

**UMA REFLEXÃO EM TORNO DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS
DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
A REFLECTION ON THE ASSESSMENT OF SPATIAL PLANNING
POLICIES**

RAJÃO, CARLOS
FLUP
carlosrajao79@gmail.com
SÁ MARQUES, TERESA
FLUP/CEGOT

Resumo

A sistematização da informação decorrente do processo de monitorização e avaliação das políticas territoriais consubstanciadas no Plano Diretor Municipal (PDM) pode fornecer resultados imprescindíveis à gestão territorial e à revisão dos objectivos inicialmente traçados.

A elaboração de um REOT, pelas entidades responsáveis é, antes de mais, o cumprimento de uma disposição legal. No entanto, e assumindo que os planos são um dos instrumentos do processo de planeamento, é natural procurar articular os planos com a volatilidade das transformações que ocorrem nos territórios. Foi neste contexto que delineamos a metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação global (CEA) como forma de dar continuidade à prática de planeamento. Em termos de investigação chegamos à conclusão que volvida mais de uma década após a aprovação da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) é notório que existe um vazio no que diz respeito à implantação dos mecanismos de avaliação dos instrumentos de gestão territorial (IGT).

No entanto, sendo o REOT, um instrumento de apoio à monitorização e avaliação do planeamento territorial, deve ter também uma componente de avaliação estratégica e de monitorização da governança territorial. Por outro lado, deve produzir informação e conhecimento necessários para a produção de cenários prospectivos descritivos e apoiar a reflexão em torno de cenários orientadores. Assim, os “PDM de 2ª geração” devem responder de uma forma mais eficaz aos novos desafios do ordenamento do território.

Palavras chave: monitorização, avaliação, plano, planeamento.

Abstract

The systematization of information resulting from the process of monitoring and evaluation of territorial policies embodied in the Master Plan (PDM) can provide results indispensable for territorial management and review the goals initially set.

Developing a REOT, entities are responsible, first and foremost, compliance with a statutory provision. However, assuming the plans are the instruments of the planning process, it is natural to look for joint plans with the volatility of the transformations occurring in the territories. In this context, we outline the overall methodology Coerência_Eficácia_Avaliação (CEA) as a way of continuing the practice of planning. In terms of research we concluded that oped more than a decade after the adoption of the Law on Spatial Planning Policy and Urban Planning (LBOTU) it is clear that there is a void with regard to the implementation of mechanisms for measuring land management instruments.

However, being the REOT, a tool to support the monitoring and evaluation of spatial planning should also have a component of strategic assessment and monitoring of territorial governance. On the other hand, must produce information and knowledge necessary for the production of future scenarios and descriptive support reflection around guiding scenarios. Thus, the "PDM 2nd generation" must respond more effectively to the new challenges of regional planning.

