

15. AVALIAÇÃO DE IMPACTOS TERRITORIAIS

João Mourato, ICS-ULisboa; Mário Vale, CEG, IGOT-ULisboa

Introdução

Este capítulo centra-se na Avaliação de Impactos Territoriais (AIT), *Territorial Impact Assessment – TIA* no original, enquanto instrumento de avaliação de políticas e programas. Pese embora ainda num estado embrionário de desenvolvimento metodológico e sem reunir o necessário consenso político para a generalização da sua utilização, a AIT continua presente na agenda política da Comissão Europeia e em alguns dos estados-membros da União Europeia.

Este capítulo apresenta a AIT em três secções complementares. Na primeira secção aborda-se de forma sintética a génese e evolução da AIT enquanto conceito, ilustrando e explicando as razões que justificam o desenvolvimento deste instrumento de avaliação, seu enquadramento institucional e os principais desafios que se colocam à sua evolução. Na segunda secção, o enfoque centra-se na prática do que podemos já identificar como AIT e no processo de aprendizagem evolutiva que lhe é subjacente. A terceira secção centra-se no debate sobre o futuro da AIT, explorando o potencial e desafios associados à sua articulação com a questão fundamental da territorialização de políticas de desenvolvimento e da política de ordenamento do território. Finalmente, concluímos adicionando, à síntese das três secções referidas, algumas considerações especificamente centradas no potencial desenvolvimento da AIT em Portugal.

Génese da Avaliação de Impactos Territoriais (AIT)

Missão

As raízes do conceito de avaliação de impactos territoriais (AIT) têm origem na década de 60 do século XX. Contudo, é no contexto da relação entre a União Europeia (UE) e os seus estados-membros que o conceito ganha particular centralidade. Para tal contribuiu a ideia de que muitas políticas públicas da UE, de natureza reguladora ou financiadora, implicam impactos territoriais que devem ser identificados e analisados de forma a melhor informar quer o processo de tomada de decisão quer o redesenho das referidas políticas (Ferrão e Mourato, 2012).

Vejam, a título de exemplo, as políticas regional e de coesão da UE. A razão subjacente à sua criação foi a constatação da forte heterogeneidade existente em termos de condições de vida e dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico no território da UE. Face a esta constatação, foi desenvolvido no âmbito destas políticas um conjunto de instrumentos de financiamento e de capacitação direcionados especificamente aos territórios mais desfavorecidos, de forma a que estes tivessem ao seu alcance as ferramentas necessárias para inverter a sua situação. Por outras palavras, a missão das políticas regional e de coesão da UE, plasmando o princípio da Coesão Territorial (CE, 2008), centra-se na mitigação das assimetrias regionais em território comunitário. Torna-se assim fundamental entender qual o impacto efetivo que aquelas políticas têm (Figura 1).

É neste contexto que sai reforçada a relevância da implementação de processos de avaliação de impactos territoriais (AIT) de forma a ponderar de antemão as vantagens, desvantagens e potenciais impactos das opções inscritas nas propostas das políticas, programas e projetos de desenvolvimento territorial a apresentar (CE, 2008).

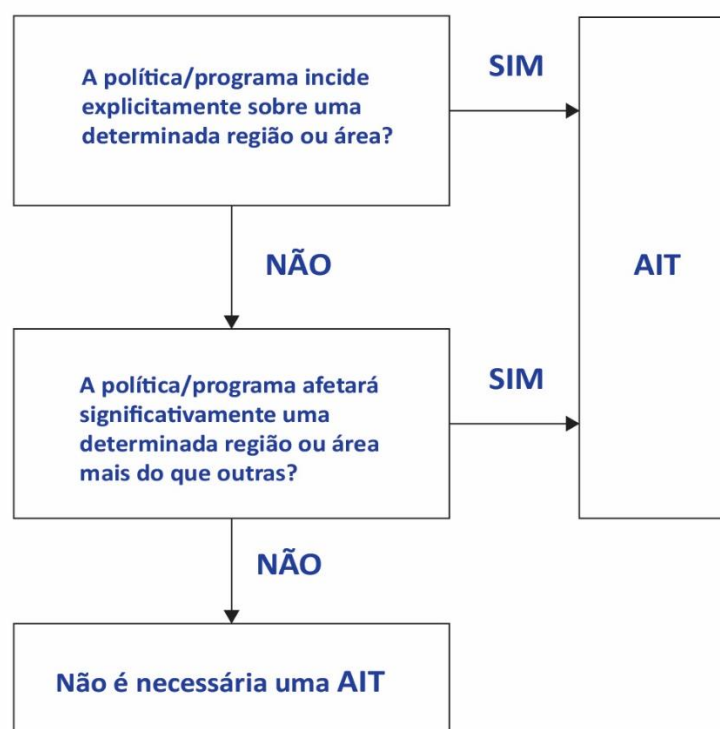


Figura 1. Como determinar a execução de uma AIT (CEC, 2013: 4).

