

Maria Margarida Moreira de Carvalho Perestrelo

Prospectiva: planeamento estratégico num  
contexto de desenvolvimento regional

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Lisboa

2005



Prospectiva: planeamento estratégico num  
contexto de desenvolvimento regional

Dissertação para obtenção do grau de Doutor  
sob a orientação de:

Professora Doutora Isabel Guerra  
ISCTE

Professor Doutor José Maria Castro Caldas  
ISCTE



Ao longo deste percurso senti-me sempre acompanhada. A colaboração, apoio e estímulo de um conjunto de pessoas foram indispensáveis para o trabalho de investigação que conduziu à elaboração da presente dissertação. Quero deixar aqui o meu profundo reconhecimento àqueles de quem recebi apoio, estímulo e amizade.

Os meus primeiros agradecimentos vão para os Professores Isabel Guerra e José Maria Castro Caldas pela superior orientação e amizade, pelo muito que beneficiei do rigor dos seus conselhos e pela constante disponibilidade sempre manifestados. As suas valiosas críticas e sugestões, bem como o estímulo que constituíram os seus ensinamentos sociológicos e metodológicos, foram, pois, essenciais.

Quero também agradecer ao Professor Bana e Costa, do Instituto Superior Técnico, pelo apoio e disponibilidade manifestados, assim como pelas sugestões e ensinamentos que muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Esta dissertação não teria sido possível sem a prática de trabalho colectivo de que beneficiei ao longo dos vários projectos de investigação em que participei e que foram responsáveis por muitos dos resultados deste trabalho.

Como tal, não quero deixar de agradecer a Dulce Moura, Isabel Guerra, José Maria Castro Caldas, Lisete Almeida, Teresa Amor, Teresa Costa Pinto e Walter Rodrigues o contributo e estímulo à reflexão colectiva e interdisciplinaridade. O entusiasmo e envolvimento manifestados ao longo dos diversos projectos de investigação em que participámos, no âmbito do Centro de Estudos Territoriais, do ISCTE, foram extremamente gratificantes e um dos “pilares” desta dissertação.

Gostaria ainda de agradecer a Bruno Dimas, Fátima Ferreira, Francisco Cordovil e Rui Alves, pela disponibilidade e abertura manifestadas no âmbito do Projecto de Ourique e Almodôvar, do Dinâmia, centro de investigação do ISCTE, o que permitiu, com o imprescindível apoio do Professor José Maria Castro Caldas, ensaiar novas metodologias.

Um agradecimento a Sílvia José e Carlota Pereira por todo o apoio manifestados ao longo deste percurso.

Uma palavra de agradecimento aos diversos alunos das licenciaturas de Sociologia e Sociologia e Planeamento e do mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, do ISCTE que foram um estímulo e incentivo para prosseguir com este trabalho.

Do ISCTE, de que me orgulho pertencer, e em particular do Departamento de Métodos Quantitativos, recebi o inestimável apoio que sempre concedeu aos seus docentes, aqui fica o meu reconhecimento institucional.

Devo ainda um agradecimento aos meus colegas do Departamento de Métodos Quantitativos, em particular Ana Cristina Ferreira, Carla Gosa, Carlos Gonçalves, Helena Carvalho e Raul Laureano pela solidariedade e apoio prestados ao libertarem-me de algum trabalho, para poder concluir esta dissertação.

Um agradecimento particular para Helena Carvalho, que partilhou comigo o gabinete em parte do tempo de preparação da tese, pela amizade e incondicional apoio sempre manifestados, pelo seu profissionalismo e ensinamentos que foram um estímulo e muito contribuíram para este trabalho. Também à Graça Trindade, amiga e colega de gabinete, que por vezes presenciou as minhas irritabilidades, ansiedades e angústias, pelo seu sereno e constante apoio.

À Teresa Calapez, com o pragmatismo e prontidão que a caracterizam, procurou sempre uma solução para as minhas dúvidas informáticas, pela sua amizade e apoio, os meus agradecimentos.

Quero também agradecer aos colegas e amigos José Manuel Henriques (responsável por, há alguns anos, me iniciar nestas andanças da prospectiva), Ana Cristina Ferreira, Isabel Oliveira, Madalena Ramos, Maria do Carmo Botelho, Patrícia Ávila e Rui Brites pela amizade e apoio sempre manifestados.

Quanto aos outros agradecimentos – os privados – não há palavras para agradecer todo o amor, compreensão e ternura que me acompanharam ao longo deste percurso. Efectivamente, como alguém já escreveu, estes agradecimentos devem continuar no domínio do privado.





# Plano

---

<b>Introdução</b> .....	1
-------------------------	---

## PARTE I

### A PROSPECTIVA E AS CIÊNCIAS SOCIAIS

#### CAPÍTULO I

<b>O Planeamento Participado: papel dos actores sociais no planeamento</b> .....	7
--	---

#### CAPÍTULO II

<b>Mudança Social como um processo de interdependência estratégico entre actores</b> .....	39
--	----

## PARTE II

### A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

#### CAPÍTULO III

<b>Prospectiva e Mudança Social</b> .....	77
---	----

#### CAPÍTULO IV

<b>A Prospectiva Territorial e o Planeamento Estratégico</b> .....	103
--	-----

## PARTE III

### O MÉTODO DOS CENÁRIOS: INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

#### CAPÍTULO V

<b>A Análise Estrutural</b> .....	125
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO VI

<b>A Análise da Estratégia de Actores</b> .....	153
---	-----

PARTE IV

A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO URBANO E REGIONAL:  
ESTUDOS DE CASO

CAPÍTULO VII

<b>Aplicação da Análise Estrutural: “Vantagens Estratégica de Ourique e Almodôvar”</b> .....	209
--	-----

CAPÍTULO VIII

<b>Aplicação da Análise da Estratégia de Actores na Zona História do Porto</b> .....	235
--	-----

CAPÍTULO IX

<b>A Análise Estrutural e a Estratégia de Actores, como auxílio da tomada de decisão política: “A Baixa Pombalina”</b> .....	271
--	-----

CAPÍTULO X

<b>Conclusão: Prospectiva e democracia participativa – sucessos e insucessos</b> .....	347
--	-----

<b>Referências bibliográficas</b> .....	371
---	-----

<b>ANEXOS</b> .....	383
---------------------	-----

<b>Índice de Quadros</b> .....	459
--------------------------------	-----

<b>Índice de Figuras</b> .....	461
--------------------------------	-----

<b>Índice Geral</b> .....	465
---------------------------	-----

# Introdução

---

“Não há vento favorável para aquele  
que não sabe onde vai”  
Séneca

O objectivo deste trabalho é não só o de discutir o papel dos actores sociais num processo de planeamento estratégico territorial (e as regras de participação, de deliberação e de distribuição de poder que lhe estão associadas) como também analisar e propor alguns desenvolvimentos metodológicos de análise prospectiva territorial, nomeadamente a *Análise Estrutural* e a *Análise da Estratégia de Actores*, de forma a contribuir para uma maior participação e implicação dos protagonistas de um processo de planeamento.

De facto, assiste-se hoje ao reconhecimento das potencialidades das metodologias de prospectiva ao nível do planeamento estratégico urbano e regional como processo interactivo de pensamento e acção que permite aumentar a capacidade reflexiva dos actores sociais, dinamizar e apoiar a tomada de decisão e a acção colectiva. A juventude das metodologias e a sua utilização ao nível do planeamento territorial e já não no domínio das empresas, levou-nos a questionar alguns dos seus métodos e propor alguns procedimentos alternativos.

Assim, ao longo deste trabalho analisa-se a relação, e o papel fundamental da prospectiva no planeamento estratégico participativo, a nível territorial. Defende-se que a prospectiva é uma reflexão à apreensão dos fenómenos estruturantes da realidade complexa e instável, que capacita os actores para formas de intervenção

mais eficazes, seja antecipando seja inflectindo, algumas das principais tendências de desenvolvimento.

Tendo como ponto de partida a complexidade crescente da gestão do território, as transformações sociais e o clima de incerteza, considera-se o planeamento estratégico territorial e a abordagem prospectiva como duas faces da mesma moeda. A prospectiva projecta o futuro no presente, com base no conhecimento dos actores do passado e do presente e é o resultado de aprendizagens que a reflexão colectiva e as múltiplas interações promovem. O planeamento é assim um processo de aprendizagem colectiva, quer pelo aumento da capacidade reflexiva dos actores quer pelas mudanças induzidas, quer ainda pelo conteúdo e pelo processo de análise que desencadeia.

Este trabalho pretende evidenciar o papel das metodologias de prospectiva, não só ao nível do planeamento estratégico e participado, como ainda na construção de uma democracia participativa. Privilegia-se a importância da motivação para a participação no contexto da democracia participativa, não por uma questão ideológica, mas como uma exigência do próprio processo de planeamento: a efectivação do plano depende da implicação e contribuição voluntária dos actores bem como da mobilização dos recursos de que dispõem para concretizar a acção. É neste quadro que se afirmam as metodologias de prospectiva enquanto metodologias de investigação-acção, associadas ao processo de aprendizagem colectiva, de conhecimento e auto-reflexividade dos actores sociais, procurando provocar a mudança social.

O desenvolvimento deste trabalho reflecte, de alguma forma, motivações decorrentes de um acumular de experiências académicas e profissionais. Na sequência da dissertação do mestrado de Planeamento Regional e Urbano, da Universidade Técnica de Lisboa, onde se discutiu da adequação das metodologias de prospectiva à área da educação-formação, procurou-se dar resposta a algumas das preocupações e perplexidades então sentidas, tendo como objecto o domínio territorial.

O ambiente do ISCTE, escola onde fui discente e docente, foi particularmente favorável à continuação deste percurso. A vivência de interdisciplinaridade, facilitada pelo facto de leccionar na área dos métodos quantitativos, transversal às várias licenciaturas, tem permitido partilhar e usufruir de conhecimento proveniente de diversas áreas disciplinares. De facto, a continuação do aprofundamento desta problemática decorreu das oportunidades em participar em vários projectos de investigação no âmbito do Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica (Dinâmia) e do Centro de Estudos Territoriais (CET), onde dando resposta às solicitações dos diversos clientes se procurou, não só se desenvolveram as metodologias de prospectiva, como se assegurou a interdisciplinaridade intrínseca a este tipo de abordagens, trabalhando com equipas cujo entusiasmo e motivação, se reflectem ao longo desta dissertação.

Como tal, este trabalho “espelha” a experiência acumulada ao longo dos diversos projectos onde se desenvolveram as metodologias de prospectiva, desde a mobilização e implicação dos diversos actores sociais nos projectos (planos), aos constrangimentos e tensões sentidos no decorrer do processo, em suma os sucessos e insucessos decorrentes da implementação e desenvolvimento de um planeamento estratégico participativo.

No contexto de metodologias vocacionadas para a participação e implicação dos actores sociais nos processos de planeamento, procura-se analisar e discutir os diversos papéis dos protagonistas de um jogo estratégico de actores, a forma como os actores regulam as suas relações, as regras que estabelecem para enfrentarem, segundo as suas próprias lógicas, os conflitos em que estão envolvidos e as incoerências que engendram. De que forma é possível implicar e mobilizar os actores sociais no processo de planeamento?

Na primeira parte desta dissertação, discute-se a importância da análise estratégica de actores no planeamento, entendido como um processo contínuo, centrado na tomada de decisão e na interacção permanente com os diversos actores. Num contexto de acção colectiva, a tomada de decisão está associada à incerteza e à antecipação, sendo a mudança social o resultado de uma miríade de decisões de actores

concretos portadores de uma racionalidade limitada. A mudança é o resultado de um processo colectivo de interdependência estratégico entre actores, um processo de aprendizagem colectivo de novos modelos relacionais, de novas capacidades de acção colectiva. Tendo em conta a importância da coesão interna, mobilização e implicação colectiva, dá-se uma atenção particular a dois dos intervenientes neste jogo – o *actor/cliente* e o *investigador/cientista/analista*.

Na segunda parte desta dissertação, discute-se a importância das metodologias prospectivas para as dinâmicas sociais actuais, nomeadamente a *Análise Estrutural* e *Análise da Estratégia de Actores*, duas das etapas do Método dos Cenários. Ressalta-se ainda a importância da prospectiva territorial na reorganização e dinamização da sociedade, na construção de novas formas de cidadania local, uma forma de incentivo à negociação e ao debate público e um instrumento de democracia participativa.

Ao considerar que o Método dos Cenários na sua concepção geral pode ser um instrumento útil para a análise prospectiva e portanto uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, mas conscientes das limitações e potencialidades destes métodos, propõem-se procedimentos alternativos e complementares às propostas iniciais da equipa de Godet – procedimento propagação de efeitos, decomposição do sistema e de agrupamento de actores.

Já na quarta parte deste trabalho, apresentam-se três estudos de caso, que permitiram testar e desenvolver não apenas os métodos apresentados como ressaltar as dificuldades inerentes a um processo de descentralização e de governança.

Finalmente, no último capítulo, procura-se de certa forma fazer um balanço da aplicação das metodologias de prospectiva territorial e o seu contributo para uma democracia participativa, os pré-requisitos para o seu sucesso e, por outro lado, identificar as fragilidades inerentes a um processo de planeamento estratégico participativo.

## PARTE I | A PROSPECTIVA E AS CIÊNCIAS SOCIAIS





## O Planeamento Participado: papel dos actores sociais no planeamento

Previamente a qualquer tentativa de aplicar as metodologias do planeamento à realidade é fundamental ter uma percepção do que está em causa no planeamento actual, não só nos aspectos teóricos e técnicos, mas também quanto à sua aplicabilidade a uma realidade crescentemente complexa.<sup>1</sup> Seja do ponto de vista sociológico, seja tecnológico, a sociedade actual é crescentemente complexa; qualquer tomada de decisão tem de ter por base um conhecimento diversificado da realidade, e não um modelo simples e linear.

Sabe-se que o domínio do planeamento está longe de ser consensual, não sendo possível encontrar uma teoria dominante que se possa aplicar de forma generalizada. A actual proliferação de paradigmas e modelos de planeamento só se explica pela crise que tem vindo a pôr em causa o paradigma tradicional. Reconhecer os seus limites, nomeadamente as suas premissas racionalistas, isto é os postulados de linearidade, previsão perfeita e de quantificação de todas as variáveis consideradas pertinentes, implica uma mudança de opção.

---

<sup>1</sup> No contexto deste trabalho referimo-nos essencialmente ao planeamento territorial.

O reconhecimento dos limites do paradigma tradicional, não implica a destruição da racionalidade científica. O que está em causa é uma outra compreensão dos limites da racionalidade, que não pode deixar de incluir os processos de planeamento. A crítica às grandes teorias, do ponto de vista da racionalidade, deve-se ao racionalismo se transformar em ideologia (Vasconcelos e Sá, 1990).

## **1. Planeamento Tradicional versus Planeamento Estratégico**

A constituição do *paradigma tradicional de planeamento* marcou profundamente as formas que ele hoje assume. Na verdade ele não se constituiu de uma vez por todas, mas a partir da convergência de uma série de experiências históricas e geográficas muito diferenciadas.

Assim, numa primeira fase, que data dos primórdios do século XX, considerava-se que a intervenção através do *planeamento físico* permitiria resolver os problemas sociais. É o caso, por exemplo, do planeamento urbano, onde se postula a existência de uma causalidade directa entre a "forma" como as cidades estão construídas e as consequências ao nível dos problemas sociais: solidão, delinquência, criminalidade, etc.

A partir dos anos 40, surge um movimento crítico das concepções deterministas do planeamento, de tal modo que a partir dos anos 50 e inícios dos anos 60, a discussão se centra, principalmente, em torno de duas concepções de planeamento: *plano versus processo*.

Enquanto ao plano está subjacente uma visão estática de planeamento, no processo procura-se privilegiar uma visão dinâmica.

Desta forma, discute-se se o planeamento deve consistir numa mera aplicação do plano, ou se, pelo contrário, deve ser um processo interactivo de pensamento e acção.

A partir dos anos 60, com o crescente desenvolvimento dos métodos quantitativos e de modelação, o planeamento passa a estar ligado à *tomada de decisão*. O *planeamento* é concebido enquanto um processo racional de tomada de decisão, sendo operacionalizável a partir de um conjunto de técnicas, tais como a análise de custo-benefício, análise de regressão, modelos de simulação, teoria dos jogos, etc. O especialista de planeamento torna-se cada vez mais um técnico especializado, perdendo, de certa forma, uma visão humanista e utópica da sociedade.

Com a concepção de planeamento enquanto tomada de decisão racional e com os desenvolvimentos das técnicas já enunciadas, desenvolve-se um modelo de planeamento racional, também conhecido por “planeamento integrado” – *Planeamento Tradicional*, cuja maior preocupação é a previsão da evolução física das cidades, tendo em conta uma distribuição equilibrada das várias funções, para que funcione em harmonia.

Como refere Moore (1988), entre os aspectos fundamentais deste modelo, conta-se a identificação de um conjunto de fases distintas:

- (a) a definição dos problemas e objectivos;
- (b) a recolha e análise dos dados;
- (c) a avaliação, descrição e selecção de alternativas;
- (d) a implementação da acção;
- (e) e, a avaliação de todo o processo.

É do refinamento das abordagens deterministas, da definição estática de plano e da racionalização e quantificação dos processos de decisão que provêm as principais características do planeamento tradicional.

De um modo muito sumário, podem-se sintetizar as principais críticas que lhe foram endereçadas:

- o pressuposto de que o técnico de planeamento tem uma posição neutra relativamente ao objecto de estudo (implicando uma nítida distinção entre o técnico e o político);
- considerar à partida que é possível ter uma informação exaustiva da realidade em estudo;
- a visão estática de planeamento, implicando a não interacção das várias fases de planeamento;
- o demorado tempo de execução de um plano contribui para o desfasamento entre as suas propostas e a realidade;
- o problema da falta de coordenação das várias instituições que participam no processo de planeamento, tanto ao nível da execução como da implementação;
- a dificuldade de comunicação entre os vários especialistas que integram o processo de planeamento;
- a falta de participação por parte dos actores sociais no planeamento;
- as dificuldades de modelação de uma realidade complexa, provoca, por vezes, distorções entre o plano e a realidade.

Apesar do elevado nível técnico e dos modelos matemáticos muito sofisticados, os planos territoriais manifestaram-se desadequados da realidade social e económica, acabando em geral, por não serem aplicados. Se nos anos 60 surgem algumas propostas alternativas ao *planeamento tradicional*,<sup>2</sup> é sobretudo a partir dos anos 70 que a falência deste modelo de planeamento racional se faz sentir. O paradigma tradicional de planeamento, pressupondo a *previsão perfeita*, a *matematização dos fenómenos sociais* e a *procura do óptimo*, ao não ter em conta os actores sociais e ao

---

<sup>2</sup> O *Incremental Planning* (anos 60); *Advocacy Planning* (anos 60/70) e *Transactive Planning*, são referenciadas como propostas alternativas, mas complementares, ao *Planeamento Tradicional*, na medida em que concebem o planeamento a partir da relação entre o conhecimento e a acção, o que significa recusar a neutralidade do técnico de planeamento, e como tal não ser possível separar o planeamento da política. Refere-se ainda o *Planeamento Radical* (anos 70), como um novo paradigma de planeamento, que acentua os valores de mudança na sociedade, enquanto o *Planeamento Tradicional* pretende atenuar as disfunções dentro dos sistemas (Vasconcelos e Sá, 1990).

*considerar o planeamento como neutro, tem como consequência o menosprezo da complexidade da mudança social.*

Em consequência da suposição da existência de um óptimo, aparentemente unânime e inquestionável, o *planeamento tradicional* tende a desvalorizar a dimensão político-social, *não considerando as decisões dos actores*. Admitir, à partida, que há uma solução melhor do que todas as outras é, como refere Bana e Costa (1994:1):

“Considerar que em qualquer situação decisional existe pelo menos uma solução, que com tempo e meios suficientes pode objectivamente ser demonstrada como sendo a melhor solução. Este postulado do *optimum* tem levado muitos analistas a considerar que *(ajudar a) decidir é resolver o problema da escolha da melhor solução*”. Constrói-se um modelo de apoio à decisão que está à partida enviesado e “desadequado das diversas situações e problemáticas a que os decisores têm de fazer face.”

O *planeamento tradicional* funda-se numa concepção instrumental de racionalidade que privilegia a escolha dos meios para atingir determinados objectivos, não tem em conta os valores ou princípios éticos dos indivíduos (Weber).

Mas, o planeamento é mais do que uma escolha técnica de meios para atingir fins pré-definidos, ele envolve, como considera Herbert Simon, uma “decisão social”. O paradigma emergente parte do que Simon designa por *racionalidade limitada* (*bounded rationality*), isto é, uma racionalidade orientada não para a procura da solução óptima mas de uma solução satisfatória. Quando a decisão individual ocorre num contexto social, existem múltiplos factores que determinam a limitação de racionalidade: i) a informação disponível e o conhecimento da situação por parte dos actores são incompletos; ii) para um mesmo problema e situação existem sempre várias leituras e soluções tão diversas, quanto o quadro de valores e de interesses em presença; iii) os problemas são multifacetados, não sendo possível reduzir as dimensões de avaliação das alternativas a uma única dimensão que permitam organizá-las por ordem de preferências; iv) não há um critério ou um modelo que possa decidir entre valores múltiplos; v) a conflitualidade de interesses e de valores

agrava a incerteza da situação, dificultando ainda mais a determinação de soluções óptimas (Simon, 1989). A *racionalidade limitada* tem como implicação que a qualquer tomada de decisão em contexto social está associado um grau de incerteza irreduzível.

Consequentemente, a crise do planeamento tradicional é acompanhada pelo surgimento, nos anos 70, de uma diversidade de teorias, exigindo um pensamento voltado para a complexidade, tentando ultrapassar as limitações encontradas no paradigma racionalista de planeamento e anunciando a emergência de um novo paradigma – o *planeamento estratégico*.

### 1.1 O Planeamento Estratégico Empresarial

Embora a origem histórica do conceito de estratégia remonte a séculos atrás, estando associado às "artes de guerra" e de diplomacia, é recente a sua utilização no domínio empresarial.<sup>3</sup>

Em termos históricos, as estratégias militares diferenciam-se consoante os objectivos e meios empregues, – a *estratégia clássica directa*, a *estratégia indirecta* e, finalmente a *estratégia de dissuasão*.<sup>4</sup> Há no entanto, um denominador comum: a estratégia assume sempre interesses antagónicos e a correspondente tentativa de ultrapassar os obstáculos colocados pelo opositor. Assim, a partir do momento em que há antagonismo, haverá estratégia, a qual se pode caracterizar como:

“ (...) um método de pensamento que permite hierarquizar e classificar acções para escolher os procedimentos mais eficazes de forma a reduzir ou eliminar contratempos ou antagonismos.” (Guell, 1997: 20)

---

<sup>3</sup> A palavra "estratégia" tem origem na palavra grega "stratego", a combinação de "stratos" ou exército, e "ego", ou "leader". Os conceitos e instrumentos analíticos do planeamento estratégico aplicado ao território têm a sua origem na prática empresarial.

<sup>4</sup> A *estratégia clássica directa*, que tem como meio principal a força militar; a *estratégia indirecta*, que se baseia em procedimentos políticos, económicos e psicossociais; e, finalmente a *estratégia de dissuasão*, que joga na dissuasão e não nos princípios da acção.

Em termos empresariais, a *estratégia de uma organização envolve decisões (não rotineiras), indicações e acções que a orientam para o futuro*. A estratégia envolve a forma como uma organização orienta uma variedade de actividades, incluindo o planeamento formal e os objectivos fixados, a adopção de determinada política e sua implementação, o desenvolvimento de programas ou alterações, reorganização de estruturas internas, e procura de novos recursos ou melhor aproveitamento dos existentes. As estratégias de uma organização e as constantes alterações, resultam das relações de força entre os vários objectivos e as suas competências, por um lado, e a sua envolvente externa, por outro.

