# A Avaliação – Um instrumento de inovação territorial e de valorização das políticas públicas.

# Evalutation – A tool for territorial innovation and enhancement of public policies.

Carlos Rajão [(1)]

Paula Ribeiro [(2)]

Teresa Sá Marques [(3)]

[(1)] carlosrajao79@gmail.com, FLUP / Geopartners, Lda., Portugal.

[(2)] paularibeiro82@gmail.com, FLUP / Gevapa, Lda., Potugal.

[(3)] teresasamarques@gmail.com, FLUP/CEGOT, Portugal.

***Resumo***

A Estratégia Europa 2020 traduz-se em políticas públicas inteligentes, inclusivas e sustentáveis. A complexidade destas novas políticas, a exigência de responsabilização da opinião pública e a procura de demonstração de resultados têm trazido para o debate a importância de incorporar nessas políticas mecanismos de monitorização e avaliação. Pretende-se demonstrar com a metodologia CEA - Coerência_Eficácia_Avaliação, aplicada ao PDM de Guimarães que, a avaliação e a monitorização são ferramentas de apoio à decisão e à gestão das políticas públicas de ordenamento do território. Esta metodologia alia a componente de avaliação estratégica e de monitorização da governança territorial com uma reflexão prospectiva, constituindo um suporte aos processos de controlo, aprendizagem e valorização das políticas públicas.

*Palavras Chave:* **Avaliação, Monitorização, Planeamento, Território.**

***Abstract***

The Europe 2020 strategy translates into smart, inclusive and sustainable public policies. The complexity of these new policies, the demand for accountability of public opinion and the demand for demonstration of results has brought to the debate the importance of incorporating into these policies mechanisms of monitoring and evaluation. It is intended to demonstrate with the methodology CEA – Coherence_Effectiveness_Assessment, applied to the PDM of Guimarães, that evaluation and monitoring are tools to support decision-making and management of public policies for spatial planning. This approach combines the strategic evaluation and monitoring of the territorial governance with a required prospective reflection, providing support to the processes of managing, learning and enhancement of public policies

***Keywords:*** **Evaluation, Monitoring, Planning, Territory**

## 1. Introdução

A crise económica e financeira que tem percorrido a União Europeia na última década despoletou incertezas políticas, contestação social, acentuando as transformações dos territórios e relevando as fragilidades das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento para dar respostas às novas exigências e desafios. A Estratégia Europa 2020 tem a ambição de encontrar soluções para à crise e de rever o modelo de desenvolvimento europeu, que deverá ser baseado num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A concretização desta estratégia prevê um reforço do papel das cidades, novos instrumentos de políticas públicas e a participação ativa dos cidadãos, empresas e instituições sociais e o envolvimento dos diferentes níveis de governação.

Este novo rumo que se impõe às políticas públicas tem implicações e expressões territoriais; não é possível falar em crescimento, em progresso sustentável sem pensar nos impactos que este novo modelo preconizado pela UE terá nos seus territórios e nas suas implicações no planeamento. Assim, poder-se-á afirmar que a União Europeia com a Estratégia Europa 2020 incorporou o novo paradigma do planeamento assente num novo modelo de governança, que preconiza a articulação do conhecimento, a coordenação entre atores, a participação dos cidadãos, a criatividade de soluções e a coesão social e territorial.

A complexidade destas novas políticas públicas, aliado à uma expectativa de prestação de contas e de responsabilização dos cidadãos e à preocupação com a demonstração de resultados traz para o debate a importância de incorporar nas políticas mecanismos de monitorização e de avaliação. “We cant’t manage what we can´t measure” (KAPLAN e NORTON, 1992), ou seja, não é possível gerir, melhorar e julgar o que não conhecemos, pelo que sem as ferramentas adequadas que permitam a recolha de informação, que acompanhem a implementação das acções e reportem os resultados, não é possível melhorar o desempenho das políticas públicas. Por outro lado, a necessidade de avaliar e monitorizar estas políticas torna-se mais relevante e premente face ao ambiente económico desfavorável em que vivemos, que exige

eficiência financeira e rigor na aplicação do erário público e face à descrença dos cidadãos nas políticas e nas instituições.

## 2. A Avaliação no Planeamento e nas Políticas Públicas

As teorias do planeamento têm sido dominadas por dois paradigmas, o racional e o comunicativo, que propõem definições, modelos de intervenção e processos de avaliação bem delimitados e diferenciados. Apesar das diferenças entre os dois paradigmas, existe um consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e sobre a importância da avaliação para a actividade do planeamento - "Everyone seems to agree that evaluation is an essential component of the planning process and an indispensable instrument to (re)design responsive planning policies." (Pinho, 2009c, p.5) ou "Evaluation is a key in planning work"(Healey *in* Pinho e Oliveira, 2009, p.5).