Salientemos dois exemplos concretos que justificam a pertinência da realização de uma AIT.

Em primeiro lugar, há problemas (enquanto objeto de política pública) que têm impactos territoriais com uma distribuição heterogénea. Ao desenharem-se soluções de política pública para a sua mitigação, corre-se o risco de a solução gerada criar uma distribuição territorialmente desigual dos impactos (custos e benefícios). Em segundo lugar, a fonte de heterogeneidade pode resultar da própria opção de política pública ao intervir de forma diferenciada sobre um problema cujos impactos não estão necessariamente distribuídos de forma desigual pelo território da UE. Neste caso, antecipar e considerar os seus potenciais impactos assimétricos é fundamental para aumentar a eficácia e a eficiência dessa política pública.

Sublinhem-se ainda duas notas finais. Por um lado, as AIT não são de aplicação universal, ou seja, nos casos de políticas onde a dimensão territorial, direta ou indireta, é residual não se justifica a avaliação detalhada dos impactos territoriais.

Por outro lado, o valor acrescentado da AIT não se limita ao aumento da eficiência e eficácia de determinadas políticas públicas. A AIT tem também um efeito complementar, consciencializando os atores-chave e decisores políticos dos diferentes territórios sobre o processo de desenvolvimento das políticas públicas da UE, potenciando assim o benefício do seu processo de implementação.

Enquadramento Institucional

É no contexto da UE, sob o patrocínio da Comissão, que tem sido desenvolvido um aceso debate sobre a validade, valor acrescentado e viabilidade da AIT enquanto instrumento de avaliação de políticas públicas.

Ao nível da UE, o debate sobre o conceito de AIT remonta ao processo de desenvolvimento do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Europeu (EDEC) (CEC, 1999). O EDEC recomendava que várias políticas setoriais da UE, e dos vários estados-membros, fossem alvo de uma avaliação de impactos espaciais (CMSP, 1999). De acordo com o EDEC, dever-se-ia, contudo, dar prioridade às políticas de transportes, confrontadas com a difícil gestão do *trade-off* entre acessibilidade e sustentabilidade ambiental, a par e passo do desafio da dotação do território da UE de uma infraestrutura territorialmente equilibrada e equitativa (Camagni, 2009). No mesmo sentido aponta o Livro Branco sobre a Governança Europeia, quando refere que:

«...é necessário abordar o impacto territorial das políticas da União Europeia em áreas como os transportes, a energia ou o ambiente. Estas políticas deverão fazer parte de um todo coerente, como é referido no segundo relatório sobre a coesão: dever-se-á evitar uma lógica demasiado setorial. Da mesma forma, deverá ser assegurada a coerência entre as decisões adotadas a nível regional e local e um conjunto mais amplo de princípios de base para um desenvolvimento do território mais sustentável e mais equilibrado na União» (CEC, 2001, 15).

De facto, assumia-se que a AIT deve ser o pré-requisito básico para todos os grandes projetos de transportes (CEC, 1999). Contudo, e para além disso, a reunião informal de ministros realizada em Tampere para a definição do Programa de Ação (1999) do EDEC concluiu que o desenvolvimento de um conceito comum de AIT é necessário para apoiar as políticas de desenvolvimento territorial da política de coesão da UE.

Esta necessidade é posteriormente reforçada: (i) pela proposta da Comissão Europeia para incluir a *coesão territorial* como um dos principais objetivos das políticas regionais da UE (CEC, 2004), (ii) pela inclusão deste novo objetivo fundamental da União, a par da coesão económica e social, no tratado reformador de Lisboa (2007), e (iii) pela divulgação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial (CEC, 2008). Neste contexto, a responsabilidade de desenvolvimento metodológico da AIT foi atribuída pela Comissão Europeia ao ESPON (European Spatial Planning Observation Network), em funcionamento desde 2002 (ver secção 2.2. neste capítulo).

Contudo, nem o documento estratégico Europa 2020 (CEC, 2010) nem o 5.º Relatório da Coesão Territorial, Económica e Social (European Commission, 2010) vieram pormenorizar a concretização da AIT enquanto instrumento de política (Ferrão e Mourato, 2012). Em teoria, poder-se-iam antecipar múltiplos cenários, tais como: se as AIT seriam obrigatórias ou não, qual o seu âmbito de aplicação (ex. projetos de dimensão relevante, planos, programas, etc.), em que fase do ciclo de política pública seriam aplicadas (*ex ante*/desenvolvimento de políticas ou *ex post*/implementação de políticas, legitimação, etc.), que natureza deveriam ter (instrumento normativo para uma avaliação proativa de impactos territoriais ou matriz estratégica de enquadramento da governança territorial incorporando os princípios da coesão territorial) e, finalmente, qual seria o contexto exato da sua implementação.