As várias abordagens de planeamento estratégico desenvolveram-se no mundo empresarial, sobretudo após a Segunda Grande Guerra. Na década de 50 desenvolve-se o planeamento a longo-prazo, com base na extrapolação de tendências do passado, desenvolve-se a gestão descentralizada (Alfred Sloan) e a gestão por objectivos (Peter Drucker). No entanto, estas projecções revelam ser *desadequadas pois não têm em conta o que está a emergir, não contemplando as respostas adequadas às novas tendências da envolvente*.

Em 1962 surge o *Modelo de Harvard* e inicia-se a era da planificação estratégica.<sup>5</sup> Este modelo caracteriza-se, fundamentalmente, por uma dicotomia entre empresa e meio envolvente, e uma outra entre formulação e implementação da estratégia. Considera-se que a melhor estratégia da empresa é a que lhe permite adaptar-se ao seu meio envolvente.

A partir dos anos 60, a interacção da empresa com o meio envolvente é mais ampla (problemas energéticos, tecnológicos e sociais), mais complexa (interdependência entre os vários fenómenos), mais turbulenta (mudanças rápidas e descontínuas) e mais conflitual (grupos sociais, sindicatos). Desta forma, o meio envolvente é um terreno de

---

<sup>5</sup> Este modelo, é conhecido por LCGA, iniciais dos seus autores – Lars, Christensen, Guth e Andrews, tendo este último aperfeiçoado o modelo.

constante mudança e negociação, tendo a empresa que adoptar uma atitude ofensiva ou defensiva (Martinet; Petit, 1989).

Desenvolve-se a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), análise das forças e fraquezas internas e das oportunidades e ameaças externas.<sup>6</sup> A utilização do modelo pressupõe que é possível um acordo entre os responsáveis pela gestão de uma empresa. Ao identificar e implementar a estratégia adequada, a organização torna-se mais eficaz.

Uma das críticas feita a este modelo é que ele não dá quaisquer indicações de como desenvolver as diversas estratégias, realçando apenas que as estratégias eficazes se constroem com os actores a partir do momento em que se maximizam as oportunidades e ultrapassam ou minimizam as fraquezas e ameaças (Bryson e Roering, 1987).

A emergência do planeamento estratégico no planeamento público está ligada à aceleração das mutações económicas e sociais nos anos 70 e ao crescente interesse pelo planeamento local, a partir dos anos 80 (Kaufman e Jacobs, 1987). Com a finalidade de dotar de maior agilidade e flexibilidade o planeamento estratégico clássico surge uma nova corrente de pensamento, a *gestão estratégica*.

Neste contexto, nos anos 70 e 80, com o modelo de *Análise Competitiva* desenvolvido por Michael Porter, reconhece-se o meio envolvente como amplo e turbulento, sendo a estrutura sectorial o principal factor condicionante. O objectivo da empresa é ser lucrativa e sustentável a longo-prazo. É a partir da análise das cinco forças competitivas (entrada de novos concorrentes, de produtos de substituição, do poder de

---

<sup>6</sup> Este modelo de análise estratégica foi desenvolvido na Universidade de Harvard. A análise SWOT tem sido muito utilizada tanto ao nível dos organismos públicos, como a nível territorial. Ao longo deste trabalho far-se-á referência à aplicação deste tipo de análise na fase de pré-diagnóstico, no estudo de determinadas realidades (caso do “*Diagnóstico Avaliativo da Situação Socio-Urbanística nas Freguesias de Miragaia e Vitória*” e no estudo da “*Rede Social de Almada – Estudo de Diagnóstico Social*”), o que permitiu identificar: i) os problemas sentidos pelos actores em presença; ii) os pontos fortes (as potencialidades e recursos para a sua resolução); iii) os pontos fracos (as dificuldades e



negociação de concorrentes e fornecedores, e a rivalidade entre os actuais concorrentes) que se identifica a melhor estratégia, de forma a manter um certo grau de competitividade e maximizar os lucros (Porter, 1980).

O modelo de Porter, ao ter por base uma análise competitiva é pouco adequado ao planeamento público. Não privilegia nem analisa os factores sociais, políticos e organizacionais, tão relevantes no sector público e no planeamento territorial. Ora, se não há dúvidas de que tanto no planeamento do sector público como no planeamento territorial se deve ter em atenção a componente competitiva, nestes domínios a "chave do sucesso" reside mais na cooperação do que na rivalidade/concorrência.

Nos primórdios dos anos 90, desenvolve-se o *planeamento estratégico criativo e participativo*. Após uma profunda reestruturação nas empresas, opta-se pela inovação e a participação de todos os colaboradores da empresa na elaboração da estratégia empresarial (Guell, 1997).

O objectivo central do planeamento estratégico é a *gestão da mudança* com vista a um futuro melhor, dando uma especial ênfase à envolvente externa, tendo subjacente a análise das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades, a análise SWOT. Planeamento este entendido como um processo contínuo, centrado na tomada de decisões e na interacção permanente entre os diversos actores.

## 1.2 O Planeamento Estratégico Urbano e Territorial

A "apropriação" por parte do planeamento urbano e territorial dos pressupostos do planeamento estratégico empresarial deve-se por um lado à crescente complexidade das formas de ocupação territoriais, aos diversos interesses, frequentemente conflituais e divergentes, que se manifestam, como ainda à defesa de um Estado mais inovador, isto é um Estado mais "animador" do que um Estado gestor.

---

constrangimentos para a sua resolução); iv) acções e medidas a implementar. Neste tipo de análise identifica-se ainda o que é interno e externo ao sistema.

“Questiona-se a hierarquia do papel assumido pelo Estado remetendo-o para um papel de ‘animador’ em nome do reforço da democracia participativa.” (Guerra, 2000b: 42)

É efectivamente a diversidade de variáveis e actores que intervêm no território, a existência de uma interdependência e interacção entre todos os seus elementos, que implica uma visão global e sistémica do território. No *planeamento estratégico*, contrariamente ao *tradicional*, há uma interactividade entre plano e processo. Tudo se centra no processo e não no plano. É ao longo deste processo que se alteram as estratégias dos diversos protagonistas, os quais são ou não incentivados a participar, podendo consequentemente apropriar-se ou não do plano. É precisamente a referida interdependência e interacção entre todos os elementos intervenientes (variáveis e actores) que faz com que as transformações operadas pela realização de um plano sejam intrínsecas à dinâmica da acção, nem sempre coincidentes com o inicialmente projectado. Em termos sociológicos, considera-se o processo de planeamento estratégico como uma *acção vivida* e não uma *acção projectada*:

“ (...) Daí que, em termos sociológicos, seja importante a diferença entre o *significado da acção enquanto projectada* e *enquanto acção vivida*, pois enquanto projecto, ela resulta da antecipação pela imaginação de um curso de acção, que em termos racionais tem sempre que implicar uma previsão perfeita e uma realização plena. Mas as transformações operadas pela realização de um dado projecto ou plano, tornam-se um elemento interior à dinâmica da acção, que é sempre diferente do sentido do que é projectado.” (Vasconcelos e Sá, 1990: 91)

É a partir do momento em que se considera que o bem público é o resultado da negociação e discussão entre parceiros públicos e privados, de um processo de deliberação consensual, de uma acção colectiva e não hierárquica na condução das políticas urbanas, que no planeamento se dá uma atenção particular à análise das estratégias dos actores (Guerra, 2000b). Efectivamente, é precisamente no papel que atribuem à esfera pública que divergem as principais correntes de planeamento estratégico urbano e territorial.

Destacam-se duas correntes de planeamento estratégico: o *modelo clássico ou ortodoxo* e o *modelo interaccionista*. A principal distinção entre estes dois modelos de planeamento, passa pelo grau de formalismo do primeiro, com todas as etapas e processos de planeamento bem definidos, e pelo facto de no modelo interaccionista se criticar, menosprezar e considerar excessiva a formalização do modelo clássico ou ortodoxo.

Inspirado no quadro teórico e metodológico do modelo de Harvard e na análise SWOT, o *modelo clássico ou ortodoxo* do planeamento urbano e territorial parte de um diagnóstico aprofundado da envolvente interna e externa do sistema de acção, onde se identificam as principais fragilidades e potencialidades da situação, assim como as questões-chave da mudança.<sup>7</sup> O facto de neste modelo se integrar como fases fundamentais os procedimentos de controlo e avaliação dos resultados, é um avanço importante relativamente ao planeamento tradicional. O objectivo é, contrariamente a este último, ter uma *atitude pró-activa face à mudança*. Considera-se que a mudança é devida a uma acção concertada entre actores, em função de objectivos colectivamente definidos, que orientam os “sistemas de acção concretos”.

No entanto, este modelo é criticado na medida em que, se por um lado cumpre as etapas a que se propõe, no sentido estrito de controlo orçamental e opções a longo prazo, não tem em consideração os conflitos que podem surgir, decorrentes não só dos diferentes interesses dos actores em presença como da burocracia existente no sector público (constrangimentos internos). Desta forma, compromete-se a prossecução das estratégias delineadas, não se potenciam as oportunidades e não se ultrapassam os obstáculos.

Por sua vez, o *modelo interaccionista* procura superar algumas limitações do modelo anterior. Reconhece, nomeadamente, a especificidade do papel das administrações e

---

<sup>7</sup> Este modelo começa por ser aplicado pela empresa Arthur Andersen & Co à cidade de S. Francisco (1981), tendo posteriormente sido difundido a várias cidades americanas, de forma a incentivar as colectividades locais a praticar o exercício de reflexão estratégica, já desenvolvido ao nível empresarial.

colectividades públicas e privilegia a actuação dos actores no processo de planeamento. Concebe a acção pública com base na acção estratégica dos actores, e reconhece como fundamental a análise das relações sociais, sendo que no planeamento estratégico procuram-se consensos que não estão estabelecidos *à priori* (Guerra, 2000b).

A esta concepção de planeamento está implícita a discussão e participação dos actores na concepção do diagnóstico e no levantamento dos constrangimentos e potencialidades existentes no território. Se o consenso é importante, obviamente que as divergências que podem resultar ou não em conflitos são fundamentais, devendo estas constituir a base de negociação.

Como tal, o planeamento entendido, não como um plano mas como um processo, pressupõe uma cultura de negociação: estabelecem-se compromissos entre os diversos actores de forma a ultrapassar divergências, o que significa *construir consensos e não partir de consensos*.

Isabel Guerra (2003: 305) alerta para os riscos da “cultura de consenso”:

“Por vezes, a ‘cultura do consenso’ parece mais uma incapacidade em assumir compromissos ou de erigir uma verdadeira cultura de negociação que não seja ‘tudo se negoceia todo o tempo’, estabelecendo-se regras sem verdadeiro conteúdo.”

Efectivamente, se o consenso é importante para o desenvolvimento de qualquer projecto comum, a existência de uma “paz podre” é muito perturbadora. Tendo por premissa que as relações sociais são instáveis e conflituais, importa analisar os conflitos e evitar as armadilhas de uma visão demasiado consensual das estruturas da acção colectiva. Nesta perspectiva, a análise dos conflitos é um ponto de partida e não algo de excepcional e atípico.

Para tal, há que diagnosticar as conflitualidades e consensualidades existentes, sendo no processo de análise das diferentes estratégias, de comunicação e divulgação, entre

os diferentes actores da dinâmica existente, que se irão gerar consensos e ultrapassar eventuais conflitos.

Como afirma Guell (1997) o planeamento estratégico urbano e territorial requer uma metodologia estruturada que permita ultrapassar três desafios conceptuais e operativos:

- A grande incerteza criada pelo dinamismo da envolvente;
- A crescente complexidade dos processos urbanos;
- A diversidade de agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano.

As metodologias prospectivas, nomeadamente a análise estrutural e a análise da estratégia de actores, são contributos para a construção de um modelo de planeamento estratégico, em particular o *modelo interaccionista*.<sup>8</sup>

## **2. A importância da estratégia de actores no planeamento**

O planeamento estratégico tem como pressuposto a definição de opções construídas a partir do interesse colectivo. Consequentemente, o plano deve ser uma referência para os seus intervenientes e destinatários: os actores sociais. Espera-se que um planeamento com estas premissas, se traduza numa mobilização e participação dos actores em todo o processo.

No entanto, há que ter presente que a qualquer processo de planeamento estratégico está subjacente a gestão do processo com duas características nem sempre reconciliáveis: pragmatismo e celeridade (Guerra, 2000b). Efectivamente, a celeridade que se exige na implementação de um plano nem sempre se coaduna com as

---

<sup>8</sup> No capítulo III e na parte III deste trabalho apresentam-se as principais características destas metodologias.

formas de participação e implicação dos diversos actores sociais nesse mesmo processo, daí a procura de metodologias que respondam eficiente e eficazmente a este imperativo.

A metodologia prospectiva de análise estratégica de actores, que se apresenta ao longo deste trabalho, constitui um bom instrumento, não só como apoio à decisão, mas também como um meio de envolvimento e participação dos diferentes actores. No entanto, apesar do desenvolvimento deste tipo de metodologias, há ainda muitas lacunas nas formas de participação e envolvimento dos parceiros, não apenas pela morosidade dos processos, como pelas técnicas empregues para um envolvimento eficaz e produtivo.

Da identificação dos sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre os actores e da análise das relações de forças e conflitualidades, destaca-se a diversidade e heterogeneidade existentes, tanto de actores, como de projectos e interesses, por vezes, contraditórios. Ora, é o reconhecimento desta variedade e heterogeneidade de actores e projectos, que leva os actores públicos a procurar formas de negociação, compromissos e gestão do território, os quais passam pela análise estratégica dos actores, o que representa uma forma de regulação social e de governança.

Pode-se considerar que o resultado da acção colectiva é sempre um sistema de relações estabilizado devido a três factores: coordenação das actividades e das relações entre actores; distribuição de recursos relacionados com essas actividades; e estruturação (prevenção e resolução) dos conflitos (Guerra, 2002:56).

O facto de um actor possuir determinadas estratégias para o território, sendo como tal portador de racionalidades, não significa lucidez ou consciência. Daí a importância da análise das suas estratégias, assim como a clarificação das suas opções estratégicas. É precisamente o objecto de uma *sociologia interaccionista*, o de elucidar as formas de construção da acção colectiva, clarificar os papéis dos diferentes

actores, perceber como se processam os conflitos e os consensos ao nível das relações de poder que fazem parte de uma dada realidade.

Se no planeamento estratégico se pressupõe como indispensável a participação e implicação dos actores em todo o processo, então a negociação é uma condição. Há regras e papéis diferenciados, consoante os vários actores protagonistas e implicados nesse processo. No planeamento urbano e regional, actores com interesses e objectivos específicos, como a administração pública, o poder local ou central, têm simultaneamente um papel de gestão do processo, competindo-lhes garantir a igualdade de participação de todos os actores e não apenas de alguns. Pretende-se assim uma “democracia política” e não uma “democracia gestionária”. No entanto, este duplo papel, de actor implicado no processo e de gestor desse mesmo processo, incorpora um conflito inerente (e latente) a qualquer processo de planeamento.

## 2.1 Papel dos actores sociais no planeamento

O “retorno do actor”, sujeito activo e participante, com direitos reconhecidos democraticamente (eleitor), marca um momento de viragem nas análises sociológicas. A partir desse momento a compreensão das suas racionalidades passa a ser o objecto fulcral de investigação. Deixa de ser encarado como o sujeito “dominado” e explorado que se contrapõe ao explorador, mas como o *sujeito social*, com responsabilidade e condições para dar sentido à sua acção.

“O actor social de antanho era um protesto contra as tradições, convenções, formas de repressão e privilégios que o impediam de ser reconhecido. Hoje, protesta com a mesma força, mas contra os aparelhos, os discursos, as evocações de perigos exteriores, que o impedem de fazer ouvir os seus projectos, de definir os seus objectivos próprios e de se envolver directamente nos conflitos, nos debates e nas negociações que desejar.” (Touraine, 1996: 37)

No entanto, o actor não está isolado, para levar a termo as suas opções estratégicas, procura agir de uma forma concertada e consensual, o que Habermas (1990) designa por *agir comunicacional*.

“Habermas [acrescenta] aos tipos de agir racionais de Weber um agir de nível superior, o *agir comunicacional* no qual os actores procuram um entendimento sobre as situações de acção de forma a coordenar, consensualmente, os seus lugares sociais e as suas acções.” (Guerra, 2002:67)

Antes de mais, o que é que se entende por actor? Fabrice Roubelat (Hatem, 1993: 272) refere como primeiro critério para qualificar um actor a *homogeneidade*:

“ (...) O actor é um grupo de indivíduos organizado, seja um grupo de organizações, com um certo número de projectos comuns e dispondo de capacidades de reacção comuns. Os seus objectivos estão ligados a projectos cuja articulação visam concretizar.”

Nesta concepção de actor, dificilmente a “opinião pública” pode ser considerada um actor, na medida em que não dispõe, nem de meios, nem de objectivos homogéneos. Também o Estado não é, só por si, um actor; comporta uma multiplicidade de níveis de poder e de decisão, decompõe-se em organismos, consoante as competências de cada um deles. É frequente existirem conflitos dentro de determinados organismos, nomeadamente ao nível municipal há departamentos com estratégias e políticas diferenciadas para o mesmo território.<sup>9</sup> No caso dos estudos que se apresentam na quarta parte deste trabalho, fazem parte do jogo de actores diversos organismos e ministérios, que são actores diferenciados consoante as suas competências.

---

<sup>9</sup> É o caso do estudo desenvolvido sobre a “Baixa Pombalina” (Guerra *et al.*, 1999), que se apresenta no capítulo IX deste trabalho, em que a Câmara Municipal de Lisboa foi decomposta em dois actores – dois departamentos, com diferentes objectivos e meios de actuação, sendo alguns desses objectivos conflituais!...



Deve-se pôr em causa “o mito do decisor isolado” (Quade citado em Bana e Costa, 1993a). Efectivamente, os actores não actuam isoladamente, a tomada de decisão está associada a um “colectivo de actores”.

De facto, “seja no sector público seja no domínio das organizações privadas, as decisões não são senão excepcionalmente assunto da responsabilidade de um só indivíduo. Quanto mais complexa é a situação maior é o número de entidades implicadas, directa ou indirectamente, no processo de tomada de decisão – a estes chamamo-lhes actores, a que os anglo-saxónicos chamam de ‘stakeholders’ [participantes, interessados].” (Bana e Costa, 1993a:10)

São os sistemas de valores, que representam e defendem, e as relações que entre os actores se estabelecem, que ditam as suas decisões.

Efectivamente, “os valores de um actor condicionam a formação dos seus objectivos, interesses e aspirações, que são muitas vezes ‘imprecisos, instáveis e expostos a conflitos internos.” (Bana e Costa, 1993a:10)

Num processo de planeamento estratégico há que encontrar consensos (como se referiu, construir consensos e não partir de consensos) face aos problemas e recursos identificados, bem como seleccionar as questões-chave face à mudança, daí o papel imprescindível dos actores sociais. Compete à equipa responsável pelo plano definir o papel e os recursos que serão necessários ao “actor público” para potenciar as oportunidades e contrariar as ameaças. Sem dúvida, que este último tem um papel primordial em todo o processo de desenvolvimento do plano. Isabel Guerra (2000b) chama a atenção para o seu papel de “actor animador” de consensos e de estratégias de mudança.

No entanto, há um certo cepticismo quanto à possibilidade de participação e intervenção dos actores sociais no processo de planeamento, nomeadamente na sociologia marxista do planeamento. Considera-se o planeamento, antes de mais, como um subterfúgio ideológico. É ilusória qualquer tentativa de intervenção, como são ilusórios os interesses e objectivos estratégicos dos actores.

“ (...) o jogo dos actores é tanto mais autónomo quanto mais institucionalizadas e regulamentadas estiverem essas situações e quanto mais longe se encontrarem da determinação da acção pelo seu conteúdo. (...) Uma vez que nos recusamos a tomar como ponto de partida qualquer género de análise dos actores, enquanto sujeitos autónomos, devemos estabelecer sucessivamente os elementos e combinações que definem a estrutura social (...) ” (Castells, 1979: 219-221)

Critica-se, assim, a análise estratégica de Michel Crozier centrada nos processos de decisão, esforçando-se por mostrar que os actores não são agentes autónomos, mas sujeitos e dependentes do conjunto do sistema. Manuel Castells (1979) considera que o conflito de interesses em presença na sociedade não passa de uma ilusão, pois os actores encontram-se perante um jogo preestabelecido. Não é uma pluralidade de interesses que está em causa, mas uma exigência estrutural do sistema o qual, marginalmente, admite certos mecanismos de ajustamento.

Efectivamente, toda a abordagem de Crozier e Friedberg está focalizada nos actores e na forma como se estrutura o sistema de tomada de decisão. A propósito da existência de racionalidades opostas no mundo empresarial, defendem que a solução de um problema – acrescenta-se de um conflito –, depende da forma como ele é definido.<sup>10</sup> A questão passa muito pela estruturação do problema, pela racionalidade a aplicar. Como tal, destaca-se o papel primordial dos actores nesse processo, é fundamental que estejam de acordo com as delimitações das competências e com os contornos dos problemas, o que de outra forma, segundo os autores, seria absurdo e incompreensível (Crozier e Friedberg, 1977).

Os autores referem que a questão não passa por predizer o resultado da luta de classes, nem tão pouco enunciar os interesses instalados, mas o objectivo é:

---

<sup>10</sup> Nomeadamente no que diz respeito à racionalidade do lucro, em que as racionalidades dos engenheiros de produção, dos comerciais, dos financeiros, dos homens da investigação são muito diferentes, Crozier e Friedberg escrevem: “A luta entre estes grupos é uma luta complexa que tem razões estruturais e que se desenvolve, como já se demonstrou, em jogos muito organizados, mas é também uma luta de racionalidade. A solução de um problema depende da forma como ele foi definido. Conforme a racionalidade que se aplicar, poder-se-á prever, mais ou menos, como ele será resolvido.” (Crozier e Friedberg, 1977: 364)

“Delimitar com precisão o espaço dentro do qual a decisão se situará; os pontos-chave do processo de estruturação do problema, que a decisão deverá resolver; os conflitos inelutáveis que surgirão; e as possibilidades de conciliação e de integração que poderão ser descobertas.” (Crozier e Friedberg, 1977: 365)

Acredita-se e incentiva-se o poder dos actores para ultrapassarem os vários obstáculos que surgem ao longo de um percurso, e tem-se como premissa que a capacidade de acção e decisão passam por uma análise rigorosa dos sistemas de acção: estruturação da realidade, de conciliação e apropriação por parte dos diversos actores implicados.

Ao considerar a análise estratégica, não apenas como apoio à decisão, mas como uma forma de gestão, mobilização e participação dos actores, deve-se questionar do papel diferenciado dos actores no processo de planeamento.

Estes distinguem-se consoante o seu poder e a maior ou menor capacidade de negociar, o que do ponto de vista do planeamento estratégico tem duas consequências: por um lado, os actores têm diferentes legitimidades e protagonismos no processo de planeamento; e, por outro, as suas estratégias definem-se conforme as possíveis alianças e vantagens daí retiradas.

Como tal, há que distinguir os actores segundo as suas funções no processo de decisão, ou seja,

“pelo tipo e grau de intervenção de cada um deles e pelo seu poder de influenciar a tomada de decisões.” (Bana e Costa, 1993a:11)

As decisões políticas nas comunidades urbanas e territoriais são o resultado da influência de muitos grupos, são um processo colectivo de decisão, no entanto nem todos têm o mesmo nível de influências nas diferentes decisões. Qualquer negociação é realizada numa base desigual, há actores que “dominam” outros actores, seja do ponto de vista económico, cultural, simbólico, formal ou informal. As relações sociais são mediatizadas por relações de poder e como tal há que tentar clarificar o papel

dos diferentes actores neste processo de *planeamento estratégico, participativo e interaccionista*.