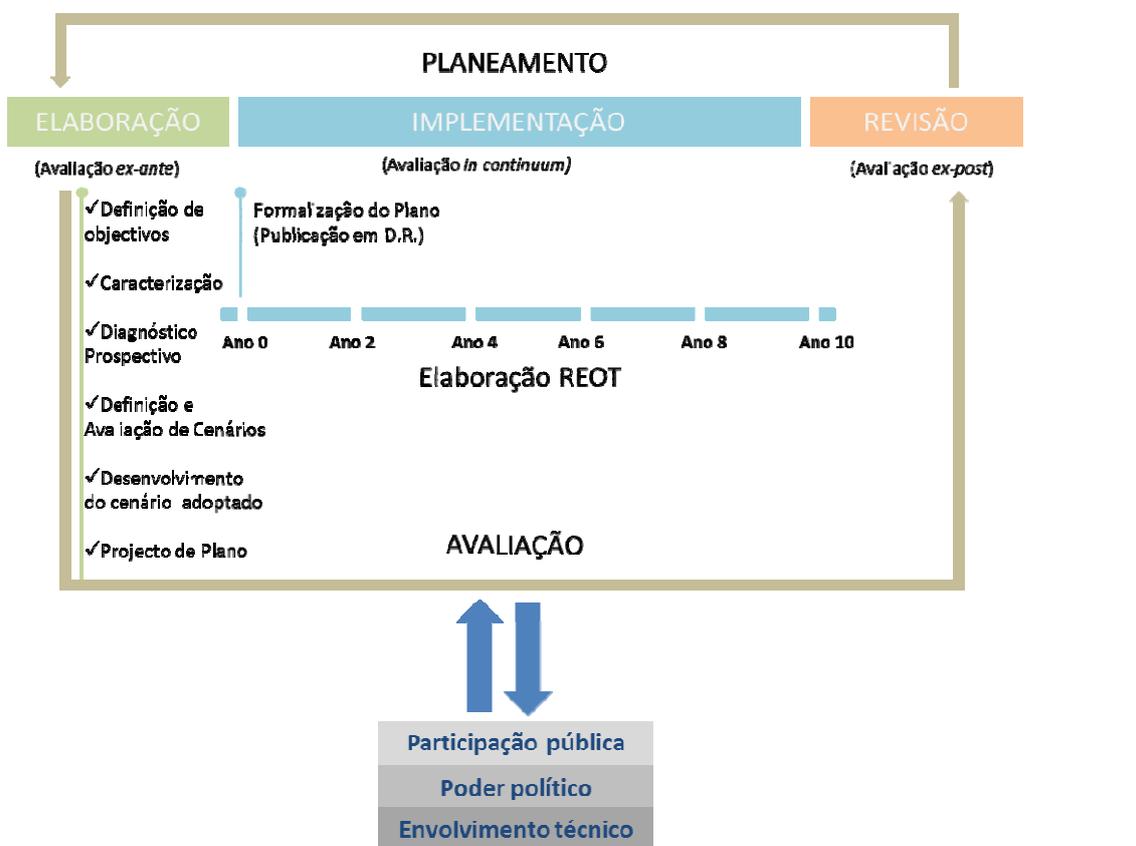
Keywords: monitoring, evaluation, plans, land management.

1. AVALIAÇÃO

A presente comunicação pretende sublinhar a importância de avaliar de forma contínua o estado do ordenamento do território. O objectivo consiste em demonstrar que para além de ser possível, é desejável avaliar de forma sistemática as políticas públicas do ordenamento do território e do planeamento urbano através da elaboração de uma metodologia que serve de referencial a um sistema de monitorização.

Apesar das diferenças nos modelos, quer legais quer conceptuais, do sistema de desenvolvimento urbano de cada país é consensual na literatura a existência de três fases no processo de planeamento (Figura 1): elaboração do plano, implementação do plano e revisão do plano e para "...cada uma das três fases do processo de planeamento deve, ou deveria, corresponder uma fase do processo de avaliação." (OLIVEIRA, 2011).

Figura 1 | Processo de planeamento e de avaliação



Fonte: Adaptado a partir de PEREIRA, Margarida (2003)

A avaliação dos planos “está intimamente relacionada com o saber avaliar o que é um bom e um mau plano e, conseqüentemente, com o que é um bom e um mau planeamento. A resposta não é óbvia e tem evoluído ao longo do tempo ao sabor das ideias e dos pontos de vista.” (SILVA, 1998) A ideologia de planeamento bem-sucedido confunde-se naturalmente com a evolução da teoria do pensamento subjacente à actividade de planeamento e da avaliação. Assim, temos duas concepções fundamentais sobre o sucesso na implementação de um plano: a conformidade e a performance. O sucesso de um plano com base na perspectiva da conformidade pode ser medido através do grau de adequação “entre os resultados concretos e as propostas de plano, e a promoção dos objectivos do plano através dos seus instrumentos de implementação” (OLIVEIRA, 2011).

Grosso modo as três abordagens mais importantes na literatura acerca dos momentos de avaliação em planeamento são: avaliação *ex-ante*, *ex-post* e *in continuum*¹.

