez que permite ajustar quais os níveis de participação adequados à escala de cada processo e compreender onde e quem detém o poder nos processos de planeamento. Leva ainda a questionar, para um determinado plano territorial, o respetivo processo de participação que pode incluir vários níveis de participação, dependendo dos instrumentos e métodos utilizados nos diferentes momentos, mas também dos *stakeholders* envolvidos, e ainda, dos objetivos que se pretendem atingir.

O processo de participação pública que Arnstein apresentou conduz a uma reflexão crítica: (I) quem pode intervir neste processo (instituições, população, comunidades, organizações não-governamentais, associações de

moradores, etc.); (II) porquê/razão de se participar (o direito e o dever cívico de o fazer, de sermos e ou estarmos informados sobre as medidas que irão ser implementadas no território, de forma a chegar-se à melhor opção para determinada área, local ou sector); (III) quem toma as decisões tenha uma escolha/decisão mais assertiva e de acordo com os interesses da maioria.

A participação política que traduz o envolvimento dos cidadãos, está consagrada na “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, adotada pelas Nações Unidas, em 1948. Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa e o Código do Procedimento Administrativo, concedem aos cidadãos o direito à informação e participação nas decisões administrativas.

No que respeita ao ordenamento do território, a Lei nº 48/98, de 11 de agosto, consagrava o princípio da participação pública, reforçando a consciência cívica através do acesso à informação e participação nas suas diversas fases. Na sequência, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380, de 22 de setembro, de 1999), revisto pelo Decreto-Lei nº 80, de 14 de maio, de 2015, reforça os argumentos de participação dando direito aos cidadãos de participarem na elaboração de planos territoriais. Atualmente os *interessados em participar na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial têm o respaldo da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei nº 31, de 30 de maio de 2014, que regulamenta o direito de informação e participação nos planos* (Brazolli e Delgado, 2015:426).

Assim, além da garantia constitucional, os IGT procuram reforçar e motivar a participação de uma forma ativa nos processos de planeamento, de modo a obter decisões mais satisfatórias e assertivas às necessidades das populações locais. Tomando Sherry Arnstein como referência, cada ‘país’/sociedade encontra-se num determinado patamar/degrau de participação, estando mais próximo da não-participação (degraus inferiores), participação-auscultação (degraus intermédios) ou da participação-negociação (patamares superiores).

1.2. Governança Territorial

Como referido, o termo governança é utilizado para definir formas de governação mais abertas e participadas nas relações de cooperação entre o

Estado e os parceiros económicos e cívicos, incluindo as relações de poder entre *stakeholders*, para determinar como, quando e de que forma é feita a partilha de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de decisões. Tem associados os princípios de abertura, participação e responsabilidade, eficácia e coerência (CE, 2001: 11). Ou seja, passou-se de um modelo de governação centralizado para um modelo mais descentralizado onde algumas competências seriam partilhadas ou passadas para outras entidades. Havendo assim uma progressiva retração do papel do Estado, que deu lugar a mecanismos descentralizados, passando de um processo de planeamento *top-down* para um processo *bottom-up*, ou seja, governança de forma hierárquica, mas com delegação de competências, com uma maior flexibilidade, e a entrada de novos intervenientes.

A governança territorial é um conceito relativamente novo e complexo, reunindo a abordagem baseada no local e a governança multinível. Enquanto componente-chave da eficácia da implementação de políticas públicas, a governança é um elemento essencial no desenho da política territorial devido à crescente interação entre diversos atores que têm a responsabilidade da decisão em diferentes níveis territoriais e entre uma ampla variedade de partes interessadas.

A crescente importância da governança territorial para aumentar a coesão territorial foi abordada no *Livro Verde sobre Coesão Territorial* e desde então, diversos documentos exigem uma abordagem local, territorialmente sensível e integrada de políticas públicas para melhorar o desempenho das ações em todos os níveis e criar sinergias entre diferentes tipos de intervenções políticas (EU, 2015).

O termo governança surge como uma consequência das novas formas de efetuar planeamento, dando importância aos lugares nos processos de decisão territorial, bem como refletindo uma mudança de “governo” para “governança”. O seu principal objetivo centra-se na tomada de decisões que se aproximem da população e dos territórios locais, bem como o seu maior conhecimento e envolvimento. Por conseguinte, a Governança pode ser entendida como a passagem de uma visão política, do Estado interventor e executor primordial, envolvido diretamente nos territórios, atuando de forma verticalizada e

sectorializada, para uma visão mais reguladora, menos interventiva e de parceria com outros atores, o que levou ao aparecimento de novos parceiros nos projetos do Estado (público-privadas ou dentro do próprio sector público).

A governança territorial relata formas e meios estruturados pelos quais as diversas preferências de atores independentes se traduzem em escolhas políticas para transformar a pluralidade de interesses em ações coordenadas no território (EU, 2015).

Devido à sociedade estar globalmente mais informada, diversificada e complexa, a governança territorial pode implicar o acentuar de tensões em torno de distintos interesses e valores que, muitas vezes, implicam contestações e manipulações. Isto acontece sobretudo porque os projetos estavam consolidados e se traziam à apresentação pública. Assim as soluções formais de participação legalmente consagradas para diversos tipos de programas, planos ou projetos, foram sendo crescentemente reconhecidas como limitadas, dando lugar a apelos no sentido da antecipação da participação pública, para fases mais a montante dos processos de planeamento, ou ao longo de todo o processo. Isto permitiria maiores consensos, devolução de poderes e de recursos para níveis mais baixos de decisão política, coesão territorial e avaliação de impactos das visões territoriais.

O envolvimento de atores diversificados (cidadãos, sociedade civil organizada, atores económicos, etc.) e o uso de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão (exemplos: planeamento estratégico, orçamento participativo, Agenda 21 local, júris de cidadãos, etc.) procuram, assim, garantir a adequada representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje (Ferrão, 2010: 132).

O projeto ESPON sobre a *Governance of territorial and Urban policies from the EU to Local Level* (2006), fez um levantamento dos diferentes tipos de governança nas políticas dos sistemas e instrumentos de Gestão Territorial existentes no seio da UE nos anos 90. Este projeto procurou compreender a eficácia, eficiência e as diferenças entre cada um dos países europeus, ou seja, pretendeu fazer uma análise com base na comparação e revisão dos instrumentos utilizados e dos seus *stakeholders*.

Segundo, Wassenhoven (2008), na generalidade dos processos de planeamento territorial existem várias fases e modos de participação: uma fase de participação em que ao se considerar os outros atores tem-se uma perspetiva mais próxima da realidade e mais realista, no entanto este processo é mais frequente (e participado) a nível local do que a nível nacional ou regional.

Mas este processo pode ser enganador, dependendo se a participação decorre na fase de elaboração dos planos ou é simplesmente uma formalidade depois de o plano ter sido finalizado. Estas incluem, por exemplo, iniciativas e instituições, que mantêm uma interação constante entre as autoridades públicas e os cidadãos, ou projetos que envolvem cidadãos desde muito cedo. Sem dúvida, estas diferenças refletem perceções divergentes do significado da participação (Wassenhoven, 2008: 358).

O referido projeto ESPON, que teve em consideração a experiência de cada país, encontrou respostas bastante distintas nos antigos países socialistas, mas também nos da Europa do Sul, que têm pouca experiência em processos de participação pública e de parcerias, apesar das exceções de parceria nos maiores países mediterrânicos com regiões autónomas.

A experiência em participação e formação de parcerias não está relacionada com o carácter constitucional dos países europeus. Estruturas políticas centralizadas, mas democráticas, podem abraçar bem as práticas de governança e mostrar abertura para formas inovadoras de cooperação. Estruturas permanentes que facilitem a participação são essenciais porque tornam a participação uma característica mais regular da governança diária. Da mesma forma, um registo de parceria de sucesso geralmente está ligado à existência anterior de cooperação entre agências governamentais, num sentido vertical ou horizontal. A questão da participação foi central não apenas nas visões nacionais, mas também em vários dos casos estudados produzidos no contexto do projeto ESPON 2.3.2. Em ambos os casos, as conclusões foram semelhantes e bastante decepcionantes. A participação pública é reconhecida como vital, mas ainda é uma meta a ser alcançada. Naturalmente, existem enormes variações em todo território da UE (Wassenhoven, 2008: 359).

Neste sentido, o estudo *Territorial Governance and Cohesion Policy* (EU, 2015) conclui que para fortalecimento da governança territorial requer uma

compreensão geral da cultura de governança nas suas múltiplas facetas, não havendo soluções iguais.

Vale a pena referir que, já em 2001, a União Europeia em *Governança Europeia, Um Livro Branco* (União Europeia, 2001: 5), definia os critérios que cada país deve considerar para uma melhor governança:

- Uma maior participação e uma maior abertura
- Melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados
- Governança global (melhorará o diálogo com os intervenientes governamentais e não governamentais de países terceiros, aquando da elaboração de propostas políticas com dimensão internacional);
- Redefinição das atribuições das instituições.

Os princípios para uma boa governança propostos no *Livro Branco* são cinco: *abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência*. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – Global, europeu, nacional, regional e local. São particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos desafios (União Europeia, 2001: 11).

Mais recentemente, a UE (2015) advoga a necessidade de se entender os contextos culturais da governança, que dependem das condições institucionais, administrativas e legais, bem como aponta para a necessidade de construir capacidade institucional, para que os *stakeholders* possam participar ativamente nos processos de governança territorial.

No caso Português, nos Instrumentos de Gestão territorial (IGT), tem vindo a ser adotado um modelo de governança com uma incidência territorial local e multinível, ou seja, quando se observa a forma como este incide no território é feita com base nos diferentes níveis administrativos existentes no ordenamento do território português: nacional, regional e municipal, bem como o envolvimento dos diferentes sectores de atividade.

No caso do PROT-OVT este já contempla um processo de governança ativa – como referido no *Territorial Governance and Cohesion Policy* (2015) – quando ao longo de todo o seu processo de elaboração, execução e monitorização, participaram os vários sectores de atividade, os diversos

municípios e entidades da sociedade civil, revelando a procura de integração e coordenação entre políticas territoriais e sectoriais. Segundo Farinós Dasi (2008: 13-14, citado em Ferrão, 2010: 134), *a governança territorial pode ser encarada sob dois pontos de vista: como mera aplicação dos princípios de boa governança às políticas territoriais e urbanas ou como um processo de planeamento e de gestão das dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa*. O PROT-OVT enquadra-se neste ponto de vista.

No quadro do sistema de gestão territorial, os PROT são tipificados como instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito regional, e configuram-se como: (I) instrumentos de coordenação das políticas públicas territoriais e sectoriais territorializadas, (II) instrumentos de cooperação entre as várias entidades da administração nacional, regional (de atuação periférica e desconcentrada) e local e (III) instrumentos de concertação de interesses organizados de natureza pública e privada, que têm como objetivo delinear e implementar estratégias de ordenamento e desenvolvimento territorial, partilhadas pelos atores envolvidos e reconhecidas pela sociedade. O modelo de governança utilizado e recomendado no PROT-OVT em vigor (RCM 64-A/2009, de 6 de agosto), alinou-se nesta definição e supôs para o período de execução, uma estrutura formal de controlo, avaliação e gestão do plano (Figura 4). A estrutura proposta no PROT-OVT pretendeu assegurar que as partes interessadas e que haviam colaborado no desenho do plano, se organizassem e se implicassem na execução do mesmo, promovendo ativamente as relações entre a comunidade, os setores económicos locais e os governos central, regional e local, configurando um caso de orientação estratégica com objetivos sociais.

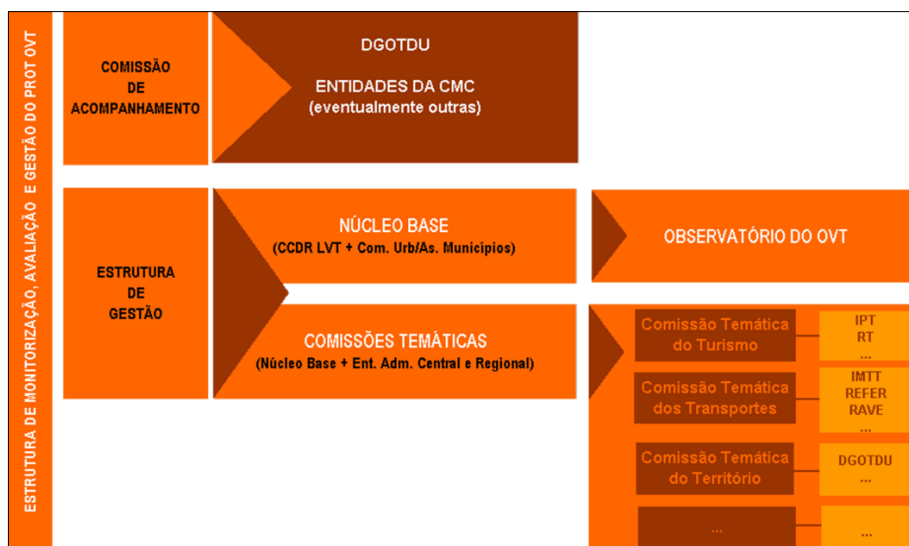


Figura 4- Orgânica da EMAG

Fonte: PROT-OVT, pág. 28

2. Modelo de Governança e Participação Pública Existente nos Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal

As preocupações com a participação da população na tomada de decisão surgem em Portugal com a adesão à União Europeia (UE) onde se abordavam ideias de descentralização, e participação. Por conseguinte *as suas orientações e transformações implementadas vão no sentido de procurar assegurar um processo de governação mais justo, participado e equilibrado, passando da governação para uma governança que assegure um planeamento que reflita os diferentes interesses instalados no território e atinja uma gestão mais equilibrada e promotora da coesão, competitividade e sustentabilidade* (Chamusca, 2010: 44).

A Constituição da República Portuguesa foi alterada em 1997, data em que passa a constar que todo e qualquer cidadão tem o direito à participação, em determinadas ocasiões, nos processos administrativos. Desta forma, assiste-se em Portugal à *transição de um modelo tradicional de Estado Social, caracterizado por procedimentos burocráticos, estruturas rígidas e lógicas de domínio hierárquico, para um modelo de governança, assente em redes de parcerias, na privatização e numa multiplicidade de relações, com aumento das abordagens bottom-up e o Estado cada vez mais relegado a um papel de*

regulador e mediador do processo de desenvolvimento (...). No entanto, a governança territorial, entendida como um mecanismo de negociação para a formulação e implementação de políticas que procurem de forma efetiva o envolvimento dos agentes e das organizações da sociedade civil, além dos técnicos e especialistas governamentais (Chamusca, 2010: 45 in Garcia, 2006)

Apesar de constar na legislação que a sociedade civil pode intervir nos processos de planeamento, não se percebe bem de que forma o pode fazer ou em que moldes. Sabe-se apenas que pode intervir em determinadas etapas do processo e que tem o direito a ser informada das alterações ou revisões ou elaboração de plano ou programa de gestão territorial, o que torna por vezes este processo distante e desinteressante para a população.

No entanto, aquando da realização de alguns programas e planos tentou-se incorporar, o previsto na Lei de Bases Gerais de Políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo, de 1998, que previa a participação cívica. No caso da elaboração do PROT-OVT colocaram-se em prática os conceitos de governança e participação através do envolvimento de todos os sectores e atores de intervenção do território de forma a conjugar e articular os diferentes interesses *que privilegiam a participação e a partilha de responsabilidades, traduzida em formas de ação coletiva e de coordenação de atores, grupos sociais e instituições, que procuram atingir objetivos coletivamente discutidos e definidos, apesar das divergências ou fragmentações que possam existir (Chamusca, 2010: 45 in Bagnasco e Le Galès, 2000).*

Em Portugal na generalidade dos casos, a participação pública é encarada como uma exigência legal, e não como uma mais-valia de um processo de planeamento, o que tem levado ao relato de casos de insucesso, ao nível dos processos participativos. Este insucesso poderá estar relacionado com o contínuo incumprimento das expectativas, sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, deficiente divulgação do processo, enfoque em formatos desadequados aos contextos, bem como, com o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos sem verdadeiro recurso à opinião da população implicada.

Em Portugal é frequente que o processo participativo se associe mais à participação “passiva”, de receção da informação (audiências públicas), do que

à participação “proactiva” (mediação, workshops, fomento de redes, cogestão). O modelo de participação está também muito centrado no processo de discussão do que se irá fazer, e algumas vezes em fases desarticuladas dos processos de execução dos planos/programas, mas é onde as partes interessadas/os *stakeholders* podem dar a sua opinião, o que por um lado pode ser uma mais-valia e por outro, uma barreira.

