

A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACTOR DE APRENDIZAGEM, INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E CIDADANIA

O CASO DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL¹

JOÃO FERRÃO
JOÃO MOURATO

RESUMO *A avaliação de políticas públicas em Portugal tem cerca de duas décadas e nasceu por imposição externa (sobretudo financiamento e adopção de leis da União Europeia/UE). Não sendo o ordenamento do território uma competência formal da UE, a avaliação teve, neste caso, um início particular. Entretanto, verificou-se o sucessivo alargamento das suas componentes: avaliação de conformidade, avaliação preventiva de impactes, avaliação de dinâmicas territoriais, e avaliação dos processos e das práticas de ordenamento do território. Esta evolução traduz a paradoxal crescente “europeização” de uma política fora das competências da UE, mas também a emergência de novos paradigmas de avaliação e de ordenamento do território. Este artigo procura, a partir do caso português, contribuir para o debate sobre o papel da avaliação de políticas públicas como factor de mudança cultural das organizações, das comunidades profissionais e dos cidadãos em um contexto de crescente contestação da visão moderna e racionalista de Estado.*

PALAVRAS-CHAVE *Avaliação de políticas públicas; ordenamento do território; aprendizagem; inovação institucional; mudança cultural; Portugal.*

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas em Portugal tem apenas cerca de duas décadas de existência. Impulsionada inicialmente por requisitos de acesso a programas com financiamento internacional e sobretudo da União Europeia, a avaliação nasce e desenvolve-se fortemente condicionada por factores externos de natureza coerciva: regulamentos de acesso a financiamento (o poder do dinheiro) e directivas legais (o poder da lei).

Contudo, o ordenamento do território não é uma competência formal da União Europeia. Em um continente em crescente integração política, mas onde, paradoxalmente, a questão da delimitação das fronteiras nacionais permanece um assunto político sensível, o território é visto como um dos últimos redutos da soberania dos diversos Estados-membros. Assim, e em nome do princípio da subsidiariedade, evitam-se decisões que digam directamente respeito ao modo como os vários Estados-membros devem ocupar e organizar os seus territórios. Compreende-se, por isso, que a avaliação no domínio do ordenamento do território tenha, em países sem uma tradição de cultura nesta matéria, uma

¹ Este artigo é uma adaptação parcial do texto Ferrão, J. e Mourato, J. “Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation”, J. Farinós, (Ed. e Coord.). *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial*. Valencia: Universidad de Valencia, 2011.

2 Ao longo deste texto, a palavra “comunitário” (iniciativas comunitárias, programas comunitários, etc.) refere-se a processos de decisão tomados por órgãos da União Europeia e, por isso, com aplicação em todos os Estados-membros. Não deve, por essa razão, ser confundida com o uso mais habitual de “comunitário” como algo relacionado com comunidades locais.

origem relativamente tardia e singular face a políticas públicas de origem Comunitária,² isto é, definidas no âmbito da União Europeia.

No caso de Portugal, a avaliação no domínio do ordenamento do território foi em um primeiro momento influenciada por fontes externas à União Europeia. No entanto, a crescente “europeização” informal dos processos e práticas nacionais de ordenamento do território e a poderosa influência das políticas ambiental e de coesão (desenvolvimento regional) da União Europeia terão uma interferência crescente na sua posterior evolução.

Este texto analisa a trajetória de desenvolvimento da avaliação no domínio do ordenamento do território em Portugal, procurando identificar as principais alterações ocorridas desde a sua consagração legislativa (1998), os contextos institucionais que condicionaram essas alterações, as relações de poder existentes, as tensões ocorridas, as perspectivas que se colocam actualmente e, por último, as ilações a retirar deste processo de evolução em termos de mudança cultural. O texto está organizado em três partes.

Na primeira parte, de natureza enquadradora, relembramos sumariamente as origens da avaliação de políticas públicas em Portugal.

Na segunda parte, apresentamos o historial da avaliação no domínio específico do ordenamento do território, reconstituindo e contextualizando a evolução ocorrida desde a sua imposição legal como exercício de conformidade entre objectivos e resultados até ao entendimento recente dos processos de avaliação como fonte de conhecimento, aprendizagem, inovação institucional e cidadania, e identificamos os principais desafios e tensões que se colocam actualmente.

Na terceira parte, sublinhamos o que nos parece ser a principal ilação a retirar da análise efectuada anteriormente: a necessidade de conferir mais ambição e maior centralidade aos processos de avaliação, a partir de um enfoque que vá para além dos estímulos coercivos de natureza legal ou regulamentar, valorizando os processos e as práticas de aprendizagem, de inovação institucional e de escrutínio público; em suma, o papel da avaliação como factor de mudança cultural.

AS ORIGENS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

3 Contrato plurianual estabelecido entre a União Europeia e cada um dos Estados-membros em que se definem, para o período em causa, as regras a que deve obedecer a utilização de apoios financeiros de origem Comunitária.

4 Portugal integrou, conjuntamente com a Espanha, a então designada Comunidade Económica Europeia em 1986 (apenas a partir de 1992 se utiliza a actual designação União Europeia).

5 Luís Valente de Oliveira, ministro em diversos Governos e responsável pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território entre 1985 e 1995.

A avaliação de iniciativas públicas ou de intervenções privadas com impacte relevante do ponto de vista do interesse público tem uma história curta em Portugal. Sem uma produção relevante no campo das teorias da avaliação, o desenvolvimento inicial de exercícios de avaliação em Portugal resultou sobretudo de imposições de programas cofinanciados por fundos da União Europeia, e centrou-se em aspectos metodológicos associados à aplicação de procedimentos então novos no contexto português. As publicações pioneiras sobre avaliação são do início dos anos 90 do século passado.

O arranque deste período foi simbolicamente marcado por um documento preparado por dois especialistas estrangeiros (Quévit e Marquez, 1990) sobre a avaliação *ex-ante* do impacte do primeiro Quadro Comunitário de Apoio³ com aplicação em Portugal (1989-93),⁴ a pedido do então Ministro do Planeamento e da Administração do Território.⁵

As primeiras publicações de autores nacionais incidem sobre programas específicos: Programa ILE – Iniciativas Locais de Emprego (Baptista e Henriques, 1992), Iniciativa Comunitária Horizon (Pegado et al, 1996), Profap – Programa de Formação da Administração Pública (Pedroso et al, 1994), etc.

A década de 90 do século passado representa, de facto, o período de nascimento da avaliação de políticas públicas como domínio profissional e científico próprio em Portugal. Esta nova situação justifica a publicação dos primeiros textos que procuravam sintetizar e transpor para a realidade portuguesa os debates e experiências desenvolvidos em outros países, quer em termos de metodologias (Rodrigues, 1993; Capucha et al, 1996; Perestrelo e Caldas, 1996), quer em termos de aplicações a campos específicos de intervenção, primeiro na área do emprego (Pedroso, 1992) e da educação (Estrela e Nóvoa, Org., 1992), e depois nas mais diversas áreas: reabilitação urbana (Costa e Guerreiro, 1993), intervenção social (Monteiro, 1996), política regional (Ferrão, 1996), etc. Significativo ainda é o facto de o título da edição especial de 1996 da revista *Sociologia. Problemas e Práticas* dedicada ao tema da avaliação ser “Metodologias de Avaliação”.

É também no final dessa década (1998) que o Instituto Nacional da Administração, a entidade nacional responsável pela formação de dirigentes públicos e técnicos da administração, organiza o primeiro encontro sobre avaliação na administração pública (Gonçalves, 2010, p.355).

O panorama da avaliação de políticas públicas em Portugal alterou-se, entretanto, de forma considerável, sobretudo a partir do início da segunda metade da primeira década deste século. Multiplicaram-se os exercícios de avaliação, diversificaram-se os objectivos visados, os domínios de aplicação e as metodologias utilizadas, modificou-se a própria natureza dos processos de avaliação. Acumularam-se, entretanto, competências técnicas e constituíram-se comunidades de prática e profissionais específicas, em geral organizadas por domínios de intervenção (ambiente, educação, formação, questões sociais, saúde, desenvolvimento regional, etc.) ou em torno de instrumentos particulares (avaliações de impacto ambiental, por exemplo).