A avaliação tem um papel importante no planeamento, na medida em que lhe confere legitimidade e credibilidade junto dos decisores e da opinião pública, há uma expectativa de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), através da medição do seu sucesso ou fracasso, ou seja, permitindo um "julgamento da eficácia do planeamento: deve ser possível distinguir o bom do mau planeamento" (Tradução própria, Alexander e Faludi, 1989, p.127). Para além disso, a avaliação melhora a prática do planeamento e auxilia a tomada de decisões, monitorizando e acompanhando as intervenções, avaliando os resultados e, consequentemente, dando indicações sobre o desempenho da atividade de planeamento de forma a proceder a ajustamentos, num processo de aprendizagem continua.

No entanto, a avaliação da actividade do planeamento é uma complexa e trabalhosa tarefa. Por um lado, saber se é um bom ou mau planeamento é uma tarefa complexa que deriva das características inerentes ao planeamento: da incerteza do objecto (o planeamento trabalha com o futuro, que é imprevisível e incerto), da multidimensionalidade dos problemas, da multiplicidade de agentes e interesses e da diversidade de produtos de planeamento (políticas, programas planos, projecto, etc.).

Por outro lado, existe um conjunto de questões e de desafios que se coloca a quem avalia o planeamento e os seus produtos (políticas, planos, projectos, etc.) e que evidencia as dificuldades e a complexidade associadas a esta tarefa. A resposta a estes desafios sintetiza os princípios gerais que devem reger a actividade de avaliação do planeamento e que estão no centro do debate internacional: desde uma insuficiente integração da avaliação no processo de planeamento (avaliação interna versus avaliação externa), à quase ausência da avaliação nas diferentes fases do processo de planeamento (dimensão temporal), passando por uma exígua adequação das abordagens ao objecto em apreciação e pela dificuldade na definição do conceito de sucesso na implementação dos planos (conformidade e performance ou desempenho) e na definição e escolha dos critérios e questões de avaliação até à forma de comunicar e utilizar os resultados que pode levar à apresentação de resultados.

Apesar do consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e sobre as dificuldades e desafios que lhe estão associadas, apesar da consolidação do corpo teórico da avaliação, indissociável dos modelos de planeamento, é ainda evidente o desfasamento existente entre a teoria e a prática de avaliação. Este desfasamento está intimamente ligado à deficiente integração da avaliação no processo de planeamento e manifesta-se em diversas frentes, nomeadamente na predominância da avaliação *ex-ante*, em detrimento de avaliações *on going* e *ex-post*; na utilização de métodos e indicadores essencialmente quantitativos, que condiciona o exercício da avaliação; na disponibilização de recursos, que normalmente são alocados à fase de elaboração e implementação do plano e na incipiente ou mesmo inexistência de uma cultura de avaliação institucional, que tem repercussões e explica os factores anteriormente elencados.

A visão dos planeadores da função da avaliação determina a sua incorporação ou não no processo de planeamento, oscilando entre a sua rejeição, uma vez que a avaliação é encarada como um exercício de julgamento e de penalização e por tal, vista com desconfiança, e a sua aceitação e incorporação quando é aceite como um processo de aprendizagem e uma oportunidade de melhorar práticas. Todavia, a instituição e promoção de uma cultura de avaliação varia de país para pais,

encontrando-se nos países do Norte da Europa uma cultura organizacional de avaliação e de "accountability" plenamente enraizada, em contraponto ao que se passa em Portugal, em que a cultura de avaliação é ainda incipiente, tendo sido impulsionada com a entrada dos Fundos Comunitários, que obrigam e responsabilizam os Estados a executarem a avaliação da aplicação e execução desses mesmo fundos. Enquanto a avaliação do planeamento for olhada com reserva e "interpretada como um factor de rigidez da decisão política" (Figueiredo, 2010, p.3) não será possível testar nem melhorar as práticas da avaliação.

Todavia, a posição e a forma da avaliação está a mudar, em resultado da evolução do paradigma do planeamento. As diferentes visões do planeamento que se sucederam foram modificando a função e os critérios da avaliação, passando-se de abordagens lineares em que a avaliação foca-se na conformidade entre resultados e política e na relação custo-benefício, para abordagens ditas "circulares", como um processo negociativo, em que é a própria forma de implementar e de actuar está a ser avaliada, com o objectivo de aprender e melhorar o processo de planeamento.

Actualmente, fruto de uma viragem conceptual que incorpora a dimensão cultural, social e política no pensamento territorial, o debate sobre o papel da avaliação centra-se na sua dimensão política e social. Uma nova corrente de autores, como David Taylor e Susan Balloch, argumenta que a "avaliação mais do que actuar dentro de constrangimentos políticos, ela é socialmente construída e politicamente articulada" (Tradução própria, Taylor e Balloch, 2005, p.1). A avaliação é o resultado de apropriações sociais do conceito, que está directamente ligada à utilidade e forma de comunicação dessa mesma avaliação e à participação dos cidadãos nesse processo, e por outro lado, é o resultado das relações e compromissos estabelecidos entre atores.