A AIT volta a ganhar centralidade no contexto da UE, aquando da discussão da preparação do quadro de programação financeira 2014-2020 e do novo ciclo de políticas públicas a ele associadas, cuja elaboração assenta, entre outros, no princípio da coesão territorial. Para os defensores da AIT, enquanto instrumento autónomo, esta era a janela de oportunidade para a Comissão promover uma matriz de avaliação de impactos territoriais holística e extensível a todos os estados-membros. Tal, contudo, não aconteceu, em larga medida talvez pela controvérsia que rodeia ainda a AIT neste estágio do seu processo evolutivo.

Crítica

A AIT, enquanto instrumento de política pública, não é consensual. Existem divergências ao nível da União Europeia sobre a validade da AIT quer ao nível metodológico quer ao nível político e da tomada de decisão (Thiel, 2009).

Para os seus opositores, a principal limitação da AIT prende-se com os riscos de duplicação de esforços e distorção de análises. Se, por um lado, os defensores da AIT na Comissão Europeia sublinham o seu valor na convergência dos processos avaliativos e da boa governança (Zonneveld e Waterhout, 2009), os seus opositores, por outro, advogam como alternativa a integração de uma dimensão territorial num instrumento já existente e implementado pela Comissão – a Avaliação de Impacto Integrado (AII). [Caixa]

[Fim de Caixa]

A segunda grande limitação da AIT, de acordo com os seus opositores, prende-se com a intenção debatida pela Comissão de promover uma matriz de avaliação de impactos territoriais holística e

extensível a todos os estados-membros. Tal implicaria, contudo, a definição de um *mínimo denominador comum* de informação disponível, que todos os estados-membros pudessem assegurar, uma tarefa, à partida, de difícil execução tendo em conta as suas limitações individuais ao nível da recolha de dados.

A questão das limitações individuais dos estados-membros volta a colocar-se quando equacionamos as dificuldades adicionais que podem emanar da própria natureza das diretivas da UE e as implicações decorrentes da sua transposição para os contextos nacionais de política pública. Pode argumentar-se, por exemplo, que o elevado grau de detalhe em termos de objetivos e resultados exatáveis amputa a capacidade de os estados-membros agirem em conformidade com as referidas diretivas (Zonneveld e Waterhout, 2009). Tal facto condiciona inegavelmente a generalização da AIT ao conjunto do território da UE.

Em suma, o debate sobre a AIT tem tanto de intermitente como de paradoxal (Zonneveld e Waterhout, 2009), no sentido em que se debate o grau de autonomia do instrumento de avaliação sem, contudo, se clarificar os termos de referência e os métodos dessa mesma avaliação. Na secção seguinte iremos abordar esta questão através da discussão das experiências, mais ou menos abrangentes, de AIT já efetuadas.

AIT: Prática e Aprendizagem

Nesta secção exploramos em primeiro lugar o estado da arte em termos de experiências concretas de AIT e o debate metodológico associado às mesmas. Em segundo lugar, avançamos uma sucinta sistematização dos pontos fundamentais que podem determinar a evolução futura da AIT.

AIT: Prática

Como referido anteriormente, a missão de avaliação dos impactos territoriais das políticas comunitárias foi atribuída pela Comissão Europeia ao programa ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Para tal, quer na fase inicial do programa (2000-2006) quer posteriormente (2007-2013), múltiplos estudos realizados no contexto do ESPON incluíram exercícios de avaliação dos impactos territoriais de diferentes políticas comunitárias, incluindo¹:

- Políticas de transportes e Rede Europeia de Transportes (ESPO, 2.1.1, 2005);
- Políticas de investigação e desenvolvimento (I&D) da UE (ESPO 2.1.2, 2006);
- Política Agrícola Comum e Política de Desenvolvimento Rural (ESPO 2.1.3, 2006);
- Política Energética da UE (ESPO 2.1.4, 2005);
- Política Ambiental da UE (ESPO 2.4.1, 2006);
- Cenários espaciais e orientações em relação ao EDEC (ESPO 3.2, 2006);
- Agricultura e transportes (ESPO TIPTAP, 2010);
- Alterações climáticas (ESPO Climate, 2011);
- Globalização (ESPO TIGER, 2011);
- O ESPON e a avaliação de impactos territoriais (ESPO EATIA, 2012);
- A avaliação da sensibilidade regional e territorial (ESPO ARTS, 2012).

¹ Para uma lista exaustiva, ver Medeiros (2014).

Destes estudos destacamos um em particular, pois é dele que emerge a proposta metodológica considerada essencial na operacionalização da AIT. Referimo-nos ao relatório ESPON 3.2 (2006) sobre o estudo dos cenários espaciais e orientações em relação ao EDEC e à Política de Coesão da UE (Camagni, 2009). Este estudo, no seu quinto volume, avança uma metodologia de avaliação de impactos territoriais, assente num modelo multicritério, designada *Territorial Efficiency Quality Identity Layered Assessment: TEQUILA* (ESPON, 2006)².