O *website* do Observatório do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional),⁶ entidade responsável pelo acompanhamento da aplicação dos fundos estruturais Comunitários⁷ em Portugal para o período 2007-2013,⁸ contém estudos, guias e outros documentos de avaliação que, embora limitados ao seu domínio de intervenção, revelam bem o caminho percorrido em apenas duas décadas.

Ainda que com desigualdades relevantes entre distintos domínios de intervenção, e debatendo-se com resistências de natureza diversa, foram-se multiplicando os exercícios de avaliação de políticas públicas. Mais importante do que isso, a avaliação foi deixando de corresponder a uma mera resposta a imposições externas (sobretudo da União Europeia), consolidando-se gradualmente como uma componente de uma nova cultura organizacional por parte das entidades da administração pública e, mesmo, como uma reivindicação de cidadãos mais exigentes mas também menos confiantes nas instituições públicas. A um nível mais genérico, esta evolução é acompanhada pela crítica crescente às visões positivistas modernas de avaliação inicialmente prevalecentes e pela consequente emergência de visões mais processuais, de natureza construtivista.

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A análise dos processos de avaliação no domínio do ordenamento do território em Portugal deve ser efectuada à luz de duas narrativas que apenas recentemente se cruzam

⁶ www.observatorio.pt

⁷ Existem quatro tipos de fundos estruturais: FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE – Fundo Social Europeu (emprego); FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (agricultura e desenvolvimento rural); e IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

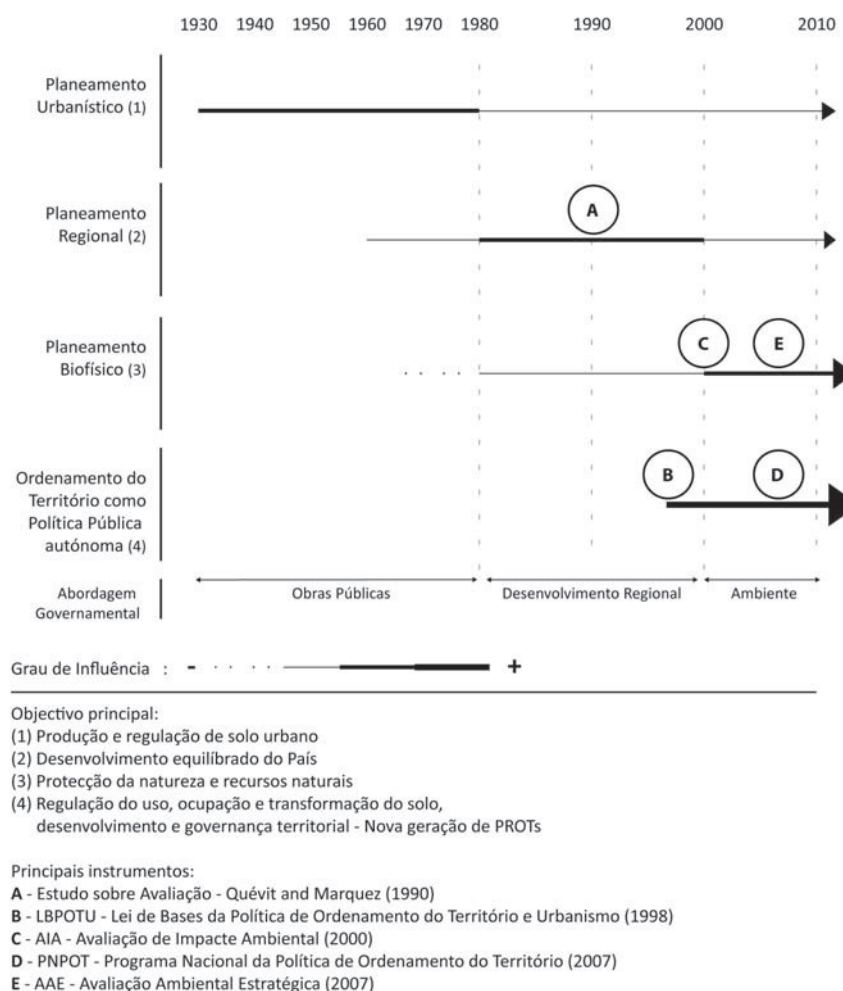
⁸ Este Observatório foi precedido por um outro, criado em 2001 para acompanhar o Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006).

de forma explícita: a história do ordenamento do território enquanto política pública e a história da avaliação de políticas públicas.

A política de ordenamento do território enquanto política pública autónoma nasce formalmente em 1998, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU).⁹ Mas essa política tem três filiações históricas (Ferrão, 2010b): planeamento urbanístico, planeamento regional, e planeamento biofísico. Estas três filiações, que antecedem o ordenamento do território enquanto política pública autónoma, mas que com ela coexistem ainda hoje com graus distintos de ambiguidade, sobreposição e tensão, continuam a constituir focos de influência dinâmicos, no contexto mais genérico das políticas públicas de base ou com incidência territorial e dos respectivos sistemas e processos de avaliação (Figura 1).

⁹ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

Figura1 – A Avaliação da política de ordenamento do território em Portugal: contextos e instrumentos-chave



Por outro lado, a avaliação da política de ordenamento do território foi-se integrando em um universo mais amplo, de avaliação territorial, que inclui não só a política pública de ordenamento do território, mas também a avaliação de estratégias e políticas de desenvolvimento territorial e a avaliação de políticas sectoriais com forte impacto territorial.

Este universo mais amplo transcende o domínio específico do ordenamento do território, constituindo-se um contínuo, do ponto de vista de finalidades, abordagens e metodologias, entre a avaliação da política de ordenamento do território e a avaliação de outras políticas com expressão territorial. Essa continuidade é evidente em avaliações recentes, como o *Territorial Review* sobre Portugal efectuado pela OCDE (2008) ou a análise do conjunto de políticas públicas com impacte territorial, inicialmente preparada como contributo nacional para o referido documento da OCDE, mas posteriormente revista e actualizada (Figueiredo, Coord., 2010).

Os comentários que se seguem referem-se à história da avaliação do ordenamento do território enquanto política pública autónoma iniciada em 1998, com a aprovação da LBOTU, ou seja, no final da década em que a avaliação se afirmou em Portugal nos mais diversos domínios de acção pública.

Não sendo o ordenamento do território uma competência formal da União Europeia, percebe-se que o início da avaliação neste domínio tenha sido algo tardio em relação a políticas directamente expostas à influência da União Europeia, e que os primeiros passos dados nesse sentido não tenham decorrido directamente de imposições, legais ou regulamentares, de origem Comunitária. Na verdade, o modo como a dimensão de avaliação é consagrada na LBOTU reflecte, nas palavras de um dos responsáveis técnicos pela sua preparação, a influência não de entidades Comunitárias, mas, antes, da OCDE (Direcção de Governança Pública e do Desenvolvimento Territorial) e da Lei Federal do Ordenamento do Território da Confederação Helvética de 1979 (Gonçalves, 2010).

Face a outros domínios das políticas públicas, a história da avaliação em ordenamento do território apresenta, por isso, um início singular. Mas rapidamente se “europeizou”, conforme se refere na Secção 2.1.

A trajectória de evolução da avaliação em ordenamento do território pode ser reconstituída a partir da forma como, por estímulos externos e internos, ou como consequência da sua praxis e da reestruturação dos paradigmas de avaliação e de ordenamento do território, a avaliação foi sucessivamente alargando o seu âmbito – conformidade (resultados *vs* objectivos); prevenção de impactes (análise de impactes potencialmente negativos); dinâmicas territoriais (monitorização sistemática de dinâmicas e tendências territoriais); e processos e práticas (planeamento participativo, colaborativo e deliberativo; práticas institucionais e das comunidades profissionais) – e, correlativamente, os seus objectivos. Analisemos, ainda que de forma esquemática, essa evolução, os factores que a influenciaram e os instrumentos-chave utilizados para a sua concretização (Figura 2).