Capítulo III

Governança e Participação no PROT-OVT

O presente capítulo centra-se no conceito de Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, tendo como ambição perceber como se efetuou o processo de governança, de participação e de acompanhamento e monitorização do PROT-OVT. Encontra-se dividido em quatro pontos: o primeiro ponto explica o que é o PROT, procurando mostrar como se procede à sua elaboração, e procurando compreender como foi realizado o processo de governança e o processo de participação pública no PROT-OVT. No segundo ponto analisa-se a governança e a participação com o PROT-OVT já em vigor. No terceiro ponto a atenção é centrada na sua Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão (EMAG), nomeadamente, na composição e avaliação da EMAG (do processo, e do desempenho). O quarto ponto refere-se à perceção dos intervenientes sobre a governação do PROT-OVT.

1. Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT)

No quadro do sistema de gestão territorial, os PROT são tipificados como instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito regional, e configuram-se como instrumentos de coordenação das políticas públicas territoriais e sectoriais territorialidades. Os PROT são instrumentos de cooperação entre as várias entidades da administração nacional, regional (de atuação periférica e desconcentrada) e local e instrumentos de concertação de interesses organizados de natureza pública e privada, com intuito de delinear e

implementar estratégias de ordenamento e desenvolvimento territorial, partilhadas pelos atores envolvidos e reconhecidas pela sociedade.

Nos termos do RJGT, os PROT têm os seguintes objetivos (artigo 53):

- a) *Desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do programa nacional da política de ordenamento do território, dos programas sectoriais e dos programas especiais;*
- b) *Traduzir, em termos espaciais, os grandes objetivos de desenvolvimento económico e social sustentável à escala regional;*
- c) *Equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intrarregionais;*
- e) *Servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração dos programas e dos planos intermunicipais e dos planos municipais;*
- f) *Estabelecer, a nível regional, as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, as suas prioridades e a respetiva programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos comunitários e nacionais.*

As competências relativas aos programas regionais de ordenamento do território são exercidas pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. No caso da Região de Lisboa e Vale do Tejo, estão em vigor dois Planos Regionais de Ordenamento de Território, elaborados ao abrigo da anterior Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 48/1998, de 11 de agosto) e do anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL 380/1999, de 22 de setembro):

- o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, e
- o Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2009 ⁸.

Por outro lado, a obrigação dos PROT de promoverem a harmonização e a graduação seletiva de interesses públicos múltiplos (gerais, setoriais, nacionais e

⁸ Retirado de <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/planos-regionais-de-o-do-territorio-prot/450.htm>

locais) e por vezes antagónicos, conduz-nos a uma ideia de formação do interesse público que está, também, no cerne do conceito de governança. Tendo em conta alguns aprofundamentos teóricos de autores que se têm dedicado ao tema da governança e do ordenamento do território consideramos de citar duas referências que, na nossa ótica ilustram o espírito da lei em vigor: *O valor público é construído coletivamente por meio da discussão e da deliberação, envolvendo membros eleitos e não eleitos das estruturas de governo e outros atores-chave* (Stocker, 2008: 32); *“Nesta (...) ótica valorizadora da pluralidade de valores, o interesse público deve ser o resultado do trabalho de vários stakeholders, no contexto de modelos participados de governança, e não um valor definido unilateralmente pelo Estado* (Ferrão, 2011: 48 - XIII Coloquio Ibérico de Geografia).

2. Processo de Elaboração do PROT-OVT

O Plano Regional de Ordenamento Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT), surge com Resolução de Conselho de Ministros (RCM) nº 30/2006, de 23 de março, que determinou a sua elaboração, pela Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), sublinhando-se que esta região tem um território de *acentuada polarização metropolitana, encerrando, simultaneamente, uma grande diversidade interna refletida em unidades sub-regionais bem definidas nas suas características próprias e detentoras de fortes identidades territoriais, económicas e socioculturais* (Resolução do Conselho de Ministros nº30/2006, de 23 de março). Contudo a Resolução também considera que a região tem um grande potencial, quer nos seus recursos endógenos, quer na sua localização e proximidade a Lisboa; e que poderiam e deveriam ser explorados e aproveitados de modo sustentável.

A RCM ainda definiu as estratégias a adotar, articulando-se com os fundos europeus (2007-2013 e, posteriormente, 2014-2020), e com os restantes planos e programas vigentes (discriminados em anexo), que se relacionem diretamente com esta Região. Na RCM considera-se *da maior oportunidade e premência a elaboração de um plano regional de ordenamento do território para a área das unidades territoriais do Oeste e do Vale do Tejo (Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo), o qual, estabelecendo a devida articulação com o PROT em vigor para a Área Metropolitana*

de Lisboa e com as iniciativas de planeamento das regiões do Centro e do Alentejo e no quadro das orientações do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, defina a estratégia, as opções de desenvolvimento e o modelo de organização territorial das mencionadas sub-regiões, detendo os seguintes objetivos:

- Definir as opções estratégicas de base territorial para o desenvolvimento do Oeste e Vale do Tejo, contemplando, designadamente:

- A concretização das opções constantes dos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, no respeito pelos princípios gerais da coesão, da equidade, da competitividade, da sustentabilidade dos recursos naturais e da qualificação ambiental, urbanística e paisagística do território;*
- A inserção destes territórios nas dinâmicas de afirmação da região de Lisboa e Vale do Tejo no contexto das grandes regiões capitais europeias e de valorização do seu potencial de interface entre a Europa e o mundo;*
- A integração, do ponto de vista estratégico, funcional e territorial, do novo aeroporto de Lisboa, enquanto plataforma de mobilidade e motor de desenvolvimento da atividade económica e social, numa perspetiva de afirmação, valorização e estruturação do conjunto da região; O desenvolvimento das atividades logísticas e o reforço dos fatores de atração e acolhimento de atividades empresariais, da indústria ou dos serviços ;A preservação da competitividade da agricultura e das explorações agrícolas;*
- A definição de um modelo sustentável de desenvolvimento turístico que tire partido das singulares condições naturais do Oeste, do Tejo requalificado e da rede urbana valorizada;*

- Definir o modelo de organização do território regional, tendo em conta as necessidades do território em causa.

O PROT-OVT incide territorialmente sobre os municípios de Abrantes, Alcanena, Alcobaça, Alenquer, Almeirim, Alpiarça, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Benavente, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Ourém, Peniche, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Sobral de

Monte Agraço, Tomar, Torres Novas, Torres Vedras e Vila Nova da Barquinha (Figura 5).

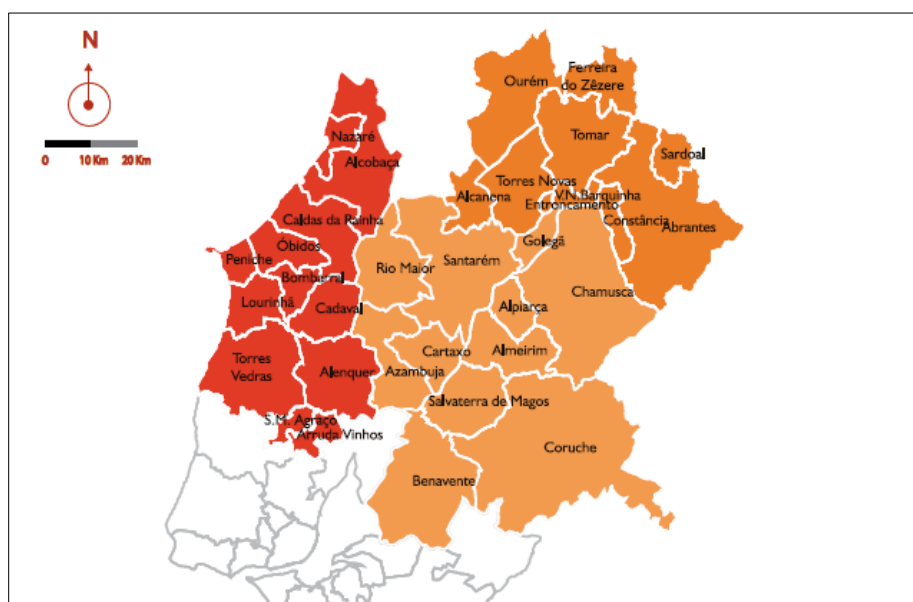


Figura 5- Área de intervenção do PROT-OVT

Fonte: CCCDR-LVT.PT

Pela primeira vez em Portugal, na história da elaboração dos PROT, foi definida uma estrutura de acompanhamento de implementação do Plano, denominada de EMAG (Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão). A EMAG tem como missão: *assegurar a execução do PROT-OVT em condições de alcançar os objetivos e resultados nele previstos, num processo de participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos, económicos, sociais e culturais regionais*⁹.

No capítulo dedicado à “Governança Ativa” do PROT-OVT (2009: 206), refere-se que *a afirmação de uma nova forma de gestão implica partilha de responsabilidades entre a administração pública, central e local, e as outras entidades envolvidas. Se, por um lado, este tipo de organização beneficia de uma aproximação significativa da sociedade civil às instituições, reforçando a legitimidade e a eficácia das políticas territoriais, por outro lado, aumenta a visibilidade e os valores das políticas de ordenamento do território e, sobretudo, a coordenação entre políticas sectoriais com incidência espacial, bem como entre estas e as políticas de base*

⁹ Retirado do Regulamento de Organização e Funcionamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo.

territorial. Apesar de referir a marcada presença da matriz funcionalista do planeamento em Portugal, o PROT-OVT, definindo normas orientadoras, em vez de um regulamento, quer no seu processo de elaboração, participado e concertado, proporciona as condições apropriadas para um sistema de gestão mais aberto e eficaz na sua aplicação.

Considerando que as relações de proximidade e a legitimidade são decisivas para um eficaz modelo de governança, o PROT-OVT assume que a passagem da conceção do Plano à realização das suas prioridades, exige uma nova modalidade e estrutura de concertação, decisão e monitorização para garantir a sua própria eficácia. O PROT-OVT não foi apenas inovador com a proposta de criação de uma estrutura de governança plasmada na EMAG, mas também na sua conceção e desenho, ao serem ouvidos os diferentes atores que intervêm no território, setores de atividade, câmaras municipais, comunidades intermunicipais, ONG; e como previsto no RJIT o PROT-OVT consegue implementá-la no terreno.

Neste contexto, importa compreender como se chegou à definição da EMAG. Como determina o artigo 56.º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, a elaboração do PROT deve ser acompanhada por uma Comissão Consultiva integrada por representantes das entidades e serviços da administração direta e indireta do Estado que assegurem a prossecução dos interesses públicos relevantes, designadamente, em matéria de ordenamento do território, ambiente, conservação da natureza, habitação, economia, agricultura, florestas, obras públicas, transportes, comunicações, educação, saúde, segurança, proteção civil, desporto, cultura, dos municípios abrangidos, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais.

A RCM n.º 30/2006, que determinou a elaboração do PROT-OVT integrou esta recomendação e determinou *que a Comissão Mista de Coordenação (CMC) acompanharia a elaboração daquele Plano e seria composta pelas seguintes entidades:*

- *Três representantes do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, incluindo um representante da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, que presidirá*
- *Um representante do Ministério da Administração Interna;*
- *Um representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública*
- *Um representante do Ministério da Defesa Nacional;*
- *Um representante do Ministério da Justiça;*
- *Três representantes do Ministério da Economia e da Inovação;*
- *Três representantes do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;*

- *Dois representantes do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;*
- *Um representante do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;*
- *Um representante do Ministério da Saúde;*
- *Um representante do Ministério da Educação;*
- *Um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;*
- *Dois representantes do Ministério da Cultura;*
- *Um representante de cada um dos municípios abrangidos; e ainda por*
- *Um representante do Conselho da Região;*
- *Um representante de cada uma das áreas metropolitanas abrangidas;*
- *Um representante da Grande Área Metropolitana de Lisboa;*
- *Um representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;*
- *Um representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;*
- *Um representante do Instituto do Desporto de Portugal;*
- *Um representante da RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S. A.*
- *Um representante da REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P.;*
- *Um representante da EP - Estradas de Portugal, E. P. E.*
- *Um Representante da REN - Rede Elétrica Nacional, S. A.;*
- *Um representante do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, I. P.;*
- *Um representante do NAER - Novo Aeroporto, S. A.;*
- *Um representante da Associação Nacional de Transportes Públicos Rodoviários de Mercadorias (ANTRAM);*
- *Um representante da Associação Nacional dos Transportadores de Pesados de Passageiros (ANTROP);*
- *Um representante da Região de Turismo do Oeste;*
- *Um representante da Região de Turismo Leiria/Fátima;*
- *Um representante da Região de Turismo do Ribatejo;*
- *Um representante da Região de Turismo dos Templários;*
- *Um representante das associações regionais de empresários do sector do turismo ou, quando não existam, um representante designado pelas associações nacionais de empresários do mesmo sector;*
- *Um representante da Associação de Agricultores do Oeste;*
- *Um representante da Associação de Comércio e Indústria da Região Oeste (ACIRO);*
- *Um representante da Associação Industrial da Região Oeste (AIRO);*
- *Um representante da Associação Empresarial da Região de Lisboa (AERLIS);*
- *Um representante da Agência de Desenvolvimento do Oeste (ADRO);*
- *Um representante do Núcleo Empresarial da Região de Leiria (NERLEI);*
- *Um representante do Núcleo Empresarial da Região de Santarém (NERSANT);*
- *Um representante da Associação de Agricultores do Ribatejo;*
- *Um representante da Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte (ADIRN);*
- *Um representante da Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Interior (TAGUS);*
- *Um representante dos institutos politécnicos sediados na região, a indicar pelo respetivo conselho coordenador;*
- *Dois representantes das associações culturais e sociais ou de desenvolvimento local da região;*
- *Três representantes das associações locais de defesa do ambiente, devendo estar representadas as três sub-regiões - Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.*

O funcionamento da CMC foi definido por um regulamento interno, aprovado no seio da comissão, o qual estabeleceu as normas de funcionamento, designadamente no que se refere à periodicidade e ao modo de convocação das reuniões e à elaboração das atas. Ao longo do processo de elaboração do PROT

foram realizadas 11 reuniões da CMC, em diferentes locais da região de modo a aproximar os intervenientes no processo da realidade territorial.

3. Governança Ativa do PROT-OVT

Como referido, as políticas e os processos de planeamento têm vindo a sofrer alterações, de forma a serem mais ajustáveis e flexíveis às mudanças diárias que ocorrem nos processos de gestão territorial e na realidade quotidiana, independentemente da escala de ação. Em resposta a estas dinâmicas, o planeamento tende a apresentar um menor grau de detalhe na componente normativa evoluindo para uma gestão processual participada pela Administração, atores económicos e sociais. (CCDR-LVT, 2009: 207).

Por isso, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial entendeu que os planos e programas regionais deviam ser mais flexíveis e menos normativos em vez de regulamentares e reguladores, por isso o PROT-OVT, definiu normas orientadoras, que no seu processo de elaboração, participado e concertado, proporciona as condições apropriadas para um sistema de gestão mais aberto e eficaz na sua aplicação (CCDR-LVT, 2009: 207).

Foi neste contexto que a equipa de coordenação do PROT-OVT pretendeu que este se tornasse um plano orientador, indo ao encontro do definido no RJIGT, de modo a ultrapassar a rigidez do sistema de planeamento territorial que, por vezes, se torna muito técnico e pouco concreto das suas ações.

O PROT-OVT ainda procurou conciliar no território do Oeste e Vale do Tejo a *atuação de uma multiplicidade de sectores com prioridades, meios, competências e estruturas diferenciadas, refletindo, não poucas vezes, a descoordenação de metas e de objetivos, mas também, novos dinamismos e capacidades de iniciativa dos atores locais e regionais* (CCDR-LVT, 2009: 207). A concretização da Visão e do Modelo Territorial expressos no plano dependeu da cooperação e articulação entre as diversas entidades da administração pública, e outras entidades com responsabilidades e interesses regionais. Instituiu-se *uma nova cultura de sociedade e de democracia participativa para assegurar os objetivos estratégicos do ordenamento do Oeste e Vale do Tejo*. A

prosseção da Visão requer um sistema de atores regionais atuantes na concertação estratégica de base territorial, que deve explorar novas formas de organização, beneficiando de uma maior aproximação dos cidadãos às instituições, reforçando a eficácia das políticas e afirmando os valores de uma cultura de ordenamento do território assim contribuindo, decisivamente, para o sistema de governança regional. (CCDR-LVT, 2009: 207).