Em traços muito gerais, o modelo *TEQUILA* (Camagni, 2009) assenta em três objetivos principais: (i) articular a metodologia de AIT com o conceito de coesão territorial; (ii) calcular um impacto territorial integrado de políticas, programas e grandes projetos, através da fusão de diferentes análises de impacto setorial com indicadores de sensibilidade regional; e (iii) criar uma metodologia multicritério que fomente a integração das avaliações qualitativa e quantitativa a diferentes níveis territoriais.

Além disso, o autor antevê três principais dimensões da coesão territorial (Camagni, 2009: 343):

- (i) *Eficiência Territorial*: eficiência dos recursos no que diz respeito à energia, solo e dos recursos naturais; competitividade do tecido económico e da atratividade do território local; acessibilidade interna e externa;
- (ii) *Qualidade Territorial*: qualidade de vida e ambiente de trabalho; comparação de padrões de vida entre territórios; acesso equitativo aos serviços de interesse geral e ao conhecimento;
- (iii) *Identidade Territorial*: presença de capital social; capacidade de desenvolver visões comuns sobre o futuro; especificidades e *know-how* local, especialização e vantagem competitiva de cada território.

[Caixa]

[Fim de Caixa]

Em retrospectiva, a metodologia *TEQUILA* foi saudada positivamente pela sua tentativa de criação de modelo de avaliação de impactos territoriais que fosse ao mesmo tempo de fácil compreensão

² Para uma descrição detalhada, ver Camagni (2009).

e operacionalizável, mesmo tendo em conta a complexidade inerente à análise territorial (ESPON, 3.2, 2006). Medeiros sublinha a vantagem:

«i) da definição de uma escala de avaliação de impactos de -5 (muito prejudiciais) a +5 (muito vantajosos); ii) da associação aos impactos potenciais de um critério de sensibilidade regional; e iii) da inclusão de um critério de intensidade do que está a ser avaliado, pois certas políticas/programas/projetos apresentam um peso (maioritariamente financeiro) diferenciado, que é necessário contemplar na avaliação de impactos (Medeiros, 2014a: 7)».

Em termos operacionais, e tal como acima referido, o modelo *TEQUILA* foi construído no contexto do projeto ESPON 3.2, mas foi também utilizado no contexto do projeto ESPON 2.4.1 para analisar os impactos territoriais das políticas ambientais e da Política Agrícola Comum. Contudo, o exemplo mais completo da sua operacionalização refere-se à AIT da política europeia de transportes, nomeadamente as ligações nas redes RTE-TINA (Camagni, 2009).

De acordo com Medeiros (2014 a), a revisão metodológica da construção do modelo *TEQUILA* segue de muito perto a subjacente ao processo de avaliação de impactes ambientais, embora com algumas alterações subtis. Medeiros avança mesmo com uma proposta complementar sob a forma da metodologia *TARGET_TIA*, cuja aplicabilidade este autor tem vindo a testar em diferentes contextos geográficos, ex. nacional (Medeiros, 2016), regional (Medeiros, 2014b) e transfronteiriço (Medeiros, 2015). À imagem do modelo *TEQUILA*, a metodologia *TARGET_TIA* (Medeiros, 2014 a) é multidimensional, embora fundada em dimensões de coesão territorial distintas: coesão socioeconómica, sustentabilidade ambiental, governança/cooperação territorial e policentricidade morfológica.

AIT: Aprendizagem

A questão de partida fundamental está inscrita na própria designação deste instrumento de política pública. Por outras palavras, em que consiste, de facto, um impacto territorial? Começemos por sublinhar que a AIT pode centrar-se na natureza direta (mais quantitativa – *hard*) ou indireta (mais qualitativa – *soft*) dos impactos de uma política pública.

Por impactos diretos (*hard*) entendemos a transformação física do território decorrente da implementação de uma determinada política pública. Por impactos indiretos (*soft*) referimo-nos nomeadamente aos de natureza processual e comportamental, que têm implicações ao nível das instituições, dos atores e da alteração dos padrões e soluções de governança territorial.

É assim fundamental tornar parte integrante do processo avaliativo a identificação e análise dos eventuais impactos territoriais indiretos que essa política gere (CEC, 2013) (Figura 2).