A avaliação *ex-ante* está umbilicalmente ligada à elaboração do plano. Foi desenvolvida a partir dos anos 50, estando associada ao paradigma racional e ao planeamento normativo. O grande mérito desta abordagem foi o romper com o paradigma então vigente ao integrar a avaliação no processo de elaboração do plano. Alexander e Lichfield têm desenvolvido modelos baseados nesta metodologia que apresenta um enfoque muito forte na apresentação de resultados com base em números, expresso muitas vezes em valores monetários (Análise Custo-Benefício, Avaliação Multicritério, entre outros). “A literatura sobre avaliação em planeamento afirma consensualmente que o estudo das dimensões *on-going* e *ex-post* tem uma expressão reduzida quando comparada com a análise da dimensão *ex-ante*.” (OLIVEIRA, 2011). A dimensão *ex-ante* tem sido sem margem para dúvidas a perspectiva mais disseminada quando estamos a analisar o sucesso dos planos.

A avaliação *ex-post* surge associada à implementação e adopção do plano, e avalia a performance do próprio plano. As principais virtudes desta metodologia são: “a definição de planeamento como uma estrutura de referência para decisões operacionais e de plano como elemento auxiliar para a tomada de decisão; a ruptura de uma relação directa entre conhecimento e acção; e a incorporação da incerteza no processo de planeamento, tornando-o mais flexível.” (OLIVEIRA e PINHO, 2008). Os principais defensores deste modelo (Mastop, Faludi, Innes e Sager) evidenciam o carácter de desenvolvimento do plano e não o conteúdo em si, o processo e não o plano deverá desencadear mudanças físicas no território.

No contexto nacional, marcado por uma penetração incipiente da prática de avaliação, esta tem sido a abordagem predominante. Com efeito, a maioria dos REOT efectuados apontam como principal justificação para a sua elaboração a revisão do PDM.

2. A DIMENSÃO LEGAL

Com efeito, a legislação estipula a obrigatoriedade dos diferentes âmbitos do sistema de gestão territorial (SGT) avaliarem de forma regular (de 2 em 2 anos) os seus instrumentos de gestão territorial (IGT). O quadro legislativo que estabelece esta disposição legal elege os Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território

¹ Alguns autores referem-se a esta abordagem como *on going*.

(REOT) como o principal instrumento de avaliação, determinando ainda a sua periodicidade e a responsabilidade de execução.

Para além da questão meramente legal, é fundamental que os *stakeholders* com responsabilidade de promoverem a actividade de planeamento tenham a noção que o facto de elaborarem um REOT lhes fornece um instrumento capaz de suportar as decisões estratégicas e de gestão futuras. A utilização recorrente do exercício da avaliação permite ainda combater a rigidez dos planos municipais, que recorre com frequência assinalável a mecanismos excepcionais de transformação e uso do solo, nem sempre devidamente justificados ou compreensíveis. Os *inputs* e os *outputs* decorrentes do processo de avaliação devem proporcionar uma efectiva dinâmica de planeamento, ajustando as políticas delineadas às dinâmicas, melhorando a qualidade dos próprios planos, dos processos de planeamento e com consequências visíveis nos territórios. Contudo, esta prática, como demonstraremos adiante, tem estado ausente da agenda política, aliás, o ESPON (2010) é muito explícito quanto ao panorama geral português ao nível das políticas de avaliação territorial “In Portugal, impacts of sector policies on spatial development and the impact of spatial policies and spatial plans have not been regularly assessed in the past. Several recent institutional changes, namely the creation of the Spatial Planning Observation Network, lead the way to an increased attention to these matters in the near future.”