O modelo de governança vigente no RJIGT, ainda menciona que todos os planos e programas de abrangência territorial devem ser acompanhados por um processo de acompanhamento e monitorização de modo a garantir a sua eficácia e implementação. Por isso, a CCDR-LVT através do PROT propôs a criação da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão (EMAG) que tem como finalidade fazer o acompanhamento do seu processo de implementação.

Em suma o processo de governança do PROT-OVT foi uma das primeiras experiências realizadas com este modelo, mas foi um dos poucos a ter sucesso, e a ser visto atualmente como um exemplo de modelo de governança ativa.

Este novo modelo de governança, fez com que fosse a chave do seu sucesso: *a afirmação desta nova forma de gestão implica partilha de responsabilidades entre a administração pública, central e local, e as outras entidades envolvidas. Se, por um lado, este tipo de organização beneficia de uma aproximação significativa da sociedade civil às instituições, reforçando a legitimidade e a eficácia das políticas territoriais, por outro lado, aumenta a visibilidade e os valores das políticas de ordenamento do território e, sobretudo, a coordenação entre políticas sectoriais com incidência espacial, bem como entre estas e as políticas de base territorial (CCDR-LVT, 2009: 207).*

4. Participação Pública no PROT-OVT (elaboração e discussão)

Neste subcapítulo é analisado o resultado do processo de discussão pública referente ao PROT-OVT, sendo que, quer a elaboração quer a aprovação do PROT-OVT, foram amplamente participadas pelos *stakeholders* regionais e locais e pelas respetivas entidades da administração autárquica e central.

O processo de participação foi organizado de modo a garantir audição e participação efetivas ao longo de todo o percurso de elaboração e aprovação, não se limitando à discussão pública final. Para o efeito foi elaborado um Plano de Comunicação com os seguintes objetivos:

- *Dar a conhecer o PROT, adequando a mensagem aos diferentes públicos-alvo;*
- *Contribuir para a operacionalização do processo de elaboração do PROT e respetiva participação pública;*
- *Contribuir para a divulgação do plano com vista à sua interiorização, por parte dos atores regionais, enquanto documento estratégico orientador” (CCDR-LVT, 2008: 3).*

Como anteriormente mencionado, a Comissão Mista de Coordenação (CMC) do PROT que trabalhou em conjunto ao longo de dois anos, era constituída por 86 entidades (da administração central e local, associação e atores regionais que representavam os diversos sectores e os seus interesses); ao todo reuniram-se onze vezes ao longo de dois anos. Esta entidade foi a responsável pelo acompanhamento da elaboração do PROT.

De forma a tornar este processo de participação mais direcionado e eficiente, já que a CMC era constituída por um conjunto muito alargado de entidades, a CCDR-LVT estimulou a subdivisão da CMC em cinco subcomissões agrupadas por sectores de intervenção no território (lista de sessões de trabalho no anexo 1).

- 1) Subcomissão 1 – Defesa, Segurança e Proteção Civil
- 2) Subcomissão 2 – Questões Económicas
- 3) Subcomissão 3 - Potencial Humano e equipamentos sociais
- 4) Subcomissão 4 – Valorização Territorial
- 5) Subcomissão 5 – Património Natural e Cultural

Para além destas, também foram realizadas outras reuniões de articulação bilateral com os sectores, nomeadamente com a agricultura, transportes e turismo; bem como atores regionais, como associações de desenvolvimento regional e associações empresariais e económicas; reuniões com as Comunidades Urbanas/ e Associações de Municípios. Ao longo do processo, até à aprovação do PROT-OVT foram realizadas 58 reuniões, com o

requisito de serem reuniões descentralizadas, pelo que foram realizadas reuniões em 32 dos 33 concelhos do Oeste e Vale do Tejo, (cfr. Anexo 1). Pretendeu-se assim aproximar o PROT dos municípios e em particular despertar os serviços técnicos das autarquias para a importância do Plano como elemento orientador do Planeamento Municipal (CCDR-LVT, 2008, pág. 3).

Por forma a facilitar a organização e disponibilização de toda a documentação referente ao processo de elaboração do PROT foi criada uma plataforma digital destinada exclusivamente para apoiar a elaboração do plano, onde as entidades colaboradoras disponibilizavam informação, trocavam ideias, protestos, sugestões, notícias, comentários, documentos, etc. (Queirós, 2009).

A plataforma permitia a disponibilização *imediata de documentos a todas as entidades, a notificação da disponibilização de novos elementos, a possibilidade de interação e a elaboração de convocatórias para reuniões são algumas das muitas potencialidades e serviços da Plataforma* (CCDR-LVT, 2008: 6). Para a discussão pública foi criado um módulo da Plataforma através do qual ficou disponível a qualquer pessoa o acesso aos elementos do PROT-OVT e a possibilidade de submeter *online* os seus comentários sobre os diversos documentos que integravam a proposta de PROT (CCDR-LVT, 2008).

As sessões onde as populações podiam participar (sessões públicas) realizaram-se uma por sub-região, onde estiveram presentes os autarcas, técnicos da área do planeamento, representantes de interesses económicos, e a população residente. As principais questões e temáticas abordadas em cada uma das sessões públicas, estão sistematizadas no Quadro 1, destacando-se na coluna à direita os contributos que vieram a suscitar alterações nos documentos colocados a discussão pública (CCDR-LVT, 2008: 11).

A discussão pública do PROT foi considerada um sucesso devido aos elevados níveis de participação. Em alguns pontos as participações contribuíram para melhorar o conteúdo do plano, através da ponderação dos cerca de 51 contributos recebidos (anexo 3, do Relatório da Discussão Pública, págs. 100 a 103).

No processo de discussão pública há que destacar ainda que foi solicitado parecer externo a três universidades: Universidade do Algarve, Universidade de Aveiro e Universidade Nova de Lisboa que apresentaram um parecer positivo e favorável, felicitando pelo modelo utilizado. A Universidade de Aveiro ainda sublinhou que o sistema de governança territorial e a criação da EMAG, conferem uma inovação no planeamento territorial em Portugal, dado que a prática de monitorização não é comum. O parecer desta Universidade alertava, contudo, para a insuficiência capacidade de execução conferida à EMAG.

Quadro 1- Sessões públicas: síntese de temas e contributos

Sessão	Temas Abordados	Contributos Que Suscitaram Alterações Aos Documentos
Abrantes	Articulações intrarregionais Atividades Económicas Turismo e Cultura Programa de Execução Vinculação do Plano	Programa de Execução – questionada a ausência da referência da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes (ESTA)
Bombarral	Mobilidade Incompatibilidades PROT/ PDM Sistema Urbano Edificação Dispersa Relação PROT/ POOC Turismo e Lazer ERPVA Relações inter-regionais	Transportes – relativamente à ligação ferroviária da Linha do Oeste à Linha do Norte com prolongamento até ao novo aeroporto de Lisboa, foi referido que o traçado paralelo à A15, se apresenta como concorrência entre o modo ferro e rodoviário, considerando-se que essa ligação deveria ser estabelecida mais a norte ligando a Nazaré, Marinha Grande, e as suas indústrias à linha do Norte com escoamento de mercadorias
Chamusca	Programa de Execução Turismo Novo Aeroporto de Lisboa Rede Urbana/Sistema Urbano	Sistema Urbano – realçada a ausência da identificação de um subsistema para a Lezíria do Tejo
Santarém	Programa de Execução Estrutura de Monitorização Equipamento Sociais Atividades Económicas Vinculação do Plano Turismo e Cultura Sistema Urbano	Turismo e Cultura – reforço da importância dos Centros Históricos na estratégia do Plano
Alcobaça	Transportes Construção Dispersa Turismo e Lazer Litoral	Transportes - solução ferroviária para alguns territórios, nomeadamente Alcobaça, Benedita e Pataias, fazendo ligação à linha do Oeste

Fonte: CCDR-LVT, 2008, pág. 11 do Relatório da Discussão Pública

5. PROT-OVT em Vigor

O PROT-OVT é publicado e entra em vigor em 2009, através da RCM 64-A/2009. O Plano é composto por três volumes: Volume I – Plano (documento fundamental, publicado em Diário da República); Volume II – Relatório Ambiental; e Volume III – Relatório (com informação que acompanha o plano: Diagnóstico Estratégico, Relatórios Sectoriais de Caracterização e Diagnóstico e o Programa de Execução e Financiamento que lista as ações, investimentos e projetos estruturantes (a análise do primeiro volume será realizada na tabela seguinte).

O PROT-OVT divide-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo de carácter introdutório onde está contemplado o enquadramento legal, institucional e estratégico no âmbito territorial e elucida o conteúdo material e documental.

O segundo capítulo apresenta a síntese do diagnóstico (através de uma análise SWOT, onde se fez levantamentos dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças), os cenários de desenvolvimento possíveis para a região, e a visão, que traduz a ambição da região a longo prazo, fundamentada pelas análises de natureza estratégica e prospetiva e explicitada num número restrito de objetivos de desenvolvimento regional.

O terceiro capítulo estabelece e define Opções Estratégicas de Base Territorial, onde são definidos os eixos estratégicos tendo como base as 13 opções para o desenvolvimento do território definidas no Programa Nacional da Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), no horizonte 2020. A região adota uma abordagem holística propondo um modelo de desenvolvimento e de estrutura territorial que acrescente uma qualidade de vida, coesão e competitividade que serão estruturados em quatro eixos estratégicos que serão realizados através de objetivos estratégicos.

No quarto capítulo são definidas as normas orientadoras para o desenvolvimento regional, estabelecendo normas gerais, normas específicas de carácter setorial e normas específicas de carácter territorial tendo presente as especificidades das unidades territoriais definidas no PROT.

O quinto e último capítulo, refere-se ao sistema de monitorização e avaliação e gestão, ou seja, à abordagem do tema da governança ativa, fundamental para ultrapassar a rigidez do sistema de planeamento, qual vai ser

a estrutura de acompanhamento de implementação do PROT-OVT e definição do sistema de indicadores. Sistematiza-se no Quadro 3 o conteúdo do PROT-OVT.

Quadro 2- Síntese do PROT-OVT

Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo	
Legislação de Referência	Em termos jurídicos o PROT-OVT é enquadrado pela Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, nomeadamente o seu artigo 31.º, e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, designadamente nos artigos 51.º a 59.º.
Despacho de Elaboração	A Resolução de Conselho de Ministros n.º 30/2006, de 23 de Março, determinou a elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo. Esta resolução estabelece o ponto de partida para a definição da visão, objetivos estratégicos e modelo de desenvolvimento territorial para a região. A RCM, no seu n.º 2, salienta que o PROT-OVT deve contemplar: a) A concretização das opções constantes dos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, no respeito pelos princípios gerais da coesão, da equidade, da competitividade, da sustentabilidade dos recursos naturais e da qualificação ambiental, urbanística e paisagística do território; b) A inserção destes territórios nas dinâmicas de afirmação da região de Lisboa e Vale do Tejo no contexto das grandes regiões capitais europeias e de valorização do seu potencial de interface entre a Europa e o mundo; c) A integração, do ponto de vista estratégico, funcional e territorial, do novo aeroporto de Lisboa, enquanto plataforma de mobilidade e motor de desenvolvimento da atividade económica e social, numa perspetiva de afirmação, valorização e estruturação do conjunto da região; d) O desenvolvimento das atividades logísticas e o reforço dos fatores de atração e acolhimento de atividades empresariais, da indústria ou dos serviços;
Conteúdo documental do PROT	O PROT é composto por um Plano (Volume I), Relatório Ambiental (Volume II), um Relatório (Volume III) que inclui a informação de base e elementos com interesse para a compreensão do PROT, designadamente: • I) Os relatórios sectoriais de Caracterização e Diagnóstico (Parte I) com o aprofundamento das estratégias sectoriais e respetivos textos descritivos e justificações; • II) O Diagnóstico Estratégico Síntese e os Cenários prospetivos (Parte II); e • III) O Programa de Execução e Financiamento (Parte III) que lista as ações, investimentos e projetos estruturantes.
Conteúdo Material do PROT	O PROT-OVT aborda e trata as seguintes temáticas: a) A estrutura regional do sistema urbano; b) A estrutura regional das redes, infraestruturas e equipamentos de interesse regional; c) Os objetivos e princípios assumidos ao nível regional para a localização das atividades e dos grandes investimentos públicos; d) As medidas de articulação, ao nível regional, das políticas definidas no PNPT e planos sectoriais, bem como das políticas de relevância regional contidas nos planos intermunicipais e PMOT; e) A política regional em matéria ambiental, bem como a receção, ao nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos planos especiais de ordenamento do território;
Objetivos	Tendo em consideração as Orientações para a elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial, definidas no PNPT, e as Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT, foram cumpridos os seguintes objetivos: a) Desenvolver, no âmbito regional, as opções do PNPT e dos planos sectoriais; b) Traduzir, em termos espaciais, os grandes objetivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulado no plano de desenvolvimento regional; c) Definir medidas e intervenções com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intrarregionais; d) Servir de quadro de referência para a elaboração dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território.

<p>Funções</p>	<p>Tendo em consideração as Orientações para a elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial, definidas no PNPT, e as Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT, cumpria ao PROT-OVT as seguintes funções:</p> <p>a) Definir diretrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas;</p> <p>b) Promover a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções; e</p> <p>c) Orientar a elaboração dos respetivos PMOT abrangidos.</p>
<p>Âmbito Territorial</p>	<p>Segundo a RCM n.º 30/2006, de 23 de março, o âmbito territorial do PROT do Oeste e Vale do Tejo inclui os municípios de Abrantes, Alcanena, Alcobaça, Alenquer, Almeirim, Alpiarça, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Benavente, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Ourém, Peniche, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Sobral de Monte Agraço, Tomar, Torres Novas, Torres Vedras e Vila Nova da Barquinha. Assim, dando cumprimento a esta orientação, o PROT-OVT abrange as NUTS III Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.</p>
<p>Visão Estratégica</p>	<p>A visão estratégica para a região foi desenvolvida através de uma análise SWOT, onde foram enumerados os Pontos Fortes (qualidade paisagística, sistemas agrícolas, etc.; a proximidade à Área Metropolitana (AML) e as diversas infraestruturas existentes) e os Pontos Fracos (envelhecimento da população, défice de iniciativa empresarial, défice de um instrumento regional que faça a charneira entre o nível central e local.) e as suas Oportunidades (existência de recursos, crescimento especulativo da população, boas acessibilidades rodoviárias e proximidade à AML) e ameaças (Despovoamento territorial, riscos geomorfológicos, poluição. Falta de competitividade, e grande dependência da população).</p> <p>De forma a colmatar as falhas levantadas na análise SWOT o PROT define uma visão estratégica com o horizonte em 2020 onde se pretendia que esta região fosse uma Região com: 'a) <i>Excelência dos seus diversificados sistemas naturais e patrimoniais, paisagens e culturas;</i> levando à procura turística e por outro lado criando áreas protegidas e mais área verde.</p> <p>b) <i>Recursos humanos, científicos e organizacionais qualificados;</i></p> <p>c) <i>Reforçadas acessibilidades e conexões que lhe conferem uma nova centralidade nacional e relevância internacional;</i></p> <p>d) <i>Atividades agrícolas, florestais, industriais, centros logísticos e serviços com elevado grau de inovação, tecnologia e conhecimento;</i></p> <p>e) <i>Fixação de novos residentes e talentos, relevantes eventos culturais e de lazer, e ainda, elevado número de visitantes.'</i></p> <p>De forma a apoiar a definição dos objetivos estratégicos e modelo territorial foram criados três cenários de desenvolvimento, através da <i>análise de macro enquadramento com variáveis em que a região não tem capacidade de controlo ou influência, mas cuja evolução é determinante para o seu futuro e do ambiente contextual (a Região tem um certo grau de controlo, mas em que podem existir incertezas quanto à atuação mais conveniente, constituindo estas a base para a tomada de "Opções Estratégicas" pág.28 do PROT), ' Na construção dos cenários sobre o Oeste e Vale do Tejo foram assim encontradas três incertezas cruciais que deram origem a outros tantos eixos de contrastação:</i></p> <p>a) <i>Eixo 1: A dinâmica de atividades que dominará a Região no seu conjunto e o seu papel crucial no enriquecimento funcional de cidades da Região, condição para que se assista a um reforço do policentrismo na Região de Lisboa e Vale do Tejo tomada no seu conjunto; os critérios fundamentais para diferenciar a dinâmica de atividades são a intensidade de qualificações que exigem e a sua orientação para a exportação de bens e serviços (reforço da internacionalização da economia da Região);</i></p> <p>b) <i>Eixo 2: A importância que for dada às questões de sustentabilidade na organização do território, quer no que respeita ao modo como for conservado o potencial agrícola da região, quer ao modo como for encarado o desenvolvimento do espaço rural, condição para a compatibilização das profundas diferenças entre o Oeste, a Lezíria do Tejo e do Médio Tejo, quer ainda quanto ao modo como as questões de sustentabilidade influenciarem o desenvolvimento urbano;</i> c) <i>Eixo 3: O modo como for concretizado a nova relação entre a organização territorial da Área Metropolitana de Lisboa e o Oeste e Vale do Tejo, em consequências das decisões de localização de grandes infraestruturas de âmbito nacional e metropolitano, associadas à decisão de localização do Novo Aeroporto de Lisboa no Campo de Tiro de Alcochete. Pág. 29 do PROT)</i></p>