## 3. O Estado da Avaliação em Portugal

Em Portugal, a legislação tem imposto este caminho de avaliação das políticas públicas, sendo exemplo disso a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) de 1999 que, no seu quinto capítulo (Avaliação da política

de ordenamento do território), prevê o estabelecimento de "formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e prever mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam" (art.º 29º). Posteriormente, o Decreto-lei 380/99 concretiza esta ideia, estabelecendo a obrigatoriedade de elaborar relatórios sobre o ordenamento do território (REOT).

### 3.1. Referenciais metodológicos

Os Relatórios sobre estado o ordenamento do território (REOT têm como objectivo primordial, segundo a LBPOTU, a promoção de uma efectiva dinâmica de planeamento contribuindo para a permanente articulação entre as políticas e os objectivos delineados e os processos patentes no terreno. A elaboração sistemática de REOT ao longo do período de implementação do PDM – Plano Director Municipal, permite aos municípios responderem em tempo útil às solicitações que a gestão urbanística suscita e estruturar de forma mais abrangente e sustentada novas opções estratégicas que oportunidades de desenvolvimento não dimensionadas poderão colocar.

O Decreto-Lei 380/99, que apesar de regular os REOT, não refere explicitamente um quadro metodológico específico para a sua elaboração, tendo optado por definir o essencial em termos de objectivos a atingir. Assim, a concepção da arquitectura da metodologia a construir teria que se enquadrar neste pressuposto de provocar um aperfeiçoamento e melhoria constante do sistema de planeamento e do seu elemento central à escala local, o PDM. Teria também que respeitar o contexto existente, que é irrepetível e que tem no binómio enquadramento legal e características do sistema de planeamento a sua lógica de funcionamento, ou seja, a construção de uma metodologia de avaliação deverá ter em conta não só o plano municipal, o seu principal objecto de análise, mas também todo o processo de planeamento que está por detrás, bem como os resultados obtidos em função dos objectivos propostos e da escala do plano e impactos produzidos no territórios ao longo do tempo.

Apesar de não estar estabelecido a nível nacional um quadro metodológico único, existem já algumas metodologias e sistemas de monitorização que constituem um ponto de partida para a construção de metodologias a nível local para dar cumprimento à legislação vigente, como é exemplo o Sistema Nacional de Indicadores e Dados de base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, nomeadamente o 1º e 2º relatório de progresso, da responsabilidade da DGOTDU e a metodologia Plano-Processo-Resultados (PPR), desenvolvida na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e com aplicação ao PDM de Lisboa e do Porto.

### 3.2. Casos práticos portugueses

Actualmente existem somente oito REOT efectuados no país, pelo que a prática de avaliação tem passado à margem da agenda política. Todavia, estes casos permitem retirar conclusões bastante pertinentes acerca do conteúdo e da forma a considerar numa abordagem deste tipo.

Com o objectivo de constituir uma grelha de temas que pudesse suportar a avaliação do desempenho e da performance dos objectivos constantes do modelo territorial proposto foi construída uma *checklist* com base nos referenciais anteriormente mencionados (Quadro I). O seu principal objectivo foi verificar o grau de relevância e de consenso que os critérios escolhidos tinham em função dos casos já implementados e medir até que ponto poderiam estar vertidos na metodologia a aplicar no estudo de caso. A análise centra-se no comportamento de sete critérios nos REOT: 1) a coerência externa, em que se examina a aderência com os objectivos dos demais instrumentos de gestão territorial; 2) a consistência interna, que analisa a coerência dos objectivos do plano com os demais projectos em curso; 3) a participação dos cidadãos no processo de planeamento; 4) a utilização do plano na tomada de decisões; 5) a eficiência, ou seja, relação entre custos (alocação de recursos humanos e financeiros) e resultados obtidos; 6) a eficácia, isto é, relação entre objectivos e resultados participação dos cidadãos no processo de planeamento e, finalmente 7) a satisfação, que está intimamente relacionado com a qualidade de vida. Este critério foi

incluído na medida em que é um dos objectivos constantes da legislação e responde a um dos desígnios mais relevantes de análise para os municípios (o tema teve um índice de aderência de 86%). De facto a qualidade de vida é domínio de actuação de grande importância não só para os políticos, uma vez que é um indicador de satisfação dos cidadãos, como para os técnicos, já que é indicativo do carácter positivo ou negativo das transformações que o plano poderá estar operar no território, e também para os cidadãos em geral, pois reflecte-se directamente no seu quotidiano.