A recente incorporação da avaliação, bem como da participação pública estão umbilicalmente relacionadas com a mudança de paradigma na prática de planeamento. O quadro legislativo anterior e que esteve na base da criação dos PDM de 1ª geração era decorrente do paradigma do planeamento racional, assente no modelo *top-down*, com cariz normativo e centralizado. Grosso modo, os PDM de 1ª geração caracterizavam-se por uma ausência total de estratégia territorial, com excessiva concentração no zonamento do plano, aprovados sobretudo com o objectivo de não perderem o acesso aos quadros comunitários de apoio e para não ficarem impedidos de recorrer a processos de expropriação por utilidade pública. O quadro de planeamento português caracterizava-se então por ser “... uma gestão urbanística passiva e com uma natureza de mera fiscalização administrativa, o sistema de planeamento então vigente constituía, em si mesmo, um sério obstáculo à promoção e implementação de práticas eficazes de gestão territorial e urbanística destinadas à resolução das patologias que as dinâmicas urbanísticas e de edificação persistiam em evidenciar.” (CALDEIRA, 2009)

A aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (LBOTDU) pretendia ter uma “...dimensão reformadora quer no que se refere ao próprio processo de planeamento... quer ainda no que se refere ao quadro de instrumentos operativos de gestão urbanística que de forma inovadora apresenta” (CALDEIRA, 2009). Caldeira refere ainda o carácter de governação multinível e a distribuição da agenda do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano por todos os âmbitos do SGT como alguns dos aspectos mais inovadores e exemplos de boas práticas de planeamento.

Sendo assim, o planeamento enquanto acto contínuo de aprendizagem ou plano-processo era uma das determinações que estiveram na génese da concepção do quadro legislativo do planeamento e do ordenamento do território que culminou com a aprovação da LBOTDU.

3 O PANORAMA PORTUGUÊS

A figura do PDM, em Portugal, ocupa uma posição relevante na actividade do planeamento urbanístico municipal. O processo de elaboração dos planos directores conheceu um forte impulso nos últimos 20 anos, tendo sido ratificados na sua maioria na década de noventa, após ter sido legislada a obrigatoriedade da sua elaboração. A celeridade na elaboração, aprovação e ratificação dos planos ficou a dever-se, em boa medida, às exigências formais nos actos de candidatura dos municípios a projectos no âmbito de programas com financiamento da União Europeia.

A dimensão estratégica que se pensava que poderia ser alcançada com a disseminação massiva desta figura do planeamento ficou bastante aquém das expectativas “... a chamada primeira geração de planos directores municipais, caracterizado por uma excessiva concentração no normativo referente ao zonamento, revelando-se meros planos de ordenamento físico desinseridos de qualquer quadro orientador de um desenvolvimento territorial desejado.” (CALDEIRA, 2009). Poder-se-á mesmo concluir que os responsáveis pela implementação dos planos de gestão territorial encararam a aprovação dos respectivos PDM como um fim em si mesmo e não como uma etapa de desenvolvimento estratégico dos seus territórios. A noção generalizada de que “O facto de a maioria dos Municípios poder dispor de Planos Directores Municipais eficazes, pode constituir para muitos a oportunidade de encetar um processo de planeamento para o seu território.” (SILVA, 1998), que se gerou na década de 90, não foi além de meras intenções.

De acordo com a LBOTU o modelo anterior deveria ser substituído por “...um processo completo, continuado e inteligente...um processo de governação transparente na definição e avaliação dos seus impactos e fundado na constante aprendizagem sobre as dinâmicas territoriais e na consequente formulação das opções de desenvolvimento e ordenamento do território.” (CALDEIRA, 2009). Neste contexto a avaliação assume papel central na consolidação do plano-processo “A avaliação é vital à qualidade do plano... a avaliação desenvolvida no âmbito de cada IGT manifesta-se também com particular importância para a qualidade e consolidação do próprio sistema de gestão territorial.”

No entanto, e volvida mais de uma década após a aprovação da LBOTU é notório que existe um vazio no que diz respeito à implantação dos mecanismos de avaliação e acompanhamento dos IGT, ou melhor, entre legislação e prática profissional.

Para FERRÃO (2011) este estado da arte é ainda resultado da “existência de um acentuado défice de cultura de território no seio da sociedade portuguesa, tanto ao nível dos cidadãos, como das instituições; e o predomínio de uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprias de uma visão tradicional (moderna) administrativa-burocrática e técnico-racional.” Realça ainda que o nosso jovem sistema de ordenamento, é composto por uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada e que tem sido precocemente descredibilizada.