Eixos Estratégicos	Tendo em consideração 13 Opções para o desenvolvimento do Território definidas no PNPOT e a visão estratégica definida para o horizonte 2020, o PROT define 4 eixos estratégicos: Eixo Estratégico 1: Ganhar a aposta da inovação, competitividade e internacionalização; Eixo Estratégico 2: Potenciar as vocações territoriais num quadro de sustentabilidade ambiental; Eixo Estratégico 3: Concretizar a visão policêntrica e valorizar a qualidade de vida urbana; Eixo Estratégico 4: Descobrir as novas ruralidades. Cada um dos eixos de tem objetivos a cumprir que irão informar o desenho do modelo territorial
Modelo Territorial	Promove o incremento da conectividade entre centros urbanos, bem como a integração em rede das suas infraestruturas e serviços, etc. define três sistemas estruturantes (sistema urbano e de competitividade, o sistema ambiental é traduzido no modelo territorial pela Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental e o sistema de mobilidade).
Normas e Orientações	Estabelecem as orientações e as diretrizes a adotar e a desenvolver. Dividem-se em Normas de aplicação direta, de natureza imperativa e cumprimento obrigatório, cujo conteúdo remete para a aplicação de regimes legais ou regulamentos pré-existentes e externos ao PROT-OVT; b) Orientações, que estabelecem recomendações e um quadro de referência para a ação dos agentes públicos envolvidos na aplicação do PROT, obrigando as entidades responsáveis pelos atos administrativos a fundamentar a decisão aprovada, sempre que não respeite as orientações deste PROT; e c) Diretrizes, de natureza dispositiva e cujo conteúdo remete para a aplicação através dos IGT ou de instrumentos de política pública de responsabilidade de outras entidades. PROT-OVT.
Sistema de Monitorização Avaliação e Gestão: Sistema de Indicadores	Tendo em conta o tema do estágio e de investigação, este é um ponto fulcral neste relatório pelo que irá ser desenvolvidos nos parágrafos seguintes e nos pontos seguintes. No entanto, importa aqui destacar que a monitorização do PROT seria apoiada na análise de indicadores. Existem duas tipologias de indicadores presentes na monitorização do plano. Indicadores de realização onde se verifica o que já foi implementado, e os indicadores de resultado onde se verifica qual o resultado da implementação das opções e ações do plano. Foram escolhidos 84 indicadores tendo em consideração as especificidades de cada um destes territórios bem como a existência de dados por forma a permitir efetuar análises comparativas.

Fonte: Elaboração própria

Em suma, o PROT-OVT pretendeu *constituir uma oportunidade para criar um fórum de carácter intersectorial e interinstitucional, através do qual a concertação seja assumida desde a fase inicial como um processo contínuo do qual deverá resultar a co-integração de políticas setoriais e territoriais aplicadas à região* (PNPOT, 2007: 232). Para alcançar estes objetivos, o PROT-OVT concebeu um modelo de interlocução centrado na criação da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão (EMAG), que aproveita a experiência das entidades e atores envolvidos na elaboração do plano, convocando-os para integrarem, na fase seguinte, da implementação, um conjunto de plataformas de diálogo e concertação estratégica de base territorial, que visam operacionalizar uma governação territorial participativa e cooperante, baseada em parcerias e redes organizadas de trabalho por matérias e objetivos. A EMAG *visa assegurar a execução do PROT-OVT em condições de alcançar os objetivos e resultados*

previstos no plano, num processo de participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos económicos, sociais e culturais” (RCM 64-A, 2009).

6. Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão do PROT

A Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão (EMAG) foi criada no âmbito da elaboração do PROT-OVT (a partir do modelo de participação das entidades da CMC que assumira protagonismo no seu processo de elaboração), com o intuito de acompanhar a implementação do PROT, tendo a seguinte missão: *assegurar a execução do PROT-OVT* em condições de alcançar os objetivos e resultados neles previstos, num processo de participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos, económicos, sociais e culturais regionais.

A EMAG tem atribuídas as seguintes funções:

- Recolher, tratar e divulgar a informação referente à evolução do território bem como à evolução da execução do plano;
- Analisar e corrigir eventuais desvios;
- Dinamizar relações entre os diferentes atores (comunidade, instituições regionais e locais e a administração central);
- Monitorizar e aferir a avaliação e concretização das capacidades de alojamento atribuídas a cada NUTS III em conformidade com o RJIGT.

6.1. Composição da EMAG

A EMAG é composta por três órgãos: a Comissão de Acompanhamento; a Estrutura de Gestão; e o Observatório, como ilustra a Figura 6.

A Comissão de Acompanhamento (CA), baseada na Comissão Mista de Coordenação que acompanhou a elaboração do PROT, é presidida pela DGOTDU (atualmente denominada DGT) e composta por 69 entidades, da Administração Setorial, Comunidades Intermunicipais, Câmaras Municipais, Entidades Empresariais de fins públicos e Organizações representativas de setores empresariais e da sociedade civil. A CA detém um *carácter consultivo* e tem como competência: apreciar e aprovar os programas e relatórios da estrutura de gestão, emitir pareceres e recomendações específicas e apreciar as orientações e decisões da gestão. No seu regulamento estavam previstas a realização de reuniões ordinárias duas vezes por ano.

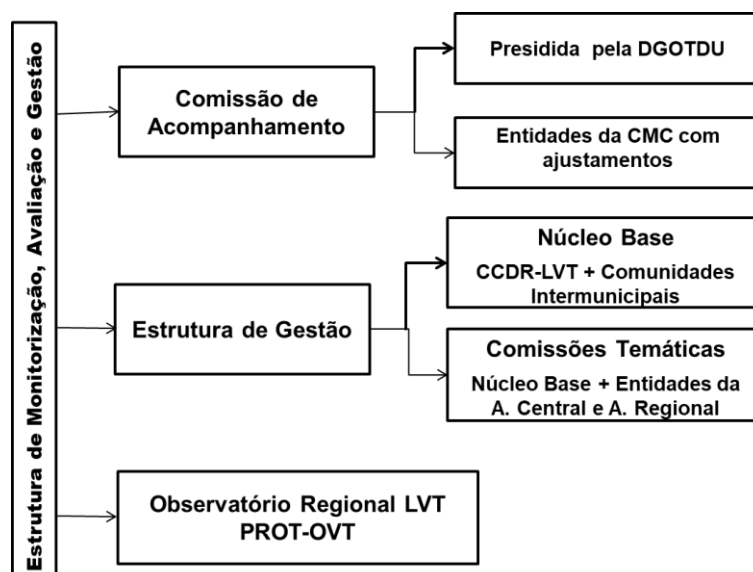


Figura 6- Estrutura da EMAG

Fonte: CCDR-LVT, 1ª Reunião da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão, Lisboa, 17 de maio de 2011

A estrutura de gestão é composta pelo Núcleo Base (NB), composto pela CCDR-LVT e as Comunidades Intermunicipais, detém um *carácter operativo e de gestão*, e tem como competências elaborar orientações e tomar decisões de gestão, elaborar programas de trabalhos anuais e relatórios da Estrutura de Gestão e submetê-los para a apreciação e aprovação da Comissão de Acompanhamento.

As Comissões Temáticas (CT) são compostas pelo Núcleo Base e pelas entidades com competências relacionadas com o respetivo tema (previa-se que se operacionalizassem Comissões Temáticas do Ordenamento do Território, do Ambiente, dos Transportes, e do Turismo).

As CT reúnem por solicitação do Núcleo Base da Estrutura de Gestão e tem como competências a apreciação da evolução da execução do PROT, propor medidas de otimização; propor o preenchimento de lacunas e proceder a interpretações que clarifiquem normas de execução do plano, e emitir parecer sobre a coerência entre os planos de desenvolvimento e respetivos projetos de investimento e as orientações e normas do PROT, sempre que para tal seja solicitado pelo Núcleo Base (Figura 7).

Ordenamento	• Núcleo Base + representantes da DGOTDU, do MADRP, do MOPTC e das CCDR Centro e Alentejo
Ambiente	• Núcleo Base + representantes do ICNB, do MADRP, e das CCDR Centro e Alentejo
Turismo	• Núcleo Base + representantes do Turismo de Portugal IP, do Turismo de Lisboa e Vale do Tejo, Turismo do Oeste e do Turismo de Leiria/Fátima
Mobilidade	• Núcleo Base + representantes do MOPTC, da REFER, do INIR e da Estradas de Portugal

Figura 7- Orgânica das Comissões Temáticas previstas na EMAG

Fonte: Adaptado de CCDR-LVT, 1ª Reunião da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão, Lisboa, 17 de maio de 2011

A EMAG é constituída ainda pelo Observatório da Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) cuja estrutura se ilustra na Figura 8.

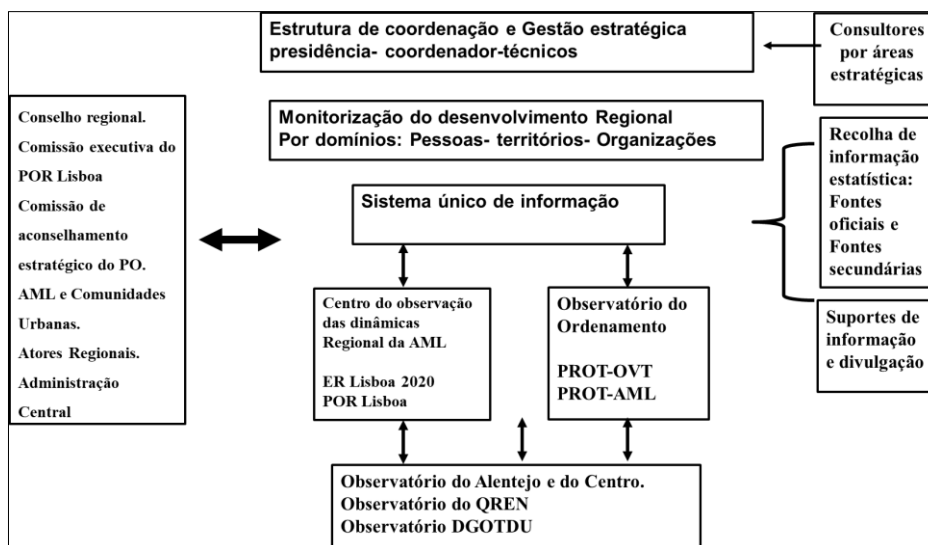


Figura 8 - Estrutura do Observatório

Fonte: Adaptado de CCDR-LVT, 1ª Reunião da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão, Lisboa, 17 de maio de 2011

O Observatório do PROT é uma estrutura técnica que funciona na CCDR-LVT, integrado no Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo, articulando-se com o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo (supostamente criada no âmbito da DGOTDU). Detém como competências a

operacionalização de recolha e reporte do sistema de indicadores, ou seja, recolhe informação e trata-a, monitorizando e analisando as dinâmicas da região e detém ainda a competência de aferir os investimentos públicos na região e contribuir para o apoio á decisão.

No âmbito do PROT-OVT, ao Observatório cabe ainda analisar os indicadores de monitorização que foram redefinidos como indicadores de realização e indicadores de resultados, e definidos do seguinte modo: *‘a) Os indicadores de realização dizem respeito à atividade. São medidos em unidades físicas ou monetárias. b) Os indicadores de resultado referem-se ao efeito direto e imediato causado por um programa. Fornecem informações sobre as alterações, por exemplo, no comportamento, na capacidade ou no desempenho dos beneficiários diretos* (PROT-OVT, 2009, pág. 210).

A atividade da EMAG teve início a 17 de maio de 2011 data em que foi realizada a primeira reunião da Comissão de Acompanhamento, onde foi aprovado o Regulamento de funcionamento. Durante o seu período de funcionamento foram realizadas três reuniões da Comissão de Acompanhamento com o objetivo de analisar e aprovar os Relatórios de Monitorização e Avaliação anuais. No âmbito da Estrutura de Gestão foram efetuadas duas reuniões do Núcleo Base, sobre a temática da revisão dos Planos Diretores Municipais. A única Comissão Temática dinamizada foi a do Turismo com sete reuniões realizadas, tendo em vista debater as inúmeras questões, colocadas sobre este tema e aplicação das normas do PROT nesse domínio. Importa ainda referir que durante todo este processo estiveram presentes todos os intervenientes que faziam parte da Comissão Mista de Coordenação da elaboração do PROT fazendo parte da Comissão de Acompanhamento da EMAG.

6.2. Metodologia de Avaliação da EMAG

Os trabalhos da EMAG encontram-se explanadas em 5 relatórios anuais¹⁰.

Os Relatórios Anuais de Monitorização e Avaliação do PROT-OVT obedeceram sempre à seguinte estrutura como se observa na Figura 9, sendo o conteúdo de cada capítulo ajustado anualmente, procurando destacar os aspetos mais relevantes ocorridos em cada ano, sempre com a tónica na avaliação do processo (planeamento enquanto processo de aprendizagem mútua e envolvimento de atores) e na avaliação do desempenho (planeamento enquanto processo técnico com elementos materiais que importa avaliar).

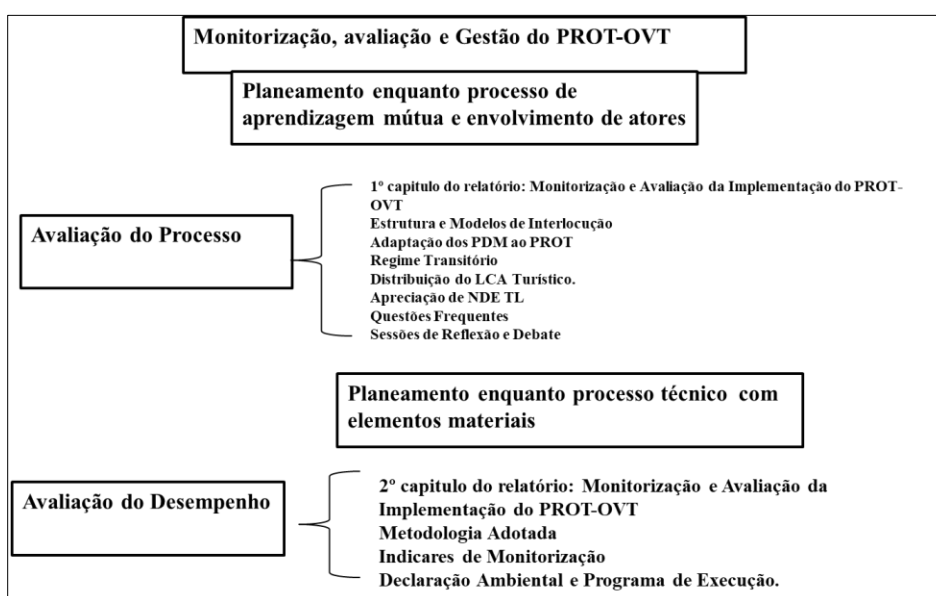


Figura 9 - Estrutura dos Relatórios de Monitorização e Avaliação do PROT-OVT

Fonte: Adaptado de CCDR-LVT, 2º Reunião, da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão; dezembro de 2011

Este modelo de avaliação adotada pela EMAG divide-se em duas partes que pretendem avaliar o processo de implementação e o desempenho do plano: A primeira parte é dedicada à monitorização e avaliação do processo de implementação do PROT-OVT, matéria que merece especial destaque no planeamento estratégico, e a que este plano foi especialmente atento, onde são registadas as iniciativas de governação desenvolvidas e os resultados dessas

¹⁰ Relatórios disponíveis na página da CCDR-LVT através do endereço: <http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=613>

iniciativas, e a segunda, dedicada à monitorização e avaliação do desempenho do PROT-OVT, ou seja, aos resultados da execução do plano e, futuramente, aos impactes dessa execução no território, onde é aplicada uma metodologia baseada em três instrumentos principais, o Sistema de Indicadores, a Declaração Ambiental e o Programa de Execução (Pereira, & do Carmo, 2014: 2).