Figura 2 – Quadro síntese da evolução da avaliação no domínio do ordenamento do território em Portugal

	Dimensões de avaliação	Contexto	Alvo principal	Objectivos principais
<p>. Visão moderna de estado . Visão positivista de avaliação . Ordenamento do território como regulação do uso do solo</p> <p>↓</p> <p>. Visão neo moderna de estado . Visão construtivista de avaliação . Ordenamento do território como governança e desenvolvimento territorial</p>	Conformidade técnica e legal	. Imposição legal	. Plano	. Melhor execução do plano . Melhor coordenação vertical e horizontal de planos . Fundamentação das alterações aos planos
	Prevenção de impactes	. Imposição legal	. Potenciais impactes do plano/programa	. Definição de medidas preventivas e acções correctivas ou minimizadoras . Melhor coordenação entre instrumentos das políticas de ambiente e de ordenamento do território
	Dinâmicas e tendências territoriais	. Imposição legal . Necessidade de maior resiliência em contextos de crescente complexidade, diversidade e imprevisibilidade . Maior escrutínio público	. Territórios em mutação	. Legitimação das opções tomadas . Apoio à decisão (mais informação, melhor conhecimento) . Correção de trajectórias de evolução . Prestação pública de informação (participação informada) . Prestação de contas (transparência, responsabilização)
	Processos e práticas	. Alteração dos paradigmas de avaliação e de ordenamento do território . Emulação / “europeização”	. Processos de participação, deliberação e governança . Práticas institucionais e das comunidades profissionais	. Aprendizagem . Capacitação e inovação institucional . Democratização dos processos de decisão e reforço de cidadania . Empoderamento das comunidades e inovação social

10 Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e Planos Sectoriais.

11 Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT): 5 na parte continental do país e 1 em cada uma das Regiões Autónomas, isto é, os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

12 Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT): Planos Directores Municipais (nível municipal), Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

DOS FACTORES FUNDADORES ÀS DINÂMICAS RECENTES

O REFERENCIAL NORMATIVO DE BASE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: A AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE

Em 1998 é aprovada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), que estabelece um sistema coerente de gestão territorial constituído por instrumentos (essencialmente planos) de âmbito nacional,¹⁰ regional¹¹ e municipal.¹² Aí se consagra, pela primeira vez e de forma inovadora no contexto europeu, o dever de avaliação e acompanhamento da política de ordenamento do território.

De acordo com a LBOTU (Artigo 28º), a avaliação da política de ordenamento do território deve se basear em “Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território” (REOT), a apresentar de dois em dois anos pelo Governo à Assembleia da República,

pelas Juntas Regionais às respectivas Assembleias Regionais¹³ e pelas Câmaras Municipais às respectivas Assembleias Municipais, incidindo sobre a execução dos instrumentos de gestão territorial da sua competência. Trata-se, no essencial, de um exercício de conformidade entre objectivos e resultados, e de coerência entre políticas e planos de natureza e âmbitos distintos (coordenação vertical, entre planos de ordenamento do território de nível nacional, regional e local; coordenação horizontal, entre planos de ordenamento do território e planos sectoriais com relevante impacte territorial).

No que se refere ao acompanhamento da política de ordenamento do território, a LBOTU (Artigo 29º) prevê a criação de dois dispositivos que virão a ser consagrados, no ano seguinte, como um Observatório e o SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial (informação sobre os instrumentos de gestão territorial). De facto, é o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (1999)¹⁴ que vai regulamentar as finalidades e o funcionamento de ambos os dispositivos e atribuir-lhes um papel essencial na fundamentação técnica de propostas de alteração ou revisão dos diversos instrumentos de gestão territorial.

Embora definida de forma mais pormenorizada, a avaliação continua a representar, no essencial, uma análise de conformidade que visa garantir a concretização dos fins prosseguidos por cada instrumento de gestão territorial através da melhoria da sua execução (relação objectivos *vs* resultados), da garantia de uma boa coordenação com outros instrumentos de política, ou da introdução de modificações, caso tenham, entretanto, ocorrido alterações económicas, sociais, culturais ou ambientais significativas.

A avaliação é, portanto, introduzida no domínio do ordenamento do território como uma *ferramenta de gestão*, visando melhorar a qualidade e eficiência dos instrumentos de gestão territorial (basicamente planos). Nesta óptica, o foco da avaliação é, naturalmente, o instrumento (o *plano*), não o território sobre o qual incide, os procedimentos utilizados, as pessoas e comunidades afectadas, ou as instituições envolvidas na sua elaboração, execução e monitorização.

Pinho (2010) e Oliveira e Pinho (2009, 2010a) integram esta perspectiva no quadro mais geral das abordagens racionalistas de planeamento, centradas na preparação dos planos e em aspectos operacionais da sua implementação. Na verdade, esta perspectiva traduz o paradigma moderno técnico-racional, administrativo e positivista então dominante não apenas no campo do ordenamento do território, mas genericamente no domínio das políticas públicas e da sua avaliação (Ferrão, 2010a).

A PODEROSA INFLUÊNCIA DA POLÍTICA AMBIENTAL: A AVALIAÇÃO PREVENTIVA DE IMPACTES

O ordenamento do território não corresponde a uma competência formal da União Europeia. Apesar disso, diversos autores têm reconhecido a crescente convergência de concepções e práticas neste domínio em países com culturas institucionais e políticas distintas (Dühr, Stead e Zonnevel, 2007; Farinós Dasí (Ed.), 2007; Adams, 2008; Böhme e Waterhout, 2008; Waterhout, Mourato e Böhme, 2009; Ferrão, 2010), embora esses mesmos autores questionem a profundidade e durabilidade de alguns dos processos de relativa harmonização em curso.

Contudo, no domínio do ambiente existe uma política Comunitária. A exposição a decisões externas aos governos nacionais, tomadas no âmbito da União Europeia, é, portanto, mais intensa, e os seus efeitos fazem-se sentir mais rapidamente, nomeadamente por via coerciva, através da obrigatoriedade de transposição de Directivas Comunitárias.¹⁵

13 Não tendo sido criadas as Juntas Regionais e as Assembleias Regionais, propostas num contexto em que se previa o estabelecimento de regiões administrativas em Portugal continental, solução entretanto rejeitada por referendo em 1998, estas entidades foram substituídas, respectivamente, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e pelos Conselhos da Região.

14 Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro.

15 As Directivas Comunitárias são leis da União Europeia que devem ser transpostas para o direito nacional dos Estados-membros dentro de um prazo limite preestabelecido.

Foi precisamente nesse quadro que a avaliação como análise preventiva de impactes potencialmente negativos ganhou uma particular relevância em Portugal.

Em 2000 foi aprovado o Regime Jurídico da Avaliação do Impacte Ambiental de projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente,¹⁶ transpondo para o ordenamento jurídico nacional uma Directiva Comunitária de 1997.¹⁷ No preâmbulo do Decreto-Lei que institui este regime jurídico, refere-se que a avaliação de impacte ambiental (AIA) é um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território. A óptica adoptada é a da avaliação de potenciais impactes, com o objectivo de evitar, reduzir ou compensar impactes negativos. O conteúdo dos Estudos de Impacte Ambiental (EIA) é variável, mas inclui sempre aspectos do domínio do ordenamento do território. O referido diploma define o conteúdo mínimo dos EIA, que contém necessariamente aspectos relacionados com a localização do projecto em avaliação, bem como a “descrição do estado do local” no que se refere a matérias como a população, a paisagem, o solo, a fauna e a flora.

Em 2007, e também como consequência da transposição de uma Directiva Comunitária,¹⁸ a avaliação de impacte ambiental de projectos é alargada a planos e programas, através da aprovação de um novo regime jurídico de avaliação ambiental.¹⁹ Todos os planos e programas de ordenamento do território passam a se sujeitar a este tipo de avaliação ambiental, de natureza mais estratégica (AAE). Em nome de uma maior coerência e racionalidade da acção pública, a elaboração e aprovação desses planos e programas deverão, a partir de agora, tomar em consideração os requisitos ambientais resultantes do processo de avaliação ambiental estratégica. Às entidades responsáveis pela elaboração de planos e programas caberá garantir a efectiva incorporação das medidas decorrentes dessa avaliação.