De acordo com PINHO (2008), o conjunto de orientações referentes à avaliação dos instrumentos de planeamento territorial constantes da legislação, desenvolvidas pelos DL 380/99 e DL 316/2007, não foram capazes de promover uma cultura de avaliação em planeamento.

Historicamente o processo de planeamento português tem sido marcado por uma forte presença de adição de novas figuras de planeamento e pela proliferação de legislação o que resulta num quadro legislativo desfasado da praxis profissional.

PORTAS, DOMINGUES e CABRAL (2002), referem que os “planos são os instrumentos por excelência, embora não únicos, do processo de planeamento, com frequência se transfere para a reformulação das figuras existentes ou para a adição de novas, as frustrações dos resultados patentes no terreno. A experiência mostra, ao contrário, que é a revisão dos processos de decisão, dos objectivos às práticas de intervenção, que deve preceder a selecção e configuração dos instrumentos a utilizar.” Defendemos, pois, a necessidade de avaliar de forma sistemática a actividade de planeamento porque esta é composta por diversas componentes capazes de promover uma efectiva dinâmica de planeamento (Tabela 1).

Tabela 1 | Principais contributos do processo de avaliação

	Dar cumprimento à legislação vigente;
	Produzir as informações necessárias para empreender alterações ao plano;
	Fornecer uma base técnica sólida que sustenta as opções estratégicas futuras;
	Tornar o processo de planeamento urbanístico municipal mais transparente e mais eficiente;
	A sistematização da informação decorrente do processo promove uma maior eficiência dos diversos serviços municipais;
	Promoção do debate e envolvimento dos técnicos para as questões inerentes ao processo de planeamento;
	Permitir partir para a revisão do plano sem ser do “zero”;
	Contribuir para as estatísticas nacionais e internacionais.

4 METODOLOGIA CEA

Como já foi referido, actualmente existem somente oito REOT efectuados (Lisboa, Porto, Maia, Gaia, Coimbra, Vouzela, Lourinhã e Amadora), pelo que a prática de avaliação tem passado completamente à margem da agenda política. Todavia os casos efectuados permitem retirar conclusões bastante pertinentes acerca do conteúdo e da forma a considerar numa abordagem deste tipo.

Com o objectivo de constituir a grelha de temas que suportasse a avaliação do desempenho e da performance dos objectivos constantes do modelo territorial a propôr foi construída uma *checklist*. O principal objectivo desta *checklist* foi verificar o grau de relevância e de consenso que os temas escolhidos tinham em função dos casos já implementados e medir até que ponto poderiam estar vertidos na metodologia

Em seguida procedemos à análise individual de cada um dos REOT o que permitiu enformar com maior consistência os temas constantes do referencial metodológico. Por razões de natureza diversa os REOT de Porto, Coimbra e Vouzela não serão considerados para a construção da metodologia do estudo de caso. O REOT do Porto não está disponível para consulta pelo que não pode ser analisado..