Seguindo esta metodologia, na primeira parte de todos os relatórios encontram-se: *‘As atividades desenvolvidas no âmbito da implementação do Plano; articulação e interação entre os IGT e o PROT (adequação dos PDM e PEOT ao PROT); a reflexão e debate sobre a interpretação e aplicação das normas orientadoras do PROT e a concertação e articulação entre diversos atores, materializada através da Comissão Temática do Turismo (CTT), na distribuição da capacidade de alojamento e na validação da ficha de apreciação das candidaturas de projetos de Núcleos de Desenvolvimento Económico de Turismo e Lazer, a submeter à apreciação da CTT, e resposta a questões frequentes (CCDR-LVT, 2011, pág. 8).*

Na segunda parte consta o reporte da avaliação do processo de implementação através de Indicadores de Monitorização, Programa de Execução e da Avaliação Ambiental e as respetivas conclusões. Para fazer a avaliação e monitorização do PROT foram determinados um sistema de indicadores: sessenta e quatro definidos anteriormente pelos quatro eixos estratégicos, porém a estes foram incrementados mais 16 indicadores-chave.

6.2.1. Avaliação do Processo de Implementação

Uma vez que o PROT-OVT é um plano de natureza estratégica, a CCDR-LVT entendeu que a avaliação e monitorização do plano não poderia focar-se apenas nos resultados materiais obtidos, mas, deveria destacar também, os processos de condução da execução do plano, tendo em conta que estes devem permitir melhorar a compreensão do território. Por isso entendeu que, sendo importante apresentar conclusões detalhadas e precisas respeitantes ao desempenho do Plano, é essencial, também, maximizar as oportunidades de aprendizagem, através do exercício de avaliação e monitorização (CCDR-LVT, 2011).

Deste modo, na monitorização e avaliação do processo de implementação do PROT-OVT, são registadas as iniciativas de governação desenvolvidas no processo de implementação do plano e os resultados dessas iniciativas. Uma vez que o PROT-OVT é um plano de natureza estratégica, a CCDR-LVT entendeu que a avaliação e monitorização do plano não poderia focar-se apenas nos resultados materiais obtidos, mas, deveria destacar também, os processos de condução da execução do plano, tendo em conta que estes devem permitir melhorar a compreensão do território. Por isso entendeu que, sendo importante apresentar conclusões detalhadas e precisas respeitantes ao desempenho do Plano, seria essencial, também, maximizar as oportunidades de aprendizagem, através do exercício de avaliação e monitorização (CCDR-LVT, 2011). Deste modo, na monitorização e avaliação do PROT-OVT, são registadas as iniciativas desenvolvidas no processo de implementação do plano e os resultados dessas mesmas iniciativas (Figura 9).

O primeiro período de monitorização (2009-2011) incidiu na explicação da implementação do PROT e respetivas adaptações dos PEOT e PDM, assim como à distribuição do limiar da capacidade de alojamento turístico. Este foi um tema tratado em todos os relatórios de monitorização, dada a relevância estratégica do turismo e lazer, o PROT definiu um limiar de camas turísticas para o Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, que haveriam de ser posteriormente distribuídas por município e que importaria monitorizar a sua execução. No período temporal de 2012-2014 a monitorização é marcada pela atualização da carta de ocupação do solo e com a articulação das medidas constantes no Programa de Execução com a preparação dos novos fundos comunitários de âmbito regional (Centro e Alentejo 2014 – 2020). No que concerne à adequação dos Planos Diretores Municipais (PDM) e Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) ao PROT, a Resolução de Conselho de Ministros que aprovou o PROT estabeleceu os prazos e as formas de adaptação que foram monitorizados no 1º Relatório.

Quadro 3- Períodos de adaptação dos IGT ao PROT-OVT

Conteúdo	Formas	Prazos
Incorporação do modelo territorial e das normas orientadoras	Alteração ou revisão (artigo 96.º e 98.º do RJIGT)	1 ano para dar início ao procedimento
Adaptação das incompatibilidades patentes dos PDM e PEOT com o PROT (edificação isolada, turismo e litoral)	Alteração por adaptação (artigo 97.º do RJIGT)	90 dias úteis após a entrada em vigor do PROT OVT. Em caso de não adaptação opera a suspensão
Incorporação do modelo e das normas orientadoras para o sector do turismo, (delimitação nos PDM das áreas de vocação turística)	Alteração do PDM em vigor	Procedimento facultativo imediatamente após a entrada em vigor do PROTOVT

Fonte: CCDD-LVT, 2ª Reunião, da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão; dezembro de 2011

À data da elaboração do 1º relatório de monitorização e avaliação (Dezembro de 2011) passados dois anos de vigência do PROT, verificava-se que dos 33 municípios do Oeste e Vale do Tejo, a Golegã não detinha qualquer incompatibilidade (nas três matérias chave: Litoral, Edificação em solo rural e Turismo), e apenas três municípios não procederam às respetivas adaptações (Nazaré, Torres Vedras e Entroncamento), concluindo-se que 29 municípios procederam às necessárias alterações do PDM de uma forma parcial ou total.

O ponto de situação das revisões dos PDM é um tema focado em todos os Relatórios de Monitorização. Em 2011, o Relatório destacava que 6 municípios já se encontravam na fase de proposta de plano, e ainda que existia um PDM (Torres Vedras) que já tinha sido revisto antes do PROT ter sido publicado, e 20 PDM em revisão encontravam-se na fase de estudos de caracterização.

O 1º Relatório de monitorização e avaliação abordou também as alterações dos PDM e concluiu que desde que o PROT entrou em vigor, em 2009, até 2011, registaram-se 29 alterações dos PDM, de modo a serem compatíveis com o PROT. No entanto ainda foram registadas, 28 alterações por adaptação e mais 72 alterações devido a adaptação à evolução socioeconómica.

Importa sublinhar que o tempo de adaptação dos PDM ao PROT foi um processo muito demorado devido a inúmeras vicissitudes. Nos relatórios produzidos no âmbito da monitorização do PROT-OVT (2011 a 2014) foi dado realce a preocupações relacionadas com a protelação dos processos de revisão dos PDM, com consequências na desatualização dos planos vigentes e na

dificuldade de aplicação das opções, orientações e diretrizes do PROT ao nível local.

Questões levantadas pelos atores

Os relatórios de monitorização continham também a ponderação e esclarecimento de questões colocadas à CCDR relativas à interpretação das orientações e normativo do PROT-OVT. As principais questões levantadas ao longo do processo de monitorização, existentes somente nos primeiros três relatórios, foram referentes à implementação dos objetivos e compatibilidades da temática do turismo e lazer e da edificabilidade em solo rural. As restantes questões são referentes a interpretação do PROT. Deixam-se aqui alguns exemplos de questões colocadas:

- *Quais os empreendimentos turísticos a considerar na contabilização para o Limiar de Crescimento da Capacidade de Alojamento?*
- *Análise da situação de “destaque” nos aglomerados rurais.” (1.º Relatório de Monitorização e Avaliação pág.25 e 26) A implementação de qualquer “unidade turística” de todas as tipologias enunciadas no PROT-OVT está dependente de prévia regulamentação nos PMOT? (...)*
- *Como conciliar as orientações do PROT, com a possibilidade de cartografar na planta de ordenamento, os Espaços de Uso Especial Destinados ao Turismo? (2.º Relatório de Monitorização e Avaliação pág.38 e 39)*
- *Clarificação dos critérios de delimitação dos perímetros urbanos e aglomerados rurais (...)*

De modo a esclarecer as inúmeras dúvidas referentes ao PROT, a CCDR-LVT considerou necessário realizar sessões de esclarecimento *no sentido de fomentar a participação, de clarificar interpretações e de dinamizar a implementação do Plano, a CCDR-LVT organizou sessões de reflexão e debate sobre temas específicos do PROT, que considerou relevante aprofundar, internamente e com os representantes das câmaras municipais da região. Foram realizadas três sessões de reflexão de debate sobre: a) Estrutura Ecológica de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA), b) Povoamento em Espaço Rural; c) Turismo e Lazer’* (CCDR-LVT, 2011: 32).

6.2.2. Avaliação do Desempenho

Na segunda parte dos relatórios efetua-se a *monitorização e avaliação do desempenho do PROT-OVT onde se avaliou o desempenho do PROT, ou seja, como se concretiza e qual o seu papel: I) a concretização e adequabilidade dos eixos e objetivos estratégicos do plano, através da definição de indicadores de monitorização; II) a aplicação das diretrizes de seguimento (AAE); III) a concretização das medidas e ações previstas no Programa de Execução* (CCDR-LVT, 2011: 31).

Na Figura 10, verifica-se que esta metodologia de análise se interliga com o Observatório da Região de Lisboa e Vale do Tejo (ORLVT) e com o Sistema Nacional de Indicadores de Ordenamento do Território e Urbanismo (SNIOTU) através da recolha de dados estatísticos para os indicadores associados aos eixos e objetivos estratégicos e que também permitem aferir o acompanhamento da avaliação ambiental estratégica que pela primeira vez foi monitorizada e avaliada a sua implementação num PROT.

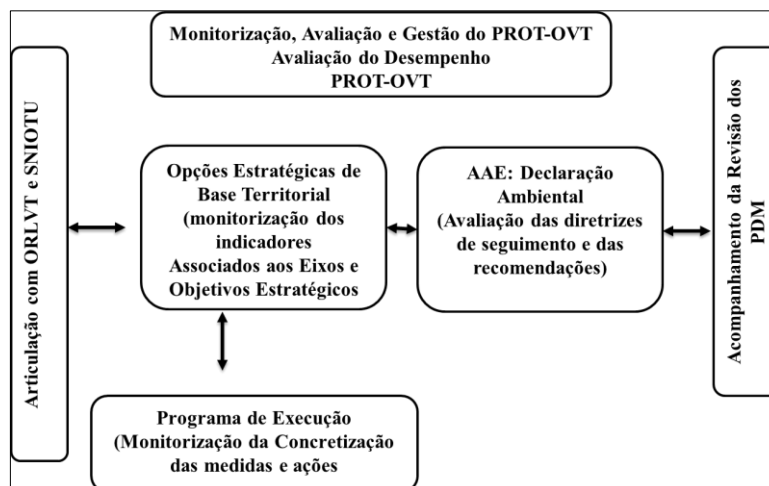


Figura 10-Representação da Metodologia de Avaliação de Desempenho

Fonte: Adaptado de CCDR-LVT, 2ª Reunião, da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão; dezembro de 2011

6.2.2.1. Indicadores de Monitorização

No que concerne aos indicadores de Monitorização definidos no PROT-OVT, dividem-se em **indicadores de realização e implementação** - tendo como função de acompanhar a implementação das disposições do PROT; e **Indicadores de resultados**-que ‘medem’ os efeitos causados pelo Plano.

No âmbito do processo de monitorização foi analisada a lista dos 74 indicadores publicados, e procedeu-se à sua reformulação e ajustamento, em articulação com o Observatório e com o definido na Declaração Ambiental e no Programa de Execução do PROT. *No processo de reformulação dos indicadores, considerou-se que os de realização seriam aferidos no âmbito da avaliação do Programa de Execução, centrando o sistema de indicadores na ótica dos resultados / efeitos, podendo, também, servir os objetivos da AAE (CCDR-LVT, 2011: 35).*

Os indicadores-chave de contexto do OVT face ao Continente, permitem aferir o desempenho da região e estabelecer comparações com as restantes regiões. Os indicadores de resultado referentes a cada um dos quatro Eixos Estratégicos do PROT-OVT, servem também os objetivos da avaliação e controlo ambiental. Desse exercício resultou uma lista de 75 indicadores (16 indicadores-chave de contexto e 59 indicadores de resultado associados aos eixos estratégicos).

Nos Relatórios de Monitorização de 2012 e 2013, a análise dos indicadores de monitorização foi focada na avaliação do desempenho do plano através da concretização das opções estratégicas que integram os quatro eixos estratégicos do PROT-OVT. Em 2014 a análise foi focada nos fatores críticos para a decisão referentes à Avaliação e Controle Ambiental. A informação estatística utilizada na análise considera, sempre que possível, o ano de 2008 como ano inicial de reporte, por ser o ano anterior à entrada em vigor do PROT-OVT. De acordo com o 5.º relatório de avaliação e monitorização, a informação é retratada ao nível de NUTS III, por se entender que assim permite uma análise mais abrangente, que possibilita verificar as diferenças entre as sub-regiões e fazer comparações mais fiáveis com as metas definidas para o Oeste e Vale do Tejo.

6.2.2.2. Programa de Execução

O RJIGT estabelece que o Programa de Execução (PE) dos PROT deve conter “*disposições indicativas sobre a realização das obras públicas a efetuar na região, bem como de outros objetivos e ações de interesse regional indicando as entidades responsáveis pela respetiva concretização*” (Artº 54º, nº 1 alínea f, DL nº 316/2007, de 19 de Setembro). Já a Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, nas *Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT*, novembro de 2005, entende que os PE devêm contemplar as: ações e investimentos estruturantes a realizar pelas diversas entidades públicas, bem como quem é responsável pela execução e o seu tempo de execução, ou seja, seguindo estas orientações, o PE do PROT-OVT contempla:

- *As ações e investimentos estruturantes que contribuem para a concretização da estratégia de ordenamento e desenvolvimento proposta pelo PROT para o OVT (obras públicas a efetuar na região; ações de carácter institucional e outras de interesse regional);*

- As entidades responsáveis pela execução de cada ação;
- A estimativa de custo das ações e investimentos;
- A identificação das respetivas fontes de financiamento;
- E um calendário de execução das ações e investimentos.

O PE, integra a listagem de todos os projetos e ações, *organizados por sistemas estruturantes e domínios de atuação, indicando as entidades responsáveis pela sua promoção (execução e/ou financiamento) e identificando a prioridade que lhe é atribuída tendo em conta três de horizontes temporais: 2008-2010, 2011-2013 e após 2013, seguindo uma metodologia de recolha de informação por setor (CCDR-LVT, 2015).*

Em 2014, iniciou-se um novo ciclo de fundos estruturais de investimento (2014-2020), implicando uma reprogramação das ações e medidas a executar, de forma a atualizar o que se previa no programa de execução.

Nesse sentido houve a necessidade de se rever o PE de modo a que existisse articulação o das políticas territoriais com os instrumentos de programação de fundos.

Deste modo o 4º relatório visou a preparação da programação, apresentando a avaliação qualitativa e quantitativa de modo a saber-se o que já

tinha sido realizado e qual a sua relevância. A avaliação quantitativa da execução até final de 2013, constante nos relatórios anteriores e que foi revisitada em 2015, após a conclusão de aplicação dos Programas Operacionais 2007 – 2013), procurou aferir a percentagem de ações em execução, ou executadas naquele período, bem como o valor dos investimentos associados (Figura 11). A avaliação de carácter qualitativo incide sobre o tipo de medidas e projetos e pondera a relevância das mesmas para os objetivos do programa, considerando a informação já recolhida e disponível nos relatórios *anteriores* (CCDR-LVT, 2015: 69).

Concluindo, o programa de execução pode ser visto como a materialização e execução do que é proposto no PROT, tendo em conta as suas pretensões e o seu custo de execução, ligando estes aos seus meios de financiamento (na maioria através de fundos europeus). O que faz com este possa ser entendido como a ligação entre o que a região do Oeste e Vale do Tejo pretendia com o financiamento dos programas operacionais regionais.

Ou seja, o PROT com o seu programa de execução pretendeu um diálogo aberto e interativo entre as diferentes entidades (entidades da Administração Central, CCDR's, Câmaras Municipais, etc.) de forma a conciliar ambições e opções estratégicas de financiamento, como se observa na figura *abaixo*.; onde o PE tem o papel de interlocutor entre os diferentes interesses e atores territoriais, assegurando a eficácia e eficiência deste.