“(...) interrogar não apenas a representatividade dos actores e o sentido dessa participação, mas também a sua eficácia prática e os interesses que estão representados. (...) É ainda preciso reconhecer que nem todos os actores estão representados, e quando o estão nem todos detêm o mesmo poder ou são legitimados pelas autoridades com o mesmo vigor ou ainda gozam da mesma legitimidade. As várias formas de intervenção e crítica são reconhecidas e valorizadas diferentemente e a exigência de comportamentos ‘politicamente correctos’ é condição *sine qua non* para a manutenção nestas arenas de ‘participação’.”  
(Guerra, 2003: 288-289)

No planeamento o *poder é uma construção social* que depende da maior ou menor capacidade de certos actores concretizarem os seus objectivos estratégicos, é um processo de apropriação individual e colectiva de poder social, de *empowerment social*, isto é, da capacidade de cada um ganhar poder.

No entanto, para se construir um determinado plano, terá de haver uma coesão interna, um interesse colectivo, cujo sucesso é directamente proporcional à força do acordo e coesão conseguidos, daí a importância da constituição de “grupos estratégicos”, os quais se vão formando ao longo do processo, por vezes centrados em objectivos estratégicos contraditórios, mas que se vão adaptando à mudança.

Tendo em conta o papel e peso que determinados actores têm no processo de planeamento regional e urbano, uma série de interrogações se colocam, nomeadamente:

Qual será o papel da administração pública/poder local e central neste processo?

Qual o papel de actores com elevado poder na relação de forças, nomeadamente ao nível do planeamento urbano e territorial, como agentes fundiários e imobiliários?

Qual a viabilidade de participação de actores com pouco ou nenhum poder neste

jogo de relação de forças? Como se apela à participação e se representam no processo de planeamento populações excluídas? Qual o papel do *investigador/cientista/analista* na análise de estratégia de actores?

## 2.2 O papel do *actor/cliente* na estratégia de actores

Já se discutiu da importância do jogo estratégico dos actores no planeamento, pois a inexistência de acordos e compromissos por parte dos seus protagonistas será, a prazo, a falência do plano. Como tal, é uma prática por parte dos seus responsáveis, nomeadamente a nível do planeamento urbano e territorial, solicitar estudos para analisar as estratégias dos diferentes actores.

Entretanto, a entidade responsável pelo plano, com um papel fulcral em todo o processo de planeamento, é também um dos protagonistas deste jogo estratégico, pelo que se justifica a sua designação como *actor/cliente*. Esta dupla identidade, faz com que tenha uma posição pouco transparente e, em certa medida, um pouco “híbrida”. Ou seja, é por um lado, *cliente* dos resultados da análise do jogo estratégico dos actores implicados no processo; e, por outro *mediador e negociador; decisor; e, finalmente, actor* deste processo!...<sup>11</sup>

Ao conceber a *análise do jogo estratégico dos actores* como uma das etapas fundamentais do *planeamento estratégico*, não apenas um instrumento de apoio à decisão por parte dos responsáveis pelo plano, mas sobretudo um meio de envolver e implicar os actores, deve-se interrogar e clarificar o papel do *actor/cliente*.

Será que não há uma certa promiscuidade no papel do *actor/cliente*? Efectivamente, o *actor/cliente* ao ter acesso, por vezes em exclusivo, a informação privilegiada, como as predisposições e estratégias dos diferentes actores, pode reduzir o seu grau de

---

<sup>11</sup> Quando se refere o *actor/cliente* como *decisor* considera-se que este, apesar de conhecer as estratégias dos outros actores, tem poder institucional para ratificar uma decisão. No entanto, é de recordar que dificilmente o poder de decisão está num só actor, principalmente em processos de

incerteza. No entanto, os outros actores protagonistas deste processo, têm apenas acesso a informação disponibilizada e controlada pelo *actor/cliente* e, por vezes, censurada (manipulada), o que poderá ter como consequência não uma clarificação e implicação dos restantes actores em todo o processo, mas um maior nível de incerteza quanto ao futuro do “seu” território!

É sob o disfarce de um planeamento estratégico participativo, que esta posição “híbrida” e promíscua do *actor/cliente*, pode resultar em manipulação e controlo social. A participação pelos seus efeitos mobilizadores e integradores, donde reguladores, pode contribuir para uma certa forma de controlo social.

Se é certo que, como defendem Crozier e Friedberg (1977), o poder de um actor é função da amplitude da *zona de incerteza*, ou seja é a imprevisibilidade do seu comportamento que lhe permite controlar os outros actores, no Planeamento Estratégico Urbano e Territorial, onde se apela à mobilização, participação e implicação de todos os actores, esta estratégia de actuação, resulta na total descredibilização deste processo.

“O poder de um indivíduo ou de um grupo, ou seja de um actor social, está em função da amplitude da *zona de incerteza* que a *imprevisibilidade* do seu próprio comportamento lhe permite controlar face aos seus parceiros. (...) a estratégia de cada um dos parceiros/adversários orientar-se-á, naturalmente, para a manipulação da previsibilidade do seu próprio comportamento e do outro, (...) modificando em seu favor as condições estruturais e as regras que regem as suas interacções com o outro.” (Crozier e Friedberg, 1977: 72)

No *planeamento estratégico participativo* o jogo estratégico dos actores, nomeadamente a relação entre o *actor/cliente* e os restantes actores deve basear-se na *confiança*, o que implica reduzir a *zona de incerteza* de todos os actores protagonistas deste processo, e não apenas do *actor/cliente*, o qual não deve ser considerado um “parte-

---

interesse público, o que significa que o *decisor* deve ser visto como o *colectivo dos actores* (Bana e Costa, 1993a).

*naire/adversaire*”. Para tal, a comunicação e circulação de informação, a discussão em torno das várias estratégias, dos consensos e conflitos, a divulgação dos resultados e opções estratégicas, são a base de um processo transparente e credível.

Habitualmente, aquando da análise estratégica dos actores, a informação solicitada aos diferentes actores protagonistas do processo de planeamento, nomeadamente o conhecimento das suas estratégias, constrangimentos e potencialidades, a maior ou menor mobilização relativamente aos objectivos propostos, conflitualidades e meios de actuação, é controlada pelo *actor/cliente*, sendo a divulgação e discussão dos resultados totalmente gerida por este último.

Evidentemente que o *actor/cliente*, responsável pelo processo de acção, tem as suas próprias estratégias, que podem estar ou não em conflito com as de outros actores, mesmo que em determinados contextos, possa ser politicamente inoportuno assumir essas divergências e conflitualidades. Desta forma, pode considerar-se que os resultados de uma análise da estratégia de actores reforçam o poder do *actor/cliente* nesta relação de forças. Este utilizará estrategicamente essa informação, o que poderá mesmo passar pela sua não divulgação e discussão com os outros actores protagonistas do processo de planeamento ou censurar informação e divulgar apenas o que favorece os seus objectivos estratégicos!

No entanto, ao desencadear um processo de participação inerente a um plano estratégico exige-se credibilidade e transparência. Desta forma, há que assegurar que num processo de planeamento participativo existem condições para construir a democracia participativa e cumprir os “compromissos” assumidos, nomeadamente:

- comunicação e circulação de informação;
- discussão das várias estratégias, dos consensos e conflitos;
- e, divulgação dos resultados e opções estratégicas;

Se tal não se concretizar, os objectivos de participação e implicação dos actores poderão ficar comprometidos. Isabel Guerra alerta ainda para o moroso processo de

construção de uma democracia participativa, que não se coaduna com a premência e necessidade do poder político em ter resultados, e “mostrar serviço”:

“A clarificação de compromissos, a montagem de processo de acção e regulação colectiva é um jogo lento que se vai construindo pela acção, mas a urgência dos problemas práticos e a necessidade de ‘mostrar serviço’ frequentemente não se compadecem com este percurso de construção de uma democracia participativa. Estes processos vão, por vezes, gerando conflitualidades mal resolvidas que se manifestam nos momentos menos adequados e que vão perturbar as acções.” (Guerra, 2000b: 54)

Se a construção do plano depende da referida coesão interna, que se vai construindo e consolidando, ao longo do processo, a já referida transparência deve ser assumida por todas as partes, e em particular pela entidade responsável e financiadora – o *actor/cliente*, o que pressupõe, como se referiu, a divulgação e discussão dos resultados da análise estratégica dos actores.

### **2.3 O papel do *investigador/cientista/analista* na estratégia de actores**

Consoante a concepção de planeamento, assim se tem um papel diferenciado para o técnico de planeamento.

No planeamento tradicional parte-se do pressuposto de que o técnico de planeamento tem uma posição neutra relativamente ao objecto de estudo, o que explica uma nítida distinção entre o técnico e o *decisor* enquanto político. Entende-se que os objectivos são determinados tecnicamente, independentemente das políticas estabelecidas. Como tal, pressupõe-se que há uma neutralidade do técnico de planeamento relativamente a quem encomenda o plano, sendo a elaboração do plano independente da sua aplicação. Ou seja, o técnico é alguém com conhecimentos específicos mas sem qualquer implicação nas propostas de planeamento.



Já no planeamento estratégico, a posição a assumir pelo especialista é a de um “agente de mudança”, alguém que procura consensos entre os actores com estratégias diferentes, e nunca é considerado como um actor neutro.

Parte-se do princípio que o especialista de planeamento é alguém implicado. Ele, por um lado, tem de estabelecer critérios e normas para as acções propostas, com base nos seus próprios valores, mas por outro, não se pode envolver demasiado, mantendo a recomendada “distância científica”. A sua situação envolve a conhecida ambivalência sociológica, que Merton classifica em seis tipos: 1) a que envolve conflito entre os diversos *status* ocupados pelo mesmo indivíduo; 2) o conflito entre os diversos papéis desempenhados por um indivíduo num mesmo *status*; 3) a defesa de valores culturais contraditórios, socialmente determinados, por um mesmo indivíduo; 4) o conflito entre as aspirações possíveis e os meios para as realizar; 5) os conflitos provocados pela vivência em comunidades integradas diferentes; 6) o conflito entre o papel a desenvolver e o *status* que se ocupa (Merton, 1979).

A este propósito, considera-se que a ambivalência sociológica do técnico de planeamento resulta precisamente do desempenho de papéis que parecem ser incompatíveis:

“o especialista de planeamento, cuja norma geral lhe prescreve a neutralidade axiológica e científica, oscila ambivalentemente entre tal neutralidade e a necessidade de estabelecer critérios e normas ético-políticas (para não falarmos das normas que inconscientemente aceita) para as acções planeadas que propõe.”  
(Vasconcelos e Sá, 1990: 98-99)

Tendo presente este papel interventor do técnico de planeamento, ir-se-á reflectir e discutir o papel do *investigador/cientista/analista* numa análise de estratégia de actores, integrada num processo de planeamento estratégico e participativo.

A complexidade crescente da gestão do território, das transformações sociais e de incerteza levou a uma maior proximidade entre acção e conhecimento. Nas duas

últimas décadas tem-se reforçado uma prática generalizada de interactividade entre a academia e os políticos públicas. Desta forma, os poderes públicos, seja a nível central, seja a nível local, procuram uma legitimação das suas políticas através da ciência.

“É neste contexto, que se vai reforçando a interactividade entre a academia, os decisores e os interventores, amarrados pela sua pertença mútua a dimensões de acção que dão mercado a uns e a outros e que, pela interactividade situacional e relacional, geram novos processos simbólico-cognitivos, novas solidariedades, mas também novos conflitos, novas confusões de competências e de estatuto.” (Guerra, 2002: 60)

O *investigador/cientista/analista* procura a partir das lógicas dos actores, das suas estratégias, consensos e conflitos, compreender as dinâmicas sociais. Nem sempre os resultados das estratégias dos actores são consensuais e favoráveis às expectativas do *actor/cliente*, podendo, por vezes, contrariar a prossecução dos seus objectivos estratégicos, há conflitos e constrangimentos que são explicitados e clarificados. Como tal, este “levantar do véu” é frequentemente incómodo para o *actor/cliente*, enquanto decisor/político, na medida em que uma das suas estratégias é ocultar todo o tipo de conflito, assim como evitar a revelação de quaisquer redes de poder (*lobbies*).

O *actor/cliente* tende a controlar o *investigador/cientista/analista*, não só tentando persuadi-lo a ter como interlocutores privilegiados os que considera favoráveis às suas políticas e como tal potenciais aliados, assim como na definição dos objectivos estratégicos para o território.

Ora, apesar de estar financeiramente dependente do *actor/cliente*, o *investigador/cientista/analista* deve ter autonomia e não estar comprometido com o *actor/cliente*, manter um certo distanciamento, sem contudo deixar de estar comprometido. Tem de ser uma entidade independente do *actor/cliente*, não sujeita a quaisquer tipo de pressões.

No entanto, o *investigador/cientista/analista* numa análise estratégica de actores, é também um actor, com uma determinada posição e uma estratégia face aos diversos actores envolvidos nesse jogo de poder. Desta forma, terá de ter as competências não só técnicas, mas também políticas, para interagir com os diferentes actores, negociar, tanto os consensos como as decisões.

Tendo em conta a importância da dimensão política do conhecimento e o impacto político dos resultados de uma análise de estratégia de actores num processo de planeamento estratégico e participativo, cabe ao *investigador/cientista/analista* a “pesada” responsabilidade de criar condições para a acção colectiva, através da interacção prática e do sucesso (ou fracasso) dos projectos e acções comuns.

Ao considerar que o objectivo do *investigador/cientista/analista* é precisamente o de criar condições para a acção colectiva, e avaliando as pressões a que está sujeito ao longo desse processo, poder-se-ão enunciar alguns princípios deontológicos de actuação:

- (a) Procura de uma certa racionalidade na ajuda à tomada de decisão;
- (b) Assegurar a igualdade dos actores no acesso à informação;
- (c) Autonomia e independência relativamente aos actores, e em particular do *actor/cliente*;
- (d) Clareza nos pressupostos, na escolha dos métodos e na divulgação dos resultados;
- (e) Defesa da natureza pública dos resultados, mais não seja para os actores envolvidos no processo;
- (f) Contribuir para que a participação e implicação dos actores no processo de planeamento seja efectiva, e não apenas uma encenação ou uma afirmação ideológica, de defesa de uma democracia participativa.

No apoio à tomada de decisão, o *investigador/cientista/analista* parte de uma clarificação dos objectivos, consensos e conflitos dos diversos actores. Este percurso

pode ser entendido como um processo de aprendizagem, dinâmico, onde se vão “afinando”, “modelando” e consolidando as diversas estratégias e alianças, e que tem por objectivo reduzir o grau de incerteza quanto ao futuro.

Por outro lado, a igualdade dos actores face à informação, a autonomia e independência, e a defesa da natureza pública dos resultados, são para o *investigador/cientista/analista* uma questão deontológica, não se compadecendo com qualquer espécie de ingenuidade. Não poderá haver identificação com o *actor/cliente* relativamente aos outros actores protagonistas deste processo, nem cedências de qualquer tipo. Nomeadamente, a condução de todo o processo de investigação, a escolha dos actores que farão parte da análise, a recolha de informação e análise de resultados, assim como a circulação de informação, deve ser da exclusiva responsabilidade do *investigador/cientista/analista*, não deve existir qualquer tipo de interferências.

A implicação e participação de todos os actores no processo de planeamento, de uma forma efectiva e responsável, passam pela comunicação e, em particular, pela divulgação e discussão dos resultados da análise estratégica dos actores. Os diversos actores protagonistas do processo devem ser encarados não como sujeitos passivos, mas como quem procura utilizar o sistema para alcançar os seus próprios objectivos, o que implica a criação de condições que permitam a sua efectiva participação. Para tal, a constituição de um painel ou fórum de actores é um princípio e uma etapa fundamental de divulgação e discussão deste tipo de resultados.

A este propósito, Isabel Guerra (2000a: 101-102), entende a divulgação e discussão de resultados como uma necessidade técnica dos processos de desenvolvimento, não se tratando de obter

“(…) a participação mais ou menos folclórica da população nas actividades. Pretende-se, sobretudo, provocar uma tomada de consciência permanente do meio social sobre os seus próprios problemas e capacidade de solução. (...) este processo de ‘participação’ é não só uma questão ética, como ideológica, de defesa de uma

democracia participativa – é antes de mais uma necessidade técnica dos processos de desenvolvimento. (...) A lógica colectiva dos processos de desenvolvimento, ao exigir o accionamento dos recursos (materiais mas também culturais e simbólicos) dos vários actores envolvidos, exige uma participação alargada para ser eficaz.”

Como tal, ao *investigador/cientista/analista* exige-se que clarifique os pré-requisitos e objectivos de uma análise de estratégia de actores, e que assegure o seu cumprimento e compromisso por parte do *actor/cliente*.

De contrário, há o risco de os actores mobilizados e implicados neste “jogo”, mas impedidos de participar na definição das opções estratégicas, se sentirem ludibriados e se considerarem alvo de um aproveitamento político, num processo para o qual parece não terem qualquer poder de decisão. Criam-se falsas expectativas e perde credibilidade e legitimidade o que caracteriza o planeamento participativo e estratégico – a *interactividade e participação*.

### **3. Conclusão**

Como se referiu, o planeamento estratégico tem como pressuposto a definição de opções estratégicas construídas a partir do interesse colectivo, o que se traduz pela mobilização e participação dos actores em todo o processo. No entanto, quanto maior a diversidade cultural e social dos vários actores, mais difícil se torna assegurar a sua participação e representatividade no processo de planeamento participativo. Contrariamente a actores maioritários ou com maior poder económico, é com grande esforço que os grupos mais desfavorecidos e mais vulneráveis socialmente conseguem ser representados no sistema político.

Como se enquadram e qual o possível envolvimento de actores com pouco, ou nenhum poder, no jogo estratégico de actores? Será que se está perante uma democracia participativa ou a sua legitimação e aparente defesa pelos poderes públicos, não é mais do que ideológica e politicamente correcta?

Impõe-se uma democracia participativa, não por uma questão ideológica, mas como uma exigência do próprio processo de planeamento: a efectivação do plano depende da implicação e contribuição voluntária dos actores.

“A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.”  
(Santos, 1994: 233)

Como se referiu, a discussão sobre o planeamento participativo tem descurado a especificidade e importância do papel de dois actores cruciais no jogo estratégico - o *actor/cliente* e o *investigador/cientista/analista*.

A definição de regras claras e de uma deontologia do *investigador/cientista/analista* são essenciais para evitar o fracasso e a transformação de *planeamento participativo* em *manipulação*.

Num jogo estratégico de actores, o *investigador/cientista/analista* deve assegurar a participação de todos os actores implicados no processo, a circulação, reflexão e discussão de toda a informação. O papel privilegiado do *actor-cliente* em qualquer sistema de acção, como entidade financiadora, com acesso a toda a informação produzida e implicitamente um elevado poder na tomada de decisão, exige do *investigador/cientista/analista* uma vigilância redobrada e intransigência total no que diz respeito à transparência de todo o processo de *planeamento participativo*.

De certa forma, a informação e conhecimento detido pelos actores sociais, é uma forma de poder por parte destes, contrário aos interesses de um Estado centralizado e burocrático. Quanto maior a complexidade da realidade social, menor a capacidade de uma gestão centralizada e burocratizada, daí o interesse e necessidade por parte dos poderes públicos em investirem numa análise estratégica de actores. No entanto, o processo é contraditório na medida em que, se por um lado, as realidades sociais complexas exigem a participação dos diversos actores no

processo de planeamento, por outro os poderes públicos encaram este envolvimento e participação dos diversos actores como uma ameaça pois representa precisamente a perda do poder centralizado e burocratizado, tendo como consequência um défice democrático.

Daí a importância da constituição de um painel de actores, o qual funciona como o espaço privilegiado de interactividade, participação/implicação dos actores no processo de planeamento. Possibilita por um lado uma actualização e circulação da informação, e por outro, permite uma clarificação dos diversos objectivos estratégicos pelos diferentes actores. No entanto, este pode perverter a filosofia intrínseca a uma metodologia de análise de estratégia de actores, transformar-se num instrumento de manipulação e controlo por parte do *actor-cliente*. Este, como a entidade financiadora do estudo e plano, conhece antecipadamente os resultados da análise estratégica, se pretender controlar a situação, terá a tentação de liderar o painel de actores, censurar/omitir informação a ser apresentada e discutida ao longo do processo!... Como se estabelece a fronteira entre a ciência e a política, entre conhecimento e acção? Qual o papel do *investigador/cientista/analista*? Boaventura Sousa Santos (2003:15), a propósito da necessidade de “reinventar a emancipação social”, escreve:

“Estou convencido de que foi fatal para a ciência moderna e para as ciências sociais em especial ter abandonado o objectivo da luta por uma sociedade mais justa. Com isso estabeleceram-se barreiras entre a ciência e a política, entre conhecimento e acção, entre a racionalidade e a vontade, entre a verdade e o bem que permitiram aos cientistas tornarem-se, com boa consciência, os mercenários dos poderes vigentes.”

Parte-se do pressuposto que compete precisamente ao *investigador/cientista/analista* assegurar a neutralidade da ciência, daí o apelo feito aos cientistas (universidade) para legitimar determinadas decisões, nomeadamente na análise da estratégia de actores.

O objectivo central do planeamento estratégico é a *gestão da mudança* com vista a um futuro melhor, planeamento este entendido como um processo contínuo, centrado na tomada de decisões e na interacção permanente com os diversos actores. Ora, se a construção do plano depende da referida coesão interna, que se vai construindo e consolidando, ao longo do processo, a já referida transparência deve ser assumida por todas as partes, e em particular pela entidade responsável e financiadora – o *actor/cliente*, o que só será assegurado, como se referiu, através da divulgação e discussão dos resultados da análise estratégica dos actores.

Efectivamente, a participação pode ser uma forma de controlo social organizado por parte de actores hegemónicos, contrariando sub-repticiamente qualquer tipo de negociação e mobilização de actores com menos capital político e económico, à partida fragilizados. Supostamente pertencem a este jogo, mas na realidade não têm qualquer poder de decisão; a participação torna-se um equívoco em todo este processo.

Tendo em conta a ambiguidade da participação associada a qualquer processo de planeamento estratégico e participativo, privilegia-se a importância da *motivação pela participação*:

- motivar e sensibilizar o *actor-cliente* para a importância de um planeamento participado, para o planeamento como um processo, o que implica ultrapassar eventuais défices de cultura democrática, garantindo nomeadamente a divulgação dos resultados;
- motivar os restantes actores para um processo de planeamento deste tipo, assegurando a sua efectiva participação e mobilização e a credibilidade de um planeamento estratégico e participado.

Dado o défice de participação dos diversos actores no processo de planeamento, é premente um debate público sobre as regras de participação, de deliberação e de distribuição de poder, o que passa por uma efectiva “democracia participativa de planeamento”.



## Capítulo II

---

### Mudança Social como um processo de interdependência estratégico entre actores

O processo de conhecimento científico parte de uma apreensão confusa da realidade complexa tentando uma clarificação dessa realidade que obriga a uma abstracção conceptual e a uma síntese dessa realidade. Para o conhecimento científico há que analisar e sintetizar. Analisar passa por distinguir o que inicialmente era indecifrável, enquanto que sintetizar consiste em relacionar as várias componentes que compõem essa mesma realidade.

O *investigador/cientista/analista* começa por *delimitar o seu campo de acção*, de forma a colocar as questões que o preocupam sobre a realidade a estudar, o que se designa por *problemática*; em seguida, escolhe os meios através dos quais testa as suas hipóteses, ou seja selecciona a *metodologia* mais adequada; depois desta etapa *recolhe a informação*, é a fase de *investigação*; analisa os resultados, sintetiza-os e propõe uma explicação para as questões colocadas inicialmente. Se esta explicação pode ser *generalizada e aplicada a outras realidades*, então é o elemento de uma *teoria*. A explicação de um fenómeno passa por o tornar perceptível e inteligível, como refere Lapierre (1992: 7):

“*Explicar* é descobrir nos fenómenos as relações que não emergem na percepção habitual, ou aparecem confusamente e torná-los inteligíveis.”