## Quadro I | Grau de utilização dos diferentes critérios nos REOT

| Municipios / Critérios | Amadora | Coimbra | V.N. Gaia | Lisboa | Lourinhã | Maia | Vouzela | Utilização |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Coerência externa | ⇧ | ⇩ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇩ | ⇧ | 71% |
| Consistência interna | ⇧ | ⇩ | ⇩ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | 71% |
| Participação | ⇩ | ⇩ | ⇧ | ⇩ | ⇩ | ⇩ | ⇩ | 14% |
| Utilização do plano | ⇩ | ⇩ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇩ | 59% |
| Eficiência | ⇩ | ⇩ | ⇩ | ⇧ | ⇩ | ⇩ | ⇩ | 14% |
| Eficácia | ⇧ | ⇩ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | 86% |
| Satisfação | ⇧ | ⇩ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | ⇧ | 86% |

| ⇧ Critério utilizado | ⇩ Critério não utilizado

Como foi referido, apenas foram elaborados oito REOT no país, a saber: Amadora, Coimbra, Lisboa, V.N.Gaia, Lisboa Lourinhã, Maia, Porto e Vouzela. A sua elaboração concentrou-se nos últimos 5 anos e, na sua maioria, foram executados por uma equipa interna do Município.

A elaboração de quase todos os REOT's tiveram como motivo a revisão do PDM. Somente os casos da Maia e de Vila Nova de Gaia tiveram como propósito a montagem de um sistema de monitorização do ordenamento do território. Apesar de todos afirmarem a sua intenção dar continuidade ao processo de monitorização, apenas os municípios da Maia, Vila Nova de Gaia e Lourinhã é que poderão cumprir a imposição legal de elaboração de REOT bienalmente.

É ainda de referir que o REOT do Porto não está disponível para consulta pelo que não pode ser analisado e o REOT de Coimbra é uma versão ainda preliminar, mas que apresenta uma configuração de tal forma extensa que torna impossível a sua leitura.

De uma forma geral todos os critérios têm um grau de utilização superior a 50%, o que comprova a sua relevância para a construção do quadro metodológico. Um dos elementos da metodologia que obteve pior aceitação foi a questão da participação, aliás não está contemplado em nenhum dos REOT já efectuados, assim como o tema de envolvimento dos recursos humanos e financeiros, parcialmente focado no REOT de Lisboa. No entanto, e como acreditamos que o planeamento é acima de tudo um processo comunicacional, entendemos que a ausência deste tema na análise comprometeria a totalidade de abrangência da avaliação. Aliás, a forma como comunicamos os resultados decorrentes da avaliação aos diversos *stakeholders* é também ela uma forma de disseminação da cultura avaliação e de promoção da participação dos cidadãos neste processo.

A análise individual de cada um dos REOT permitiu desenvolver com maior consistência os temas constantes do referencial metodológico e retirar algumas conclusões interessantes.

O REOT da Maia, elaborado em 2010, assume claramente a premissa de proceder à avaliação *on going* do ordenamento do território e a estrutura foi desenhada em consonância com este objectivo. O relatório ao estabelecer valores de referência para todos os domínios observados permite a sistematização do processo, ao mesmo tempo que torna mais visível a evolução dos resultados. A execução do REOT constituiu uma oportunidade para dar cumprimento à Avaliação Ambiental Estratégica. A conciliação destes dois objectivos de avaliação poderá levar a uma abordagem mais integradora do território, o que acaba por ser um ponto positivo do relatório.

A estrutura da Lourinhã é em grande medida semelhante à seguida pelo Município da Maia, à excepção da apresentação dos resultados, que é feita tendo conto as tendências de execução do plano, ou seja, os resultados que se pretende alcançar. Em termos estruturais houve uma selecção inicial de domínios relevantes do ordenamento do território do município e a implementação do plano foi analisado à luz deste pressuposto.

O REOT mais recente foi aprovado pela CM de Vila Nova de Gaia e fica bem patente no relatório que o município dispõe de excelentes fontes de informação, situação essa que lhe permite encarar a realização de futuros REOT com naturalidade. Por outro lado, está bem presente o profundo conhecimento da realidade quer interna quer externa (Área Metropolitana do Porto) do concelho de Gaia. A análise tem um enfoque excessivo no processo, que neste caso deu origem à aprovação do PDM, e não tanto nos resultados.

O caso de Lisboa é particular, na medida em que, a escala de análise não tem paralelo no contexto nacional e por isso não é replicável noutros ambientes. A extensão do documento é justificável face ao argumento apresentado anteriormente, todavia dificulta muito a abrangência da sua análise. A inclusão em anexo do documento *Indicadores de Monitorização* é particularmente relevante, na medida em que, para além de podermos observar os indicadores-chave que estão na base da estrutura, é ainda possível verificar a evolução das principais linhas de actuação do PDM. Este documento encontra-se dividido em duas peças: os dados de caracterização

geral que correspondem a dados estatísticos que retratam transversalmente, de forma sucinta, o município e os indicadores de monitorização que constituem os dados chave para a avaliação do PDM. A inclusão dos valores apurados decorrentes do processo de avaliação ainda que no final do relatório, tem como grande intuito dar maior visibilidade aos resultados e às dinâmicas territoriais e contribuir para uma maior difusão dos resultados e do conhecimento territorial.