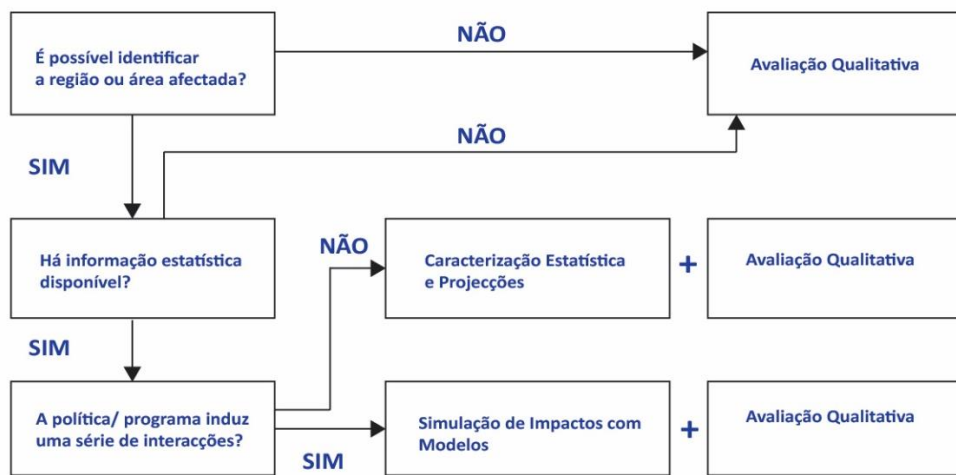


Figura 2. Que métodos utilizar numa AIT (CEC, 2013: 6)

Porém, a conjugação destes dois tipos de impacto, de causas e natureza variáveis, torna o exercício de AIT muito mais complexo. Referimos de seguida cinco dimensões desta dificuldade.

Atores: O papel dos atores como catalisadores de mudança comportamental no desenvolvimento das práticas e soluções alternativas é um dos impactos *soft* mais relevantes que uma AIT deverá procurar identificar. Estes atores pertencem a comunidades de prática que extravasam os limites de uma política pública específica. Nos processos de capacitação institucional e de socialização profissional ao nível das políticas comunitárias europeias criam-se ambientes de transferência de conhecimento e boas práticas entre atores de diferentes países e regiões de diferentes setores de política pública. Esta aprendizagem coletiva influencia posteriormente o desenho e a implementação de políticas a nível doméstico. Por outras palavras, políticas públicas de reconhecida influência no desenvolvimento territorial podem não ter impactos territoriais diretos ou uma dimensão territorial diretamente identificável, mas podem contribuir para uma mudança das políticas e das práticas do desenvolvimento

Dados e indicadores: A multiplicidade de fontes de informação necessárias, as lacunas de dimensão variável na informação existente e a impossibilidade de isolar um único impacto de forma a ser medido com exatidão, constituem um desafio fundamental na evolução da AIT.

Qualificação de impactos: Assegurada a fiabilidade e disponibilidade da informação seria necessário criar uma escala de valores para medir os impactos territoriais identificados. Sobressai desta forma a ausência de padrões de *qualidade territorial*. Ou seja, ao contrário das avaliações de impacto de índole ambiental, que têm um conjunto claro de resultados a atingir (ex. diminuição da poluição do ar, do consumo energético, etc.), a noção de *qualidade territorial* está longe de ser consensual, sendo ainda um conceito embrionário no debate em política pública.

Natureza das políticas públicas: Por vezes não é possível isolar uma política em particular de entre um conjunto mais alargado de políticas que partilham um denominador comum ao nível temático/estratégico (ex. coesão territorial, desenvolvimento regional, inovação, etc.) que contribuem, de forma variável, para a criação de determinados impactos territoriais. Ao contrário do que sugere o discurso político, há um reconhecimento entre os académicos da dificuldade de identificar os impactos causais das políticas, o que se traduz muitas vezes por uma avaliação de tipo processual, frequentemente qualitativa, centrada exclusivamente no desenho e a implementação das políticas públicas (Gibbons *et al.*, 2014).

Tempo: a AIT dever-se-ia limitar a identificar mudanças ou deveria procurar caracterizá-las no que se refere aos mecanismos subjacentes às suas dinâmicas? Tal implicaria forçosamente um processo de avaliação mais alargado no tempo, já que alguns dos impactos *soft*, nomeadamente a potencial inovação comportamental induzida por políticas da UE, não terá materialização imediata, com exceção da associada à dimensão político-administrativa destas políticas (ex. regulamentos, procedimentos, etc.). Seria então necessária uma avaliação prolongada no tempo para determinar se de facto houve uma alteração de comportamentos institucionais agilizada por uma ou mais políticas públicas específicas.

AIT: Que futuro?

A AIT visa avaliar os impactos de determinadas políticas, programas ou projetos de alguma magnitude no território, incluindo as iniciativas de cariz setorial com manifestas implicações nas dinâmicas do território, bem como as de cariz territorial. No entanto, a evolução do desenho e da forma de implementação das políticas nos países europeus, embora com níveis de diferenciação assinaláveis, encaminha-se para um reforço da territorialização das políticas públicas, quer por via da desconcentração e descentralização de competências quer pela via de envolvimento, formal ou informal, de instituições e atores de base territorial.