Com o objectivo de compreender a diversidade e complexidade dos fenómenos sociais, são várias as abordagens sociológicas que desde o século XIX, procuram explicar cientificamente a natureza social, seja pela *causa*, pela *função* ou pelo *sentido*. Pretende-se reduzir as causalidades complexas de um fenómeno social a uma série de factores ou variáveis.

A questão que se coloca é *como se deve analisar sem reduzir o complexo ao simples?* Ou seja: de que forma podemos nós simplificar o complexo não deixando no entanto por essa simplificação ser também complexa?

## **1. A análise de sistemas: da redução do complexo ao simples e a ruptura com a concepção cartesiana**

Conscientes da complexidade da realidade social e inspirados nas ciências naturais (física, o átomo; biologia, as células) os diversos paradigmas tentam reduzi-la a um conjunto de elementos simples. Nas ciências sociais há uma ruptura nas várias correntes, críticas às proposições cartesianas, concebendo-se um sistema como um conjunto de elementos que em conjunto são mais do que a simples soma dos elementos.<sup>1</sup> Desta complexidade emerge precisamente a *análise de sistemas* e uma forma de entender a complexidade, renunciando ao postulado cartesiano. Assim considera-se que:

- O complexo não é necessariamente complicado;
- Reduzir o complexo não significa necessariamente simplificar;
- O simples não é senão um instrumento eficaz de manipulação, encobrindo toda a complexidade (Edgar Morin, 1977);

---

<sup>1</sup> O sentido etimológico da palavra sistema, do verbo grego, significa “estar em conjunto”.

- A passagem da complicação à complexidade implica uma mudança intelectual de método;
- A diferenciação e o direito à diferença pertence ao mundo real e a variedade dos objectos a conhecer torna-se incomensurável (Jean-Louis Moigne, 1984).

O processo de conhecimento científico, com o apoio do raciocínio científico, da imaginação e da experiência, vai da complexidade confusamente apercebida do objecto à complexidade mais claramente concebida, passando pela abstracção conceptual da análise e síntese.

Na análise dos sistemas complexos, as ciências sociais utilizam frequentemente e indistintamente os termos “estrutura” e “sistema”. Se para o funcionalismo o termo “estrutura” está ligado a “função”, já para o estruturalismo a ideia de “estrutura” encontra-se ligada à noção de transformação. Giddens (2000: 26-27) refere que o uso de um termo ou outro é completamente redundante, na medida em que a sua aplicação se sobrepõe:

“ (...) A ‘estrutura’ de um organismo existiria ‘independentemente’ do seu funcionamento, num certo sentido específico: as partes do corpo podem ser estudadas quando o organismo morre, ou seja, quando deixou de “funcionar”. Mas tal não é o caso dos sistemas sociais, os quais deixam de o ser quando deixam de funcionar: os “padrões” das relações sociais só podem existir na condição destas se encontrarem organizadas enquanto sistemas, reproduzidos no decurso do tempo. Daí que também no funcionalismo as noções de estrutura e sistema se tendam a dissolver uma na outra.”

Para compreender a génese e os pressupostos das metodologias propostas ao longo deste trabalho – Análise Estrutural e Análise da Estratégia de Actores – é fundamental discutir e analisar algumas das definições de sistema.

---

O conceito de sistema tem incorporado, ao longo dos tempos, vários tipos de definições, mas sempre com um denominador comum: a ruptura com a concepção cartesiana de um sistema como a soma de elementos. *Um sistema é antes de mais um conjunto de elementos ligados entre si por uma série de relações que fazem um todo coerente.*

Em termos sociais, pode-se entender o conceito de sistema no seu sentido mais amplo, como a *interdependência da acção* reproduzida, como:

“uma relação em que as mudanças operadas numa ou em várias das suas componentes desencadeiam mudanças noutras componentes, sendo que estas mudanças, por sua vez, produzem mudanças nas partes em que ocorreram as mudanças originais”. (Giddens, 2000: 51)

*Sistema é, assim, um conjunto organizado de processos ligados entre si por um conjunto de interações, onde se destaca a coerência e flexibilidade que lhe permitem alguma autonomia. Dá-se uma grande importância à relação do sistema com a envolvente, sendo precisamente o tipo de relação existente que lhe assegura a referida autonomia.*

Outra noção central é a da *complexidade dos elementos em interacção* que compõem o sistema (Bertalanffy, 1973), um conjunto de unidades em inter-relações mútuas.

Para Walliser (1977) um *sistema* é composto por *subsistemas* em interacção, cuja interdependência lhe dá a referida coerência. Um *sistema não é estático, está em constante mutação*, alterações essas que são mais ou menos profundas no tempo, conservando no entanto uma certa permanência.

Edgar Morin (1977) considera que o *sistema é composto de elementos, acções ou indivíduos, sendo uma unidade global organizada de inter-relações entre todos eles*. Em ruptura com a concepção cartesiana destaca que o termo elemento não diz respeito à ideia de unidade simples e substancial, mas antes ao todo de que faz parte.

Sintetizando, a qualquer sistema estão associados conceitos fundamentais, tais como: interdependência e interacção, organização, dinâmica, complexidade, retroacção, envolvente, autonomia, mutação e globalidade.

### 1.1 Os processos de interacção e a dinâmica do sistema

A análise dos processos de interacção são centrais para as ciências sociais. Neste âmbito, entende-se por processo uma sequência de movimentos, de comportamentos ou de acções accionados por um agente qualquer (individual ou colectivo) que pode ser designado por *actor desse processo*.

Na análise sistémica, a *interacção entre dois processos* significa a ausência de uma relação de causa e efeito mas uma acção recíproca entre os elementos não existindo uma relação de causalidade linear. Considerar o *conjunto dos processos organizado* significa que as interacções entre eles dependem mais ou menos de uns e de outros e que o conjunto forma um todo, no qual tudo está ligado. Num sistema, a *organização* é, de alguma forma, a *interacção entre as interacções*. Um sistema desorganiza-se quando há ruptura: o que significa que uma ou outra interacção não se desenvolve, ou seja as interacções tornam-se independentes.

Lapierre (1992) ilustra os processos de interacção através da estrutura de relação pais-filhos numa dada sociedade. Estudar a família do ponto de vista sistémico é considerar o sistema de comunicação. Efectivamente, poderá existir uma organização em que os pais comunicam entre eles (processo 1), comunicam com os filhos (processo 2), e os filhos, por sua vez, comunicam entre eles (processo 3). Tem-se então três processos de comunicação, o que significa que há interacção entre os vários processos. Por vezes, há falta de comunicação entre pais e filhos (nomeadamente nas crises de adolescência, etc.), o que tem como consequência uma ruptura no processo 2. Ora, se a estrutura familiar assenta numa forte organização entre estes três processos de comunicação, a ruptura de um deles poderá provocar uma alteração e instabilidade nos outros dois processos: diminuir a comunicação entre os pais, conflito; filhos

privilegiarem a comunicação com um dos pais e maior instabilidade na relação entre os filhos; o que resulta numa desorganização no sistema familiar, efectivamente a *organização de um sistema assenta na interacção entre as interacções.*

Definindo o *sistema pelos processos de interacção privilegia-se o seu carácter dinâmico e aí reside a distinção central com o conceito de estrutura.* Como conceito, a *estrutura* emerge estabilizada sendo um conjunto invariante de relações, pelo menos num dado momento. Tanto a Análise Estrutural, como a Análise da Estratégia de Actores são análises sistémicas. Considerar um *sistema como dinâmico* é, como se referiu, analisá-lo através dos processos de interacção, o que significa que seja entre as variáveis que compõem um dado sistema regional ou urbano, seja entre os diversos actores que fazem parte de um dado sistema de actores sociais, poderá haver uma alteração, ruptura, nos processos de interacção existentes. Exemplificando com o caso da “Baixa Pombalina”, há uma relação muito estreita entre um programa de apoio à reabilitação urbana e a preservação do património urbanístico e arquitectónico, se há uma *ruptura* nesta interacção, ou seja se o referido Programa deixar de funcionar, há uma alteração na estrutura existente, e conseqüentemente uma desorganização num dos subsistemas do sistema “Baixa Pombalina”, subsistema “Preservacionista”, o qual poderá entrar em ruptura, com implicações num dos outros subsistemas o “Não Preservacionista” (ver capítulo IX).

A análise da dinâmica do sistema de relações dos actores sociais é fundamental. Ora, se num dado momento, a interacção existente entre os diversos actores tem uma determinada estrutura, esta pode facilmente e com muita frequência, entrar em ruptura, o que se traduz por situações de conflito, com maior ou menor intensidade, dependendo das relações de força em presença. Apesar de existir uma estrutura determinada, há uma alteração na dinâmica do jogo de actores, com conseqüências e modificações na relação de forças existente.

## 1.2 A arquitectura da complexidade

O reconhecimento da complexidade parece à primeira vista ter como consequência pôr em causa a viabilidade das abordagens baseadas nas operações de análise e síntese. Os sistemas complexos, na definição informal de Simon (1996: 183-184) caracterizam-se por serem:

“Compostos por um grande número de partes com muitas interações entre elas. (...) Nestes sistemas o todo é mais do que a soma das partes no sentido pragmático fraco mas importante em que, dadas as propriedades das partes e as leis das suas interações, a inferência das propriedades do todo não é uma questão trivial.”

O que há de perturbador nesta noção de complexidade é a dificuldade (ver impossibilidade) de conhecer as propriedades do todo a partir do conhecimento das propriedades das partes e das leis das suas interações. Isto é, mesmo que a análise seja viável – mesmo que seja possível conhecer as partes e as leis de interação, a síntese seria difícil, senão impossível.

## 1.3 Sistemas hierárquicos

Partindo desta noção de complexidade, Simon (1996) defende, no entanto, que existem razões que justificam os exercícios de análise e de síntese. Estas razões decorrem da natureza hierárquica de muitos sistemas naturais e sociais. Um sistema hierárquico na noção de Simon é um sistema composto de subsistemas, em que cada um destes subsistemas é de novo composto de outros subsistemas até se atingir o nível de subsistema elementar (na maior parte dos casos em consequência de uma decisão metodológica do analista). Esta noção de hierarquia não envolve necessariamente subordinação.

No fundamental estes sistemas caracterizam-se pelo facto de as interações entre os elementos de um dado subsistema serem sempre mais importantes do que as interações entre elementos de diferentes subsistemas e ainda pelo facto de

alterações num dado subsistema só se repercutirem noutros pela via do seu efeito no agregado – estes sistemas hierárquicos têm como propriedade a quase-decomponibilidade.

Para Simon a cognoscibilidade dos sistemas complexos hierárquicos deriva da quase-decomponibilidade. Na realidade há duas possibilidades: somos capazes de compreender o mundo porque ele é quase-decomponível, ou vemos o mundo como um sistema quase-decomponível porque os aspectos que não o são escapam à nossa compreensão. Simon favorece a primeira possibilidade e adianta argumentos evolutivos a seu favor.<sup>2</sup> Para Simon (1996: 207),

“O facto de muitos sistemas complexos serem dotados de uma estrutura hierárquica quase-decomponível é um importante factor facilitador que nos permite compreender, descrever, e até ‘ver’ estes sistemas e as suas partes.”

Ao nível do planeamento territorial, tanto a nível do sistema urbano e regional como a nível do sistema de actores, tudo indica que a propriedade de quase-decomponibilidade está também presente.

Nesse caso a decomposição do sistema em subsistemas permite-nos uma melhor compreensão da realidade complexa. Permite-nos distinguir interacções locais (no interior de subsistemas) de interacções entre subsistemas, identificar variáveis que actuam simultaneamente em vários subsistemas e nesse sentido originam efeitos agregados mais importantes e distinguir o nível de autonomia ou imbricação de diferentes subsistemas.

---

<sup>2</sup> A pertinência de decomposição do sistema em subsistemas é ilustrada por Simon (1996) através de uma parábola. Dois relojoeiros, Hora e Tempus, muito famosos e muito solicitados, mas com resultados diametralmente opostos: o primeiro prosperou e o segundo faliu. O motivo do sucesso de Hora explica-se por utilizar um processo de fabrico por parcelas ou subconjuntos de 10 peças cada, sendo esses subconjuntos agregados num maior, enquanto Tempus fabricava os seus relógios juntando todas as peças. Ora, como ambos estavam constantemente a receber encomendas, não só interrompiam o seu trabalho, como por vezes, deixavam cair uma peça. O resultado da interrupção e queda da peça, tornava-se muito mais gravosa para o trabalho de Tempus do que para Hora, pois este apenas tinha de recuperar um décimo do seu trabalho, enquanto Tempus tinha de partir do zero.



#### 1.4 A envolvente e a autonomia do sistema

Qualquer sistema está inserido num mundo complexo constituído por outros sistemas, o que se designa pela sua *envolvente*. Tendo em conta a maior ou menor abertura face à sua envolvente, assim será a sua acção (*outputs*) e a sua reacção às entradas (*inputs*) vindas do exterior. Um *sistema aberto não é independente da sua envolvente*, pois tudo o que entra no sistema terá efeitos na sua organização, o que já não sucede com um *sistema autónomo*, seja porque impede a entrada de quaisquer efeitos perturbadores do exterior, seja porque reage e se reorganiza de forma a não depender da sua envolvente. Ora, um maior ou menor grau de autonomia tem a ver com a capacidade de um dado sistema se auto-regular, ou seja a sua *autonomia de regulação*.

Ao nível do planeamento territorial, a maior ou menor autonomia do sistema urbano e regional, e do sistema de actores sociais, depende fundamentalmente de dois factores (Lapierre, 1992):

- Da informação que o sistema dispõe sobre a sua envolvente e da forma como os outros sistemas reagem à sua actuação, o que lhe permite ultrapassar os seus constrangimentos e limitações.
- Ter à partida definido “um rumo”, objectivo(s), projecto(s), um plano, de forma a poder reagir à sua envolvente.

O facto de ter um “rumo” delineado, seja através de objectivos, projectos ou plano, não significa que haja consciência por parte dos protagonistas do processo da sua existência, competindo ao *investigador/cientista/analista* torná-los visíveis e explicitá-los.<sup>3</sup>

Pode-se então concluir que a maior ou menor autonomia de um sistema está ligada à envolvente e à sua própria organização. A envolvente nunca deve ser menosprezada pois um *sistema aberto* não é independente da sua envolvente, age sobre ela e reage

---

<sup>3</sup> No capítulo anterior discutiu-se e abordou-se a especificidade e o papel fundamental deste actor em qualquer processo de planeamento estratégico.

perante ela e a sua capacidade de mudança reside, em larga medida, nessa interacção com a envolvente.

## **2. A modelação sistémica e seus principais postulados**

A modelação é uma actividade primordial da análise sistémica. Através da construção de um modelo é possível representar um sistema, no entanto tendo em conta a sua complexidade, não é expectável que o modelo o descreva na totalidade.

O modelo é então uma esquematização, onde se retêm as variáveis de entrada e de saída e os processos internos pertinentes face à problemática e às hipóteses que pretendem verificar (Lapierre, 1992).

Poder-se-á considerar o modelo como uma simplificação da realidade? Será que pode ser confundido com uma visão cartesiana e reducionista: um retorno simplista do complexo ao mais simples? É uma simplificação, mas pode não ser reducionista, não consiste em reduzir a complexidade do objecto a elementos simples mas a identificar e destacar dessa complexidade os subsistemas pertinentes, caracterizá-los em si e nas influências mútuas com outros subsistemas, de forma a elucidar a lógica sistémica do todo. A modelação é assim uma *construção racional do investigador em função dos objectos a observar*.

### **2.1 A Decomposição dos Sistemas**

Sendo um sistema composto por subsistemas, é possível *analísá-lo decompondo-o em vários subsistemas*, em vez de o estudar no seu conjunto.

Nos *sistemas hierárquicos* podem-se distinguir não só as interacções entre subsistemas como as interacções internas a cada subsistema – entre os seus elementos. Evidentemente, que as interacções que se estabelecem aos diferentes níveis têm

amplitudes diferentes. Algumas das realidades que se estudaram ao longo deste trabalho, reportam-se a *sistemas hierárquicos*, casos de Ourique e Almodôvar e da Baixa Pombalina<sup>4</sup> que se caracterizam por serem sistemas quase-decomponíveis em vários subsistemas que são ligados por determinadas variáveis, a que se apelidou de *variáveis de charneira*. Além das interações entre os subsistemas, identificam-se as relações (interacções) entre as diferentes variáveis de um dado subsistema, as quais têm um papel diferenciado consoante o lugar que ocupam na estrutura das relações: são mais ou menos influentes e/ou mais ou menos dependentes. Em qualquer sistema, seja regional ou urbano, seja de actores sociais, existem interações entre as variáveis (actores) do sistema e a sua envolvente, tornando-se a decomposição dos sistemas num contributo positivo para a sua descrição e compreensão.

Ao longo deste trabalho é proposta uma técnica de decomposição de sistemas e aplicada aos casos de Ourique e Almodôvar, e da Baixa Pombalina (ver capítulos V, VII e IX).

## 2.2 Principais postulados da análise de sistemas

No contexto do planeamento quer a análise estrutural quer a análise estratégica de actores utilizam a análise sistémica. Tendo em conta a análise e a reflexão que tem sido realizada em torno da abordagem sistémica, apresenta-se uma breve síntese dos principais postulados da análise de sistemas (Lapierre, 1992):

- (a) O *objecto a conhecer é complexo*, irreduzível a elementos simples. Podem distinguir-se os sistemas com que interagem e os seus subsistemas, mas estes não são necessariamente mais simples;
- (b) Um sistema é dinâmico, os seus elementos estão em interacção;

---

<sup>4</sup> “A quase-decomponibilidade é uma propriedade original para uma matriz, e as matrizes que têm essa propriedade descrevem sistemas dinâmicos muito particulares.” (Simon, 1996: 200). Ver capítulos V, VII e IX.

- (c) Um sistema é organizado, as interações não são fruto do acaso mas também não são dadas por ordens imutáveis, a organização de um sistema implica ordem e desordem;
- (d) Todo o sistema é teleonómico, tende para um ou vários fins;<sup>5</sup>
- (e) Um sistema só pode ser entendido pela sua relação com a envolvente face à qual tem um certo grau de autonomia, o que significa que ele é simultaneamente aberto e fechado;
- (f) O grau de autonomia corresponde à autoregulação do sistema o que equivale a um processo interno de acumulação de memória e de experiência;
- (g) Um mesmo objecto pode ser analisado de diversas formas; os sistemas que se “constroem” podem ser concebidos de diversas formas segundo as interrogações que se colocam ao investigador/cientista/analista.

Podem-se enumerar alguns dos contributos da análise de sistemas para as ciências sociais (Buckley, 1967), nomeadamente o desenvolvimento de uma linguagem comum; a utilização de uma técnica de investigação que possibilita a análise de organizações vastas e complexas; a apreensão sintética com base nas interações, o que torna inviáveis quaisquer análises fragmentadas; e finalmente, o estudar as relações e não os elementos, dando ênfase à probabilidade dos processos e das relações em estruturas flexíveis.

### **3. A análise sistémica e a mudança social**

A explicação dos fenómenos sociais na análise de sistemas passa pela conjugação de uma multiplicidade de factores e não pela atribuição de uma causa única. O real não é considerado como uma soma de factores independentes entre si, mas como conjuntos

---

<sup>5</sup> A teleologia é a doutrina das causas finais. Doutrina que sustenta a existência de uma causa primordial e pré-estabelecida de todos os fenómenos e a tendência deles para um fim definido.

de dimensões sociais em interação, de uma forma sistémica. O estudo dos sistemas surge, então, como uma necessidade de análise e de síntese da complexidade.

Apesar das *invariantes* do sistema, o que lhe confere alguma estabilidade, há alterações internas e externas a que os sistemas sociais, contrariamente aos biológicos, estão sujeitos. Ora, os sistemas sociais autotransformam-se e têm capacidade de mudar de organização, de alterarem as relações de poder, assim como as regras normativas. A capacidade de autotransformação é o que distingue o grau de autonomia dos sistemas sociais dos biológicos e está ligada à grande complexidade dos sistemas sociais.

Nas ciências sociais, são várias as abordagens que analisam os fenómenos sociais através da análise sistémica. Enquanto há quem procure analisar a estabilidade do sistema, partindo do princípio de que as relações entre os actores sociais são estáveis e equilibradas, não existindo tensão ou conflito entre os vários sistemas e subsistemas (Parsons), dependendo tudo da maior ou menor integração dos indivíduos na sociedade, para outros, é fundamental entender a dinâmica do sistema, ao considerar como dado adquirido a existência de rupturas no processo de interação entre os vários actores desse sistema, o que poderá provocar conflitos e evidentemente desencadear alterações na estrutura.

Defende-se que o fenómeno social depende de uma multiplicidade de factores, que por sua vez dependem de outros, o que significa que “a causa” está no sistema e não numa enumeração de factores (Raymond Boudon).<sup>6</sup> Madelaine Grawitz (1993) chama a atenção para a diversidade do conceito de causalidade e, no contexto da análise de sistemas, considera-se que as causalidades complexas significam que, não havendo relações lineares de causa e efeito, não é perceptível quais são as causas e quais são

---

<sup>6</sup> O modelo de Raymond Boudon é ilustrativo da incorporação da análise sistémica nas suas abordagens: a posição social de um indivíduo num determinado momento depende de uma multiplicidade de factores, desde o seu nível de instrução, da sua posição social de partida, do grau de escolaridade dos pais, da sua posição social, etc., no entanto estes factores não são independentes entre si, há uma ligação e interação entre eles. (Lapierre, 1992)

efeitos pois as várias dimensões são simultaneamente influentes e dependentes nas interações no interior do sistema.

Já Crozier e Friedberg (1977), defensores de uma concepção interaccionista de estrutura, acentuam a estabilidade estrutural e funcional dos grupos organizados, insistindo sempre *na ideia muito sistémica de estabilidade da organização que exige que esta se adapte às mudanças*, não devendo ser nem muito rígida nem muito maleável. Apesar da estabilidade de uma organização, há sempre zonas de incerteza às quais esta terá de reagir, através das relações que se estabelecem, relações de poder informais, que contribuem para a sua adaptabilidade. Tal como a decisão, *a mudança é sistémica*, ou seja *contingente ao sistema de acção* que a elabora e ao qual ela se aplica. Segundo os autores ao termo contingência não está apenas associado o aleatório, o indeterminado, mas o carácter construído, não natural, que é específico de todo o sistema humano. Estas são as zonas de incerteza, presentes nos jogos de actores e nas reacções dos actores, sempre imprevisíveis, que criam esta contingência. Encara-se a mudança como o resultado de um processo colectivo de interdependência estratégico entre actores, sendo este antes de mais um processo de aprendizagem colectiva de novos modelos relacionais, de novas capacidades de acção colectiva.

O modelo marxista é de alguma forma sistémico e estrutural, no entanto contrariamente ao modelo crozieriano, tem uma concepção determinista de estrutura. Assume-se que a regulação do sistema não se reduz às regras explícitas, conscientes, intencionais da vida social. A regulação é o que faz com que as relações entre as estruturas no sistema se reproduzam regularmente.

Todos estes teóricos deram uma importância primordial e privilegiaram o movimento, a mudança, a criatividade e não o funcionamento, o equilíbrio e a reprodução de uma estrutura.