A entidade responsável pelo plano ou programa tem a liberdade de determinar o âmbito e conteúdo da AAE: obrigatoriedade, tipo de informação que deve ser analisada, grau de pormenor, etc. Os elementos produzidos no âmbito da AAE de um plano ou programa devem ser tomados em conta na AIA de projectos localizados nas áreas de intervenção desses planos ou programas. Este procedimento visa garantir maior coerência entre planos ou programas e projectos, e também simplificar os processos de AIA de projectos que se encontrem nestas condições. No entanto, os resultados da AAE não são vinculativos. Em caso de divergência, a entidade pública competente deverá justificar as razões que levaram a que a AIA de um determinado projecto não tenha levado em consideração as orientações da AAE do plano ou programa em vigor na área em que esse projecto se localiza.

A obrigatoriedade de avaliação preventiva de impactes ambientais de projectos, primeiro, e de planos e programas, depois, influenciou inevitavelmente o exercício de avaliação no domínio do ordenamento do território.

Tal como na situação anterior (avaliação de conformidade), foram factores de natureza normativa que justificaram a evolução ocorrida. Mas, ao contrário da situação anterior, o foco da avaliação são agora os potenciais *impactes dos planos ou programas*, não os planos ou programas em si. A avaliação continua a ser basicamente encarada como um instrumento de gestão, mas numa perspectiva preventiva e não de execução. A avaliação em ordenamento do território torna-se mais estratégica, mas essa natureza estratégica está enviesada a favor da componente de sustentabilidade ambiental.

Três anos depois da transposição da referida Directiva Comunitária, a Avaliação Ambiental Estratégica foi já aplicada a diversos tipos de planos de ordenamento do território: Planos Regionais, Planos Municipais e Planos Especiais (Planos de Áreas Protegidas e Planos de Albufeira, por exemplo).

16 Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, Artigo 1.º; a avaliação de impactes ambientais de projectos regia-se anteriormente pelo Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho.

17 Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997.

18 Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho.

19 Decreto-Lei 232/2007, de 15 de Junho.

Em um levantamento realizado pela DGOTDU (2010) incidindo exclusivamente sobre os planos municipais de ordenamento do território do continente aprovados, revistos ou alterados no período compreendido entre 24 de Setembro de 2007 (data de entrada em vigor da nova legislação) e 21 de Abril de 2010, foram contabilizados 40 casos de elaboração de Avaliações Ambientais Estratégicas. Soares (2008) analisou em profundidade os benefícios do Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica que acompanhou a revisão do Plano Director de um município suburbano da Área Metropolitana de Lisboa (Vila Franca de Xira), e Ferreira (2009) procedeu a uma análise comparada de 25 casos de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica em âmbito municipal: 14 revisões de Planos Directores Municipais, 6 novos Planos de Urbanização e 5 novos Planos de Pormenor. É, no entanto, ainda cedo para uma apreciação rigorosa dos efeitos deste novo requisito do ponto de vista do ordenamento do território.

Independentemente dos benefícios resultantes da elaboração de relatórios de Avaliação Ambiental Estratégica em relação a Planos de Ordenamento do Território em elaboração, alteração ou revisão, vale a pena sublinhar o modo como esta evolução pôs em confronto instituições e comunidades profissionais com culturas e referenciais jurídicos e técnicos distintos, uns do domínio do ambiente e outros da área do ordenamento do território. A preparação conjunta de um Guia de Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território pelas autoridades nacionais de cada um desses domínios (DGOTDU e APA, 2008) constitui um excelente exemplo do tipo de dificuldades e tensões que se podem gerar entre instituições e comunidades profissionais com insuficiente experiência de trabalho colaborativo.

ENTRE O REFERENCIAL NORMATIVO DE BASE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E OS IMPERATIVOS DA COMPLEXIDADE E DO ESCRUTÍNIO PÚBLICO: A AVALIAÇÃO DE DINÂMICAS TERRITORIAIS

Qualquer política de ordenamento do território pressupõe a existência de procedimentos sistemáticos de monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais. Os vários dispositivos legalmente previstos – Sistema Nacional de Informação Territorial, Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território elaborados em âmbito nacional, regional e municipal – constituem as peças-chave desses procedimentos.

O Programa de Acção do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado na Assembleia da República em 2007,²⁰ reafirma a importância desses vários dispositivos, e relembra que a sua acção deve, entre outros aspectos, “incidir sobre as dinâmicas territoriais em curso” (Maotdr, 2007, p.235).

Infelizmente, o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, embora formalmente criado, não teve ainda condições para iniciar as suas funções; o Sistema Nacional de Informação Territorial encontra-se numa fase de consolidação, e são pouco numerosas as entidades que produziram Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território.

O atraso do início de funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e o desenvolvimento ainda insuficiente do Sistema Nacional de Informação Territorial levam a que não existam orientações claras para a elaboração de Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) em âmbito municipal. Reconhecendo essa situação, Prada (2008) propõe orientações metodológicas para a elaboração de REOT no âmbito dos processos de monitorização municipal, e sugere, tendo por base os REOT municipais já elaborados e os *Annual Monitoring Reports* ingleses,

20 Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro.

21 A estrutura base proposta é a seguinte: i) Introdução (caracterização do contexto actual do sistema de planeamento do território e do sistema de monitorização municipais); ii) Avaliação do estado do território (análise do sistema territorial municipal); iii) Avaliação do enquadramento estratégico e de planeamento (análise do sistema de planeamento municipal e das políticas municipais); e iv) Considerações finais (síntese da avaliação, definição de novas metas a atingir e de medidas a implementar, melhorias a introduzir no processo de monitorização) (Prada, 2008: 99-100).

uma estrutura base harmonizada, mas suficientemente flexível para acolher a diversidade territorial existente no país.²¹

Mais do que dar resposta a um imperativo legal, é, no entanto, a crescente complexidade, diversidade e imprevisibilidade que caracteriza as sociedades actuais que impõe a necessidade de uma avaliação permanente e multiescalar da evolução das dinâmicas e tendências territoriais.

A avaliação de dinâmicas territoriais implica a existência de sistemas de indicadores harmonizados, que permitam uma visão articulada das realidades europeia, nacional, regional e local. A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (nível nacional), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (nível regional) e os municípios (nível local) têm apostado recentemente na criação de sistemas de indicadores, ou mesmo de observatórios, que permitam uma avaliação sistemática das dinâmicas territoriais.

Distintos factores justificam essa aposta por parte de entidades públicas. Alguns desses factores são técnicos, como a possibilidade de recurso generalizado a tecnologias de informação geográfica; outros são de cultura organizacional, como a disseminação de práticas de trabalho mais colaborativas; e outros, políticos, como a convicção de que existe um crescente escrutínio público em relação às actividades desenvolvidas pela administração central, regional e local.

Na verdade, a importância dessa aposta é hoje crescentemente reconhecida por decisores políticos, pela comunicação social e mesmo pela população em geral, perplexa com a ocorrência de situações como os fenómenos climáticos extremos (secas, inundações, tornados), o persistente despovoamento do interior do país, o recuo da linha de costa ou a deslocalização súbita para outros países de empresas de capital estrangeiro que até há bem pouco tempo empregavam milhares de pessoas.

No entanto, a persistência de culturas organizacionais verticalizadas e sectorializadas em muitas entidades da administração pública dificulta a necessária partilha de informação e a construção de soluções comuns. Sem surpresa, a avaliação das dinâmicas territoriais confronta-se com obstáculos institucionais, culturais e até técnicos ou de escassez de recursos humanos que não podem ser desprezados. E diversos autores têm vindo a sublinhar que, ao mesmo tempo que existe um défice de sistemas de monitorização e avaliação de políticas, também se verifica que os sistemas existentes são, por vezes, demasiado ambiciosos e, por isso, irrealistas (Gonçalves e Marques, 2010), ou estão pouco orientados para a sociedade e para os actores políticos (Feio, 2010), o que pode comprometer a sua função de prestação pública de informação e de apoio à decisão.