A territorialização das políticas públicas está para lá da mera avaliação do impacto territorial das políticas públicas, envolvendo um determinado território onde se encontram e articulam políticas de natureza setorial (*top-down*) e políticas de natureza integrada de base local (*bottom-up*) (Figueiredo e Pérez Babo, 2014). Este quadro de referência coloca novos desafios e oportunidades ao exercício de conceção, implementação e avaliação das políticas. Como afirma Figueiredo (2010):

«Para se considerar que uma dada política pública está a ser territorializada não basta [...] considerar que os investimentos ou ações que a corporizam tenham um impacto territorial relevante. É necessário que haja uma estratégia específica concebida a partir do território ou com a sua participação ou, pelo menos, preparada em função de uma perspectiva, mais ou menos participada, para esse território. Nesta perspectiva, territorialização das políticas públicas e impactos territoriais de políticas públicas são coisas diferentes» (p. 11).

Apesar da enorme importância das políticas setoriais, que aliam peso político a capacitação técnica, o quadro para a territorialização de políticas públicas reforçou-se com a publicação do Relatório Barca (2009). Neste relatório advoga-se que «*one size does not fit all*», o que significa que problemas diferentes requerem soluções de política igualmente diferentes. Exemplificando, os problemas das regiões desindustrializadas são muito distintos daqueles por que passam os territórios de baixa densidade e a adoção de uma mesma orientação de política, frequentemente mimetizando políticas centradas na escolha de determinados setores e tecnologias, não produz os resultados desejados (Vale, 2011). A melhor forma de responder a este desiderato assenta, sublinham os autores do relatório, no desenho de estratégias de desenvolvimento centradas nos territórios com maior envolvimento e participação alargada dos atores e instituições de base local.

Esta preocupação é transversal às estratégias de desenvolvimento enquadradas pela programação dos Fundos Estruturais (2014-2020). O exemplo do desenho dos programas de desenvolvimento regional procurou definir Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI-RIS³), envolvendo atores e instituições regionais na sua construção em articulação com orientações estratégicas e políticas de desenvolvimento de âmbito europeu e nacional. O maior ou menor sucesso destas iniciativas depende, em larga medida, do modelo de governança e da densidade, escala e capacitação dos atores de base territorial.

Coloca-se, assim, a questão do modelo de avaliação de impactos no quadro da territorialização das políticas públicas. Como vimos anteriormente, as dificuldades inerentes à aplicação da AIT sugerem que a evolução deste exercício de avaliação deva incorporar novas dimensões. Identificamos, em seguida, três linhas possíveis e desejáveis de evolução do processo de avaliação de impactos territoriais das políticas.

Em primeiro lugar, deve considerar-se que há uma cadeia de impactos das políticas no território, o que desde logo desaconselha a implementação atomizada e autónoma da AIT, política a política ou programa a programa, pois não é apenas uma política exclusiva que gera os impactos num dado território. Tão ou mais importante do que avaliar políticas específicas é conhecer os efeitos e resultados combinados da implementação de distintas políticas num determinado território. A maximização do valor acrescentado da avaliação de impactos territoriais ganhará relevância na medida em que se aprofunde o processo de territorialização das políticas públicas.

Em segundo lugar, a avaliação em contexto de territorialização de políticas públicas pode vir a beneficiar de uma cultura mais centrada no território por parte das instituições responsáveis pela sua implementação, devido aos efeitos de proximidade e de articulação com os atores do desenvolvimento. Do lado do emissor, isto é, dos responsáveis pela implementação das políticas, importa prestar atenção especialmente à capacitação técnica, à adaptação das instituições e aos custos de coordenação dos exercícios mais integrados e holísticos de avaliação das políticas, enquanto do lado do recipiente, isto é, dos que poderão beneficiar dos resultados da avaliação, há uma margem de progresso significativa na incorporação dos resultados destes exercícios na reconfiguração, reprogramação e implementação de alternativas de políticas.

Em terceiro lugar, a dimensão da governança é crítica num contexto de territorialização das políticas públicas. Sem entrar na discussão da reforma da organização territorial do Estado, os modelos de governança devem ser adequados aos contextos territoriais, pois «...a territorialização das políticas públicas também não é configurável de forma homogénea para os diferentes domínios de intervenção pública» (Figueiredo e Pérez Babo, 2014, p. 28). A delimitação territorial dos territórios pertinentes pode nem sempre coincidir com os limites político-administrativos, mas considerando a consolidação das Áreas Metropolitanas (AM) e das Comunidades Intermunicipais (CIM), a territorialização das políticas públicas encontra um quadro potencialmente favorável para a experimentação. Não se tratando verdadeiramente de uma mudança de paradigma, é razoável esperar, e apostar, numa mudança de valores das instituições e dos decisores políticos neste processo que, não sendo impermeável a bloqueios, poderá proporcionar novos alinhamentos de instituições e atores essenciais para o estabelecimento de um contexto de territorialização de políticas públicas, ainda que com reconfigurações geográficas distintas.