Apesar de a análise de sistemas ser utilizada de forma tão diversa, há algo comum a todos os modelos pois todos eles concebem a mudança na interacção entre os

elementos do sistema e subsistemas, dando uma atenção especial à capacidade de autonomia do sistema, sendo a retroacção (*feedback*) primordial, pois é precisamente este processo que garante a relação do sistema com a sua envolvente. Por outro lado, o que faz a diferença, encara-se a análise sistémica não como uma Teoria Geral dos Sistemas, como o faz Bertalanffy, mas como uma teoria explicativa de médio alcance aplicável ao estudo dos fenómenos sociais.

A análise de sistemas não é assim uma teoria geral, nem tão-pouco um método, mas uma panóplia de métodos ou pelo menos de instrumentos de análise, permitindo uma nova maneira de estruturar o objecto que se pretende conhecer e de lhe colocar questões. Pode-se sintetizar como sendo:

“Método de concepção de modelos inteligíveis e fenómenos a serem apercebidos na sua complexidade.” (Le Moigne, 1984: 7)

A abordagem sistémica procura definir uma problemática original de pensamento e de acção fundamentada sobre o consenso de uma sinergia e trabalho pluridisciplinar. Ao nível das ciências sociais, a questão centra-se na capacidade de a análise sistémica fornecer novas hipóteses e vias metodológicas para o entendimento e intervenção face aos sistemas de acção.

#### **4. A abordagem estratégica e o poder**

Na análise das articulações entre as dimensões interactiva e sistémica da vida social é destacada a centralidade das concepções de poder e a especificidade da acção estratégica.

Considerar que a mudança é um processo de interdependência estratégico entre actores significa analisar de que forma os actores sociais mobilizam os elementos estruturais – *regras* e *recursos* – no decorrer das suas relações sociais e qual o poder que detém cada um na marcação das “regras do jogo” social.

Pode considerar-se Crozier como o sociólogo do poder na medida em que o conceito de poder é central em todas as suas análises. Contrariamente à *teoria unilateral do poder marxista* (há os detentores dos meios de produção e os explorados; só os primeiros detêm em última instância o poder), a *teoria bilateral do poder* da sociologia das organizações crozieriana identifica numerosos recursos de poderes. *Todo o homem tem poder pois ele negocia a sua participação nas organizações e na vida social.* Para Crozier, há duas atitudes possíveis na participação dos actores num processo de planeamento, na sua forma de exercerem o poder: *activamente*, estando implicados, motivados, participativos; ou estando desconfiados e apáticos na expectativa do que podem obter com esse processo.

Os sistemas de regras que regulam as interações sociais especificam numa dada hierarquia, quem irá participar, quem será excluído, o papel de cada um dos intervenientes, e como irá interagir. Todas as regras sociais têm componentes que são simultaneamente constitutivas e reguladoras, na medida em que são sancionantes, sejam regras de um simples jogo ou as regras morais. Para se poder jogar há que conhecer as regras do jogo e estabelecer uma articulação entre regras e práticas mas para Crozier *as regras não se aplicam, mas negociam-se.*

No entanto, *as regras são protectoras, quem respeita as regras não pode ser sancionado.* É o caso de um docente que não atinge os objectivos mas cumpre as regras, isto é cumpre o programa, não falta, tem um comportamento adequado à sua função, é competente cientificamente, mas que está desmotivado e não estimula os seus alunos, podendo ter como resultado a desistência por parte destes, e consequentemente o insucesso escolar.

As regras reduzem o grau de autonomia dos actores e, de facto, quanto mais fracas forem as regras, mais incerto se torna o comportamento de um dado actor, o que lhe confere algum poder e acrescenta complexidade ao jogo estratégico dos actores pois significa a ausência de clareza na negociação. Assim, se o poder de um actor é inversamente proporcional à força das regras existentes, ou seja o poder de um actor



aumenta quando este está menos limitado por regras, considera-se que quem detém o poder é o que controla as zonas de incerteza, o que significa que quem não as controla é um actor mais dependente. No entanto, as zonas de incerteza não são pontos de partida em que todo o sistema se desenvolve, mas são estratégicas, são estrategicamente construídas.

Efectivamente, os sistemas de regras são “instrumentos sociais” preciosos, cumprem objectivos estrategicamente definidos, sendo os actores simultaneamente produtores e promotores dessas regras, como ressaltam Burns e Flam (2000: 28):

“[Os sistemas de regras] não podem ser vistos como simples ‘meios neutros’ ou ‘técnicos’ para cumprir certos objectivos, como o aumento da coordenação ou a solução dos problemas da acção colectiva. Em parte, isto acontece porque são poderosas ferramentas de estruturação social com um impacte instrumental e comunicativo na acção e na interacção social. São igualmente uma fonte de poder utilizada por agentes sociais nas suas lutas e negociações para alcançarem formas estruturais alternativas e o desenvolvimento de sistemas sociais que sirvam os seus interesses, o que acontece, em parte, porque são introduzidos e mantidos por agentes poderosos para promover ou proteger os seus próprios interesses contra os interesses ou a vontade dos outros.”

Há uma inter-relação complexa entre o poder social e os sistemas de regras sociais, pois por um lado os sistemas existentes estruturam e regulam as relações de poder, mas por outro há alguma abertura para os actores alterarem as regras estrategicamente. No entanto, os actores sociais têm, obviamente, um poder desigual na manutenção ou alteração das regras.

Uma das críticas que é endereçada à análise estratégica sistémica, é não ter em conta as desigualdades e as origens dessas desigualdades, sejam económicas, sociais, políticas, psicológicas, etc. Ou seja, a análise da organização social, dos conflitos e das relações de poder tende a rodar em torno de ela mesma, sem referência aos elementos exteriores. Admite-se que os actores possuem diferentes recursos, no

entanto não se questiona a sua origem. Será que advêm das relações de poder ou lhe são anteriores? Crozier é criticado por não considerar uma hierarquia de relações de poder, sobredeterminada por elementos que lhe são exteriores (Sainsaulieu, 1981). Na análise estratégica tudo gira em torno do jogo estratégico dos actores, sendo as zonas de incerteza as únicas fontes de poder. No entanto, será que não há outras fontes de poder que devem ser tidas em conta sendo, por vezes, decisivas nesse mesmo jogo, como as funções sociais, económicas e políticas? Será que os jogos de poder são independentes do mundo das representações, dos valores, das intenções?

Ora, tradicionalmente o poder estava associado a uma visão negativa e era sinónimo de repressão, de alienação, de exploração. No modelo crozeriano, não há ganhadores nem perdedores visto que o jogo do poder é de soma positiva e não de soma nula (o que um perde o outro ganha). O poder é encarado como um meio de os homens trabalharem colectivamente, *é uma alavanca para a cooperação indispensável à mudança das organizações.*

#### **4.1 A racionalidade limitada e a autonomia do actor**

Nesse contexto de mudança o actor age em função dos seus interesses utilizando uma racionalidade estratégica cimentada na sua localização no sistema de acção e antecipando a perspectiva de acção dos outros. A racionalidade – *racionalidade instrumental* – é entendida como a adaptação a uma situação e cálculo correcto dos meios para atingir determinados fins, sendo a avaliação feita através da forma como o actor prossegue os objectivos delineados através dos meios previstos, o que pressupõe uma avaliação externa (Parsons). No entanto, para Crozier a avaliação não é feita do exterior, pois o actor não é avaliado pelos outros mas por ele próprio. Sendo ele que se auto-avalia, a sua racionalidade é alcançada na medida em que ele considera ter adequado os meios aos fins programados, podendo como tal considerar-se um *ganhador*.

Para Crozier, na interacção estratégica nas organizações não há estratégias ganhadoras e estratégias perdedoras, o actor é sempre ganhador. A análise das estratégias dos diversos actores num processo de planeamento estratégico passa pela compreensão das suas expectativas ao longo desse processo e consoante o contexto do jogo terão estratégias diferentes.

“O interesse do actor é definido pelas regras do jogo, é um interesse contextualizado, não é um interesse abstracto, que acompanha o actor, independentemente das suas diferentes inserções sociais. Ou seja, o mesmo actor terá interesses diferentes que ele joga com regras de jogo diferentes.” (Kuty, 1998: 211)

A análise estratégica propõe então uma metodologia a partir das estratégias racionais para descobrir a situação em que se encontram os actores, procurando-se as regras do jogo que explicam a racionalidade da sua acção. Na metodologia de análise de estratégia de actores que se desenvolve ao longo deste trabalho, inicialmente tenta-se avaliar as estratégias dos vários actores, de forma a compreender como estas são implementadas e quais as regras que as regem de forma a contextualizar a acção.

Partir de uma auto-avaliação da sua própria racionalidade, pode implicar o abandono da *racionalidade absoluta*, ou seja no processo de tomada de decisão o actor analisa vários caminhos possíveis, passa em “revista” um número limitado de opções e decide pela que considerar satisfatória.

Em sociologia a análise estratégica é uma “sociologia da liberdade” atribuindo-se autonomia ao actor. Os comportamentos dos actores não são o produto directo de uma socialização e/ou uma adaptação passiva de comportamentos interdependentes, são o resultado indirecto da natureza e das regras do jogo. A pluralidade das opções faz com que os actores joguem estrategicamente. Este conceito de jogo faz com que se possa conciliar liberdade e constrangimento, autonomia dos actores e integração dos seus comportamentos. Efectivamente, os actores são concebidos como livres, mas o jogo estratégico onde estão inseridos implica que, para alcançarem os seus objectivos,

tenham de aceitar as restrições que lhe são impostas e jogar as regras do jogo num determinado contexto de acção, de forma a mais tarde as poderem modificar (Friedberg, 1993).

“Efectivamente, o jogo considerado como um repertório de estratégias de comportamentos possíveis, permite, contrariamente ao conceito de regra, endogeneizar a mudança pelas margens de manobra que deixa aos jogadores. (...) Os jogadores podem experimentar (ou descobrir por acaso ou por erro) outras possibilidades de jogar sem serem imediatamente sancionados.” (Friedberg, 1993: 228)

Nesta perspectiva, considera-se que o actor não absorve passivamente o que o rodeia sendo um ser activo que ao adaptar-se às regras do jogo do seu contexto de acção, as altera consoante o que é mais oportuno para a estratégia delineada, tendo obviamente consciência de que há uma panóplia de opções e escolhendo um dos caminhos possíveis, que considera o mais favorável, e não necessariamente o óptimo. Qualquer acção é um conjunto de decisões, com os actores evoluindo consoante o seu sistema de acção específico, no interior do qual tem os seus próprios objectivos, constrangimentos e oportunidades. Ao considerar que há uma pluralidade de decisões obtém-se uma nova compreensão do processo de decisão que já não emerge de uma forma rígida e composta por três etapas: informação, decisão e execução. Os actores informam-se e tomam as decisões, no entanto essas decisões podem ser alteradas sendo sempre reformuladas e podendo alterar-se uma decisão inicialmente proposta.

Ao nível do planeamento territorial, ao longo de um processo e consoante a situação e as oportunidades que se lhes apresentam, os actores vão alterando e adequando os seus objectivos ao contexto e às regras do jogo com que se confrontam. Há alianças com outros actores que se vão delineando, que se traduzem por novas oportunidades e estratégias, e que inicialmente não foram contempladas. Ora, precisamente uma análise estratégica de actores, desenvolvida de uma forma pró-activa, poderá levar não só a uma modelação, alteração e consolidação das políticas encetadas pelos

actores em determinado território e contexto, como à mobilização e implicação de actores que inicialmente manifestam apatia e distanciamento perante esse jogo

Pode-se concluir que qualquer sistema estratégico de actores é multiracional, ou seja é constituído por um conjunto de subsistemas com as suas próprias regras de jogo.

#### 4.2 O poder: dominação versus negociação

A forma como os actores sociais mobilizam os elementos estruturais está intimamente ligada à questão do poder, às relações de poder entre os actores. O que se entende por poder. Será o poder institucional? Será o poder económico? Quem tem poder? Serão os que têm possibilidades de alcançar os seus objectivos? Serão os que têm poder político e formal? E, o poder informal? E o poder colectivo? Serão os que têm capacidade para negociar?

Há várias formas de conceber o que é o poder, mas há duas correntes fundamentais:

- O poder é ter capacidade de atingir os seus objectivos, o que significa ter os recursos necessários, ultrapassando os que se lhe opõem. Ou seja, o poder encarado como *uma forma de dominação* de uns sobre os outros.<sup>7</sup>
- O poder como uma propriedade de um colectivo no contexto de uma negociação estratégica que resulta da interacção entre os actores sociais, com interesses comuns mas também divergentes, sendo o poder uma forma de negociação indispensável à regulação do sistema social.

Giddens (2000) considera que nenhum destes modos de conceber o poder quando considerado separadamente é apropriado, propondo a sua articulação. Efectivamente, num processo de tomada de decisão estratégico o poder pode assumir um duplo sentido: por um lado, é algo intrínseco ao próprio processo de interacção e

---

<sup>7</sup> Para Weber poder é a probabilidade que um indivíduo tem em atingir os seus objectivos.

relacionamento entre os actores sendo sempre um jogo de relações de força diferenciado, seja formal, seja informalmente. Por outro, o poder pode ser utilizado como uma forma de atingir determinados fins através da conduta estratégica.

“É possível explicar a relação entre os conceitos de acção e de poder, ao nível da conduta estratégica, do seguinte modo: a acção implica a intervenção sobre os acontecimentos que ocorrem no mundo, produzindo assim resultados explícitos, sendo a acção propositada uma categoria daquilo que um agente faz, ou daquilo que se priva de fazer. O poder, enquanto capacidade transformadora, pode assim ser considerado como referente às capacidades dos actores para alcançarem tais resultados.” (Giddens, 2000: 82)

O poder surge então como a capacidade ou a probabilidade dos actores alcançarem os resultados desejados ou pretendidos de uma forma estratégica. Nesta perspectiva, o poder traduz-se por um processo de tomada de decisão negociado estrategicamente, recorrendo-se a meios e recursos existentes, de forma a mobilizar e influenciar os outros para atingir os objectivos desejados. Ora, sendo o poder, simultaneamente, dominação e negociação, é através desse processo de negociação, de contrapartidas, que determinados actores conseguem alcançar os seus objectivos, fazendo uso dos seus recursos, sejam eles financeiros, políticos, formais ou informais. Nesta perspectiva, o poder detém capacidade transformadora do sistema social, tendo capacidade para “abandar” a estrutura existente e fornecer impulsos para a mudança.

Como se pode definir a actividade de negociação? Não é uma mediação nem uma arbitragem, nem tão pouco uma concertação, qualquer negociação reúne as partes em conflito e são as próprias, que voluntariamente, procuram a resolução (ou a redução do seu desacordo). Pressupõe-se que os interesses dos actores são divergentes mas que devem tomar decisões comuns tendo em conta a sua interdependência estratégica. Dito de outra forma, parte-se do princípio de que há uma relação de interdependência entre os actores, o que num processo de tomada de decisão ao nível do planeamento estratégico nem sempre acontece!...

A negociação não é mais do que um princípio legítimo de regulação social. Podem-se resumir a três as condições essenciais para se encetar uma negociação (Bourque e Thuderoz, 2002):

- A existência de um conflito de interesses;
- A ausência de regras definidas ou aceites pelas partes para as resolver;
- A vantagem pelas partes em questão em resolver a situação e não manter o conflito.

Destacam-se ainda várias características do poder em negociação:

- O seu aspecto *relacional* – o que está relacionado com a *imprevisibilidade dos comportamentos* (Crozier e Friedberg). Numa negociação tem vantagem o que conseguir ter um comportamento (as suas escolhas) menos previsível do que o outro, tornando o do outro previsível, pois o poder baseia-se no controlo das zonas de incerteza;
- Mede-se pelo seu *grau de dependência*. Obviamente que quanto maior a interdependência entre as partes mais equilibrado está o respectivo poder de negociação;<sup>8</sup>
- O seu *carácter contingente, ou provisório, ou relativo*: se a situação se altera, se surgem novos recursos, ou se há alianças que inicialmente não constavam, é natural que as relações de força se modifiquem e que as posições de poder se redistribuam.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Em qualquer análise de estratégia de actores é fundamental calcular o indicador de relação de forças, pois é uma forma de medir quem tem maior poder nessa relação de forças.

<sup>9</sup> É precisamente este carácter contingente do processo de negociação que caracteriza um processo de planeamento estratégico e participativo, posicionando em vantagem o *actor/cliente*, o qual conhece antecipadamente as estratégias dos outros actores, o que lhe advém do seu aspecto relacional (Crozier), permitindo-lhe reforçar a sua posição, fazendo determinadas alianças e alterando as relações de força.

- E, finalmente o seu carácter coercivo, o que se mede pela capacidade de impor as sanções e a efectividade dessas sanções em modificar o comportamento das outras partes.<sup>10</sup>

Efectivamente, as relações de força alteram-se ao longo do processo de negociação e, por vezes, há actores que à partida consideram estar numa boa posição na relação para negociar, nomeadamente porque consideram ter os recursos, sejam financeiros, políticos ou outros, para negociar. No entanto, a outra parte da negociação, ao ter consciência da sua desvantagem nesse processo, faz alianças, dá visibilidade ao jogo, expõe publicamente o poder coercivo do primeiro, podendo desta forma alterar completamente a relação de forças existente. Ora, o subestimar a outra parte neste processo, pelo facto de à partida estar numa posição vantajosa, poderá ter consequências imprevisíveis. Evidentemente, que a relação de forças varia consoante o que está em jogo, os desafios do conflito e a qualidade dos protagonistas.

Em termos sociológicos, há que ter em conta que qualquer processo de negociação se desenvolve em contextos sociais específicos e segundo determinadas regras, nem que sejam as próprias regras do jogo da negociação. Até que ponto a posição que à partida os protagonistas de uma negociação ocupam tem influência na relação de forças? Nos estudos experimentais, nomeadamente nos realizados por Kelley e Thibault, 1978 (Bourque e Thuderoz, 2002), onde se comparam processos de negociação, os protagonistas têm estatutos sociais semelhantes e diferenciados, concluindo-se que há maior cooperação nos grupos com estatuto semelhante do que nos de estatuto diferenciado. Efectivamente o recurso a medidas coercivas, de represálias, é mais frequente em situações de desigualdade dos protagonistas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> É o caso dos actores que dependem de outros actores financeiramente, por exemplo o poder que determinados organismos têm em extinguir outros organismos (ver capítulos VI, VIII e IX).

<sup>11</sup> No caso em que os estatutos são diferenciados, há a tendência para quem detém um estatuto mais elevado ter um comportamento mais dominador e competitivo, e em contrapartida o outro tem tendência para manifestar a sua submissão. Ora, está estudado que quando se repete o jogo, isto é se os mesmos protagonistas voltarem a negociar, a situação agrava-se, sendo as posições mais crispadas e antagónicas, chegando por vezes a um impasse, pois quem está na posição de dominado recusa-se a continuar a negociar.



Tendo em conta as especificidades da acção e da interacção social, estes fenómenos de regulação social terão efeitos e consequências concretos que decorrem das actividades de negociação:

“As actividades sociais concretas dos actores incluem amar e partilhar, produzir, cooperar, exercer o poder e lutar. Estas actividades ocorrem em situações de interacção concretas, nas quais os actores envolvidos dispõem de recursos e de oportunidades desiguais para alcançar os seus objectivos. A distribuição das possibilidades de acção e interacção entre os actores (incluindo o controlo dos recursos) não só determina o seu poder relativo numa situação corrente, como também a sua capacidade de influenciar futuros desenvolvimentos. Através das suas acções e interacções, os actores regulam e alteram o seu mundo material, institucional e cultural.” (Burns e Flam, 2000: 8)

Como tal, nesta investigação parte-se de uma concepção de poder como uma característica inerente às formas de interacção social que inclui formas de dominação e de negociação. Ao ter em conta as relações de poder, o grau de influência e dependência dos diversos actores, assume-se como premissa a possibilidade de determinados actores terem “capacidade transformadora” sobre os outros e consequentemente sobre o sistema, seja pelo poder que possuem sobre o território, legal ou institucional, seja pelo poder coercivo que detêm sobre os outros actores, financeiro ou outro. Há, simultaneamente, uma relação de dependência e de autonomia reproduzidas através da interacção social pois que efectivamente as relações de poder funcionam sempre nos dois sentidos, mesmo quando o poder de um dos actores é diminuto quando comparado com o do outro. Como refere Giddens (2000: 92):

“Embora o poder, no sentido de capacidade transformadora, se encontre implicado na própria noção de acção, doravante empregarei o termo “poder” como uma subcategoria do de “capacidade transformadora”, referindo-me deste modo à integração em que a capacidade transformadora surge envolvida nas tentativas dos actores para conseguirem que os outros ajam de acordo com as suas vontades. O poder, neste sentido relacional, diz respeito à capacidade dos actores para

salvaguardarem resultados sempre que atingir esses resultados dependa da agência de outros.”

Apesar do poder estimular com frequência situações de conflito, ou ocorrer em contextos contenciosos, não se pode considerar que só existe poder se houver conflito. Isto significa que o poder não está forçosamente associado a uma situação de dominação, ou seja não existe apenas poder quando se tem de ultrapassar a resistência dos outros. Há a outra “face” do poder, que consiste na “mobilização de preferências”, edificada sob a forma de instituições. Esta outra faceta do poder é parte da esfera da “não tomada de decisão”, das práticas implicitamente aceites e incontestadas.

## **5. O sistema estratégico: uma interdependência de actores**

Num dado sistema de actores é tão importante perceber as estratégias e objectivos de cada um dos actores, como as expectativas de uns actores relativamente aos outros, os meios de actuação dos diferentes actores, o que significa perceber o poder e meios de actuação de uns relativamente aos outros, em suma o *sistema de interdependência entre os actores*.

Na análise crozieriana, contrariamente a Durkheim, não se dá grande importância aos valores dos actores para a compreensão das suas acções. Os actores não tomam as suas decisões de uma forma “egoísta” e os objectivos intermediários são suficientes para explicar a mobilização dos actores.<sup>12</sup> Para Crozier, em todas as situações sociais há uma regulação de interesses, sendo que o foco da sua atenção é o interesse organizacional e intermediário e não o societal e transversal.

---

<sup>12</sup> Durkheim, ao encarar os interesses dos actores de uma forma egoísta, estes irão “conforme sopra o vento”, hoje aliam-se com este amanhã com o outro, considera que os interesses são instáveis. Logo para compensar esta instabilidade, apenas os valores, as crenças comuns, podem unir os actores. Só a regulamentação do contrato, de origem social, poderá levar a uma estabilidade, baseado na sociedade e tradição.

Há duas concepções fundamentalmente diferentes sobre o papel dos actores na marcação das regras do jogo social, a que privilegia o agente humano, o que significa considerar os actores como estando no centro da construção das regularidades sociais e que agindo sobre os sistemas sociais, não dependem inteiramente deles – *escola estratégica*. Por outro lado, há os que consideram que os indivíduos como os actores sociais são uns meros instrumentos e autómatos, submetidos a regras societais rigorosas e desempenhando determinados papéis e funções inseridos em estruturas ou sistemas sociais que não têm quaisquer possibilidades em alterar – *escola estruturalista*. Assim, não há lugar a qualquer actuação e acção social por parte dos indivíduos pois há determinações que perpetuam os jogos de poder dominante. Pode considerar-se que a abordagem estruturalista parte de análises preestabelecidas, ou seja de pré-figurinos das relações entre os actores, o que significa que a análise não se centra nos actores mas nas estruturas sociais já edificadas.

Como se abordou no início deste capítulo, qualquer sistema está aberto à sua envolvente. O conceito de *sistema de acção concreto* relaciona-se com todos os actores que intervêm na solução de um problema, mesmo que não tenham qualquer estatuto jurídico. São todos os que detêm uma parte da solução, ou seja todos os que controlam uma zona de incerteza no processo de acção. O *sistema de acção concreto*, remete para a especificidade de cada problema, e não se reporta a uma teoria geral de sistemas, o problema a resolver será diferente de lugar para lugar, de contexto para contexto.<sup>13</sup> Isto é, o problema é concreto no sentido em que está ligado às características particulares da situação, é contingente, insere-se num contexto preciso, específico, das oportunidades e limitações (Crozier e Friedberg, 1977).