Ao contrário das duas situações anteriores (avaliação de conformidade e avaliação preventiva de impactes), a importância que as entidades com responsabilidades em matéria de ordenamento do território atribuem recentemente à avaliação das dinâmicas territoriais não decorre apenas de factores externos e de natureza legal, mas também de um duplo reconhecimento: o mundo é hoje mais complexo, diverso e imprevisível, o que implica mais programação estratégica; os cidadãos confiam menos nas instituições e alguns sectores académicos; das organizações não governamentais e da comunicação social revelam graus crescentes de exigência, o que impõe a disponibilização de mais informação e maior transparência.

As concepções de políticas públicas e os processos de avaliação baseados em informação empírica dão ainda os seus primeiros passos em Portugal (Figueiredo, 2010). Mas, corrigir trajectórias de desenvolvimento, legitimar opções políticas e prestar contas vão-se transformando, por convicção ou necessidade, em prioridades cuja concretização exige

avaliar de forma sistemática as dinâmicas e tendências territoriais em curso. Neste caso, são os *territórios em mutação*, condicionados ou não por planos e programas, o alvo dos exercícios de avaliação.

UMA NOVA VISÃO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, UM NOVO PARADIGMA DE AVALIAÇÃO: A AVALIAÇÃO DE PROCESSOS E PRÁTICAS

Como em muitos outros países, a política de ordenamento do território em Portugal evoluiu de uma visão sobretudo física, normativa e estática de regulação do uso do solo para uma visão mais estratégica, integrada e processual de desenvolvimento e governança territorial (Ferrão 2010a).

Num contexto de escasso debate teórico sobre as concepções e a missão das políticas de ordenamento do território, esta evolução resultou sobretudo da conjugação de diversos factores de “europeização”, com pesos distintos, mas que tendem a reforçar-se reciprocamente:

- (i) O “efeito EDEC”, isto é, a influência dos princípios, visões e conceitos adoptados no EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Europeu (CE, 1999), documento estratégico e programático sobre o futuro desejável para o território da Europa cuja preparação envolveu a Comissão Europeia e entidades técnicas e decisores políticos de todos os Estados-membros durante cerca de dez anos;
- (ii) O “efeito Iniciativas Comunitárias”, ou seja, a influência das concepções subjacentes a Iniciativas Comunitárias como o URBAN (para áreas urbanas), o Leader (para áreas rurais) ou o INTERREG (para áreas fronteiriças), que apoiaram em todos os Estados-membros acções experimentais baseadas nos princípios da parceria e da contratualização e em intervenções integradas de base territorial;
- (iii) O “efeito emulação de práticas”, isto é, a adopção de instrumentos e procedimentos de planeamento estratégico territorial então em desenvolvimento em várias cidades europeias, com destaque para Barcelona durante a fase de preparação dos Jogos Olímpicos de 1992, fonte directa de inspiração das primeiras experiências de planeamento estratégico urbano em Portugal (Ferreira, 2005); e
- (iv) O “efeito ESPON” que, embora mais tardio e circunscrito à comunidade académica e a especialistas, resulta do facto de o ESPON (European Spatial Planning Observation Network)²² se ter afirmado como uma relevante plataforma transnacional de produção e difusão de informação e conhecimento sobre o conjunto do território da União Europeia.

A influência conjugada destes diversos efeitos suscitou novas concepções de ordenamento do território e, naturalmente, novas abordagens de avaliação no domínio do ordenamento do território.

Por um lado, a natureza mais estratégica dos planos, em particular os de nível regional (Planos Regionais de Ordenamento do Território), permitiu que estes passassem a ser avaliados recorrendo a metodologias entretanto consolidadas no âmbito da avaliação de programas cofinanciados por fundos Comunitários, sobretudo os Programas Regionais. Oliveira e Pinho (2010d) sublinham, a este propósito, que o vazio que existiu inicialmente entre as metodologias de avaliação em ordenamento do território e as metodologias de avaliação de programas foi sendo substituído por uma relação entre ambos os domínios, através da influência crescente das metodologias de avaliação de programas sobre os processos de avaliação em ordenamento do território.²³

Recorde-se, a este propósito, que na década de 1990 a Direcção-Geral XVI da Comissão Europeia (Políticas Regionais e Coesão) publicou uma série de documentos e guias

22 Embora se utilize geralmente o acrónimo inglês ESPON, a designação formal em português é ORATE – Observatório em Rede do Ordenamento do Espaço Europeu. Na verdade, o acrónimo ORATE, ainda que seja utilizado nas várias línguas latinas, refere-se à designação francesa: Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire.

23 Significativamente, existem duas associações nacionais em Portugal que têm a avaliação como objecto principal: a APAI – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes (<http://www.apai.org.pt>), filiada na International Association for Impact Assessment (IAIA) e que constitui uma plataforma de debate sobre a AIA, AAE e outras formas de avaliação de impactes; e a Associação Portuguesa de Avaliação (<http://aval-portugal.wordpress.com/>), centrada na avaliação de políticas públicas, programas, projectos e organizações, e próxima de sociedades de avaliação como a American Evaluation Association, a European Evaluation Society e outras de âmbito nacional. Os membros da comunidade de ordenamento do território não ocupam uma posição relevante em qualquer destas associações.

sobre avaliação (Colecção MEANS – *Means for Evaluation Actions of a Structural Nature*) que influenciaram de forma decisiva a actividade de avaliação de programas e políticas nos Estados-membros sem experiência nesse domínio. A partir daí, e em menos de duas décadas, a evolução ocorrida foi muito considerável, como se poderá constatar através da consulta do recurso *on-line* para a avaliação do desenvolvimento socioeconómico designado EVALSED (EC, 2008). É esta visão mais enriquecida de avaliação de políticas e programas que influencia hoje a avaliação em ordenamento do território.

Talvez o caso mais interessante, em Portugal, desta crescente influência seja o da metodologia PPR – Plano, Processo e Resultados, desenvolvida por Oliveira e Pinho (2009, 2010a, 2010b e 2010c) para avaliar planos municipais a partir de uma visão integrada baseada em três componentes analíticas: racionalidade *ex-ante* do plano (fase de elaboração do plano); *performance* do processo de planeamento (fase de implementação do plano); e conformidade entre objectivos e resultados (também fase de implementação do plano).²⁴ Esta metodologia foi testada nas duas principais cidades portuguesas, Lisboa e Porto.

Por outro lado, a natureza mais estratégica dos planos de ordenamento do território implicou o recurso a novos procedimentos de comunicação, troca de informação, partilha de conhecimento, participação, deliberação e governança, envolvendo um leque diversificado de actores da administração central, regional e local, do sector empresarial, das organizações não governamentais e do terceiro sector, e da população em geral.

Este envolvimento alargado pressupõe, inevitavelmente, uma gestão proactiva de processos de mobilização de actores, coordenação de políticas, ponderação de interesses contraditórios, busca de consensos e estabelecimento de compromissos, com tradução tanto nos propósitos como nas práticas de avaliação (Breda-Vázquez e Conceição, 2010; Breda-Vázquez, Conceição e Móia, 2010). Esta mudança traduz a influência mais genérica das abordagens pós-positivistas na concepção e avaliação das políticas públicas. O paradigma moderno técnico-racional, administrativo e positivista é crescentemente contestado, e parcialmente substituído, por abordagens de natureza mais processual, participada e construtivista (Ferrão, 2010a). Sem descurar a avaliação de resultados, impactes e dinâmicas, esta nova abordagem integra ainda, atribuindo-lhe particular importância, a avaliação tanto dos processos de decisão, aprendizagem e inovação como das práticas das instituições e das comunidades de especialistas envolvidas.