O REOT da Amadora, apesar de ser a primeira experiência em termos de avaliação no âmbito da gestão territorial à escala local, foi elaborado em 2007, demonstra consistência e eficácia assinalável constituindo-se como a principal fonte de inspiração para o modelo que pretendemos seguir e implementar. Gostaríamos ainda de salientar a opção clara de análise baseada na execução dos objectivos constantes do plano e materializados enquanto modelo territorial. Todos os grandes domínios inerentes à gestão territorial e ao ordenamento do território são avaliados à luz deste entendimento e é com especial mestria que estes se encontram analisados enquanto parte integrante dos objectivos definidos no plano. Finalmente, mas não menos importante, o REOT estabelece com clareza e abrangência o plano de acção de aperfeiçoamento sectorial, para os diversos objectivos e em termos funcionais para a globalidade de plano. Desta forma, o plano de acção é o factor diferenciador dos demais relatórios efectuados. Se consideramos que o exercício de avaliação só faz sentido quando conseguimos imputar às nossas acções um esforço de melhoria contínua dos nossos procedimentos esta peça constitui uma grande mais-valia nesse esforço.

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.

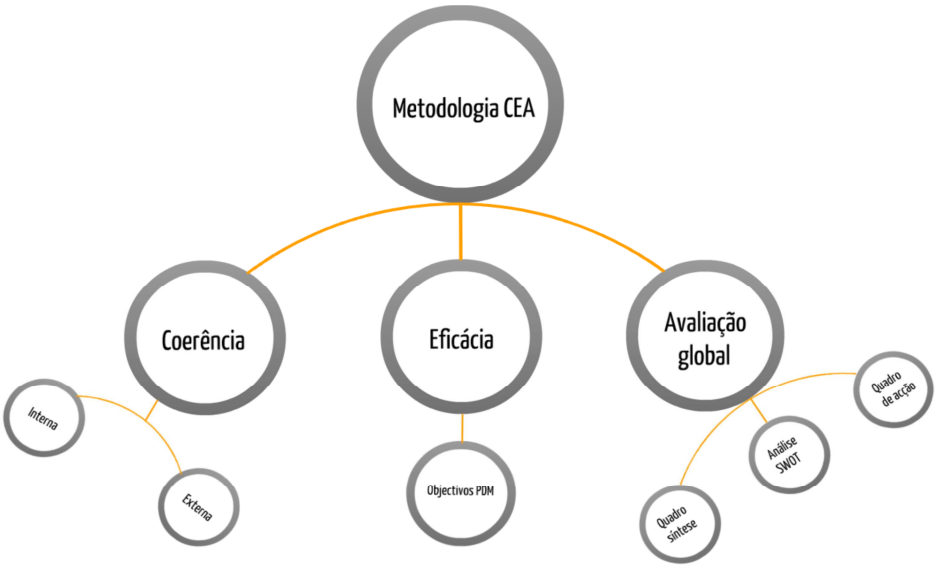
# 4. Proposta de uma metodologia de avaliação e monitorização

## 4.1. A Metodologia CEA

A construção da arquitectura do sistema de avaliação e monitorização do ordenamento do território teve por base não só a metodologia PPR e da DGOTDU, bem como a análise aos REOT já executados e repartiu-se por duas fases. A primeira fase dedicada à concepção do modelo (estruturação dos domínios essenciais, indicadores, variáveis, valores de referência) e a segunda à operacionalização do projecto da qual resultou a Metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação (CEA) e cuja matriz está sintetizada na Figura I. A estrutura funcional da metodologia CEA está divida em três grandes peças: a Coerência, a Eficácia e a Avaliação.

A *Coerência* é o primeiro grande domínio da metodologia CEA. A coerência do plano, seja ela interna ou externa, é de grande relevância já que grande parte do sucesso do plano está profundamente ligado à forma como ele foi desenhado. É dada ênfase não só à própria construção interna do plano, como é ainda analisada a robustez das suas acções e a conformidade com os planos hierarquicamente superiores e que influenciam directamente as opções estratégicas vertidas para o território. Apesar de existir uma comissão de acompanhamento na fase de elaboração do PDM, que à partida garante que esta questão está assegurada, continua a ser importante analisar as dinâmicas estabelecidas entre os diferentes níveis de actuação e a conformidade das tipologias adoptadas. A este nível é ainda fundamental posicionar o concelho face à estrutura espacial regional e identificar duplicação, replicação ou ausência de propostas.

**Figura I | Metodologia CEA**




Fonte: Elaboração própria

A *Eficácia* é a peça central da metodologia. A materialização da estratégia e dos parâmetros de regulamentação urbanística estão plasmados nas cartas de ordenamento e 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 das 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. O conceito de desenvolvimento sustentável está assente em três pilares: o ambiental, o económico e o social (PRADA, 2008) e no âmbito desta dissertação entendeu-se que estes seriam o primeiro nível de análise para enquadrar os objectivos propostos. Com o intuito de contextualizar de forma mais assertiva os indicadores que estarão na base da medição dos resultados dos objectivos foi elencada uma série de temas que constituem um nível intermédio de compreensão e de ligação entre os diferentes níveis de análise.