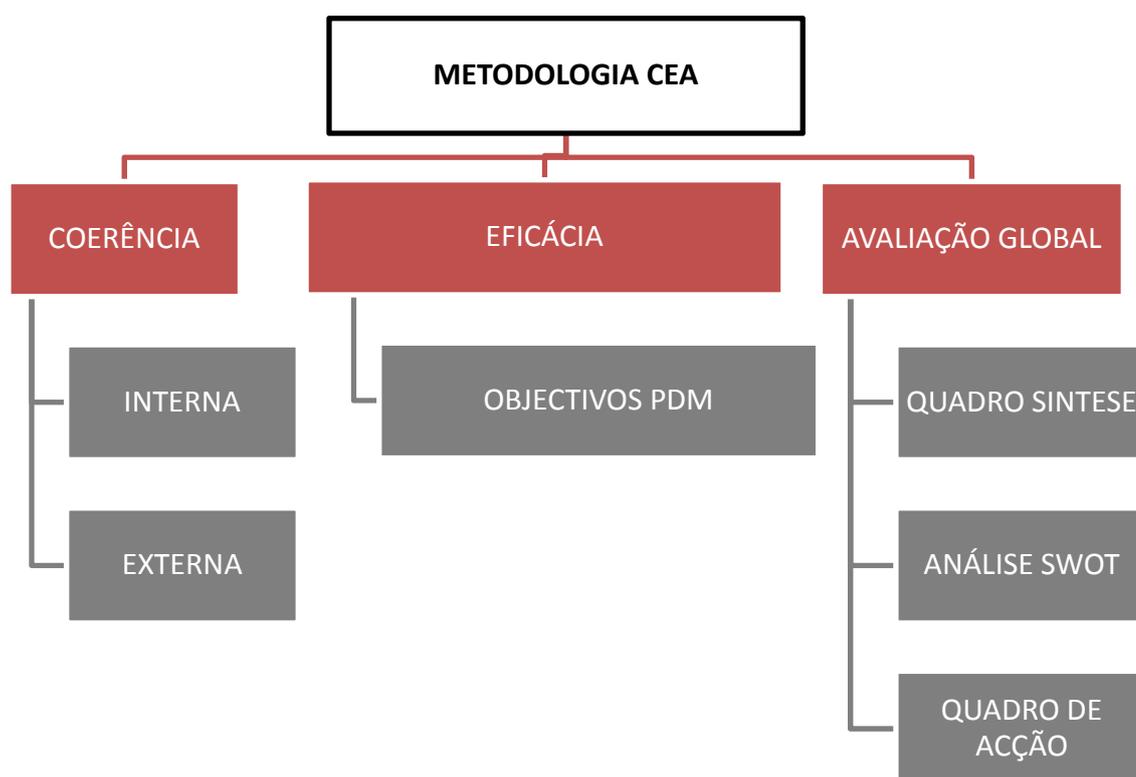
A *checklist* elaborada permitiu ainda retirar duas conclusões muito interessantes, nomeadamente o facto da elaboração dos REOT se concentrar nos últimos 5 anos e o facto de a maioria assinalar que a origem da sua elaboração é precisamente a revisão do PDM. Os casos da Maia e de Vila Nova e Gaia é que surgem com o propósito de montarem um sistema de monitorização do ordenamento do território. Apesar de todos

afirmarem que a sua intenção é dar continuidade ao processo de monitorização a verdade é que neste momento só os municípios da Maia, Vila Nova de Gaia e Lourinã é que poderão cumprir a imposição legal de elaboração de REOT bienalmente.

Sendo assim, consideramos que todos os elementos analisados contribuíram de forma decisiva para a construção do modelo que apresentamos seguidamente. Desde os vectores estruturais que enformam e garantem a sua robustez, passando pela escolha dos domínios que serão o cerne da análise da execução do plano e terminando nos indicadores que contribuem para o sucesso e para a assertividade de todo o exercício de avaliação.

A construção da arquitectura do sistema de avaliação do ordenamento do território para o estudo de caso distribuiu-se por duas fases. A primeira, dedicada à concepção do modelo (estruturação dos domínios essenciais, indicadores, variáveis, valores de referência) e a segunda fase destina-se à operacionalização do projecto da qual resultou a Metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação global (CEA) e cuja matriz está sintetizada na Figura 2.

Figura 2 / Metodologia CEA



Fonte: Elaboração própria

A estrutura funcional da metodologia CEA está dividida em três grandes peças: a coerência, a eficácia e a Avaliação global.

A Coerência é o primeiro grande domínio da metodologia CEA. A coerência do plano, seja ela interna ou externa, é da mais importante relevância na medida em que grande parte do sucesso do plano está profundamente ligado à forma como ele foi desenhado. É dada ênfase não só ao aspecto da construção interna do plano como é

ainda analisa a sua robustez das suas acções e a conformidade com os planos hierarquicamente superiores e que influenciam directamente as opções estratégicas vertidas para o território.