Uma análise sequencial dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) aprovados nos últimos anos ilustra essa evolução, em que às componentes de avaliação de conformidade, prevenção de impactes e monitorização de dinâmicas territoriais se adicionam novas concepções e práticas de avaliação, mais ambiciosas e mais em linha, quer com os procedimentos de avaliação de programas, quer com os princípios do planeamento participativo, colaborativo e deliberativo.

O PROT do Algarve (2007) propõe procedimentos de avaliação estratégica com três dimensões principais: avaliação de conformidade entre objectivos e resultados; avaliação de impactes visando a definição de medidas preventivas e acções correctivas ou minimizadoras; e avaliação da pertinência e adequação das estratégias, esta última reflectindo uma visão mais próxima dos critérios de avaliação de programas com cofinanciamento Comunitário. No essencial, a visão de avaliação consagrada neste PROT mantém-se, ainda assim, muito próxima das concepções anteriormente referidas de conformidade, prevenção de impactes e monitorização de dinâmicas territoriais.

O PROT do Oeste e Vale do Tejo (2009) inclui uma secção autónoma sobre Governança do Território e prevê uma Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão. Esta Es-

²⁴ Dimensão “racionalidade *ex-ante* do plano” (4 critérios): coerência interna do plano, relevância do plano para a cidade; forma como o plano interpreta o sistema de planeamento; e coerência externa; Dimensão “*Performance* do processo de planeamento” (3 critérios): participação pública durante a elaboração e implementação do plano, utilização do plano nos processos de decisão, compromisso em termos de recursos financeiros e humanos; Dimensão “Conformidade entre resultados e objectivos” (2 critérios): eficácia (resultados do plano) e orientações para o processo de desenvolvimento urbano (Oliveira e Pinho, 2010c).

trutura visa, entre outros aspectos, garantir a participação e concertação estratégica de base territorial entre os actores relevantes, e deve, nomeadamente, “dinamizar as relações entre a comunidade e as instituições regionais e locais e a administração central.” A avaliação, neste caso, atribui uma maior importância ao papel dos processos de participação e negociação entre diferentes actores. O mesmo sucede com o PROT do Alentejo (2010), que inclui um Sistema de Gestão e Monitorização que deve, entre outras funções, assegurar a concertação intersectorial, a coordenação entre projectos, programas e políticas sectoriais com impactes territoriais, e a articulação com políticas municipais e de desenvolvimento local.

Finalmente, o PROT da Área Metropolitana de Lisboa (colocado em discussão pública no final de 2010) vai mais longe, ao defender que o sistema de indicadores proposto visa, entre outros objectivos, estabelecer um canal de comunicação permanente com os vários actores de desenvolvimento e contribuir para o empoderamento desses mesmos actores.

Também a ENGIZC – Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada em 2009 (Maot, 2009), revela o mesmo tipo de visão, ao definir um modelo de governança que inclui três plataformas complementares: i) uma plataforma de concertação política (articulação interministerial), envolvendo os Ministérios mais relevantes; ii) uma plataforma de cooperação (coordenação de políticas e intervenções na zona costeira), integrando os serviços com competências em domínios relacionados com a gestão costeira; e iii) uma plataforma de conhecimento (produção de conhecimento científico interdisciplinar útil para a monitorização da zona costeira e para a formação no domínio da gestão costeira), mobilizando instituições universitárias e outras entidades de investigação. Transversal a estas três plataformas existe uma quarta, que é responsável pela divulgação dos resultados dos processos de monitorização e pela disponibilização de informação relevante para todas as entidades intervenientes e para o público em geral, criando condições favoráveis a processos de participação mais informados.

Há quinze anos, Ferrão (1996) afirmava que a avaliação não se deve limitar “a um conjunto mais ou menos sofisticado de procedimentos técnico-burocráticos de fiscalização, constituindo, antes, um processo de mobilização e de aprendizagem colectiva para os diversos tipos de actores envolvidos” (p.29). Essa preocupação começa actualmente a ser consagrada em diversos instrumentos de gestão territorial (planos, programas, estratégias). Reconhece-se hoje que a avaliação dos planos e dos seus impactes e a avaliação das dinâmicas territoriais devem ser acompanhadas pela avaliação das práticas de comunicação, troca de informação, partilha de conhecimento, participação, decisão e governança, visando estimular processos de capacitação, empoderamento, aprendizagem colectiva e inovação social que beneficiem as entidades envolvidas e as comunidades em geral.

Não basta, portanto, avaliar as práticas e os processos associados à concepção, implementação e monitorização dos vários instrumentos de ordenamento do território. O próprio exercício de avaliação deve constituir uma fonte importante de aprendizagem e inovação social, com destaque para as entidades responsáveis pelo instrumento em avaliação, para as instituições e actores com quem estas entram em interacção nesse âmbito, e para os cidadãos em geral.

Neste contexto, ganham particular relevo os processos, instrumentos e técnicas de intermediação de conhecimento (*knowledge brokerage*) entre as comunidades científica e de decisores políticos e, de uma forma mais geral, entre os distintos actores envolvidos. Sheate e Rosário (2010), recorrendo a exemplos do Reino Unido e de Portugal (um dos quais, a ENGIZC), analisam o modo como a avaliação ambiental estratégica, através de

práticas adequadas de comunicação e diálogo, pode contribuir, num ambiente de confiança entre os vários actores, para uma maior troca de conhecimento entre eles, desencadeando processos de aprendizagem mútua e de capacitação institucional.

OLHANDO PARA O FUTURO PRÓXIMO: O LIMIAR DE UMA NOVA ETAPA?

A evolução anteriormente apresentada revela que, no domínio do ordenamento do território, a avaliação parece encontrar-se, em 2011, no limiar de uma nova etapa. Vários motivos contribuem para essa situação.

Em primeiro lugar, o encerramento do ciclo de elaboração dos instrumentos que constituem os pilares essenciais do edifício do ordenamento do território em Portugal – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e Planos Regionais de Ordenamento do Território – permite não só disponibilizar referenciais nacionais e regionais para o âmbito municipal e para as diversas políticas sectoriais, como transferir o foco de atenção dos procedimentos de elaboração de planos para os processos de monitorização e avaliação (Figueiredo, 2010).

Em segundo lugar, a concepção de avaliação como um processo reactivo e descontínuo, imposto por factores exógenos, de natureza coerciva e em geral normativa, vai dando lugar a uma cultura de avaliação como processo desejavelmente contínuo e associado a estímulos internos, como a necessidade de prestação de contas, a legitimação política das opções tomadas, ou a identificação de soluções mais resilientes a contextos turbulentos crescentemente complexos e imprevisíveis.

Em terceiro lugar, a nova concepção de avaliação surge como indissociável da visão mais proactiva e estratégica de ordenamento do território, que tende a complementar a concepção tradicional mais física e normativa de regulação do uso do solo, e mais próxima do paradigma construtivista de avaliação, que tende a substituir a visão estritamente positivista antes prevalecente.

Finalmente, a avaliação que se pratica actualmente no domínio do ordenamento do território traduz a confluência de diversas influências, umas internas (avaliação de conformidade técnica e jurídica dos planos e avaliação de dinâmicas territoriais), outras externas, provenientes, sobretudo, das áreas do ambiente (avaliação preventiva de impactes) e do desenvolvimento socioeconómico (avaliação de programas, nomeadamente dos que beneficiam de cofinanciamento da União Europeia).

Um novo contexto institucional, uma cultura de avaliação mais consolidada, uma nova visão de ordenamento do território, um novo paradigma de avaliação, uma permeabilidade crescente a processos e práticas de avaliação desenvolvidos em outros domínios: estes parecem ser os ingredientes essenciais de uma nova etapa de uma trajectória de evolução que reflecte a intersecção de duas histórias relativamente autónomas mas crescentemente interligadas – a história mais específica da política de ordenamento do território e a história mais genérica da avaliação de políticas públicas. Como pano de fundo comum a ambas as histórias, encontramos, porém, os factores de mudança mais estruturais: a erosão crescente da concepção moderna, racionalista e positivista de Estado e de acção pública, e a emergência de concepções pós-positivistas, umas de natureza neoliberal e outras que apostam num Estado mais relacional, aberto a distintas formas de governança e a processos de democracia participativa e deliberativa.