Finalmente, o último nível é composto pelos indicadores base que serão o suporte da análise para os diferentes níveis da estrutura e serão apresentados individualmente numa tabela que acompanhará cada um dos objectivos analisados.

A cultura territorial passa necessariamente pela disponibilização deste tipo de informação a todos os níveis de atores (executivo, estrutura técnica, população) e deve constituir um processo contínuo de aprendizagem. Com a criação destas tabelas tenta-se simplificar o manuseamento da informação, com a finalidade de ilustrar melhor a representação da realidade (do sistema territorial), possibilitando assim a implementação de um processo de monitorização contínua que resulta, na avaliação constante do território e na produção periódica de REOT.

Refira-se ainda que a escolha dos indicadores que está subjacente à estrutura da metodologia teve que responder a uma série de desígnios que consideramos fundamentais não só para garantir a robustez do modelo proposto como para servir de base ao modelo de avaliação *on going*. O recente interesse que os indicadores demonstram no exercício de avaliação está relacionada com a capacidade que estes têm em fornecer a informação necessária para produzir decisões de qualidade, para além de serem "quick and cost-effective and are readily understood and easily comprehended." (WONG, 2011). Desta forma os indicadores teriam de ter relevância política, terem disponibilidade de informação, respeitar o quadro conceptual do modelo de desenvolvimento territorial, a comparabilidade dos resultados e finalmente que estivessem presentes em vários sistemas de indicadores, embora de base conceptual diferente[36]. Os indicadores, porque se encontram na base da pirâmide do sistema, deverão constituir, para todos os *stakeholders*, sejam eles decisores, técnicos, ou população. Como João Ferrão refere, o REOT deve ser "...um instrumento que, permitindo medir, acompanhar e avaliar a evolução da qualidade de vida ao nível local, suscite tomadas de decisão e definição de prioridades mais fundamentadas." (FERRÃO, 2011)

[36] VILARES (2010) identifica 3 quadros de referência distintos: IOOO, PSR e DPSIR

Por último, a *Avaliação* 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 sistema de gestão territorial. Não estabelecer um quadro de acção decorrente do processo de avaliação é esvaziar de sentido todo o processo. Existem três vectores essenciais para a constituição do quadro de acção. Em primeiro lugar, é necessário utilizar a informação disponível em conhecimento enquanto suporte de decisão enformando um quadro síntese; em segundo lugar, é inevitável traduzir esse conhecimento em linhas orientadoras estratégicas e, finalmente, garantir que estas correspondam a uma melhoria efectiva da eficiência das políticas públicas estabelecendo um quadro de acção com medidas concretas de actuação.

### 4.2. Resultados – caso de estudo do PDM de Guimarães

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) como é caso do PDM de Guimarães. O guião metodológico que consubstanciamos para o estudo de caso propõe-se fundamentalmente avaliar para ajudar a melhorar e não para julgar. A análise efectuada, apesar de não contemplar todos os indicadores preconizados, nomeadamente, ao nível da eficácia, não deixou de proporcionar leituras territoriais interessantes.

O Plano Director Municipal de Guimarães de 1994, ainda em vigor, actuou sobre um território fragmentado pela urbanização extensiva, realizada de forma descontínua e, em muitos casos, desqualificada, quer em temos de morfologia quer em termos de qualidade urbana, e por uma deficiente localização de actividades económicas e pela dificuldade em articular devidamente a rede viária preexistente e o novo desenho do sistema viário arterial

Actualmente, o PDM está em fase de revisão, tendo terminado já o período de discussão pública. A proposta de revisão apresenta um novo *layou*t para o modelo

territorial assente em cinco objectivos, que constituem a peça central deste instrumento de estratégica para o desenvolvimento espacial municipal: 1) "nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos"; 2) "protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica"; 3) "rentabilização das infra-estruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação"; 4) "reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infra-estruturas" e 5) "conservação e valorização do património cultural edificado".

## 4.3. Aplicação da Metodologia CEA

### 4.3.1. Coerência

A análise da coerência interna baseou-se essencialmente na comparação do conteúdo material e documental do PDM com o que está estabelecido no DL 380/90, que enquadra e define as regras do sistema de gestão territorial. Concluiu-se que existe uma extrema robustez entre os diferentes elementos do plano e o quadro legal em vigor. Das 20 alíneas que compõem o modelo de organização espacial do território, segundo o DL 380/99, 11 têm uma ligação forte com as disposições estabelecidas pela proposta de revisão do PDMG.