³ RIS3 – Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation.

Notas Finais

A Avaliação de Impactos Territoriais (AIT) constitui uma inovação em política pública. Está, contudo, num estado ainda embrionário de desenvolvimento, o que se traduz em alguma indefinição quer técnica quer política sobre a sua evolução. Sistematizamos, de seguida, os pontos principais que circunscrevem este debate.

Existe, por um lado, um consenso científico e técnico sobre a necessidade de avaliar os impactos territoriais das políticas públicas. Existe também, nomeadamente ao nível da Comissão Europeia, vontade política expressa com vista ao reforço operacional desta componente de avaliação de políticas, projetos e programas.

Pesem embora os avanços reportados neste capítulo, não há, no entanto, um registo substancial e transversal de implementação de AIT. Ao nível da avaliação de impactos das políticas comunitárias, a ênfase é ainda, essencialmente, nos efeitos socioeconómicos dessas políticas. Na raiz desta limitação reside o facto de não existir consenso sobre aquilo que constitui exatamente um impacto territorial. Assim, ao nível operativo a dificuldade subjacente à determinação e descrição de impactos territoriais prende-se, por um lado, com a dificuldade de determinação de matrizes de apoio à avaliação comparativa (*standards*) e, por outro, com a natureza variável dos próprios impactos e suas causas.

Cumulativamente, a escassa experiência prática de implementação de AIT dificulta sobremaneira o consenso metodológico sobre a operacionalização deste processo avaliativo. Sobressai, pelo contrário, uma análise unânime sobre as dificuldades inatas da sua implementação, nomeadamente em termos de acesso a bases de dados consistentes ao nível da UE. A possibilidade de criação de metodologias AIT generalizáveis é, neste sentido, fortemente condicionada.

Ao nível operativo não existem, porém, provas conclusivas que suportem a necessidade da avaliação de impactos territoriais enquanto instrumento autónomo. Pelo contrário, há uma crescente consciencialização do quão por explorar está o espaço de melhoria ao nível da inclusão da AIT nos instrumentos integrados de avaliação já existentes. Ou seja, mais do que criar um novo instrumento, a questão que se coloca é se já se esgotou o potencial de otimização dos instrumentos disponíveis.

No entanto, e caso haja uma opção política clara pela autonomização da AIT enquanto instrumento de avaliação, é importante salientar que a mesma teria de levar em conta os requisitos da AAE – Avaliação Ambiental Estratégica (planos e programas) e da AIA – Avaliação de Impactos Ambientais (projetos), de evitar a duplicação de análise das AII – Avaliação Integrada de Impactos e de contribuir para o desenvolvimento de visões partilhadas entre diferentes setores de política pública.

Em Portugal, o debate sobre a avaliação de impactos territoriais de políticas públicas é residual. Não é nem uma prioridade política nem expressamente referida nos instrumentos de política pública com impactos territoriais diretos. Ausente da agenda política, o debate sobre a AIT e a viabilidade da sua operacionalização restringe-se, hoje em dia, a uma comunidade epistémica de dimensão reduzida. Este cenário, aliado a uma ausência de tradição ao nível da avaliação de impactos territoriais e da política de ordenamento do território em Portugal, e ao subsequente esforço

institucional e técnico de adaptação para a implementação da mesma, coloca sérios entraves à operacionalização da AIT no contexto nacional.

Pese embora este ponto de partida algo desmobilizador, há, caso se mobilize uma dinâmica política para tal, um quadro favorável em Portugal para a experimentação e implementação de AIT. A nosso ver, essa janela de oportunidade centra-se no interface da territorialização de políticas de desenvolvimento e da política de ordenamento do território. Com efeito, a coexistência de estratégias de ordenamento do território, explicitada nos diversos instrumentos para as diferentes escalas geográficas, estratégias de desenvolvimento regional e outras estratégias setoriais com modulação espacial, constitui uma oportunidade, e também um desafio, para uma mudança de cultura de avaliação e uma maior eficiência e qualificação do desenvolvimento e ordenamento do território (Ferrão, 2011). Este quadro favorável atribui ao ordenamento do território um duplo papel: por um lado, de orientação e definição de um determinado modelo de desenvolvimento; por outro, de política corretiva dos efeitos indesejados das políticas com impacto territorial. É, no nosso entender, essencial que os exercícios de avaliação orbitem neste interface de territorialização de políticas de desenvolvimento e de política de ordenamento do território.