Estamos, no entanto, longe da afirmação generalizada de uma cultura de avaliação, em que esta se transforme numa prática regular das instituições públicas, numa acção eficiente de comunidades profissionais próprias e numa exigência recorrente dos cidadãos.

A efectiva apropriação de uma cultura de avaliação estratégica por parte das entidades com responsabilidades no domínio do ordenamento do território requer alterações de valores, atitudes e comportamentos, quer dos decisores políticos, quer dos técnicos da administração, quer mesmo dos especialistas em avaliação. Essas alterações confrontam-se, no entanto, com comportamentos de resistência por parte de muitos membros daqueles grupos, e também com tensões entre distintas finalidades, abordagens e metodologias de avaliação associadas às várias comunidades profissionais envolvidas. Num contexto de escasso debate teórico sobre finalidades, princípios, conceitos e processos de avaliação, as lógicas corporativas de distintas comunidades profissionais, quase sempre de recorte disciplinar, nem sempre favorecem o trabalho colaborativo; antes alimentam a concorrência entre si face a um mercado de reduzida dimensão mas com alguns segmentos muito dinâmicos, associados a políticas e instrumentos de influência Comunitária.

Entre o seu passado fundacional e a influência de outros domínios de política com grande exposição Comunitária e mesmo global, como o ambiente (o poder da norma, dos *media* e da opinião pública) ou as políticas de coesão e competitividade da União Europeia (o poder do financiamento), a evolução da avaliação em ordenamento do território dependerá, também, da capacidade de se desenvolverem comunidades profissionais específicas, abertas a concepções inovadoras de avaliação de políticas públicas mas ao mesmo tempo focalizadas no ordenamento do território enquanto política pública autónoma e renovada.

Finalmente, a afirmação de uma nova cultura de avaliação no domínio do ordenamento do território beneficiaria ainda, como salienta Gonçalves (2010, pp.370-1), da existência de “uma rede de entidades da sociedade civil, especificamente destinada a promover o avanço dos conhecimentos em matéria da avaliação de políticas públicas com incidência na organização do território”, com o duplo objectivo de “superar a inacção do Estado” e de promover uma avaliação política (e não apenas técnica) e democrática, que leve em conta os juízos dos cidadãos sobre essas políticas. Iniciativa tanto mais importante quanto ela concorre para a concretização do imperativo de processos de avaliação baseados em formas de planeamento participativo e em concepções de planeamento explicitamente assentes em princípios, como a abertura e o pluralismo, e valores, como a equidade e a justiça social (Cabral, 2010).

A AVALIAÇÃO COMO FACTOR DE MUDANÇA CULTURAL

A evolução próxima da avaliação no domínio do ordenamento do território não deixará de reflectir o conjunto de resistências e tensões referidas anteriormente, justificando que se atribua particular atenção aos processos de aprendizagem, inovação institucional e mudança social no contexto da produção e avaliação de políticas públicas.

Sanderson (2009) coloca, justamente, os processos de aprendizagem no centro do que designa por visão neomoderna da intervenção das políticas públicas.

Ao contrário do paradigma positivista moderno, que baseia a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas (*policy-making*) na acção racional e técnica de

especialistas e decisores, a visão que Sanderson designa por neomoderna coloca a ênfase nos processos de *policy-learning*. Lidando com sistemas políticos, institucionais, sociais e económicos complexos, abertos a pressões externas e em permanente mudança, o êxito das políticas públicas depende da capacidade de se aprender e inovar através da experimentação e de processos de comunicação baseados no diálogo e na argumentação, e não apenas em mais e melhor informação e conhecimento.

À luz da visão defendida por Sanderson (2009), os processos de avaliação da política pública de ordenamento do território devem ganhar uma nova ambição e uma maior centralidade. Por um lado, a ambição de adoptar uma visão holística das diversas componentes referidas – conformidade legal e técnica; prevenção de impactes; dinâmicas e tendências territoriais; processos e práticas – e de mobilizar distintos tipos de actores, com conhecimentos e interesses diversos, no âmbito dos exercícios de avaliação. Por outro, atribuir aos exercícios de avaliação a missão de contribuir para que, entre os efeitos que se visa desencadear no âmbito das políticas ou instrumentos em avaliação, se incluam alterações duradouras de crenças, valores, competências e comportamentos que proporcionem processos de aprendizagem, inovação institucional e reforço da cidadania, e que permitam políticas públicas mais eficientes, justas e democráticas.

Em suma, e no que diz respeito à política de ordenamento do território, a avaliação deve contribuir para – e, simultaneamente, exige – uma tripla mudança cultural: uma cultura organizacional mais orientada para a democratização dos processos e a pertinência dos resultados por parte das entidades da administração pública, uma “cultura de território” mais respeitadora do interesse comum e dos direitos constitucionalmente consagrados por parte dos cidadãos e, ainda, uma “cultura de política de ordenamento do território” mais eficiente e resiliente face aos efeitos perversos do mercado e mesmo de outras políticas públicas por parte das comunidades profissionais envolvidas.

Isto significa que a evolução da avaliação da política do ordenamento do território não pode ficar exclusivamente refém de estímulos coercivos, de natureza legal ou regulamentar, por muito adequados e justificados que eles sejam. Os exercícios de avaliação devem resultar, paralelamente e cada vez mais, de estímulos de outra natureza, consequência de uma maior maturidade em termos de reflexividade institucional, exigência cívica e competência profissional. Entender, de forma articulada, as circunstâncias que justificam os exercícios de avaliação, as condições e modos de os concretizar, e os efeitos daí decorrentes nas alterações das políticas ou instrumentos em avaliação constitui, assim, uma prioridade que decisores políticos, membros das comunidades profissionais envolvidas no ordenamento do território e população em geral não podem ignorar.

A reconstituição da evolução da avaliação da política de ordenamento do território em Portugal permite realçar o modo como a trajectória percorrida foi sendo moldada, ao longo do tempo, por contextos políticos e institucionais, paradigmas sobre o papel do Estado e das políticas públicas, tensões entre comunidades profissionais e instituições com culturas e interesses distintos, relações de poder entre actores com capacidades, conhecimentos e valores diferentes e, sobretudo, desiguais. Na verdade, a avaliação no domínio do ordenamento do território, como em qualquer outra esfera da acção pública, não pode ser reduzida a um conjunto mais ou menos completo e sofisticado de procedimentos legais, técnicos e administrativos. Ela é um factor decisivo para tornar a política de ordenamento do território mais inteligente, reconhecida e desejada, e por isso, com maior valor público e socialmente mais útil.

João Ferrão é investigador principal do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa; geógrafo; doutor em Geografia. E-mail: joao.ferrao@ics.ul.pt

João Mourato é investigador pós-doutoral do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa; arquitecto; doutor em Planeamento Urbano. E-mail: joao.mourato@ics.ul.pt