Figura 11 - Articulação entre o PROT-OVT e os Programas Operacionais Regionais

Fonte: CCDR-LVT (2016), 4.ª Reunião, da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão

6.2.2.3. Avaliação e Controle Ambiental

Segundo Partidário (2012), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) que acompanha o PROT-OVT, durante a sua elaboração fomentou o desenvolvimento de uma abordagem sistemática e explícita às questões ambientais e forçou a ponderação objetiva destas questões no âmbito da definição das opções estratégicas de base territorial e do modelo de organização territorial, cumprindo as duas funções essenciais deste tipo de avaliação: a integração das questões de sustentabilidade no processo de decisão estratégica e a avaliação das opções estratégicas relativamente às oportunidades e riscos para o ambiente, ou seja, pretendeu-se fazer um acompanhamento da execução da (AAE) das diretrizes desta e qual o seu grau de execução.

A AAE entra no PROT em 2007 já este estava a ser elaborado, após a publicação do DL n.º 232/2007, de 15 de junho, que determina a existência de AAE em planos e programas com efeitos significativos no ambiente, fazendo assim com que este fosse o primeiro PROT¹¹ a contemplar essa temática. Porém o PROT não se limitou a contemplar a Avaliação e Ambiental Estratégica, foi mais longe; para isso na sua metodologia de monitorização e avaliação contempla a Avaliação e Controle Ambiental ao dar seguimento às medidas e diretrizes constantes da Declaração Ambiental. A Avaliação e Controle Ambiental é uma das partes integrantes do exercício global de monitorização do PROT-OVT, contando com a colaboração das entidades com responsabilidades ambientais específicas com relevância no quadro de governança. (Pereira & Carmo, 2014: 2).

Nos cinco relatórios de monitorização do PROT-OVT (CCDR-LVT, 2011, 2012, 2014, 2015 e 2016) constam os passos iniciados para o desenvolvimento do programa de seguimento das medidas previstas na Declaração Ambiental, em cumprimento ao definido no n.º1, do artigo 11.º do D-L. n.º 232/2007, de 15 de junho, incluindo, a descrição da metodologia adotada, o resultado da análise das Diretrizes de Planeamento e Gestão e das Diretrizes de Monitorização, e

¹¹ Os PROT-AML e do Algarve já estavam em fase de execução; o PROT do Alentejo é posterior ao do OVT.

uma análise da eficácia do processo desenvolvido, visando a identificação de aspetos de melhoria determinantes para os desenvolvimentos futuros.

O programa de seguimento assume extrema importância para trabalhar as múltiplas dimensões de incerteza que caracterizam qualquer processo de decisão estratégico, e para poder continuar a assegurar o contributo da AAE na integração das questões de ambiente e sustentabilidade no processo de decisão (Partidário; 2012)

A CCDR-LVT enquanto entidade responsável pela execução e monitorização do PROT-OVT, concretamente das medidas/diretrizes constantes da Declaração Ambiental, desenvolveu assim um programa de seguimento, integrado na monitorização e avaliação global do Plano, que considera de forma integrada, mas sem perder a individualidade necessária, as especificidades da avaliação e controlo ambiental. Este processo apoiado na EMAG, contou com a colaboração das entidades com responsabilidades ambientais específicas com relevância no quadro de governança

No que se reporta especificamente à avaliação e controlo ambiental do PROT-OVT pretende-se: I) monitorizar e pós-avaliar de forma documentada os efeitos do PROT no ambiente; II) verificar se os efeitos produzidos pelo Plano são os que foram previstos pela AAE e; III) criar condições para a eventual adoção de medidas de mitigação ou de correção, adicionais às que estão previstas na Declaração Ambiental.

De modo a concretizar estes objetivos foi definida a seguinte metodologia tendo por referência o Guia para Melhores Práticas para AAE (Figura 12):

1. Verificação da eficácia e operacionalidade do quadro de governança para a ação e proposta de ajustamento, tendo presente a listagem de entidades responsáveis pelo reporte de informação;
2. Consulta às entidades identificadas no quadro de governança para a ação com o objetivo de avaliar se as responsabilidades identificadas na AAE se mantêm atuais;
3. Identificação das principais alterações ao Quadro de Referência Estratégico e às Questões Estratégicas que estiveram na base da elaboração da AAE do PROT-OVT.
4. Verificação das diretrizes constantes da Declaração Ambiental, identificando o instrumento de avaliação mais adequado para a sua

apreciação e seguimento, a entidade responsável pelo reporte de informação sobre a sua execução e o ponto de situação da execução. Os instrumentos considerados são: uma série de indicadores, quadro de realização das ações do Programa de Execução, e a Check list para o acompanhamento dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e dos planos e programas setoriais.

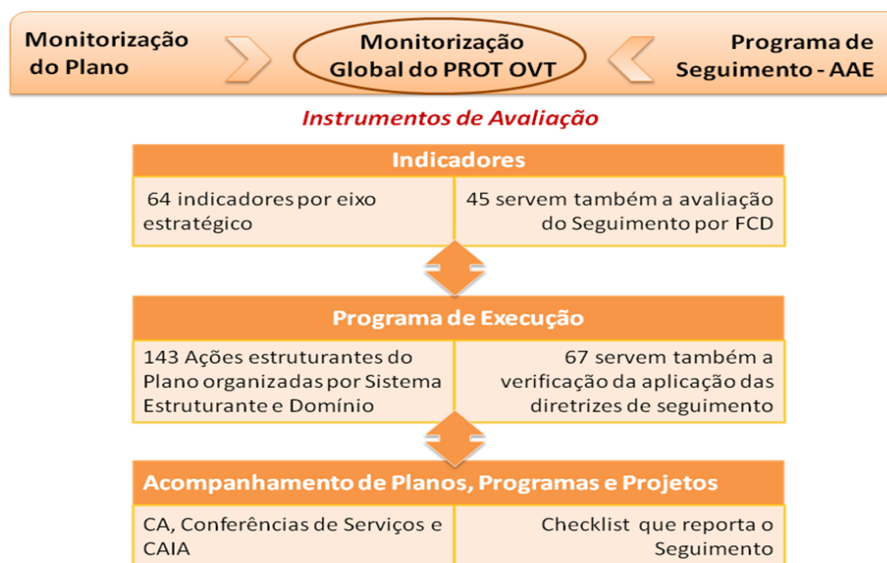


Figura 11 - Objetivos e Metodologia de Avaliação e Controlo Ambiental

Fonte: Avaliação Ambiental Estratégica do Plano Regional e Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo – Virtualidades e constrangimentos na fase de seguimento XIV Colóquio Ibérico de Geografia

A utilização de indicadores garante que a monitorização se focaliza nas variáveis relevantes e otimiza a comunicação dos resultados, nomeadamente através de relatórios.

Contudo, neste programa de seguimento, aplica-se e desenvolve-se uma metodologia interativa para uma avaliação integrada, baseada noutros instrumentos de avaliação, para além dos indicadores. Nesta metodologia, os indicadores apenas focam os resultados ou efeitos, sendo que as realizações são aferidas através da monitorização das ações previstas no Programa de Execução, cuja concretização contribui para a aplicação da diretriz de seguimento.

As principais conclusões a deter da realização do programa de seguimento da avaliação ambiental são:

1. *A avaliação e controlo ambiental é um processo contínuo, pelo que a concretização dos objetivos e metodologia definidos implica um trabalho continuado e permanente de articulação entre entidades.*
2. *O processo de recolha de informação estatística para os indicadores de monitorização revelou-se complexo, dada a dificuldade em aceder a informação desagregada por NUTS III, atualizada e com periodicidade regular, com destaque para a temática dos transportes e mobilidades, agricultura e emissões de GEE, onde se registaram as maiores falhas.*
3. *Da leitura dos indicadores destaca-se a dinâmica favorável da reabilitação urbana face à construção nova, e da aposta em empreendimentos turísticos do tipo Turismo no Espaço Rural (TER), ou estabelecimentos hoteleiros em solo urbano em detrimento de empreendimentos turísticos do tipo Resort. Salientam-se também os baixos níveis de execução na área dos transportes e mobilidade e os resultados pouco favoráveis em indicadores de competitividade e de envelhecimento da população com níveis preocupantes no Médio Tejo. Por último, relevam-se os bons resultados na área das energias renováveis e na valorização de resíduos, contudo mantêm-se níveis elevados de perdas reais de água sobretudo nos sistemas em baixa*
4. *Os principais riscos apontados pela Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), designadamente o potencial aumento da dispersão do edificado, da artificialização do solo e do consumo de recursos em consequência da concretização das novas infraestruturas de internacionalização, deverão ser reequacionados, na medida em que aquelas infraestruturas não tiveram seguimento até à data.*
5. *O mesmo sucede relativamente à dinâmica turística, verificada através da monitorização do limiar da capacidade de alojamento, que tem revelado maior dinâmica de investimento em empreendimentos de Turismo no Espaço Rural (casas de campo, hotéis rurais) e Estabelecimentos Hoteleiros em solo urbano, do que em empreendimentos do tipo resort, devendo, por isso, ser revistas as oportunidades e potenciais riscos elencados na AAE derivadas da aposta do PROT-OVT nestas tipologias turísticas, em consonância com o Plano Estratégico Nacional para o Turismo (CCDR-LVT, 2016: 56).*

6.3. Conclusões da Monitorização e Avaliação (EMAG)

Desde abril de 2016, data em que foi apresentado o 5.º e último relatório de Monitorização e Avaliação do PROT-OVT, a atividade da EMAG foi interrompida, tendo a CCDR-LVT dirigido os seus trabalhos de monitorização para a elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) na Região de Lisboa e Vale do Tejo, no qual integrou as conclusões da monitorização do PROT-OVT e alargou esse exercício ao PROT-AML, através da leitura das dinâmicas territoriais alinhadas por eixos e opções estratégicas. Contudo após cinco anos de implementação do PROT pode-se concluir que os *esforços de participação e envolvimento de atores encetados durante a elaboração foram continuados com a EMAG e deram um importante contributo para o processo de monitorização e avaliação efetuado durante estes cinco anos. Considera-se, agora, que o trabalho da EMAG deve ser conduzido em maior proximidade com os trabalhos dos órgãos consultivo e de coordenação técnica da CCDR-LVT, onde estão representadas as câmaras municipais e muitas das entidades constituintes desta estrutura* (CCDR-LVT, 2016: 57).

No contexto da reflexão sobre os cinco anos de monitorização e avaliação do PROT-OVT, a CCDR-LVT elaborou um questionário de auscultação das entidades e atores regionais, aberto aos cidadãos em geral, com intuito de aferir a sua perceção sobre: *I) o papel dos PROT no sistema de planeamento; II) a avaliação dos conteúdos do PROT-OVT e; III) as principais problemáticas associadas ao PROT-OVT e à sua implementação e desafios futuros* (CCDR-LVT, 2016: 57).

7. Perceção dos Atores Regionais sobre o Modelo de Governança do PROT-OVT

Neste capítulo pretendeu-se auscultar os *stakeholders* (intervenientes) do PROT-OVT. Os intervenientes foram selecionados a partir dos atores chave ou mais participativos neste processo. Tendo em consideração o tempo disponível para a realização das entrevistas e o contexto da realidade pandémica (durante

a qual o estágio se realizou) considerou-se uma amostra de dez pessoas, apenas se conseguindo entrevistar cinco¹².

As entrevistas realizadas foram agrupadas em três grupos. O primeiro grupo refere-se a especialistas e intervenientes diretos, atores que representam instituições públicas, como a CCDR. O segundo grupo integra atores locais e também especialistas académicos do setor dos riscos que além de estarem presentes no processo de elaboração do PROT, fizeram parte da equipa de revisão do PDM da Lourinhã. No terceiro e último grupo, foram entrevistados atores do setor do turismo, devido à importância que este teve, quer na elaboração, quer na monitorização do PROT-OVT. Por razões de confidencialidade, e em virtude do pequeno número de entrevistas, não se revela aqui o seu nome e relação particular com o plano.

As entrevistas foram organizadas em três grupos de questões. As primeiras referentes ao processo de elaboração do PROT, o segundo grupo relativo ao processo de monitorização e avaliação de desempenho do PROT e ainda um terceiro grupo de perguntas ajustadas à especificidade de cada grupo de atores. As perguntas encontram-se em anexo, sendo que, neste capítulo apenas se mencionam as principais conclusões.

A primeira questão levantada refere-se ao que se considera sobre o modo como tem sido efetuada a participação nos processos de planeamento territorial, de acordo com a sua experiência profissional.

A perspetiva dos diferentes entrevistados é idêntica em relação ao modo como entendem ter sido realizados os processos de participação no planeamento. Apesar da legislação contemplar as formas de participação pública, na abertura de um procedimento ou com a proposta final de Plano, ainda não existe uma participação contínua efetiva por parte da população e a que existe é muito residual. Contudo, a participação é efetuada de duas formas: através das comissões de acompanhamento e com a discussão pública com a audição da população.

No caso do PROT-OVT realizaram-se reuniões da Comissão Mista de Coordenação e respetivas sub-comissões em praticamente todos os municípios, o que acaba por os aproximar; no que diz respeito à participação da população

¹² Foram entrevistados: dois técnicos de Administração Pública (central e local), um consultor de Câmara Municipal, um professor Universitário, um dirigente da Administração Central.

em particular já foi uma participação mais residual. Todavia, deve-se envolver a população de outra forma, pois a população não percebe os IGT (são complicados e com conceitos que a população comum não compreende), nomeadamente, devia existir educação para o planeamento, através da escola, tal como sucede com as questões ambientais. As pessoas têm de começar desde cedo a perceber os processos e instrumentos de planeamento.

Apesar da participação nos processos de planeamento estar prevista na lei, esta participação da população ainda é residual, ainda que os níveis de participação pública comecem a aumentar quando o assunto é mais próximo da realidade do dia a dia das pessoas, como nos Planos Diretores Municipais. Contudo, os entrevistados consideram que as Comissões de Acompanhamento que existem são demasiado extensas e deveriam ser divididas em subcomissões temáticas, como se fez no PROT-OVT.

Mesmo assim a participação nos processos de planeamento é muito formal o que faz com que por vezes a população em geral não entenda o que se está a tratar. Seria desejável que os processos participativos fossem feitos por temáticas e que houvesse 'reuniões' ao longo de todo o processo de elaboração, como aconteceu com o PROT-OVT.

Na segunda questão, referente à perspetiva do processo de elaboração do PROT, os entrevistados consideram que os principais aspetos positivos a destacar foram o espírito de equipa criado durante o processo de elaboração – este relacionamento fez com que as pessoas percebessem a importância do PROT. Outro aspeto positivo apontado foi a realização de um exercício desta natureza à escala regional visto como o mais positivo até por ter conseguido ser implementado. O aspeto negativo evidente residiu na alteração dos investimentos a meio do processo de elaboração, - o que fez com que haja necessidade de rever o Programa de Execução – e a dificuldade por parte dos municípios em cumprir prazos.

O que destacam neste processo foi o envolvimento muito proativo das autarquias, e isso facilita a articulação de revisão dos PDM com o PROT porque ao conhecerem-no bem, reveem-se nele. Como as autarquias participaram, revem-se e é mais fácil a incorporação das suas orientações nos PDM.

A forma como a CCDR dirigiu o processo foi determinante ao conseguir harmonizar e concretizar todos os interesses. Ainda se destaca a

‘obrigatoriedade’ das adaptações dos PDM ao PROT, e foi elogiada a CCDD por ter conseguido manter a EMAG sempre pró-ativa. Os principais desafios encontrados foram não existir um modelo de governança que pudesse ser seguido.

Na terceira questão, referente ao método de participação, os entrevistados consideram que o que funcionou melhor foi a metodologia de participação através das sub-comissões, pois permitiram um diálogo produtivo e corresponsável entre todos os atores. Mas, não fortaleceu a ligação com a sociedade civil, só com as entidades que estavam envolvidas no processo.