---

<sup>13</sup> Maquiavel e os Florentinos são provavelmente os iniciadores do pensamento do *concreto*. Romperam com uma forma de pensar marcada pela filosofia política e do direito: até então as categorias de Aristóteles, impunham-se e ofereciam um esquema de interpretação “chapa três” e como tal abstracto, do regime republicano válido para todas as cidades. Há uma ruptura com esta forma de análise, ao considerar a especificidade de cada cidade-estado, com uma formação histórica original, diferente das outras, com uma repartição específica da sua população em grupos e subgrupos: daí a necessidade de estudar cada qual por si, para compreender porque é que tem uma fisionomia particular (Gilbert, 1996 citado por Kutty, 1998: 226).

Como se referiu anteriormente, num jogo estratégico de actores, onde há diversos objectivos estratégicos e interesses, alguns divergentes e mesmo antagónicos, as regras do jogo passam por uma *negociação cooperativa*. Como refere Kutty (1998: 234):

- (a) O actor prossegue os seus objectivos. No entanto, para os alcançar necessita dos outros, o que é recíproco, pois eles também têm necessidade da sua cooperação. Donde, há uma cooperação recíproca e interessada;
- (b) Esta cooperação interessada e recíproca leva a resultados colectivos no conjunto organizacional;
- (c) Nesta cooperação, cada qual envolve-se nas relações colectivas, pois não é refém do outro.

A *negociação cooperativa* resulta da interdependência existente entre os actores. Ou seja, a autonomia do actor A em relação a B é limitada, pois para atingir os seus objectivos necessita da cooperação de B, como tal terá de haver cedências de parte a parte. Conclusão, as *regras do jogo* para a cooperação passam pela troca entre duas autonomias limitadas. O que não significa que as trocas sejam igualitárias, podendo inclusive resultar no abandono do jogo ou retracção, apatia, de uma das partes.

### **5.1 O fim das dicotomias: à procura de uma teoria da “acção colectiva”**

Nesta oposição entre a lógica da estrutura e a lógica dos actores há que substituir o pensamento dicotómico pela *análise dos processos*, à semelhança de Touraine (1974) que defende a necessidade de passar de uma análise das regularidades para uma análise dos processos “reconciliando Marx com Weber”. Enquanto, o primeiro defendeu que a sociedade é composta por desigualdades estruturais e o segundo defendeu a racionalidade do comportamento humano, Touraine propõe a passagem do conceito de “sociedade” para o conceito de “vida social”, centrando o trabalho sociológico na *análise da estratégia dos actores*, identificando a dialéctica contraditória dos fenómenos e relações sociais.

"O essencial é que a separação crescente do actor e do sistema seja substituída pela sua interdependência, graças à ideia de sistema de acção. Em lugar de descrever os mecanismos de um sistema social, da sua integração e da sua desintegração, da sua estabilidade ou mudança, os sociólogos devem voltar ao estudo das respostas sociais, à análise dos mecanismos de auto-produção da vida social." (Touraine, 1974: 31 e 103).

Ao ultrapassar as dicotomias – individual/colectivo; global/local; político/social, etc., centra-se a atenção na acção colectiva, na multiplicidade de sistemas de acção locais em que se está inserido, na interdependência estratégica de actores, de forma a construir a cidadania global (Guerra, 2001).

Os factores de mudança encontram-se nos projectos dos actores e nas instituições que estes representam e não nas representações sistémicas e estruturas abstractas. As dificuldades na compreensão das lógicas dos actores, na detecção dos seus conflitos e consensos, estão hoje no centro da compreensão da teoria sociológica mas também da mudança socio-política. Neste debate não se está defender uma "sociologia do quotidiano" e das pequenas coisas, mas um equilíbrio da relação entre a análise das grandes forças sistémicas que historicamente formatam a nossa sociedade e a análise da estratégia de actores que, em cada circunstância concreta, têm nas suas mãos o fermento da mudança. (Guerra, 2002)

As "estruturas" são sempre "provisórias e contingentes", fruto das soluções encontradas pelos actores graças a recursos e capacidades específicas e historicamente datadas. As estruturas e as formas de acção colectiva (mais ou menos formalizadas/institucionalizadas) são "artefactos humanos", estruturação de um "mínimo de organização dos campos de acção social". Isto significa que o sistema é o resultado de "efeitos de agregação" ou de "efeitos de sistema" cuja lógica de funcionamento não provém directamente da racionalidade/intencionalidade dos actores individuais, mas da interdependência estratégica entre actores (Crozier e Friedberg, 1977).

“Abandonam-se estratégias racionalistas de coordenação com vista à redução da complexidade, em favor de uma assunção consciente da complexidade do ambiente social e do reforço da inovação e da mudança, que possam determinar *ex-post*, um resultado concreto e efeitos de coordenação sinérgicos entre políticas, interesses e estratégias que não são previsíveis *ex-ante*.” (Guerra, 2002: 57)

Os actores que pretendem participar no jogo e tendo em conta as regras definidas terão, não só de prosseguir os seus objectivos, como os dos outros, através de cedências e trocas, só este mecanismo produz a *cooperação e acção colectiva*. Nem sempre os objectivos são totalmente claros, ou pelo menos não são apercebidos da mesma forma em todos os momentos e por todos os interlocutores, há várias leituras possíveis de uma lei, de uma mesma decisão, de uma mesma situação. Nem todos têm os mesmos interesses, há ambiguidade, mas é precisamente devido a essa ambiguidade que a *acção colectiva* é possível.

Crozier defende que o actor define estrategicamente os seus objectivos em função dos meios que dispõe e consoante os seus *recursos* materiais e outros, no contexto dos constrangimentos a que tem de se sujeitar. Não agindo em terreno neutro, para Crozier o actor parte dos recursos e constrangimentos e finalmente, define de forma estratégica os seus objectivos.

## **5.2 Crise do modelo de regulação social**

A crise do modelo de desenvolvimento actual, gera novas formas de “viver em conjunto”, de “*acção colectiva*”. Deixou de existir uma estabilidade, seja ao nível das relações de trabalho, seja ao nível das relações familiares (há um outro tipo de solidariedades), seja ao nível das relações de vizinhança, seja ao nível das relações do Estado com os cidadãos, há uma “quase total ausência de laços sociais de integração social e comunitária.” (Guerra, 2001: 464)

Antes, existia claramente uma contradição de interesses, geradora de dinâmicas, seja entre as diferentes “classes sociais” seja entre estas e o Estado, luta de classes;

actualmente, apesar dos contrastes e desigualdades gritantes, estes são desvalorizados, considerados de somenos importância, pois é algo que não é negociável (cada actor tem uma determinada posição e papel neste jogo, não sendo nunca questionável em termos de luta de classes!...). Efectivamente, quando a lógica se centrava no domínio da dicotomia: patronato/assalariado, explorador/explorado, à partida os dominados e explorados não tinham qualquer representatividade social. Hoje em dia, parte-se do pressuposto que todos são representados, mas surgem os “desfiliados”, ou seja os que não conseguem ser ou fazer-se representar, os excluídos.

Desta forma, ao poder como uma *forma de dominação* e ao poder como uma *forma de negociação*, acrescenta-se uma nova forma de poder, o *poder social*. Compete-lhe garantir o exercício da cidadania dos “desfiliados”, para que cada cidadão se sinta um membro de pleno direito de uma sociedade democrática. Efectivamente, ser cidadão é estar socialmente integrado, com representação política, ter-se direito à subsistência, ao reconhecimento público, a uma identidade própria. Assim, o Estado tem uma função de regulação social, confunde-se com a democracia e com o equilíbrio societal, se este não funciona está em causa a sua relação com a cidadania, como refere Isabel Guerra (2001: 467-468):

“A cidadania desloca-se da esfera económica e não se alimenta dela (...). Os desafios da sociedade emergente situam-se exactamente na capacidade de produzir a sociedade em nome dessa cidadania. Parece estar menos em causa a gestão de conflitos sociais colectivos e muito visíveis, do que a capacidade de dar à democracia uma legitimidade democrática acrescida, que passa fundamentalmente por fazer corresponder a cidadania política à inserção social, entendida esta como a capacidade de se ‘sentir em casa’ como membro de uma ‘comunidade nacional’.”

Tendo em conta que a mudança é muito rápida, a sociedade depara-se com novas formas de regulação social parecendo ser mais fácil fazer emergir o consenso a partir dos problemas do que das soluções, como tal não há, *à priori*, uma clarificação total dos objectivos estratégicos, estes vão-se moldando e adaptando ao contexto da acção. Como se evidenciou, qualquer processo de planeamento estratégico participa-

tivo implica uma gestão de interesses e uma acção negociada. Será que as novas formas de participação e negociação nos processos de planeamento, não são mais do que uma forma de regulação social e de acção colectiva?

## 6. Conclusão

A mudança social pode ser entendida no contexto do jogo estratégico dos actores como resultado complexo de uma miríade de decisões de actores concretos portadores de uma *racionalidade limitada*. O primado da acção e da *racionalidade limitada* estão intimamente ligados. A *racionalidade limitada* é o conceito-chave fundador de uma visão sistémica dos interesses, das preferências e dos valores. Antes de mais, a racionalidade limitada leva a raciocinar em termos de solução satisfatória e não solução óptima. Paralelamente, considerar que o passado é importante, mas não é homogéneo, sendo que a situação actual, com todas as suas limitações e oportunidades, obriga os actores a repensar as suas estratégias, a diversificar, a redefinir, a enriquecer e modificar os critérios de satisfação, a ceder e negociar.

Edgar Morin (1977) defende que a complexidade crescente da sociedade, que advém dessa multiplicidade de lógicas que a atravessam e fazem aumentar a sua capacidade de auto-regulação, implica simultaneamente a ordem e a desordem. Nesse sentido, a procura de auto-regulação implica processos de decisão.

A qualquer jogo social está sempre associada uma *margem de incerteza* já que um actor pode conhecer as regras, mas há um *factor de incerteza que advém do comportamento do outro actor*. Donde à tomada de decisão está sempre associado um grau de *incerteza e de risco*.

No contexto da acção colectiva, qualquer decisão implica a *incerteza*, então também implica a *antecipação*. Um sistema com capacidade de decisão, não é apenas o que tem capacidade de reagir a esta ou aquela situação pelo efeito da memória,



aprendizagem de situações semelhantes, não está apenas ligado à envolvente por elos de retroacção que lhe dão informação retrospectiva sobre a reacção dos outros sistemas ao que sai dele. Ele também tem *uma dimensão prospectiva* onde se representa o que vai acontecer, antecipa as reacções possíveis dos sistemas da sua envolvente, tem uma *atitude pró-activa*, tem por base possibilidades não equiprováveis e comporta muita incerteza não probabilizável.

Neste sentido, uma vez que ao *processo de tomada de decisão está associado a incerteza e a antecipação*, o jogo estratégico de actores tem como objectivos a construção de projectos (não de programas), que analisam sistemas sociais procurando consensos face ao futuro. Considerar que os actores seleccionam do passado o que consideram mais adequado e pertinente para a acção presente, leva a uma reavaliação da forma como os actores definem os seus objectivos. Raramente os actores têm objectivos claros e definidos, havendo uma grande incoerência nos seus projectos; quando existem, são múltiplos, mais ou menos ambíguos, mais ou menos explícitos, mais ou menos contraditórios. Os projectos e objectivos mudam ao longo da acção presente, alguns serão rejeitados e outros introduzidos, o que leva a um reajuste dos seus objectivos: ou seja o que inicialmente era um meio passa a ser um fim, e vice-versa. Daí a pertinência da *racionalidade limitada*, pois um actor vai reavaliando as suas estratégias, meios, recursos e objectivos. Efectivamente, o jogo é composto de interacções sucessivas, com imprevistos que têm de ser resolvidos no momento, o que poderá levar o outro actor a mudar de estratégia, no sentido de ganhar vantagens em consequência da fragilidade do adversário.

“Ele desenvolve-se (o jogo) em interacções improváveis, seja imprevisíveis, que exigem da parte dos jogadores decisões inteligentes, ou seja capazes de atingir o objectivo do projecto, ganhar, adaptando-se a uma situação nova para uma modificação de estratégia e de tática. (...) Nos sistemas sociais, a organização burocrática é a que pretende tudo programar, definir as regras apropriadas a cada situação possível, de forma a que em qualquer caso seria suficiente aplicar o regulamento. No entanto, o improvável pode ocorrer. Aparecem casos imprevistos

para os quais é preciso decidir adaptar, aligeirar, contornar o regulamento para que a vida social continue, para que as relações sociais não sejam bloqueadas quando a situação é nova e o regulamento não a prevê. É por isso que o óptimo de uma organização, nunca é o máximo – uma ordem rígida, sem qualquer flexibilidade – provoca uma desordem tal que qualquer perturbação que venha da envolvente provoca a desorganização definitiva. (...) Bloqueio e desorganização são duas formas de morte de um sistema.” (Lapierre, 1992: 45-46)

O que é que é mais importante na acção presente? Os valores do passado ou as oportunidades? Os objectivos ou as oportunidades? Efectivamente, é mais importante a existência de uma oportunidade e da capacidade de interacção, do que a existência de objectivos comuns, consensuais. Conclusão: *os meios são mais importantes que os fins*. Ao nível do planeamento estratégico o importante é o processo de planeamento, não o fim da acção. A acção é o futuro, a estratégia, o projecto.

A emergência de novos grupos de interesses e de novas formas de conflitos sociais torna cada vez mais difícil a regulação social. Essa conflitualidade está no centro da procura de metodologias que permitam regular esses conflitos sem os iludir ou escamotear e a necessidade de abordagens que favoreçam a implicação, directa e real, dos indivíduos e dos grupos sociais, cujos interesses estão em causa, e consequentemente estão interessados na resolução dos seus conflitos e na definição de regras reguladoras das suas relações.

Bourque e Thuderoz (2002) destacam o papel fundamental da sociologia da negociação, ao incorporar teorias de diversos campos disciplinares, desde a teoria dos jogos, aos estudos das políticas públicas o que permitiu, por um lado posicionar a negociação como um lugar social, uma “*forma relacional*” entre os indivíduos ou grupos sociais que se confrontam; e, por outro, permitiu uma *objectivação do conflito*, onde estes mesmos indivíduos ou grupos reconhecem a legitimidade dos interesses (ou dos valores) do outro.

“(...) a negociação é antes de mais uma modalidade fundamental do viver em conjunto. É uma arte moral.” (Bourque e Thuderoz, 2002: 117)

Um dos principais contributos da sociologia da negociação passa por auxiliar os actores a melhor identificar os interesses em jogo, a reunir as condições e elaborar os métodos de resolução dos seus conflitos, propondo um modelo centrado nos actores, regras e processos:

“[o modelo] focaliza a atenção, tanto nos indivíduos (o seu estatuto de mandatários, as suas personalidades, as suas percepções do outro, etc.), como nas regras do jogo da negociação, como nas estratégias (sempre dependentes dos seus adversários/parceiros), assim como dos contextos onde eles se desenrolam.” (Bourque e Thuderoz, 2002: 116)

Ora, é precisamente este o modelo adoptado na análise das estratégias dos actores, num processo de planeamento estratégico e participativo: identificam-se os actores, os seus estatutos dentro do jogo, o seu papel, as relações de força, tenta-se perceber qual a sua percepção do outro, ou seja o que espera do outro, os meios de actuação sobre os outros, as suas estratégias, e os contextos onde estas estratégias se desenvolvem. Identifica-se a existência ou não de ruptura no processo, o que contribui para uma alteração na estrutura do sistema e/ou subsistema. No entanto, a questão que se coloca é se um modelo deste tipo contribui para resolver o problema do conflito?

Apesar de toda a complexidade, pretende-se conhecer a realidade, apreendê-la da melhor forma e agir sobre ela, para o que contribuem as metodologias de prospectiva que se apresentam ao longo deste trabalho – a Análise Estrutural e a Análise da Estratégia de Actores.

Nesta interacção entre Actor e Sistema, a interdependência dos comportamentos individuais cria “efeitos perversos” ou “efeitos de sistema”. E daí a necessidade de completar o *raciocínio estratégico* pelo *raciocínio sistémico*. O *raciocínio estratégico*

centra a sua atenção no actor para compreender o sistema, através dos constrangimentos com que este se confronta e assim delinea as suas estratégias e toma as suas decisões num contexto de *racionalidade limitada*. O *raciocínio sistémico* analisa o sistema para descobrir a dimensão contingente arbitrária e não natural da sua ordem construída (Crozier e Friedberg, 1977).

A nossa perspectiva é articular a conceptualização do actor social com as abordagens estruturais ou sistémicas, ou seja pretende-se uma abordagem que considere a indispensabilidade da análise dos construtos sociais que formatam o sistema e o seu papel fundamental na estruturação das políticas e decisões dos indivíduos mas também considere o actor social com um papel e uma influência primordial sobre o sistema, actuando e contribuindo para a mudança.

## PARTE II | A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO



## Capítulo III

---

### Prospectiva e Mudança Social

Tendo em conta a incerteza face ao futuro, a mudança acelerada e incontrolável e as constantes rupturas, procura-se reduzir a incerteza e encontrar um *caminho desejável*, o que passa por induzir a mudança, isto é, ter uma *atitude pró-activa*. Na base de qualquer abordagem prospectiva está uma atitude de "vigília", o que implica uma análise e avaliação permanentes das tendências pesadas e dos factores emergentes e portadores de mudança, de avaliação das condições presentes que continuamente mudam em direcção a um futuro diferente, múltiplo e indeterminado. Considera-se pois que o homem tem condições de mudar o futuro por meio de acções desenvolvidas no presente. A mudança deixa de ser encarada como um obstáculo, mas algo que é positivo, é um factor de aprendizagem. Como afirma Hugues de Jovenel (1993:54):

"Paciência para o sujeito conhecedor que deverá fazer a aprendizagem da incerteza, uma aprendizagem difícil, confessemos, pois fomos educados no culto da verdade, do saber, muito mais do que no do risco e da liberdade!"

Esta abordagem rompe com uma atitude passiva do sistema social como um sistema auto-regulado que se perpetuaria segundo uma lógica própria tendo o homem como mero espectador e não o actor principal. A prospectiva tem como visão filosófica a concepção da inevitabilidade do homem ser o principal responsável pela construção

do seu futuro, identificando aliados e opositores e representando os futuros possíveis. Esta perspectiva decorre de se encarar o futuro como domínio de liberdade, de poder e de vontade, os três postulados de uma abordagem prospectiva (Jouvenel, 1993).

Há um lema em prospectiva: “tudo o que é urgente já é demasiado tarde”. Considera-se que qualquer decisão tomada sob pressão dificilmente é uma boa decisão, ficando-se pressionado e limitado, com pouca clareza quanto aos caminhos possíveis, desenvolvendo-se uma atitude passiva e reactiva, submetendo-se e aguardando a mudança para reagir!... Sem antecipação e actividade previsional não há liberdade de decisão e os decisores são forçados a gerir as urgências sem grande liberdade de acção, daí o reconhecimento da necessidade de antecipação.

Michel Godet (1993a) distingue três atitudes face à incerteza e às potencialidades do futuro: *passividade*, submeter-se à mudança (atitude da avestruz); *reactividade*, aguardar pela mudança para reagir (atitude do bombeiro); e, *prospectiva* no duplo sentido da *pré-actividade* e *pró-actividade*. A *pré-actividade* (atitude do segurador), é preparar-se para a mudança antecipada, enquanto que a *pró-actividade* (atitude do conspirador), é agir para provocar uma mudança desejada.

Ao encarar-se o futuro como domínio de poder considera-se a relação dialéctica do actor e do sistema (Crozier e Friedberg, 1977), não num contexto de poder absoluto de um determinado actor, mas reconhecendo-se a existência de diferentes poderes mais ou menos conflituais. A capacidade de antecipação de um actor passa por prever o comportamento dos outros actores, tornando o seu próprio comportamento imprevisível através da definição de uma estratégia. Evidentemente que os actores têm poderes diferenciados, desiguais, passando a sua repartição por estratégias de alianças e conflitos, daí a importância primordial do jogo de actores em prospectiva. Finalmente, o futuro como domínio de vontade passa pela definição de objectivos a longo-prazo desenhando um futuro desejável.



Uma abordagem prospectiva é *pluridisciplinar* e *sistémica*, integra o *passado* e o *futuro*, assim como as *rupturas* necessárias (Jouvenel, 1993). Segundo o autor, qualquer reflexão prospectiva:

- (a) Assenta numa relação de saberes diferenciados e complementares;
- (b) É uma apreensão global da realidade;
- (c) Baseia-se na interação de todos os seus elementos e variáveis, qualquer que seja a sua natureza;
- (d) Implica a avaliação das tendências pesadas, dos factores emergentes e portadores de mudança;
- (e) Pondera os fenómenos de descontinuidade e de ruptura, sejam resultantes de factores estruturais ou conjunturais, impostos ou construídos voluntariamente pelos actores.

A prospectiva, rejeitando a cientificidade dos determinismos, é uma investigação dos futuros possíveis que antecede a elaboração de estratégias ou políticas com vista às acções presentes.

## **1. Fundamentos e a história da prospectiva**

Na origem da prospectiva está um postulado de liberdade face aos futuros múltiplos e incertos, rejeitando a concepção determinista da previsão, muito marcada pela quantificação e extrapolação de tendências. Ao longo dos últimos anos, a prospectiva tem-se desenvolvido e difundindo não só a nível do mundo empresarial e das organizações, como a nível territorial.

A prospectiva é uma disciplina recente desenvolvendo-se fundamentalmente após a II Grande Guerra, acompanhando o crescente papel do Estado na organização do desenvolvimento económico e social e os progressos da actividade de planeamento. Estas metodologias surgem como um instrumento de poder político, seja através da

*prospectiva exploratória* como uma forma de recolher informação, de *discussão e participação* e um meio de mover influências; ou ainda através da *prospectiva estratégica*, como uma forma de agir estrategicamente.

Apesar do final do século XIX se caracterizar por um período predominantemente literário, com um interesse cada vez maior pelo futuro, é no início do século XX que surgem algumas premissas da prospectiva moderna, nomeadamente com a obra de antecipação de Herbert George Wells (1866-1946). Romancista e ensaísta inglês, este autor defende a ideia de ser possível uma exploração racional do futuro, o que se traduz por “legislar”, dar à vontade da acção as orientações pertinentes. Ainda que a prospectiva não fosse considerada uma disciplina, a ideia de racionalidade desenvolvida por Wells é explorada pelos americanos. As primeiras iniciativas institucionais de aplicação desenvolvem-se nos Estados Unidos ao longo dos anos 30 do século XX, seja na programação da intervenção da armada americana, ou nos centros de investigação como a Rand Corporation (H. Kahn, O. Elmer, e outros) e a uma organização financiada pela Ford, seja ainda através da investigação desenvolvida pelas universidades e poder político.<sup>1</sup> A Rand Corporation, inicialmente vocacionada para fins militares, interessa-se cada vez mais pela prospectiva e pela análise estratégica, tanto para previsões de âmbito tecnológico a longo-prazo de novos tipos de armamento, como na análise das condições de desenvolvimento de conflitos futuros, dando-se uma grande importância à identificação dos objectivos e estratégias dos diversos adversários dos Estados Unidos. Mais tarde, além de investigações de âmbito militar, a prospectiva ocupa um importante papel ao nível estratégico do governo americano, nos domínios da justiça, educação, saúde, etc. Na

---

<sup>1</sup> Em 1929, é pela primeira vez encomendado um trabalho de prospectiva pelo poder político americano (presidente Hoover), no sentido de implementar um programa de reformas sociais apoiadas pelo conhecimento científico da sociedade, o que implicou prever as grandes tendências do futuro. Criada uma comissão presidencial de investigação das tendências sociais, financiada pela fundação Rockefeller e dirigida por dois universitários W. Mitchell e W. Ogburn, conclui-se pela necessidade de informação, então muito frágil e escassa, e de metodologias para estudar o passado e o presente, sendo considerado um marco na história da prospectiva. Anos mais tarde o presidente Roosevelt encomenda um segundo trabalho de índole prospectiva, mas é efectivamente após a II Grande Guerra, por questões de defesa nacional, que se desenvolve a prospectiva (Hattem, 1993).