Referências

- Barca Report. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Bruxelas: EC, 2009.
- Camagni, R. «Territorial Impact Assessment for European Regions: A Methodological Proposal and an Application to EU Transport Policy». *Evaluation and Program Planning*, 2009, 32 (4): 342-50.
- CEC. Commission of the European Communities. *European governance: A white paper*, COM (2001) 428. Bruxelas: CEC, 2001.
- CEC. Commission of the European Communities. *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- CEC. Commission of the European Communities. *A new partnership for cohesion, third report on economic and social cohesion*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2004.
- CEC. Commission of the European Communities. *Impact Assessment Guidelines* [SEC (2005) 791]. Bruxelas, 2005.
- CEC. Commission of the European Communities. *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength*, Bruxelas, 2008.
- CEC. Commission of the European Communities. *Europe 2020: Commission proposes new economic strategy*, EC, Bruxelas, 2010.
- CEC. Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document: *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*, 2013. Acedido a 03.10.2016 em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/cswd_ati_en.pdf.
- European Commission. *Investing in Europe's Future European. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2010.
- ESPON 2.1.1. *Territorial Impact of EU Transport and TEN Policies*, Final Report. Luxemburgo: ESPON, 2005.
- ESPON 2.1.3. *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*, Project Report. Luxemburgo: ESPON, 2006.
- ESPON 2.1.4. *Territorial Trends of Energy Services and Networks and Territorial Impact of EU Energy Policy*, A Draft Final Report to the ESPON Coordination. Luxemburgo: ESPON, 2005.

- ESPON 2.4.1. *Territorial Trends and Policy Impacts in the Field of EU Environmental Policy*, Final Report. Luxemburgo: ESPON, 2006.
- ESPON 3.2. *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy*, Volume 5 – Territorial Impact Assessment, Final Report, outubro de 2006. Luxemburgo: ESPON, 2006.
- ESPON ARTS. *Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, Applied Research 2013/1/17, Final Report, Version 30/07/2012, Luxemburgo: ESPON, 2012.
- ESPON Climate. *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies*, Applied Research 2013/1/4, Draft Final Report, Version 25/2/2011, Summary Report. Luxemburgo: ESPON, 2011.
- ESPON EATIA. *ESPON and Territorial Impact Assessment*, Targeted Analysis 2013/2/9, Final Report, Version 29/06/2012, Luxemburgo, ESPON, 2012.
- ESPON INTERCO. *Indicators of Territorial Cohesion*, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2 (Draft) Final Report Part C, Scientific Report, Luxemburgo: ESPON, 2011.
- ESPON TIGER. *Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions*, Applied Research Project 2013/1/1, Interim Report. Luxemburgo: ESPON, 2011.
- ESPON TIPTAP. *Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies*, Applied Research Project, 2013/1/6 Final Report – Part A and B, The ESPON 2013 Programme. Luxemburgo: ESPON, 2010.
- Ferrão, J. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- Ferrão, J., e J. M. Mourato. «Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation». In *De La Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones Acerca de la Tarea de Evaluación*, edição de J. F. Dasí, 141-166. Valência: Universitat de València, 2012.
- Figueiredo, A. M. *A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: IFDR, 2010.
- Figueiredo, A. M., e E. Pérez Babo. «Territorialização das Políticas Públicas: Inovação e Cultura». In *Afirmar o Futuro: Que Políticas para Portugal?*, 41 p., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.
- Gibbons, S., M. Nathan, e H. G. Overman. «Evaluating Spatial Policies». Londres: SERC, 2014.
- Medeiros, E. J. «A Avaliação de Impactos Territoriais: o Target_TIA.» *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 37, 3-17, 2014a.
- Medeiros, E. J. «Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy at the Regional Level: the Case of Algarve», *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32 (3), 198-212, 2014b.

Medeiros, E. J. «Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation», *Regional Studies, Regional Science*, 2 (1): 95-115, 2015.

Medeiros, E. J. «Territorial Impact Assessment and Public Policies: the case of Portugal and the EU», *Public Policy Portuguese Journal*, 1 (1): 51-61, 2016.

Thiel, A. «The Use of Ex-ante Modelling Tools in European Impact Assessment: What Role Does Land Use Play?» *Land Use Policy*, 26 (4): 1138-1148, 2009.

Vale, M. «Innovation Networks and Local and Regional Development Policy». In *Handbook of Local and Regional Development*, edição de Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose e John Tomaney, 413-24. Abingdon: Routledge, 2011.

Zonneveld, W., e B. Waterhout. «EU Territorial Impact Assessment: Under What Conditions?: Final Report.» Delft: TU Delft, 2009.

Recursos pedagógicos

ESPON (European Observation Network, Territorial Development and Cohesion)

<http://www.espon.eu/main/>

Direção-Geral da Política Regional da Comissão Europeia

http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/

EUROSTAT

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Agência para o Desenvolvimento e Coesão

<http://www.adcoesao.pt/index.html>