Na quarta e quinta questões referentes ao modelo de participação utilizado no PROT e sua influência na sua implementação, todos os entrevistados consideram que o grande empenho e envolvimento de todos os municípios, ajudou à sua implementação. O que faz com a sua avaliação global seja muito positiva, pois criou um instrumento de planeamento e desenvolvimento territorial para uma sub-região dentro da LVT que necessitava disso mesmo – agregação. Mas a fase de aprovação e adaptação das normas não foi tão positiva devido a alterações dentro dos grupos de trabalho – porque dentro da mesma organização não estavam os mesmos atores na fase de elaboração e na fase de acompanhamento, o que fez que nem sempre os diferentes atores compreendessem o que era pretendido.

Na sexta questão, que se debruçou sobre as vantagens da monitorização e avaliação da Implementação do PROT, todos os entrevistados consideraram que a realização da monitorização foi uma grande mais-valia no processo permitindo a identificação de problemas que surgiam e a rápida correção.

Na sétima questão: que procurou identificar se os contributos do modelo de participação do PROT deviam ser transpostos para os outros instrumentos, todos os entrevistados consideram que o processo é um enorme contributo e que deveria ser transposto nos outros instrumentos, principalmente a estrutura da EMAG, e que as equipas das comissões deveriam ser sectorializadas como aconteceu no PROT-OVT.

Na oitava questão relativa à identificação do maior contributo à implementação do PROT nos municípios foi o modelo de governança utilizado bem como ter existido um processo de acompanhamento; o maior entrave na implementação do PROT identificado foi o atraso na revisão dos PDM.

Sobre a nona questão que procurou identificar, aquando da revisão do PROT a metodologia de participação que deve ser utilizada, mantida e em caso negativo, que alterações deveriam ocorrer, os entrevistados consideram que quando se realizar a revisão do PROT, a metodologia de participação deve ser mantida, devido a esta ser eficaz e bem-sucedida. No caso do setor do turismo, há apenas que atualizar as normas e focar os futuros desafios do turismo; fazendo o mesmo nas restantes áreas, e afinar e tornar a informação mais clara e menos dispersa, tornando o plano mais legível e perceptível. Em suma, no setor do turismo deve se apenas atualizar o PROT e ajustar aos novos desafios.

Devido ao reduzido número de entrevistas que foram realizadas entendeu-se relevante complementar este ponto de perceção dos atores com dados da aplicação de um questionário sobre a avaliação do PROT-OVT (efetuado pela CCADR-LVT, em 2016) cujos Resultados da Auscultação de Atores constam do capítulo 2.5 do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) da RLVT.

O questionário foi divulgado por 388 utilizadores do PROT (*como Autarcas e técnicos das Câmaras Municipais do OVT; Comunidades Intermunicipais (CIM) do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo; Dirigentes e técnicos das CCADR Alentejo, Centro e Lisboa e Vale do Tejo; Dirigentes e técnicos de organismos da administração central e regional, em particular membros da Comissão de Acompanhamento da Estrutura de Monitorização, Acompanhamento e Gestão do PROT-OVT; Especialistas das comunidades profissionais e académicas que desenvolvem trabalho relevante nas áreas do planeamento regional ou trabalham matérias específicas da RLVT; Outras entidades representantes das organizações profissionais e da sociedade civil em particular membros da Comissão de Acompanhamento* (CCADR-LVT, 2017: 183). Para além destes atores, a CCADR-LVT divulgou o questionário no sítio digital da CCADR-LVT abrindo a possibilidade de resposta à comunidade em geral. No total foram registadas 62 respostas válidas.

As respostas registadas no inquérito foram dadas por técnicos de empresas da especialidade, técnicos da administração local, técnicos da administração Central, estudantes, docentes/ investigadores, dirigentes da administração local, dirigentes na administração central, entre outros.

No que concerne à percepção procurou-se aferir sobre a Avaliação da relevância do PROT-OVT na articulação com os instrumentos de gestão territorial e de programação operacional.

Foi avaliada a percepção dos inquiridos sobre a importância do PROT-OVT no sistema de gestão territorial e no desenvolvimento regional. Os resultados evidenciam que é na revisão dos PDM que o PROT assume maior relevância, sendo que cerca de 70% dos inquiridos consideram muito ou extremamente relevante o papel que o PROT tem desempenhado na revisão dos PDM e apenas 5% o consideram pouco relevante (CCDR-LVT, 2017: 189). A percepção dos inquiridos é de que o PROT-OVT teve um papel bastante relevante na construção das estratégias supramunicipais e dos referenciais das políticas de desenvolvimento local (CCDR-LVT, 2017: 189).

Relativamente ao conteúdo do PROT, considerou-se que as normas deveriam ser mais orientadoras e menos normativas, mais territoriais e menos setoriais. Em termos gerais (salvo entidades da Proteção Civil, Turismo e Cultura e Ambiente), a percepção é de que as entidades com responsabilidades setoriais estão pouco sensibilizadas para a aplicação deste instrumento enquanto referencial estratégico regional. Em termos de melhoria, os inquiridos propõem que as normas sejam reduzidas às matérias efetivamente passíveis de orientar no âmbito de um PROT e que a formulação destas seja objetiva e adequadamente densa, apontando parâmetros, precedências e caminhos de realização em função da matéria.

No que concerne à Avaliação Global do PROT, foram recolhidas respostas em função dos constrangimentos de implementação, onde a maioria dos inquiridos referiu que houve uma fraca dinâmica na revisão dos PDM (Figura 12); nas vantagens da implementação, os inquiridos mencionaram que a definição de uma visão regional foi a principal vantagem (Figura 13). A principal proposta mencionada foi a revisão das normas sobre o povoamento rural e a edificação dispersa. Os principais desafios indicados foram a articulação de entidades, de instrumentos de política e de financiamento e a recondução do PROT a programa / adequação ao novo quadro legal dos IGT, como se observa na figura 14.

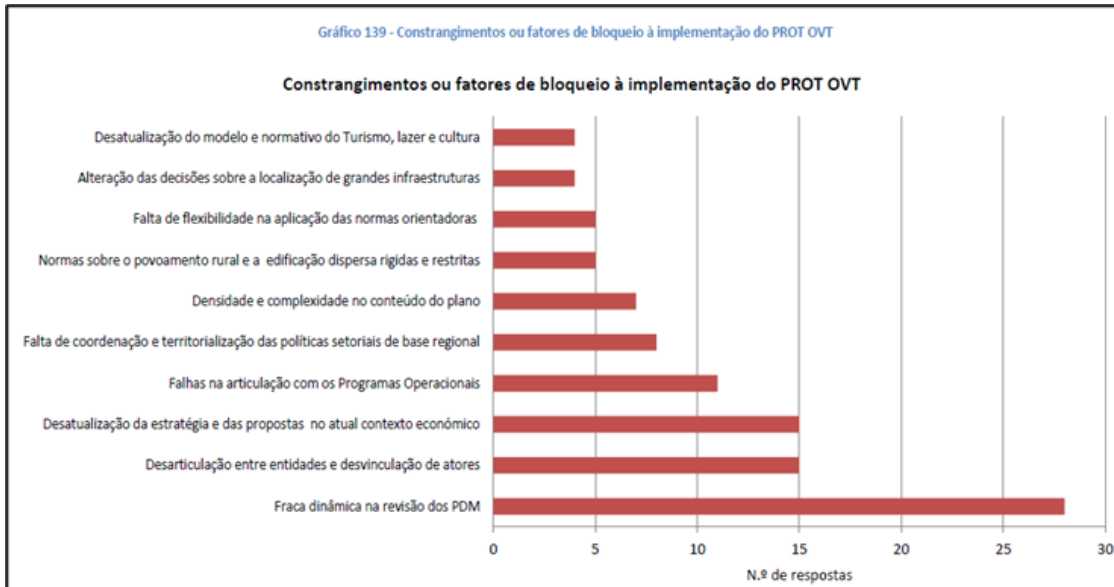


Figura 12- Constrangimentos/Fatores de bloqueio à implementação do PROT-OVT.

Fonte: REOT, pág199



Figura 13 - Propostas de alteração ao PROT-OVT

Fonte: REOT, pág. 200

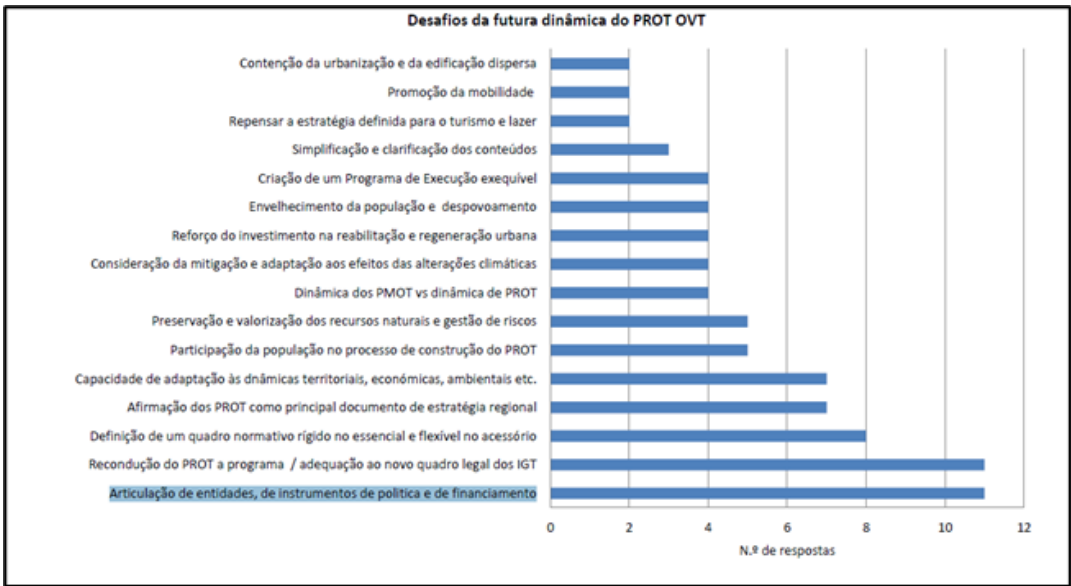


Figura 13- Desafios da futura dinâmica do PROT-OVT

Fonte: REOT, pág. 201

Considerações Finais

Ao elaborar o presente relatório de estágio de final de mestrado pude concluir que o processo de governança é sobretudo político, mas muito mais amplo e vasto; é a tentativa de todas as “administrações” tornarem as suas decisões o mais próximo possível dos seus cidadãos, fortalecendo-se através das suas opiniões, perceções e expectativas.

O processo de governança iniciado com o PROT-OVT é uma forma de cooperação não hierarquizada, colaborativa e facilitadora de políticas tomadas coletivamente em vez de atomizadas e unilaterais. Estas políticas participadas são resultado de um processo de articulação e conversação entre *stakeholders* que definem, em conjunto, a estratégia a seguir (o futuro) para a região e o local, criando vários cenários e tentando analisar alternativas de resposta, monitorizando a estratégia definida para o todo.

O PROT-OVT foi um dos primeiros planos a conceber uma estratégia efetiva de governança em Portugal. Anteriormente alguns IGT de âmbito regional, como o PROT-AML e o PROT-Algarve tentaram, na sua elaboração, que fossem processos mais estratégicos e participados, contudo, não tiveram o mesmo sucesso que o PROT-OVT. Porém, serviram de base para a sua estratégia, elaboração e monitorização, ou seja, foram processos orientadores e de aprendizagem que contribuíram para a sua forma (bem como outros modelos de governança internacionais). Mas o momento-chave de aprendizagem começou com o PNPT, que se iniciou em 2003, tendo o seu processo de elaboração dado os primeiros passos na aprendizagem de formas de planeamento participativo (Queirós, 2009).

O modelo de governança que foi implementado no PROT-OVT teve diferenças face aos restantes PROT em vigor, quer nos seus objetivos quer na sua estrutura. O que foi mais relevante e até inovador à data, foi a auscultação contínua de todos os intervenientes territoriais, desde associações de municípios, associações industriais e comerciais, ONG, câmaras municipais, governo central e diversos setores de atividade, procurando incorporar as suas estratégias e ambições setoriais e locais para a região, e conseguir que cada um deles abraçasse uma visão comum para a região.

A segunda inovação residiu na criação de um mecanismo de acompanhamento de execução e implementação, plasmado na EMAG, cuja principal vantagem era poder acompanhar a implementação do plano regional e conseguir responder a vicissitudes que fossem surgindo. A própria EMAG trouxe consigo mais uma inovação a este processo, ao fazer o acompanhamento da Avaliação Ambiental Estratégica, que surge num PROT pela primeira vez, bem como fazer o reporte da informação do estado da implementação do plano, de dois em dois anos, e articulando-se com as alterações que surgiram ao longo do tempo.

O modelo de participação do PROT foi executado de forma diferente ao reescrever a definição de participação e ainda pondo em prática os pressupostos conceitos, objetivos e opções definidos no planeamento estratégico. A participação no PROT fez-se de duas formas: a primeira, através da auscultação dos intervenientes, na figura da Comissão Mista de Coordenação, que teve prolongamento na Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão que foi concluída com sucesso; a segunda, através da participação pública onde o fortalecimento e a ligação com a sociedade civil (grau de envolvimento, transparência e prestação de contas, legitimidade da participação) foi pouco significativa, não que o PROT não contemplasse numa das suas fases o processo de auscultação com a sociedade civil, mas sim porque houve menos afluência do que o esperado no processo participativo.

A experiência que se obteve ao longo deste estágio, que facilitou a elaboração do presente relatório, permite concluir que o PROT-OVT detém um modelo de governança territorial único e inovador para a época, sendo um dos seus principais contributos, o modelo de governança (EMAG) que se foi esboçando durante a realização do PROT-OVT e que influenciou o seu processo de implementação/gestão. Um alerta a destacar, porém, reside nas mudanças dos representantes das entidades que constituem as comissões de acompanhamento, da elaboração para a fase de monitorização, que podem comprometer a execução do plano.

De todo este processo que acompanha o PROT até aos dias de hoje e que é importante reter e implementar nos futuros IGT (independentemente da escala que se esteja a trabalhar), é o seu modelo de governança que, para além de procurar dar voz a todos os intervenientes, agrupa-os em pequenos grupos

de trabalho (subcomissões agrupadas por setores de intervenção e de interesse), o que permite um desempenho mais focado, e resultados mais concretos. Releva-se também a existência de uma plataforma colaborativa durante a elaboração e discussão pública do PROT que permitiu a facilidade de divulgação de documentos online, a agilidade na marcação de reuniões, a facilidade no tratamento dos contributos recebidos e as interações entre as entidades participantes.

O maior obstáculo à concretização deste relatório decorreu das condições restritivas da pandemia, tendo influenciado o surgimento de outra limitação à realização deste trabalho que decorre do número reduzido de entrevistas realizadas, impedindo resultados mais robustos. Todavia, apesar destas limitações, através das poucas entrevistas efetuadas, surgiram interessantes resultados para as conclusões, e por isso, procura-se dar resposta cabal às questões que conduziram à realização deste relatório de estágio e com ele dar um contributo para a teoria e prática do planeamento territorial.

Assim, tendo como base a tipologia definida por Sherry Arnstein (1969), quando importantes decisões de desenvolvimento territorial estão a ser tomadas, que modelo de participação pública emerge com a elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT)?

Procurando associar o processo de elaboração e execução do PROT-OVT, ao modelo apresentado por Sherry Arnstein (pergunta de investigação 1), pode-se afirmar que ainda há degraus para subir na escada da participação, mas que este caso configura um processo que, em alguns detalhes, alcançou uma posição na escadaria próxima do 5º e 6º degraus, sobretudo no que respeita aos *stakeholders* da Comissão Mista de Coordenação que participaram (i.e. com a abertura de diversos canais de participação através de reuniões das sub-comissões, reuniões nos locais do quotidiano dos territórios afetos ao planeamento, comunicação interativa através da plataforma digital).

Todavia no que concerne à participação cidadã, arriscamos sugerir com este caso, que o modelo de participação se enquadra no terceiro e/ou quarto degraus, assente no cumprimento de ações de informação e consulta, não passando de um ritual a cumprir, uma vez que estes processos atingem níveis de participação da sociedade civil muito residuais – quando falamos em participação pública, porque a participação dos restantes *stakeholders* foi feita

segundo lógicas de agregação, com sucesso nas comissões de acompanhamento.

Quanto à questão relativa ao modelo de governança encontrado durante a realização do PROT-OVT ter influenciado o seu processo de implementação, pode-se afirmar que o modelo de governança afetou a sua implementação e gestão (pergunta 2) na medida em que o modelo funcionou pelo menos parcialmente durante a execução do Plano. A questão que impediu o seu pleno funcionamento tem a ver com a alteração dos atores, e das realidades conjunturais, mostrando que o tempo é relevante em processos dinâmicos de planeamento, sendo este assunto um importante desafio para questionar futuramente o planeamento territorial.