Rand Corporation há ainda um grande investimento a nível metodológico, desde a investigação operacional à teoria dos jogos, concebe-se o método Delphi e métodos de análise sistémica entre outros.<sup>2</sup>

Em França, outro importante pólo de desenvolvimento da prospectiva, onde Gaston Berger e Bertrand de Jouvenel têm um papel fundamental, assumindo o Comissariado Geral do Plano e a DATAR um lugar decisivo, e posteriormente a sua formalização através do Método dos Cenários (equipa de Michel Godet).<sup>3</sup>

A Gaston Berger deve-se, em 1957, a transformação do adjetivo feminino “prospectiva”, que já existia há muito tempo, em substantivo.<sup>4</sup> *Prospectiva*, olhar para o futuro, em oposição a *retrospectiva*, olhar para o passado. Ao assumir-se que a mudança social é vertiginosamente rápida, a *prospectiva* surge da necessidade de analisar e clarificar as consequências, a longo-prazo, das tomadas de decisão do presente. Bertrand de Jouvenel, defende a necessidade de ter em conta a diversidade dos futuros possíveis e a importância de um “fórum democrático” onde se debatem e clarificam as questões respeitantes ao futuro da sociedade<sup>5</sup>. Mas a legitimidade moral da prospectiva assenta, em todos estes autores, no reconhecimento do interesse colectivo, presente e futuro, na tomada de decisão (Hatem, 1996).

Tendo em conta as constantes discontinuidades do futuro relativamente ao passado, Berger (1967) alerta para o risco de encarar o futuro como um prolongamento das tendências pesadas. O futuro não está predeterminado sendo o resultado das acções presentes e compete ao prospectivista construí-lo e não adivinhar com antecedência o seu perfil. Esta será talvez a maior divergência entre os prospectivistas francófonos e anglo-saxónicos para quem o futuro resulta das tendências pesadas que não se controlam (a quem os franceses chamam de uma forma depreciativa de “futurólo-

---

<sup>2</sup> É um dos grandes centros de técnicas de análise e de métodos prospectivos.

<sup>3</sup> A DATAR - Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale foi criada em 1963.

<sup>4</sup> Do latim *pro-spicere*, olhar antecipadamente: visão global, qualitativa, voluntarista.

<sup>5</sup> É esta preocupação que está na origem da Associação Futuribles, em 1960, no seguimento do “Centro de Estudos Prospectivos”, criado em 1957 por Gaston Berger.

gos”).<sup>6</sup> Os franceses, que se consideram os verdadeiros prospectivistas, vislumbram o futuro através de cenários contrastados e definem de uma forma mais ou menos precisa, a estratégia apropriada para fazer face ao cenário mais desejável (Hatem, 1993).

A partir do início dos anos 70, uma abundante literatura prospectiva desenvolve-se ao nível do território e de relações internacionais. O maior impulso foi dado por instituições independentes como o Clube de Roma<sup>7</sup> ou de grandes organizações internacionais como a ONU ou a OCDE.<sup>8</sup> Também as grandes empresas se vão interessar cada vez mais pela prospectiva (Shell, L’Oréal, Kodak-France, etc) (Hatem, 1993).

Bernard Cazes (1993: 42) considera que se pode pensar que desde sempre se fez prospectiva, isto a partir do momento que prospectiva é sinónimo de conjuntura ou previsão. Assim, há os que extrapolam apenas tendências (designados por “futurólogos”), inspiram-se nos esquemas deixados pelo evolucionismo social ou da decadência; já os que pensam no futuro descontínuo relativamente ao passado, e consideram ser os únicos a fazer prospectiva, referem-se mais ao futuro construído. Qual será a novidade que a prospectiva destes últimos anos apresenta ao que foi feito? Prende-se segundo Bernard Cazes com três questões:

---

<sup>6</sup> Os utensílios de prospectiva e os modelos de simulação ainda estão pouco desenvolvidos, nomeadamente as previsões económicas de longo-prazo, apresentadas por H. Kahn no seu livro “O ano 2000”, baseiam-se em extrapolação de tendências passadas (Hatem, 1993).

<sup>7</sup> Fundado em 1968 pelo italiano Aurelio Peccei, o clube junta uma centena de intelectuais, cientistas e dirigentes do sector público de trinta nacionalidades diferentes, que reflectem sobre os desafios do futuro, desde a explosão demográfica, subdesenvolvimento, poluição, etc. Estes trabalhos foram compilados por três investigadores americanos o casal Meadows e Jay Forrester, no livro *Limits to Growth*, de 1971, onde se aplicou um modelo mundial, construído a partir da dinâmica dos sistemas. No entanto, os métodos utilizados pelo Clube de Roma são mais tarde criticados por não terem em conta a capacidade de adaptação humana e o progresso tecnológico (Hatem, 1996).

<sup>8</sup> O relatório *Interfuturs*, desenvolvido em 1979 pela OCDE e coordenado por Jacques Lesourne, teve como objectivo analisar os constrangimentos e possibilidades de futuro para os países desenvolvidos e a sua evolução futura, tendo em conta os países em vias de desenvolvimento (Hatem, 1993).

- A importância dada à clarificação de decisões num contexto de incerteza, qual o cenário desejável mas num futuro incerto;<sup>9</sup>
- A institucionalização da procura de trabalhos em prospectiva;
- E, paralelamente a profissionalização da oferta.

Até então a acção precedeu de certa forma a reflexão, ou seja a elaboração de cenários estava ligada a uma forma de comunicação e não tanto uma metodologia. É a partir de meados dos anos 70, que se impõe uma metodologia prospectiva e em todo o mundo, seja no Japão, a nível europeu ou na América, proliferam as células de prospectiva.<sup>10</sup> Nos diversos organismos da comunidade europeia, nos organismos públicos e privados, a nível empresarial e territorial, desenvolvem-se e aplicam-se metodologias de prospectiva.

## 2. Prospectiva versus Previsão

Com o desenvolvimento das tecnologias informáticas, assistiu-se nas ciências sociais e em particular na economia, à formação de uma esperança racional. Os métodos quantitativos deveriam permitir uma apreensão mais precisa da realidade e facilitar a identificação das regularidades evidenciando os mecanismos de causalidade intervenientes na complexidade de funcionamento do sistema social. O entusiasmo que acompanhou esse desenvolvimento levou a uma utilização abusiva de modelos, por vezes de pouca utilidade face à tomada de decisão, particularmente visível no domínio da previsão o que levou a posições extremadas de total rejeição dos modelos matemáticos e económicos.

---

<sup>9</sup> É a partir de 1945 que se começa a utilizar a prospectiva como ajuda à tomada de decisões.

<sup>10</sup> Há uma importante actividade prospectiva no Japão, tanto ao nível da administração como ao nível das empresas há uma preocupação de planeamento estratégico. Um dos organismos mais importantes de prospectiva é o Nomura Research Institute, fundado em 1965, que se tornou o maior gabinete de estudos estratégicos de investimento e de expansão das empresas japonesas.

Da constatação de que os métodos clássicos de análise e de previsão são insuficientes para compreender e gerir as mudanças estruturais do mundo contemporâneo cuja evolução é marcada pela crescente complexidade e interdependência dos sistemas económicos e sociais, põem-se em causa os métodos de previsão considerando-os visões deterministas do futuro que visavam detectar no passado fenómenos que se manteriam imutáveis e a partir dos quais se pode prever o futuro com algum grau de credibilidade.

O maior desenvolvimento das metodologias de prospectiva surge precisamente como reacção aos métodos de previsão e à sua inadequação no estudo das realidades dos vários domínios, empresarial e territorial. É comum em qualquer obra de prospectiva, como que num ritual, ressaltar as diferenças e mesmo alguma oposição entre estas duas abordagens. A previsão funcionou na medida em que as extrapolações eram feitas com base nas tendências passadas, o problema surge quando a mudança social acelera e as crises e rupturas se sucedem como ocorreu a partir do primeiro choque petrolífero. Está-se desde esse momento numa era de crescimento irregular, turbulento e de grande incerteza, imputando-se todos os defeitos aos métodos de previsão.

A *prospectiva* caracteriza-se assim por assentar a sua análise na procura das potenciais rupturas futuras mais do que sobre a hipótese, subjacente à previsão, da estabilidade institucional. É precisamente como reacção ao carácter extrapolativo, mecânico, unicamente quantitativo das abordagens previsionistas que se desenvolvem as metodologias de prospectiva, contrapondo-se as suas virtudes: visão global, qualitativa; não ter como pressuposto a estabilidade do sistema estudado; e o privilegiar a análise das rupturas possíveis desse sistema. As duas abordagens podem confrontar-se tendo em conta as seguintes variáveis:

**Quadro 3.1** Quadro comparativo da previsão e da prospectiva

	Características da Previsão	Características da Prospectiva
Visão	Parcelar <i>"tudo igual em toda a parte"</i>	Global <i>"nada igual em parte nenhuma"</i>
Variáveis	Quantitativas, objectivas e conhecidas	Qualitativas, quantificáveis ou não subjectivas, conhecidas ou ocultas
Relações	Estáticas, estruturas constantes	Dinâmicas, estruturas evolutivas
Explicação	O passado explica o futuro	O futuro, razão de ser do presente
Futuro	Único e certo	Múltiplo e incerto
Método	Modelos deterministas e quantitativos (econométricos, matemática)	Análise intencional. Modelos qualitativos (análise estrutural) e estocásticos (impactos cruzados)
Atitude face ao futuro	Passiva ou reactiva (futuro sofrido)	Pré-activa e pró-activa (futuro desejado)

Fonte: Godet (1997b:124)

No entanto, passada a fase mais extremada de alguma ruptura com os métodos de previsão, surge o reconhecimento da necessidade de uma complementaridade entre os utensílios de simulação quantitativos e uma abordagem prospectiva.

## 2.1 Complementaridade entre Prospectiva e Previsão

A complementaridade entre prospectiva e previsão, ou seja a compatibilização dos métodos quantitativos com os métodos qualitativos, conduz ao que Michel Godet designa por uma *"nova previsão"*. Como salienta Fontela (1983:121):

"A atitude racional face à exploração do futuro implica a investigação de instrumentos que se adequem à natureza dessa investigação, e é no domínio do pragmatismo científico que se torna importante a ligação metodológica entre as abordagens qualitativas e as abordagens quantitativas da prospectiva."

A prospectiva permite responder às três premissas fundamentais da previsão:

- necessidade de explicação – a determinação das variáveis principais, conhecidas ou ocultas, melhora a selecção dos indicadores;

- necessidade de hipóteses – a construção dos cenários, ou seja o jogo de hipóteses coerentes e prováveis sobre as variáveis explicativas, contribui para a validação do modelo de previsão;
- necessidade de quantificação – a previsão por cenários permite quantificar os resultados e as consequências da prospectiva, tendo em conta o que não é quantificável.

Uma previsão pretende validar as hipóteses subjacentes à percepção da mudança não se limitando à reflexão sobre o cenário considerado como o mais provável pois, frequentemente, não é mais do que o menos improvável. Há cenários que podem corresponder a rupturas em relação às tendências do passado, esses cenários inscrevem-se fora do campo das projecções, não podendo, como tal, ser quantificados pelos métodos de previsão clássicos.

Tendo em conta as metodologias utilizadas considera-se sempre que um *modelo não é a realidade mas um meio*, entre outros, de a observar defendendo-se a existência de um grande *pluralismo metodológico*, não se devendo restringir os futuros possíveis em função da lógica e limitações de um modelo construído sobre o passado. Assim, em vez de se determinarem as variáveis em função do modelo a representar, deve-se *partir dos cenários para construir os modelos mais adequados para representar a evolução que se pretende investigar*. A complementaridade entre prospectiva e previsão deve ser mais operacionalizada, terá de haver um esforço de tornar os modelos transparentes, sendo a simples transposição de equações estruturais insuficiente, pois o utilizador é incapaz de chegar às inter-relações numa análise mais aprofundada.

Não pode haver planeamento sem uma reflexão aprofundada dos futuros possíveis e sem um debate sobre os futuros desejáveis e os meios de os atingir. Para que esse debate seja rigoroso é necessário ter previsões quantificadas correspondentes a cada cenário alternativo. A investigação passa pela interface entre a reflexão prospectiva sobre os futuros possíveis e desejáveis e a quantificação pelos modelos de previsão (Godet, 1993a).



### 3. Reflexão prospectiva e mudança de paradigma

A reflexão prospectiva passa por diferentes etapas: compreensão crítica do presente, antecipação da mudança e construção dos cenários.

A *compreensão crítica do presente*, assenta numa análise sistémica do fenómeno em estudo, tendo três níveis de análise fundamentais: *apreensão*, que consiste na delimitação do sistema; *compreensão*, que é o conhecimento da estrutura do sistema, identificação das variáveis qualitativas e quantitativas que o caracterizam e suas inter-relações; e, *explicação*, fase em que se encontram as variáveis motrizes e dependentes, tendo por objectivo compreender como o sistema se vai comportar no futuro.

A *antecipação da mudança*, tem por objectivo determinar os problemas do futuro, de forma a orientá-la no sentido mais desejável. Para tal é necessário identificar as tendências pesadas, as tendências emergentes e os factos portadores de futuro.

- Tendência pesada, é uma tendência estável, onde é relativamente fácil prever o futuro. É um movimento observável, que se pode prever com uma elevada probabilidade a sua evolução no tempo.
- Já a tendência emergente, não é observável, pois não existe na totalidade. Poderá surgir no caso de continuarem a verificar-se um conjunto de fenómenos, mas poderá nunca ocorrer.
- Quanto aos factos portadores de futuro, representam um sinal de mudança só perceptível no presente, mas que poderão tornar-se uma tendência pesada, daí a grande importância da intuição na reflexão prospectiva.

A terceira etapa, é a *construção dos cenários*. A palavra cenário foi introduzida na prospectiva por Herbert Kahn (1960), apesar de carácter ainda um pouco literário no

sentido de uma dada incerteza, tal como as consequências de um eventual conflito nuclear, apresentando uma visão única do futuro. É só em meados dos anos 60 que há um maior investimento por parte dos investigadores americanos em métodos de cenarização um pouco mais formalizados. Entende-se por cenário:

"Conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura." (Bluet e Zemor cit in Godet, 1993a: 70)

Segundo Godet esse conjunto de acontecimentos que constitui um cenário deve apresentar alguma coerência. Podem-se distinguir três tipos de cenários: o cenário tendencial, que corresponde ao mais provável;<sup>11</sup> o cenário contrastado, é o menos provável; e, o cenário normativo, corresponde a estabelecer-se um futuro desejável.

Os dois primeiros (tendencial e contrastado) baseiam-se numa *prospectiva exploratória* e partem das tendências presentes e passadas, originando futuros lógicos. O terceiro, cenário normativo, baseia-se numa *prospectiva normativa*, começando pela definição de diferentes imagens desejáveis do futuro para mostrar como a partir do presente se chega a esse futuro.

A construção de cenários é um processo de mudança de paradigma estratégico (Roubelat, 1977), pois apesar de existirem *cenários de continuidade* que não põem em causa o paradigma existente, há *cenários de ruptura* que implicam alterações na estrutura organizacional e obviamente consequências ao nível dos poderes instalados. Numa abordagem prospectiva, seja a nível empresarial ou territorial, é através de um processo de aprendizagem e de negociação da construção de alternativas, e em particular de cenários de continuidade ou ruptura, e da implicação e mobilização dos diversos actores nessa dinâmica, que é possível definir não só as respectivas opções estratégicas como intervir e orientar esse processo de mudança.

#### 4. O Método dos Cenários

Tem existido um aceso debate em torno dos métodos de construção de cenários: os que criticam a sua excessiva formalização, tida como redutora, que pretende encobrir uma certa pobreza de pensamento e, como tal, apologistas de uma cenarização “liberta” de instrumentos e métodos formalizados, uma “arte”, acessível a determinados cérebros iluminados (corrente anglo-saxónica), mais orientada para a decisão. Peter Schwartz (1991) apresenta a prospectiva como uma “arte” que aparentemente não necessita de métodos muito rigorosos (Hatem, 1996). E, do outro lado, os que defendem a utilização de instrumentos técnicos nas diferentes etapas de construção dos cenários como uma forma de controlar a análise para não se enveredar por meras ficções, permitindo uma maior apropriação da realidade em análise e do processo de cenarização por parte dos prospectivistas (abordagem francófona).

Apesar deste trabalho não ter como objectivo desenvolver as várias abordagens de cenarização anglo-saxónicas, pois centra-se e desenvolve-se em torno de uma abordagem francófona, é de assinalar a grande diferença entre estas correntes. Na abordagem francófona, além de uma maior formalização, os actores ocupam um papel central, sendo variáveis fundamentais dos cenários e não variáveis subsidiárias. Os cenários resultam precisamente dos seus objectivos e estratégias. Efectivamente, na abordagem francófona, o jogo de actores e as incertezas de ordem política e social estão no cerne da reflexão prospectiva sobre o futuro contrapondo-se e inovando relativamente à abordagem um pouco mecanicista dos futurólogos americanos (Hatem, 1996).

Apresenta-se então de uma forma sumária o método desenvolvido por Michel Godet e sua equipa, na medida em que ao longo deste trabalho se aprofundarão as diferentes etapas deste método, propondo-se algumas alternativas e instrumentos aos métodos desenvolvidos.

---

<sup>11</sup> Godet designa-o por "cenário de referência".

As metodologias de prospectiva, de que é exemplo o Método dos Cenários – desenvolvido progressivamente nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, e em França, nomeadamente com os trabalhos da DATAR (nos anos 60), da Sema-Metra (nos anos 70) e do CNAM, com o grupo de Michel Godet – incorporando informação qualitativa a par da quantitativa, procuram dar resposta às preocupações do novo conceito de planeamento estratégico e participativo: articulação fins-meios, jogo de actores, desdobramento de cenários.<sup>12</sup>

Um dos grandes objectivos do Método dos Cenários é reduzir a incoerência e organizar a apropriação colectiva. Este decompõe-se em duas grandes etapas: a “*construção da base*” e a “*construção dos cenários*”.

A *Construção da Base* é composta por três fases:

- Delimitação do sistema;
- Determinação das variáveis principais através da Análise Estrutural;
- Análise da Estratégia de Actores.

A *Construção de Cenários* consiste na:

- Construção de hipóteses;
- Consulta a peritos;
- Hierarquização de cenários.

#### **4.1 Construção da Base**

A *delimitação do sistema* não é mais do que um diagnóstico orientado que permite encontrar um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas que o caracterizam o mais exhaustivamente possível. Há que definir qual a grande questão que tem por

---

<sup>12</sup> A prospectiva desenvolve-se no Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), instituto universitário, após o desaparecimento do Sema, com a entrada de Jacques Lesourne e sua equipa, Michel Godet, F. Tenière-Buchot, e outros, tendo sido criada uma disciplina de Prospectiva.

base a reflexão, ou seja, quais os contornos da problemática a analisar ou do sistema a estudar.

Sabe-se que um conjunto de factores (variáveis) e uma enumeração de relações directas entre variáveis, descrevem um sistema, daí que seja possível representar qualquer objecto de estudo como um conjunto de relações ou de influência directa, constituindo o objectivo da análise sistémica. A *análise estrutural*, desenvolvida inicialmente pela Rand Corporation, tem por base a teoria dos grafos e a investigação operacional. Os seus princípios têm origem na adaptação e simplificação dos métodos da dinâmica dos sistemas.<sup>13</sup>

A *análise estrutural* é uma técnica de análise de sistemas que se baseia na análise matricial em que cada coeficiente representa o grau de influência de uma variável sobre outra. Ao permitir detectar relações “escondidas” procura-se descortinar a estrutura das relações entre as variáveis qualitativas que caracterizam o sistema (Godet, 1993a) e reconhecer o que de outra forma não seria perceptível. Os *objectivos da análise estrutural* são os seguintes:

- Destacar os efeitos escondidos e decompor o sistema em grupos de variáveis. Detectar as variáveis principais do sistema;
- Ajudar uma equipa, normalmente heterogénea em termos de interesses e competências, se não mesmo ideologicamente, a ter uma visão sistémica e comum do problema em estudo;
- Servir de controlo para certo tipo de análises espontâneas propostas por determinados grupos com tendência para privilegiar factores “emblemáticos”.

---

<sup>13</sup> Assinalam-se os trabalhos de J. Kane (modelo KSIM), F.S. Roberts (grafos de influência), F. Ténière-Buchot (modelo Popole), de M. McLean (análise de sistemas), P.-F. Gonod (matrizes positiva-neutra-negativa), e finalmente Michel Godet e Jean-Claude Duperrin, com o método MICMAC. Todos estes trabalhos tiveram um papel fundamental no desenvolvimento da análise estrutural. Para um maior aprofundamento sobre a análise estrutural e o método MICMAC ver os capítulos V, VII e IX deste trabalho.

Este tipo de abordagem, sendo um dos instrumentos mais utilizados em prospectiva, mesmo que utilizada isoladamente e não como uma das etapas do Método dos Cenários, é muito importante para ter uma visão global e sistémica de determinada realidade e constitui um elemento “precioso” na estruturação das ideias e no estudo de realidades complexas. A fase de identificação das componentes do sistema em causa, não só das variáveis actuais como das potenciais (que já estão a emergir mas cujos efeitos ainda não são possíveis de medir), permite não só uma descrição exaustiva do sistema associada à problemática em causa, mas também tratar variáveis não só quantitativas como qualitativas, internas e externas ao sistema. Nos diversos estudos desenvolvidos no âmbito deste trabalho, tanto a nível urbano como regional, esta etapa mostrou-se muito importante, seja no caso da “Baixa Pombalina” (ver capítulo IX), como uma das etapas do Método dos Cenários, seja no caso de Ourique e Almodôvar (ver capítulo VII), utilizada autonomamente, na identificação das variáveis principais e dos subsistemas dessa realidade.

Sendo esta etapa um excelente instrumento na estruturação e organização das ideias, há que dar especial atenção à constituição da equipa: *implica uma equipa multidisciplinar e uma participação activa de todos os seus elementos*. O recenseamento das variáveis que fazem parte da matriz de análise estrutural é, habitualmente, feito apenas pela equipa de trabalho, sem a colaboração dos actores envolvidos no processo, que apenas participam na fase de *Análise da Estratégia de Actores*. No entanto, à semelhança dos “mapas cognitivos” (Eden, 1989a, 1989b), é possível enriquecer os resultados da análise estrutural ao implicar e apelar à participação dos actores no recenseamento das variáveis do sistema.<sup>14</sup> Não parece razoável que os actores sociais procedam ao preenchimento da matriz de análise estrutural, pois tornar-se-ia pouco eficaz. No entanto, constituir um painel ou fórum de actores e apelar à sua colaboração na identificação das variáveis consideradas como as mais importantes, poderá permitir à equipa confrontar e avaliar o seu recenseamento. Além da constituição deste painel pode ser interessante o contributo de técnicos e

---

<sup>14</sup> Para um maior aprofundamento ver os trabalhos de Bana e Costa.

especialistas conhecedores não só das áreas em estudo como dos actores em causa, permitindo uma estreita colaboração no recenseamento dos factores (variáveis) internos e externos ao sistema.<sup>15</sup>

Na *análise estrutural*, não se privilegiam os resultados, mas o *percurso* que a põe em marcha e a sua *apropriação* por parte do grupo de trabalho podendo ser considerado, em larga medida, como um *processo de aprendizagem*. Bana e Costa (1993a: 8) dá uma especial atenção à *problemática da estruturação* como apoio à decisão na medida em que a importância crescente dada a esta problemática pôs em causa o paradigma da optimização e tem levado à consolidação do novo paradigma da aprendizagem:

“O trabalho de estruturação visa a construção de um modelo (mais ou menos) formalizado, capaz de ser aceite pelos actores como um esquema de representação e organização dos elementos primários de avaliação, e que possa servir de base à aprendizagem, à investigação, à comunicação e à discussão interactiva com e entre os actores.”