Em termos de coerência externa avaliou-se o grau de aderência dos objectivos do plano com os instrumentos de gestão territorial de ordem superior, nomeadamente o PNPOT, o PROT-N, o PROF do Baixo-Minho, o PBH do Ave e o Plano Nacional Rodoviário (PNR).

A título exemplificativo e pelo papel de articulação e enquadramento do PNPOT dos restantes IGT, é particularmente relevante demonstrar que tipo de relações de força existe entre os objectivos constantes nesta escala central e os objectivos da escala local (Quadro II). É de salientar que para efeitos de análise foram considerados os objectivos definidos no nº 2 do artigo 5º do PNPOT,

De acordo a análise efectuado pode-se aferir que os objectivos do PNPOT cruzam com todas as componentes da proposta do PDMG. O objectivo 6, do PNPOT é o que apresenta o pior rácio de presença nos objectivos do PDM, com apenas uma ligação média.

**Quadro II | Relação entre PNPOT e PDMG**

| PNPOT | OBJECTIVOS PDM _11 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos | = | ↑ | = | → | ↑ |
| 2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global | → | = | → | ↑ | → |
| 3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais | ↑ | = | ↑ | → | → |
| 4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social | → | = | ↑ | = | → |
| 5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública | = | = | ↑ | ↑ | = |
| 6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições | → | = | = | = | = |

↑ Relação forte | → Relação média | ↓ Relação fraca | = Não aplicável

### 4.3.2. Eficácia

Esta avaliação centra-se na concretização dos objectivos dispostos no regulamento do PDM, que são vectores de promoção do desenvolvimento sustentável dos seus territórios e cujos três eixos fundamentais são o eixo social, o eixo ambiental e o eixo económico (Quadro II). Tendo em conta os cinco objectivos propostos no PDM, que correspondem aos objectivos de 1º nível, foram identificados quinze temas, que foram organizados e agrupados de acordo com os três eixos do desenvolvimento sustentável. A incorporação de um segundo nível de objectivos permitiu identificar com maior rigor as variáveis que estruturam os eixos principais e concretizar com maior assertividade os indicadores anexos a cada um dos objectivos, trata-se pois de um nível intermédio de análise que articula os eixos com os objectivos.

**Quadro II | Modelo de análise da Eficácia**

| EIXOS | TEMA | OBJECTIVOS 1º NÍVEL | OBJECTIVOS 2º NÍVEL |
|---|---|---|---|
| EIXO SOCIAL | Uso do solo<br>Tipologia de edificação<br>Acessibilidade aos equipamentos<br>População | OBJECTIVO 1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbano | Reabilitação urbana<br>Colmatação do primeiro anel do perímetro urbano<br>Conter o povoamento difuso<br>Densificar áreas de baixa densidade<br>Completar a rede de equipamentos públicos e serviços colectivos de proximidade |
| | Infraestruturas<br>Mobilidade | OBJECTVO 3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação | Fecho da infraestruturação básica<br>Qualificação do desenho urbano e da articulação com os traçados e malha envolvente existente<br>Rentabilização da rede viária existente através da hierarquização e conexão entre os seus níveis<br>Promoção de novas formas de mobilidade |
| | Património edificado<br>Programação cultural<br>Turismo | OBJECTIVO 5. Conservação e valorização do património cultural edificado | Afirmação do centro histórico<br>Preservação e valorização do património arquitectónico<br>Preservação e valorização do património arqueológico |
| EIXO AMBIENTAL | Uso do solo<br>Sistemas biofísicos<br>Pegada ecológica | OBJECTIVO 2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica | EEM mediadora entre o "verde" e o "cinzento" urbano<br>Compatibilizar valores ambientais, recursos patrimoniais e paisagísticos<br>Reforço da identidade do território e protecção do carácter e a diversidade da paisagem |
| EIXO ECONÓMICO | Sectores de actividade<br>Uso do solo<br>Reconversão industrial | OBJECTIVO 4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas | Re-uso de edificios industriais obsoletos ou abandonados e de edificado não residencial<br>Valorização e reforço do desenvolvimento do AvePark<br>Nova geração de áreas de localização de actividade |

Em termos gerais e de forma muito sucinta, as principais conclusões que se podem retirar da análise da eficácia do plano, ou seja, consonância entre objectivos e resultados já alcançados, são:

Objectivo 1. Os principais indicadores demonstram que a opção pela nuclearização, em Guimarães resultou num encolhimento do perímetro urbano de 20%, corroborada pelo decréscimo populacional, pela descida vertiginosa do nº de licenciamentos e pela subida pouca significativa do poder de compra concelhio. O encolhimento do perímetro urbano vai implicar um maior controlo sobre o povoamento difuso e implicitamente a nova construção levará a um reforço da densificação das áreas urbanas.

Objectivo 2. A preservação e valorização ambiental em Guimarães expressa-se nomeadamente na Reserva Agrícola Nacional. A análise efectuada demonstrou que a RAN apresenta um grau de fragmentação significativo, nomeadamente, em áreas contíguas à rede viária principal. Assim, a implementação do atual PDM deve ser mais restritiva na edificação das áreas de reserva nacional.