Por fim (pergunta 3), procurou-se saber se o PROT fortaleceu a ligação das instituições públicas com a sociedade civil (nomeadamente quanto ao grau de envolvimento, responsabilização, transparência e legitimidade da participação). A resposta é negativa, por se ter percebido que a sociedade civil não está tão alerta para o ordenamento do território e não se empenha na discussão sobre o futuro do seu território; com efeito, verificou-se que a participação da população ainda é residual, sobretudo quando é entendido que o assunto é distante da realidade do quotidiano das pessoas. Este é um aspeto que as entidades com responsabilidade no planeamento territorial devem procurar refletir /investir/melhorar.

O PROT-OVT é um exemplo a ser estudado e divulgado enquanto boa prática de articulação e partilha, no que se refere à elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial, à construção da democracia participativa, e à qualidade da governança proposta (que procurou a inclusão e o fortalecimento do papel das entidades territoriais e setoriais). Ainda, no que respeita ao envolvimento dos diversos *stakeholders* no processo (multi-nível pois foram concertados inúmeros objetivos entre instituições de diferentes níveis e multi-setorial, por se obterem articulações entre os diferentes setores para o OVT), estes revelaram capacitação institucional, ao serem competentes a construir uma visão comum e um modelo territorial orientado para o desenvolvimento e o futuro comum dos municípios na região.

Referência bibliográficas

- Ache, P., Hill, A., Höweler, M., & Peters, S. (2006). *Governance of territorial and Urban policies - ESPON 2.3.2 project*; Dortmund; Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.
- Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bazolli, J. A., & Delgado, C. M. N. (2016). Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. *Revista de Políticas Públicas*, 19(2), 423-434.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. EUA: John Wiley & Sons.
- Carmo, F. (2013). *Governança territorial e administração periférica: uma (re) visão a partir dos planos regionais de ordenamento do território*. ISCTE
- Carmo, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. *GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, (5), 41-65.
- CCDR-LVT- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2008). Relatório de Discussão Pública do *Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*. Lisboa: CCDR-LVT. (disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=613>).
- CCDR-LVT (2009). *Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*. Lisboa: CCDR-LVT.
- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2011). *1.º Relatório de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR-LVT.
- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2012). *2.º Relatório de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR-LVT.

- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2013). *3.º Relatório de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR - LVT.
- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2015). *4.º Relatório de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR-LVT.
- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2016). *5.º Relatório de Monitorização, Avaliação e Gestão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR-LVT.
- CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2017). *Relatório de Estado Regional de Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo*, Lisboa: CCDR-LVT.
- Chamusca, P. (2010). *Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP*. 43-60
- Comissão das Comunidades Europeias (2001). *Governança Europeia. Um Livro Branco*, Bruxelas: União Europeia.
- Dasí, J. F., Bogataj, M.; Bogataj, L., & Drobne, S. (2006). *ESPON Project 2.3. 2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level: Annex Report A: Data & Indicators Identifying Favourable Pre-conditions for Territorial Governance Actions*. ESPON Monitoring Committee.
- Devisch, O., Poplin, A., & Sofronie, S. (2016). The gamification of civic participation: two experiments in improving the skills of citizens to reflect collectively on spatial issues. *Journal of Urban Technology*, 23(2): 81-102.
- DGOTDU (2007). *Glossário do Desenvolvimento Territorial*. CEMAT. Lisboa: DGOTDU.
- Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma Governança Territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e planeamento*, 17, 129-139.

- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In Ferreira, A., Rua, J., Marafon, G. J. e Silva, A. C. P. (orgs), *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano rurais* (pp. 255-282). Rio de Janeiro: Consequência.
- Ferrão, J., & Horta, A. (2015). *Ambiente, território e sociedade. Novas agendas de investigação*. ICS. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ferreira, A. F. (2005). *Como se faz um plano estratégico – Guia Metodológico. Gestão estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian, 139-165.
- Ministério do Ambiente, *Proposta de Novo Regime de Avaliação de Impacte Ambiental*, março de 1999.
- Partidário, M. R. (2012). *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas para um planeamento estratégico em AAE*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente.
- Pánek, J. (2018). Emotional Maps: Participatory Crowdsourcing of Citizens Perceptions of Their Urban Environment. *Cartographic Perspectives* (91): 4-17.
- Parker, G., & Doak, J. (2012). *Key concepts in planning*. London: Sage.
- Pereira, L. I., & do Carmo, F. (2014). Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Plano Regional e Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT) – Virtualidades e constrangimentos na fase de seguimento. In *XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães.
- Pereira, L. I., do Carmo, F., Pina, C., Alvarenga, M., Brito Henriques, E. (2014). NOVAS Experiências de Governança no Planeamento Regional: O Caso do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, In *XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães
- MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. (2007). *PNPOT–Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa: MAOTDR.
- Queirós, M. (2009). *Teorias da Complexidade: princípios para o ordenamento do território*. In Bosque Sendra, J.; Rodríguez Espinosa, V.M. (eds.), *La*

perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente em el contexto iberico. Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, Madrid: Alcalá de Henares, pp. 87-10.

Rivolin, U. J. (2010). *Spatial units for EU territorial governance: Findings from a study on North-Western Italy.* *European Planning Studies*, 18(2), 299-316.

Europeia, C. (2001). *Livro Branco sobre Governança Europeia.* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Europeia, U. (2015). *Territorial Governance and Cohesion Policy.* Directorate-General for Internal Policies, Brussels, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.

Stocker, G. (2008). Gestão do valor público: a administração pública orientada pela missão? In José Manuel Moreira et al.(coord.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra: Almedina.

Wassenhoven, L. (2008). Territorial governance, participation, cooperation, and partnership: a matter of national culture? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 53-76.

Legislação Consultada

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

Lei n.º. 58/2007, de 4 de setembro. Programa Nacional Da Política de Ordenamento do Território.

Decreto-Lei n.º 176-A/88 de 18 de maio. Revê a disciplina jurídica dos planos regionais de ordenamento do território

Decreto de Lei n.º. 380/99, de 22 de setembro. Regime jurídico dos instrumentos de gestão Territorial.

Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011 de 04-05-2011 – Avaliação Ambiental Estratégica.

Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro, Lei orgânica das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2006, de 23 de março, determina a elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região do Oeste e Vale do Tejo.

Resolução de Conselho de Ministros: 64-A/ 2009, de 6 de Agosto, Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região do Oeste e Vale do Tejo, Declaração de Retificação n.º 71-A/2009.

(Página propositadamente em branco)

Anexos

Anexo I – Lista das sessões de trabalho do PROT-OVT

Tipo de Reunião/ Sessão	Data	Local
Reunião com os Actores Locais	06-06-2006	Torres Novas - NERSANT
1ª Reunião Plenária da CMC	28-09-2006	Constância
1ª Reunião Sectorial da CMC	19-10-2006	Caldas da Rainha
Reunião com Entidades Sectoriais - Sistema de Transportes	03-11-2006	Lisboa - CCDR-LVT
2ª Reunião da Sub-Comissão 2 - Questões Económicas	07-11-2006	Tomar
2ª Reunião da Sub-Comissão 4 - Valorização Territorial	07-11-2006	Fátima - Ourém
2ª Reunião da Sub-Comissão 5 - Património Ambiental e Cultural	13-11-2006	Cadaval
2ª Reunião da Sub-Comissão 1 - Questões de Segurança e Defesa	14-11-2006	Almeirim
2ª Reunião da Sub-Comissão 3 - Potencial Humano e Equipamentos Sociais	15-11-2006	Torres Vedras
2ª Reunião Plenária da CMC	23-11-2006	Benavente
3ª Reunião Plenária da CMC	29-01-2007	Lourinhã
Reunião com Entidades Sectoriais - Agricultura e Florestas	15-02-2007	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião com Entidades Sectoriais - Sistema de Transportes	02-03-2007	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião com Entidades Sectoriais - Turismo, Cultura e Lazer	09-03-2007	Lisboa - CCDR-LVT
3ª Reunião da Sub-Comissão 2 - Questões Económicas	20-03-2007	Nazaré
3ª Reunião da Sub-Comissão 1 - Defesa e Protecção Civil	20-03-2007	Rio Maior
3ª Reunião da Sub-Comissão 3 - Potencial Humano e Equipamentos Sociais	20-03-2007	Rio Maior
3ª Reunião da Sub-Comissão 5 - Património Natural e Cultural	20-03-2007	Rio Maior
3ª Reunião da Sub-Comissão 4 - Valorização Territorial	21-03-2007	Alenquer
8ª Reunião de Coordenação do PROT-OVT	23-03-2007	Lisboa - Fundação Cidade de Lisboa
4ª Reunião Plenária da CMC	03-04-2007	Sardoal
Reunião com Entidades Sectoriais - Agricultura e Florestas	23-04-2007	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião de Articulação PROT's	24-04-2007	Santarém
5ª Reunião Plenária da CMC	09-05-2007	Cartaxo
Reunião de Articulação PROT's	15-05-2007	Lisboa - DGOTDU
4ª Reunião da SC2 - Questões Económicas	21-05-2007	Golegã
4ª Reunião da SC4 - Valorização Territorial	23-05-2007	Entroncamento
4ª Reunião da SC1 - Defesa e Protecção Civil	23-05-2007	Entroncamento
4ª Reunião da SC5 - Património Natural e Cultural	23-05-2007	Entroncamento
4ª Reunião da SC3 - Potencial Humano e Equipamentos Sociais	24-05-2007	Alcobaça
6ª Reunião Plenária da CMC	26-06-2007	Arruda dos Vinhos
Workshop com Actores Sectoriais - Turismo no Oeste e Vale do Tejo	27-06-2007	Lisboa - Fundação Cidade de Lisboa
Reunião de Articulação PROT's	20-09-2007	Lisboa - SEOTC
Reunião com Entidades Sectoriais - Turismo e Lazer	21-09-2007	Lisboa - CCDR-LVT
7ª Reunião Plenária da CMC	03-10-2007	Santarém
8ª Reunião Plenária da CMC	29-11-2007	Peniche
Workshop com Actores Sectoriais - Turismo no Oeste e Vale do Tejo	20-12-2007	Lisboa - Fundação Cidade de Lisboa
Reunião com Entidades Sectoriais - Agricultura e Florestas e Sistema Ambiental (ERPVA)	29-01-2008	Lisboa - CCDR-LVT
9ª Reunião Plenária da CMC	18-03-2008	Sobral de Monte Agraço
Workshop com Especialistas em Ordenamento do Território	01-04-2008	Lisboa - Fundação Cidade de Lisboa
Reunião com a Associação de Municípios do Oeste	08-04-2008	Caldas da Rainha

Reunião com a Comunidade Urbana da Laziria do Tejo	07-04-2008	Santarém
Reunião com a Comunidade Urbana do Médio Tejo	07-04-2008	Tomar
Reunião de Articulação PROT's	16-04-2008	Lisboa - DGOTDU
10ª Reunião Plenária da CMC	24-04-2008	Vila Nova da Barquinha
Reunião com as Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas, no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica	25-04-2008	Lisboa - CCDR-LVT
Sessão de Apresentação do PROT OVT na Assembleia da República	16-05-2008	Lisboa - AR
11ª Reunião Plenária da CMC	20-05-2008	Salvaterra de Magos
Reunião Bilateral CCDR-LVT / Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades	28-05-2008	Lisboa - SEOTC
1.ª Sessão Pública (Discussão Pública)	04-06-2008	Abrantes
2.ª Sessão Pública (Discussão Pública)	05-06-2008	Bombarral
3.ª Sessão Pública (Discussão Pública)	16-06-2008	Chamusca
4.ª Sessão Pública (Discussão Pública)	11-07-2008	Santarém
5.ª Sessão Pública (Discussão Pública)	18-07-2008	Alcobaça
Reunião Bilateral CCDR-LVT / Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	20-08-2008	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião Bilateral CCDR-LVT / Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	21-08-2008	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião Bilateral CCDR-LVT / Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	27-08-2008	Lisboa - CCDR-LVT
Reunião Bilateral CCDR-LVT / Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades	12-09-2008	Lisboa - SEOTC

Fonte: CCDR-LVT, 2008 - Relatório de discussão pública do PROT-OVT

Anexo II - Perguntas colocadas nas entrevistas

Iº Grupo de entrevistados.

1º Questão: Tendo em consideração a sua experiência nas áreas do ordenamento do território o que pensa sobre o modo como tem sido efetuada a participação nos processos de planeamento territorial? O que alteraria?

2º Questão: Durante o processo de elaboração do PROT-OVT, quais foram os principais aspetos positivos e negativos, e os principais desafios e o que destaca neste processo?

3º Questão: O modelo de elaboração do PROT-OVT com a participação e audição de todos os parceiros territoriais (câmaras, sectores, comunidade intermunicipal, etc....), através das Comissões de Acompanhamento foi o melhor método de participação? E fortaleceu a ligação com a sociedade civil (grau de envolvimento, transparência e prestação de contas, legitimidade da participação, ...)? Em que medida?

4º Questão: O modelo de participação utilizado no PROT influenciou a sua implementação? Em que medida?

5º Questão: Qual a avaliação global que faz do PROT-OVT, tendo em consideração todo o seu processo ou fatores de bloqueio à sua implementação? Quais as vantagens da monitorização e avaliação da Implementação do PROT?

6º Questão: Na sua perspetiva quais foram os principais contributos do modelo de participação utilizado no PROT? Quais foram transpostos ou deveriam ter sido para outros instrumentos de planeamento territorial?

7º Questão: Aquando da revisão do PROT qual será a metodologia de participação que deve ser utilizada? Deve ser mantida? Que alterações deveriam ocorrer?

IIº Grupo de entrevistados.

1º Questão: Tendo em consideração a sua experiência nas áreas do ordenamento do território o que pensa sobre o modo como tem sido efetuada a participação nos processos de planeamento territorial? O que alteraria?

2º Questão: Durante o processo de elaboração do PROT-OVT, quais foram os principais aspetos positivos e negativos, e os principais desafios e o que destaca neste processo?

3º Questão: O modelo de elaboração do PROT-OVT com a participação e audição de todos os parceiros territoriais (câmaras, sectores, comunidade intermunicipal, etc....), através das Comissões de Acompanhamento foi o melhor método de participação? E fortaleceu a ligação com a sociedade civil (grau de envolvimento, transparência e prestação de contas, legitimidade da participação, ...)? Em que medida?

4º Questão: O modelo de participação utilizado no PROT influenciou a sua implementação? Em que medida?

5º Questão: Qual a avaliação global que faz do processo de elaboração e implementação do Plano, tendo em consideração todo o seu processo ou fatores de bloqueio à sua implementação? Quais as vantagens da monitorização e avaliação da Implementação deste?

6º Questão: Na sua perspectiva quais foram os principais contributos do modelo de participação utilizado no PROT? Quais foram transpostos ou deveriam ter sido para outros instrumentos de planeamento territorial?

7º Questão: Na sua perspectiva qual foi o maior entrave a implementação do PROT nos municípios? E qual o maior contributo do PROT para os municípios?

8º Questão: Caso haja uma revisão do PROT qual será a metodologia de participação que deve ser utilizada? Deve ser mantida? Ou ser efetuada de forma distinta?

IIIº Grupo de entrevistados.

1º Questão: Tendo em consideração a sua experiência nas áreas do ordenamento do território o que pensa sobre o modo como tem sido efetuada a participação nos processos de planeamento territorial? O que alteraria?

2º Questão: O modelo de elaboração do PROT-OVT com a participação e audição de todos os parceiros territoriais (câmaras, sectores, comunidade intermunicipal, etc...), através das Comissões de Acompanhamento foi o melhor método de participação? E fortaleceu a ligação com a sociedade civil (grau de envolvimento, transparência e prestação de contas, legitimidade da participação, ...)? Em que medida?

3º Questão: Considera que o modelo de participação utilizado no PROT influenciou a sua implementação? Em que medida?

4º Questão: Qual a avaliação global que faz do processo de elaboração e implementação do Plano, tendo em consideração todo o seu processo ou fatores de bloqueio à sua implementação? Quais as vantagens da monitorização e avaliação da Implementação deste?

5º Questão: Caso haja uma revisão do PROT, como entende que o turismo deve ser integrado?