A Eficácia é a peça central da metodologia. A materialização da estratégia e dos parâmetros de regulamentação urbanística estão plasmados nas cartas de ordenamento, de condicionantes e no regulamento, mais concretamente nos objectivos do plano. Naturalmente o enfoque dado relativamente à verificação da conformidade dos resultados esperados está colocado nos objectivos. Importa analisar o grau de concretização dos resultados da políticas delineadas, seja pela acção directa dos privados, através da dinâmica de licenciamento, seja da intervenção da autoridade local através dos projectos de requalificação do espaço público, da programação urbanística, entre outros. Naturalmente estas políticas visam atingir ou promover as condições necessárias ao desenvolvimento dos seus territórios, sendo que o modelo urbano dominante actual é o do desenvolvimento sustentável.

Por último, a avaliação global configura a razão pela qual devemos efectuar avaliações de forma sistemática. Funciona como alavancagem para provocarmos mudanças, ou melhor, para desenhar um aperfeiçoamento contínuo do nosso sistema de gestão territorial. Não estabelecer um quadro de acção decorrente do processo de avaliação é esvaziar de sentido todo o processo.

A matriz conceptual inerente à construção da metodologia CEA está umbilicalmente influenciada pela dialéctica dos paradigmas racional e comunicativo que marcam os mais recentes PMOT (poucos em Portugal). O guião metodológico que consubstanciamos na metodologia CEA propõe-se fundamentalmente avaliar para melhorar e não para julgar.

5 CONCLUSÃO

A discussão em torno da relevância da avaliação dos diversos IGT é hoje mais do que nunca uma questão central no panorama do processo de planeamento em Portugal. Senão vejamos: estão em fase de conclusão de aprovação os Planos Regionais do Ordenamento do Território (PROT), quase dois terços dos municípios têm os seus PDM em fase de revisão, a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) está a criar o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (ObservOTU)² e por fim aproxima-se um ciclo eleitoral ao nível autárquico que determinará, por força da limitação dos mandatos, a renovação maciça dos actores locais.

Por outro lado, o novo contexto que se abre, nomeadamente, ao nível económico com fortes restrições orçamentais e com uma crescente incerteza relativamente ao posicionamento das políticas públicas de investimento enfatiza a necessidade de procedermos a avaliações sistemáticas da prática da gestão territorial com o objectivo de transmitir a todos os *stakeholders* de forma clara, transparente e sólida as decisões que envolvem o futuro comum.

Todos estes factores constituem uma séria oportunidade para a implementação da monitorização e da avaliação estratégica das políticas públicas de ordenamento do território e desenvolvimento urbano.

² O ObservOTU tem por objectivo a criação de um sistema nacional de indicadores e de dados de base de ordenamento do território e desenvolvimento urbano.

BIBLIOGRAFIA

CALDEIRA (2009): “As grandes opções da LBOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial”, in *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*, Lisboa, LNEC.

ESPON (2010): ESPON Targeted Analysis Based on User Demand 2013/2/9, ESPON and Territorial Impact Assessment (EATIA) – 2010-2012.

FERRÃO, João (2011): “O ordenamento do território como política pública ”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

OLIVEIRA, Vítor e PINHO, Paulo (2008): *A Avaliação do planeamento territorial em Portugal*, Porto, FEUP, CITTA.

OLIVEIRA, Vítor (2011): *Avaliação em planeamento urbano*, Porto, UP.

PEREIRA, Margarida (2003): *Dinâmica Urbanística do Município de Palmela*. Estudos de Apoio à Revisão do Plano Director Municipal de Palmela. Colecção Sociedade, Economia e Território. Palmela: Observatório Económico e Social, Departamento de Planeamento, Câmara Municipal de Palmela.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2002): *Políticas urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

SILVA, Jorge (1998): *A Função de Monitorização em Planeamento Urbanístico ao Nível Municipal: MAPAO, um Modelo para Apoio à Programação de Acções por Objectivos*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior Técnico.