Artigo recebido em janeiro de 2011 e aprovado para publicação em fevereiro de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, N. Convergence and policy transfer: an examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged European Union. *International Planning Studies*, Abingdon, Oxford, n.13 (1), p.31-49, 2008.
- BAPTISTA, A. M.; HENRIQUES, J. M. *Avaliação do Programa ILE*. Lisboa: Escher, 1992.
- BHÖME, K.; WATERHOUT, B. The Europeanisation of planning. In: FALUDI, A. (Ed.). *European spatial research and planning*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, p.225-48, 2008.
- BREDA-VÁZQUEZ, I.; CONCEIÇÃO, P. A avaliação de programas e políticas urbanas em contextos de diversidade e fragmentação: requisitos metodológicos. Comunicação apresentada ao Encontro “Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal”, Porto, 26 e 27 de Novembro de 2010, Ad Urbem, acessado a 18 de Janeiro de 2011 em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_10/docs/Mod1/06_IsabelBV_PCconceicao.pdf>.
- BREDA-VÁZQUEZ, I.; CONCEIÇÃO, P.; MÓIA, P. Learning from urban policy diversity and complexity: evaluation and knowledge sharing in urban policy. *Planning Theory & Practice*, Abingdon, Oxford, n.11(2), p.209-39, 2010.
- CABRAL, J. Sexta sessão: avaliação das políticas públicas. In: DGOTDU; Ad Urbem, *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Gênese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 12 de Dezembro de 2008*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad Urbem, p.399-400, 2010.
- CAPUCHA et al. Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n.22, p.9-27, 1996.
- CE. SDEC. *Schéma de développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*. Luxembourg: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999.
- COSTA, A. F.; GUERREIRO, M. D. Avaliação dos impactos sociais da reabilitação urbana. *Estruturas sociais e desenvolvimento, Actas do II Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia e Editorial Fragmentos, p.771-88, 1993.
- COSTA, J. P. A revisão dos Planos Directores Municipais de primeira geração. In: DGOTDU; Ad Urbem. *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Gênese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 12 de Dezembro de 2008*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad Urbem, p.323-29, 2010.
- DGOTDU. *Avaliação das alterações ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. 1ª Fase. Apresentação dos resultados, Versão Final. Setembro de 2010*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2010.
- DGOTDU; APA. *Guia de avaliação ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Documentos de Orientação DGOTDU 01/2008. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2008.
- DÜHR, S.; STEAD, D.; ZONNEVELD, W. The Europeanisation of spatial planning through territorial cooperation. *Planning Practice and Research*, Abingdon, Oxford, n.22(3), p.291-307, 2007.
- EC. *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development*, 2008, acessado a 18 de Janeiro de 2011 em <http://ec.europa.eu/economy_finance/evalsed/>.

do em 10 de Janeiro de 2011 em <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm>.

ESTRELA, A.; NÓVOA, A. (Org.). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Lisboa: Educa, 1992.

FARINÓS DASÍ, J. (Ed.). *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*. Final report of ESPON Project 2.3.2. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit, 2007.

FEIO, P. Acompanhamento e avaliação de políticas públicas co-financiadas por fundos estruturais comunitários. Comunicação apresentada ao Encontro “Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal”, Porto, 26 e 27 de Novembro de 2010, Ad Urbem, acedido a 18 de Janeiro de 2011 em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_10/docs/Mod3/Orador_PauloAreosaFeio.pdf>.

FERRÃO, J. A avaliação comunitária de programas regionais. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n.22, p.29-41, 1996.

_____. *As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território*. Programa de investigação apresentado no âmbito de provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010a.

_____. Uma visão política da política de ordenamento do território. In: *Socialismo no século XXI*, Lisboa: Esfera do Caos Editores, p.62-71, 2010b.

FERREIRA, A. Fonseca. *Gestão estratégica de cidades e regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

FERREIRA, B. M. D. *Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ao nível municipal em Portugal: análise de casos de estudo*. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Ecologia e Gestão Ambiental. Lisboa: Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, 2009.

FIGUEIREDO, A. Avaliação das POTU: em busca de um referencial de legitimidade. Comunicação apresentada ao Encontro “Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal”, Porto, 26 e 27 de Novembro de 2010, Ad Urbem, acedido a 18 de Janeiro de 2011 em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_10/docs/Mod2/Orador_AntonioFigueiredo.pdf>.

FIGUEIREDO, A. (Coord.). *The territorialisation of public policies in Portugal. Revised and updated version of the background report of the OECD Territorial Review on Portugal, Background report*. Lisboa: IFDR, 2010.

GONÇALVES, F. Avaliação da política de desenvolvimento territorial: uma exigência da democracia participativa. In: DGOTDU; Ad Urbem, *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Gênese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 12 de Dezembro de 2008*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad Urbem, p.351-72, 2010.

MAOT. *Estratégia nacional para a gestão integrada da zona costeira*. Lisboa: Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2009.

MAOTDR. *Programa nacional da política de ordenamento do território*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007.

MONTEIRO, A. A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n.22, p.137-54, 1996.

- OECD. *OECD Territorial Reviews. Portugal*. Paris: OECD, 2008.
- OLIVEIRA, V.; PINHO, P. Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice*, Abingdon, Oxford, n.10(1), p.35-63, 2009.
- _____. A avaliação do planeamento em Portugal. In: DGOTDU; Ad Urbem. *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 12 de Dezembro de 2008*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad Urbem, p.331-45, 2010a.
- _____. Evaluation in urban planning: advances and prospects. *Journal of Planning Literature*, Londres, n.24(4), p.343-61, 2010b.
- _____. Measuring success in planning. Developing and testing a methodology for planning evaluation. *Town Planning Review*, Liverpool, n.81(3), p.307-32, 2010c.
- _____. A avaliação do planeamento municipal. O reforço da relação entre avaliação de planeamento e avaliação de programas. Comunicação apresentada ao Encontro “Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal”, Porto, 26 e 27 de Novembro de 2010, Ad Urbem, 2010d, acedido a 18 de Janeiro de 2011 em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_10/docs/Mod2/02_VitorOliveira_PauloPinho.pdf>.
- PEDROSO, P. A avaliação das políticas de formação como processo de pesquisa. *Emprego e Formação*, Lisboa, n.18, p.5-14, 1992.
- PEDROSO, P. Et al. *Avaliação do PROFAP*. Lisboa: CIDE/Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, 1994.
- PEGADO, E. Et al. Sistema de acompanhamento e avaliação do Programa Horizon: uma experiência de avaliação. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n.22, p.171-84, 1996.
- PERESTRELO, M.; CALDAS, J. M.; CASTRO. Estratégias de actores: prospectiva e avaliação. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n.22, p.81-94, 1996.
- PINHO, P. A avaliação das políticas territoriais. In: DGOTDU; Ad Urbem. *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 12 de Dezembro de 2008*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad Urbem, p.317-22, 2010.
- PRADA, O. *Relatórios de Estado do Ordenamento do Território: orientações metodológicas para a sua elaboração*. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Urbanismo e Gestão Territorial. Lisboa: Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, 2008, acedido a 10 de Janeiro de 2011 em <http://www.plio.pt/wp-content/uploads/REOT_orientacoes_metodologicas.pdf>.
- QUÉVIT, M.; MARQUEZ, J. M. *Évaluation de l'impact du Cadre Communautaire d'Appui au Portugal. Cadre méthodologique et construction d'un système d'indicateurs d'impact*. Louvain: Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 1990.
- RODRIGUES, M. J. *Avaliação e aprendizagem social. Uma proposta de metodologia*. Lisboa: Dinâmia, 1993.
- SANDERSON, I. Intelligent policy making for a complex world: pragmatism, evidence and learning. *Political Studies*, Sheffield, n.57 (4), p.699-719, 2009.
- SHEATE, W. R.; PARTIDÁRIO, M. R. Strategic approaches and assessment techniques. Potential for knowledge brokerage towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, Amsterdam, n.30, p.278-88, 2010.

SOARES, R. B. *Avaliação ambiental estratégica de políticas de ordenamento*. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Território. Lisboa: Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, 2008.

WATERHOUT, B.; MOURATO, J. M.; BÖHME, K. The impact of Europeanisation on planning cultures. In: KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (Eds.). *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham e Burlington: Ashgate, p.239-53, 2009.

ABSTRACT *Public policy evaluation in Portugal is two decades old and arose as a response to external demands (European Union funding or legal requirements). Evaluation in spatial planning, not a formal EU competency, followed its own particular evolutive course specially comparing to other policies more exposed to normative exogenous factors. Throughout its development its aims become broader, from a simple assessment of policy conformity to a pre-emptive impact assessment and later to an evaluation of territorial dynamics, and planning processes and practices. This reflects the paradoxical Europeanisation of a policy outside the scope of EU competencies and the rise of new evaluation and spatial planning paradigms. By examining the Portuguese case, this paper contributes to the debate of the role of public policy evaluation as a factor for culture change in organisations, epistemic communities and citizens against the backdrop of a growing dispute of the modern and rationalist idea of State.*

KEYWORDS *Public policy evaluation; spatial planning; policy-learning; institutional innovation; culture change; Portugal.*