Objectivo 3. Os problemas de infra-estruturação que se registavam no início dos anos 90 foram sendo resolvidos, embora subsistam bolsas do território com cobertura deficitária. Todavia, apesar do investimento feito, a urbanização difusa constitui naturalmente um entrave à prossecução plena deste objectivo, sendo consumidora de infra-estruturas e acessibilidades, com graves prejuízos financeiros e ambientais. Assim, a execução deste objetivo deve dar prioridade ao reforço de novas formas de mobilidade.

Objectivo 4. A actividade económica encontra-se pulverizada pelo território. A crise económico-financeira teve grandes impactos neste concelho, tendo levando ao encerramento de um grande número de empresas e à pulverização do desemprego. Face às dinâmicas regressivas em termos de emprego será particularmente relevante acompanhar este processo, de forma a travar processos de concentração de desemprego com fortes impactos ao nível da pobreza. Por outro lado, é crucial observar as dinâmicas em torno da diversificação da base económica, nomeadamente, a evolução do número de empresas intensivas em conhecimento, nomeadamente as localizadas no AvePark.

Objectivo 5. O tecido urbano histórico de Guimarães é excepcional e com potencialidade para ser um vector fundamental de desenvolvimento. Os números relativos à procura turística continuam a demonstrar valores abaixo das médias nacionais e regionais. Será interessante continuar a observar as dinâmicas na sequência da realização da CEC 2012, de forma avaliar os impactos deste evento.

### 4.3.3. Avaliação

Apesar de se considerar que a Avaliação Global é um instrumento fundamental para alavancar o processo de mudança dentro do quadro de funcionamento da actividade de planeamento, não nos é possível apresentar aqui um quadro conclusivo, pois o PDM que analisamos não era a versão aprovada e ratificada e porque não possuíamos a informação suficiente para a execução da totalidade dos indicadores necessários à monitorização do plano.

## 5. Conclusão

O défice de conhecimento prático e crítico sobre a aplicação das políticas públicas em termos de ordenamento do território é preocupante em Portugal. A investigação realizada demonstrou de que forma um pequeno conjunto de indicadores permite aos Municípios avaliar de forma contínua e sistemática o estado do ordenamento do território. Além de ser possível, é pertinente avaliar de forma sistemática as políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbano, através da realização de um sistema de monitorização. A monitorização contribui para uma reflexão contínua da prática de planeamento e gestão territorial. Assim, um modelo operacional de monitorização dos Planos Directores Municipais (PDM) vai traduzir-se numa visão e um exercício mais reflexivo, o que resulta numa melhoria das práticas de ordenamento do território.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Ernest e FALUDI, Andreas – Planning and plan im plementation: notes on evaluation criteria. Environment and Planning B: Planning and Design, n.º 16 (1989), pág. 119-126.

Câmara Municipal da Amadora – REOT. Amadora: C.M. Amadora, 2007.

Câmara Municipal de Guimarães – PDM. Guimarães: C.M. Guimarães, 2011.

Câmara Municipal de Lisboa – REOT, Lisboa: C.M. Lisboa, 2009.

Câmara Municipal da Lourinhã – REOT. Lourinhã, C.M. Lourinhã, 2011.

Câmara Municipal da Maia – REOT. Maia: CM Maia, 2010.

Câmara Municipal de Vouzela – REOT. Vouzela, C.M. Vouzela, 2009.

FERRÃO, João – Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida – Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente).Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2004.

FERRÃO, João – O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. – Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo (POTU): em busca de um referencial de legitimidade **. Comunicação apresentada no Encontro Anual da Ad Urbem "Avaliação das políticas de ordenamento do território e do urbanismo.** Porto: Adurbem, pág. 45-100, 2010.

KAPLAN, Robert S. e NORTON, David – Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review [em linha],Vol.74, nº.1(1996), p.75–85.

PRADA, Olga – Relatórios de Estado de Ordenamento do território: Orientações metodológicas para a sua elaboração. Lisboa: Tese de Mestrado em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico, 2008.

PINHO, Paulo e OLIVEIRA, V. (ccord.) – Evaluation in planning: Proceedings of CITTA 1nd Annual Conference on Planning Research. Porto: Edições FEUP, 2009

Taylor, David e Balloch, Susan (ed) – The Politics of Evaluation – Participation and policy implementation. Bristol: The Policy Press, 2005.

VILARES, Elisa – Análise exploratória de Sistemas de Indicadores - Análise de experiências em sistemas de indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas. Lisboa: DGOTDU, 2010.

WONG, Cecilia – Decision-making and problem-solving: turning indicators into a double-loop evaluation framework, in **Evaluation for participation and sustainability in planning**. Oxon: Routledge, 2010

# TEMA

## Políticas Urbanas e Uso do Solo