Uma vez detectadas as variáveis principais do sistema e os desafios que se colocam, é necessário analisar como se posicionam relativamente a estes os principais actores – as alianças, os conflitos e as suas estratégias. Os objectivos da *Análise da Estratégia de Actores* são os seguintes<sup>16</sup>:

- Identificar e caracterizar os diferentes actores-chave;
- Perceber quais os conflitos e alianças possíveis entre os diferentes actores e de que modo podem orientar a evolução do sistema;

---

<sup>15</sup> Em determinados estudos houve um envolvimento e activa participação de elementos exteriores à equipa de investigação, nomeadamente no estudo sobre as “Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanísticas na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste” (Guerra *et al*, 1997/1998a e Guerra *et al*, 1997/1998b), foram muito importantes as reuniões realizadas com os técnicos da CCRLVT e especialistas na área do estudo.

<sup>16</sup> Para um maior aprofundamento sobre a análise da estratégia de actores ver os capítulos VI, VIII e IX deste trabalho.

- Contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores;
- Confrontar os projectos em presença e avaliar as relações de força existentes;
- Elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.

O método desenvolvido e proposto por Godet e sua equipa, nomeadamente François Bourse e Francis Meunier, para a análise da estratégia de actores é o MACTOR (Método ACTores, Objectivos; Relações de força).<sup>17</sup> A principal crítica endereçada a esta metodologia é o seu carácter estático por não contemplar a dinâmica da situação estudada. Como qualquer processo de negociação e interacção entre os diversos actores, os objectivos e estratégias inicialmente identificados vão-se modificando e alterando ao longo do processo, daí ter-se alguma dificuldade em apreender e inserir na análise a dinâmica decorrente do próprio processo. No entanto, à semelhança da análise estrutural, o MACTOR não deixa de ser um bom instrumento de organização e sistematização do jogo estratégico (tanto ao nível da equipa de investigação como ao nível dos actores protagonistas do processo), assim como um bom auxiliar para a apropriação e participação dos actores no processo de planeamento.

Após a análise das estratégias dos actores, segue-se, do ponto de vista do planeamento, o *apoio à tomada de decisão*. Bana e Costa identifica, em diversos artigos, as diferentes problemáticas que se podem colocar numa certa fase do estudo de ajuda à decisão. Inicia-se pela diferenciação da *problemática decisional* (análise das estratégias de actores) – identificação do que está em causa no processo de decisão – e da *problemática técnica ou de ajuda à tomada de decisão* (apoio à tomada de decisão) – é a forma como o *investigador/cientista/analista* estrutura o problema e orienta a sua actividade em cada etapa do processo de decisão. Relativamente à



*problemática técnica ou de ajuda à tomada de decisão* o autor questiona: tratar-se-á de ajudar a avaliar as acções em termos absolutos ou relativos? Ajudar a seleccionar ou ajudar a escolher uma acção? Ajudar a aceitar ou a rejeitar acções? (Bana e Costa, 1994)

A metodologia da *Análise da Estratégia de Actores* é uma boa ferramenta como apoio à decisão, seja utilizada autonomamente, seja apoiada pela *Análise Estrutural*. Permite-nos identificar o que está em causa no processo de decisão (a *problemática decisional*) e chegar à *problemática técnica ou de ajuda à tomada de decisão*.

Bana e Costa (1994) refere que o *apoio à decisão* isto é, qualquer actividade de apoio à avaliação e/ou negociação, deve ser *suportada por modelos* mais ou menos formalizados, com o *objectivo de elaborar recomendações* que correspondam, o mais claramente possível, às questões que se colocam a um ou vários actores. De facto, na metodologia da *Análise da Estratégia de Actores* através da recolha da informação e da sua sistematização, da análise das relações entre actores e do posicionamento dos actores relativamente aos objectivos, é possível formalizar recomendações estratégicas que de alguma forma são coerentes com as preocupações, interesses e objectivos dos actores. Nesta metodologia, as recomendações estratégicas têm por base não só a estratégia do decisor, mas também as estratégias dos restantes actores, o que permite certo tipo de alianças por parte do decisor e à partida restringe certo tipo de escolhas.

As críticas aos cientistas clássicos da decisão assemelham-se de alguma forma às críticas ao planeamento tradicional – escolha do óptimo, optimização do modelo, acreditar que em qualquer problema de decisão há, pelo menos, uma decisão melhor do que as outras. Não se deve orientar o processo de apoio à decisão no *optimum*, é irrealista a abordagem de fundamentar o apoio à decisão de forma a evidenciar a(s) acção(ões) *ótima(s)*.

---

<sup>17</sup> Este método desenvolvido pela equipa de Michel Godet no Gerpa em 1991, será analisado e comentado com maior profundidade na III e IV partes deste trabalho.

Ora, a escolha do óptimo (já discutida nos capítulos anteriores) leva-nos à discussão de optar ou não pela “via da objectividade”, herdada das ciências exactas. Segundo Bana e Costa (1993b: 1 e 7) essa opção é errada, pois é considerar que a tomada de decisão deve ser expurgada de qualquer atitude subjectiva, é a procura quimérica de objectividade,

“Se a procura de objectividade deve ser uma preocupação importante – não nos devemos esquecer que a tomada de decisão é antes de mais uma actividade humana subentendida pela noção de valor e que a subjectividade está omnipresente e é o seu motor. (...) Definitivamente é preciso aceitar que a subjectividade está omnipresente nos processos de tomada de decisões.”

A *questão da subjectividade* está presente em qualquer processo de tomada de decisão e, particularmente, nas metodologias de prospectiva há sempre uma grande “dose” de subjectividade. Por um lado, a equipa de trabalho tem um grau de intervenção muito elevado ao longo de todo o processo, não se devem ignorar os juízos de valor e deve-se ter consciência de que não são neutros face a como o processo evolui; por outro, deve-se ter presente o grau de subjectividade das escolhas por parte dos actores, as suas prioridades.

#### **4.2 Construção de Cenários**

Construir cenários do futuro é procurar reduzir a incerteza. Identificadas as opções estratégicas dos diversos actores e o respectivo jogo de forças, assim como os acontecimentos exógenos ao sistema, seleccionam-se as questões-chave e as hipóteses mais prováveis, que se combinam sob a forma de cenários. Um tal exercício poderia ser realizado exclusivamente pela equipa de investigação, no entanto é vantajoso recorrer à consulta de especialistas externos, com um maior distanciamento e uma maior isenção face à grelha de análise construída. Os objectivos da fase de construção dos cenários são os seguintes:

- Objectivar um exercício que está sempre presente na tomada de decisão, que é a construção de cenários;
- Delimitação do campo dos possíveis tendo uma base probabilística;
- Construção de cenários e avaliação da sua probabilidade de concretização;
- Como apoio à decisão, testar a coerência dos processos;
- Elaboração de recomendações estratégicas.

A identificação e escolha das dimensões e hipóteses poderão resultar directamente da *análise estrutural* e da *estratégia de actores*, caso do método proposto por Michel Godet, cujo procedimento se utilizou no caso da Baixa Pombalina (Guerra *et al*, 1999). No entanto, a escolha das dimensões e hipóteses pode ser feita através de outros métodos, tais como a *análise morfológica* que consiste na decomposição do sistema em subsistemas ou componentes, independentes entre si, com várias configurações, sendo posteriormente cruzadas com métodos probabilísticos.<sup>18</sup>

Os *métodos periciais* são muito utilizados na redução da incerteza face à realização futura de determinados acontecimentos, sob a forma de hipóteses, que se traduzem em cenários através de probabilidades subjectivas expressas por peritos. Entre os métodos de consulta a peritos contam-se os métodos: Delphi, Ábaco de Régnier e de impactos cruzados.<sup>19</sup>

Contrariamente à *análise estrutural* e *análise da estratégia de actores*, os métodos de formalização de construção de cenários não são objecto deste trabalho. Como tal, apresenta-se de uma forma sumária um método de consulta a peritos e de probabilização de cenários – o Sistema de Matrizes de Impactos Cruzados (SMIC) e o programa Prob-Expert, desenvolvido por J. C. Duperrin e Michel Godet em 1974, na

---

<sup>18</sup> F. Zwicky desenvolveu o método de análise morfológica, nos anos 40, para o exército americano.

<sup>19</sup> O método Delphi, desenvolvido por N. Dalkey e O. Helmer (1963), é uma técnica já desenvolvida nos anos 50 para o exército americano, é o mais conhecido dos métodos periciais. Consiste na interrogação de peritos com o auxílio de questionários sucessivos, de forma a evidenciar convergências de opiniões e destacar eventuais consensos. O inquérito faz-se por via postal e de forma anónima para evitar efeitos de liderança.

SEMA, um dos métodos de impactos cruzados, que relativamente ao Delphi apresenta a vantagem de ter em conta as interacções entre os acontecimentos.<sup>20</sup>

O objecto do método consiste em controlar a coerência das estimativas através da axiomática das probabilidades o que implica não confundir convergência com coerência: o facto dos peritos chegarem a resultados convergentes não significa que sejam coerentes. Desta forma, o método desenrola-se sob a forma de um inquérito por via postal a uma série de peritos, onde se pede para atribuírem probabilidades simples e probabilidades condicionadas a uma série de acontecimentos, sob a forma de hipóteses, com um determinado horizonte temporal. Ora, contrariamente ao método Delphi, onde não se tem em consideração a existência de interdependência entre os acontecimentos e em que o perito tem de caracterizar o futuro de um fenómeno complexo através de um número reduzido de hipóteses (obtem-se 2<sup>n</sup> imagens possíveis, cenários hierarquizados, sendo  $n$  o número de hipóteses), exige-se um trabalho muito exigente de informação e reflexão para seleccionar as hipóteses fundamentais. Daí a importância desta fase do método dos cenários vir na sequência de uma análise estrutural e da estratégia de actores.

Apesar de reconhecida a importância da participação de especialistas externos ao processo, o método SMIC Prob-Expert é dos vários métodos que compõem o Método dos Cenários de Michel Godet o que suscita maiores dúvidas, o que deve ser acautelado na leitura dos resultados. Por um lado, a resposta ao questionário torna-se muito complexa, sendo que nem os mais familiarizados com a teoria das probabilidades conseguem ser coerentes com os axiomas matemáticos desta teoria; os procedimentos matemáticos do método implicam modificações nos dados originais, de certa forma arbitrárias, dependentes de pressupostos matemáticos abstractos. Ora, constata-se que, na quantificação dos acontecimentos da Baixa Pombalina, não houve qualquer perito coerente com a teoria das probabilidades!...

---

<sup>20</sup> Aplicou-se o método SMIC Prob Expert na construção dos cenários da Baixa Pombalina, onde se inquiriram 33 peritos, o mais interdisciplinar possível, arquitecto, urbanistas, arqueólogo, economistas,

No entanto, apesar das críticas que possam ser dirigidas aos vários métodos, nomeadamente o esforço que representam na sua implementação comparativamente com os resultados obtidos, o principal desafio está na forma como se integra a abordagem prospectiva no processo de tomada de decisão. Como se abordará nos próximos capítulos, consoante as necessidades e problemáticas a investigar, assim se podem utilizar mais ou menos autonomamente os vários métodos que constituem as várias fases do Método dos Cenários, seja apenas a *análise estrutural* (ver capítulo VII), seja a *análise da estratégia de actores* (ver capítulo VIII), seja integrando as duas fases (ver capítulo IX).

Pode-se então considerar que o Método dos Cenários visa organizar o exercício prospectivo, contribuindo para a definição de objectivos estratégicos e clarificando os meios de execução e os respectivos constrangimentos. Uma metodologia prospectiva como este método permite-nos:

- *Objectivar* um exercício, que está sempre presente na tomada de decisão, que é a *construção de cenários*;
- Como *apoio à decisão*, não substitui o decisor político, mas *testa a coerência dos processos*.

## 5. Conclusão

Construir colectivamente e democraticamente o futuro através de uma metodologia como a prospectiva e o método dos cenários implica elevados esforços de reflexão, avaliação crítica, discussão colectiva, imaginação, criatividade, dinâmica de grupo, qualidade da intervenção especializada, organização, métodos de trabalho e interdisciplinaridade.

---

jornalista, historiador, sociólogos, engenheiros, assim como especialistas nas áreas do comércio, finanças e turismo (Guerra *et al*, 1999), ver capítulo IX deste trabalho.

“Capacidade de fazer um bom diagnóstico, capacidade de escolher um ‘bom problema’ são as qualidades pessoais. Mas essas qualidades foram adquiridas através de uma experiência e uma aprendizagem fortemente marcadas culturalmente. Elas exprimem racionalidades de acção em que as propriedades particulares estruturam o campo e que se pode identificar com as microculturas de onde são originários e aos quais pertencem os decisores e os membros dos sistemas sobre os quais se toma a decisão. A este nível há outras contrariedades. Não se pode fazer um diagnóstico, escolher um problema, apreciar as consequências de uma escolha de estratégia, sem utilizar métodos, utensílios intelectuais e os conceitos existentes, cuja relatividade é considerável.” (Crozier e Friedberg, 1977: 361)

É ao nível da comunicação que o método dos cenários se torna mais operacional, a criação de redes de informação e de uma linguagem comum torna-o num excelente utensílio de estruturação das ideias e de reflexão sistemática sobre um dado problema.

A interdisciplinaridade é uma componente fundamental para o sucesso da metodologia. A reflexão prospectiva ao pretender conhecer a realidade de uma forma global, terá de ser receptiva às diferentes disciplinas do saber. Daí a importância do trabalho em equipa numa análise prospectiva. A visão global, necessária à prospectiva, passa pelo *pluralismo e complementaridade das abordagens* no seio do grupo de trabalho.

Ao articular os contributos dos métodos de previsão com o método dos cenários, a reflexão prospectiva parece ser um meio eficaz para atingir uma série de objectivos interdependentes, como sejam: o aumento da capacidade de organização de ideias diminuindo a complexidade do sistema; o desenvolvimento e articulação de perspectivas interdisciplinares; a consideração positiva da discussão e reflexão colectivas; o privilegiar da comunicação entre actores e instituições; a clarificação de objectivos, meios e obstáculos ligados às estratégias dos actores; e ainda, a aceitação, se não mesmo exigência, de uma ampla participação dos actores sociais no processo de planeamento e tomada de decisão.

Desta forma, podem-se sintetizar como pontos mais relevantes de uma análise prospectiva, na qual irá assentar a escolha das acções estratégicas: a importância dada à flexibilidade do sistema; o encarar o futuro como incerto e múltiplo, resultado das acções presentes; considerar o sistema e o meio envolvente como um sistema aberto, com influências recíprocas; a importância dada às variáveis qualitativas; a necessidade da mobilização colectiva, através da participação dos actores; e a importância dada aos mecanismos de controlo.





## Capítulo IV

---

### A Prospectiva Territorial e o Planeamento Estratégico

Na análise de um território há que ter em conta não só o espaço geográfico, como os actores que o constroem. Efectivamente, um território é sempre uma construção de actores, ao qual estão subjacentes as noções de pertença, de identidade, de reconhecimento, de apropriação, de colectivo e de poder. Qual a principal diferença entre território e espaço? O que os distingue?

Os actores, designados por certos geógrafos sob o termo de comunidade ou de sociedade local, são, segundo Bion o elemento base da construção de um território na medida em que se apropriam concreta (ou abstractamente) de um espaço: o actor territorializa o espaço. Definir os desafios através de um diagnóstico territorial é justamente uma oportunidade para certos actores expressarem a sua percepção e é um meio de construção de um território apropriado a partir do espaço, produzindo uma representação colectiva desse mesmo espaço. Este modelo de espaço socialmente construído, através das formas de apropriação reais ou pelas representações do espaço social, contribui para o particularizar e diferenciar. (Bion in Meunier-Chabert, 2001)

Assim, um território é um sistema vivo que se estrutura em função da dimensão e da importância dos projectos e das dinâmicas que nele se desenvolvem. Como se referiu

no primeiro capítulo deste trabalho, o reconhecimento das limitações do paradigma tradicional de planeamento, nomeadamente as suas premissas racionalistas, isto é os postulados de linearidade, previsão perfeita e de quantificação de todas as variáveis consideradas pertinentes, tornaram-se inadequadas para estudar as dinâmicas que se desenvolvem num território. As dinâmicas sociais que estão presentes num território emergem no jogo de actores e é precisamente a análise do sistema de actores que permite ter em conta essas dinâmicas.

Qualquer reflexão prospectiva fundamenta-se nos três postulados já enunciados: *futuro como domínio de liberdade, de poder e de vontade* (Jouvenel, 1993). Tendo em conta as premissas qualitativas e sistémicas da prospectiva, esta constitui uma metodologia capaz de integrar os resultados positivos do planeamento estratégico.

O planeamento estratégico territorial requer uma metodologia estruturada que tenha em conta a grande incerteza criada pelo dinamismo da envolvente; a crescente complexidade dos processos urbanos e territoriais; a diversidade de actores, de contextos e grupos de interesse muito complexos, que intervêm no seu desenvolvimento e se adaptam aos desafios que se colocam. Conscientes da necessidade de antecipar e de acompanhar as mudanças, gerindo as incertezas no desenvolvimento territorial cresceram as aplicações de análises prospectivas ao nível do urbano e regional.

A prospectiva ajuda a clarificar as escolhas estratégicas do planeamento permitindo apreender coerentemente e de uma forma global as problemáticas do território e, ao pensar colectivamente, permite analisar as dinâmicas do sistema ao mesmo tempo que favorece a acção colectiva.

A delimitação de um território, seja urbano ou regional, na perspectiva de uma acção futura depende obviamente das competências e dos poderes administrativos, regulamentares ou políticos, que lhes permitem assegurar a liderança das posições ou decisões tomadas. Como qualquer sistema, o território não está fechado sobre si mesmo, é sempre um sistema aberto à sua envolvente; há que ter em conta a

interdependência dos territórios, nas suas múltiplas articulações. A aplicação das metodologias de prospectiva ao território implica ter uma *concepção aberta de território* e uma *prática dinâmica, inventiva de reflexão colectiva numa atitude pró-activa*, inscrevendo-se o seu futuro

“ (...) num campo de relações em que os níveis e os parceiros são múltiplos, em que os equilíbrios estão periodicamente a reconstruir-se; *uma prática dinâmica, inventiva, da reflexão colectiva*, sabendo associar a diversidade das competências presentes sem demagogia, sem confusão de papéis, favorecendo a estruturação do sistema de acção local o tempo necessário para chegar a um projecto; *uma atitude pró-activa*, as margens de liberdade identificadas são postas à disposição para agir.” Delamarre (2002:5)

Evidentemente, que os métodos de prospectiva não são indiferentes à dimensão do território, não só pelo manancial de informação a recolher como pelo número e diversidade de actores e estratégias envolvidas. Quanto maior a dimensão de um dado território mais difícil é pôr em prática os métodos participativos.

Há uma forte complementaridade entre prospectiva, reflexão estratégica e planeamento, podendo ser considerados como etapas sucessivas do mesmo processo decisório, do exploratório ao normativo. Mas, se a prospectiva é fundamental para o planeamento estratégico, não se pode reduzir a uma etapa a “montante” de um processo decisório pois esta tem um papel fundamental não só no processo de planeamento como na tomada de decisão (Hatem, 1993: 21).

## **1. Papel da Prospectiva no Planeamento Estratégico**

Não há prospectiva sem intenção estratégica, no entanto não se deve confundir prospectiva com estratégia. A prospectiva desenha os cenários, os vários espaços possíveis de manobra, enquanto que a estratégia tem por objecto optar, escolher a longo-prazo, à luz dos cenários delineados (Arcade, 1998).

O interesse principal do planeamento não é o plano, mas o *processo de reflexão e concertação* que o conduz sendo a sua preparação uma oportunidade de favorecer o diálogo e estimular à mobilização interna em torno de objectivos comuns. O plano não é visto como um produto final mas apenas uma das etapas do processo de planeamento, devendo ter as seguintes características: *antecipação, normativo e reactivo, retroactivo, informativo, indicativo, directivo e participativo*.

Enquanto a reflexão prospectiva, prévia à acção, "alerta" para os obstáculos e oportunidades do futuro – *antecipação*; as acções estratégicas contribuem para atingir os objectivos fixados *a priori*, ultrapassar os obstáculos e tirar partido das oportunidades – *normativo e reactivo*. No entanto, tanto os objectivos como as decisões tomadas estão condicionados pela evolução do meio envolvente, podendo ser corrigidos – *retroactivo*. O diagnóstico estratégico informa quais as forças e fraquezas internas e as ameaças e oportunidades externas – *informativo*. O plano reflecte a vontade colectiva, havendo para tal uma mobilização interna, além de que, como instrumento privilegiado de diálogo, deverá incluir na tomada de decisões, aqueles a que ele diz respeito, sob pena de se tornar ineficaz – *directivo e participativo* (Godet, 1993a).

Não é apenas o planeamento que é estratégico mas toda a organização se torna estratégica, tem um comportamento reactivo e de estruturas flexíveis. O planeamento estratégico, na perspectiva de Godet (1993a) só é positivo se integrar a "cultura" e identidade da organização, o que leva a que não existam métodos de análise estratégica universais. Por *cultura estratégica* não se entende apenas o mudar os comportamentos mas adaptar as estruturas à estratégia, e vice-versa.

Seja a nível empresarial, seja a nível territorial, a cultura de uma organização parte de um sistema de valores partilhados sendo apropriada pelos elementos (actores) que dela fazem parte, e ao longo do tempo faz parte da memória colectiva. A *estrutura* deve garantir o desempenho dos objectivos, com a máxima eficiência e flexibilidade. As estruturas, idealmente não deveriam adaptar-se à evolução do meio envolvente,

mas antecipá-lo, pois a sua inércia leva a um atraso de adaptação. A questão que se coloca é se no planeamento estratégico territorial se pretendem *estruturas adaptativas ou antecipativas?*

Efectivamente, a evolução das estruturas não depende apenas da evolução do meio envolvente e dos imperativos da estratégia, mas está muito relacionada com a história e cultura democrática e participativa de uma organização. A descentralização dos poderes contribui para uma maior flexibilidade, autonomia e responsabilização dos actores sociais. Como tal, para além de uma gama diversificada de instrumentos de auscultação e de participação dos cidadãos, há uma mudança e uma nova forma de governar o território através da responsabilização por parte de todos os cidadãos.

Deve encontrar-se uma certa harmonia entre estratégia, cultura e estrutura, a qual tem uma relação directa com uma maior capacidade de resposta à complexidade interna e externa do sistema em análise.

A possibilidade e potencialidade de uma reflexão prospectiva colectiva, para que se transforme em acção eficaz num planeamento estratégico, obriga as organizações a procurarem o equilíbrio harmonioso entre aquilo que Godet (1985, 1993a) designa pelas "três regras de ouro da cultura estratégica" – o triângulo grego: *antecipação* (reflexão prospectiva), *acção* (vontade estratégica) e *apropriação* (motivação e mobilização colectiva). De uma forma implícita ou explícita, o *planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospectiva*.

Com efeito, um pensamento colectivo é extremamente importante já que põe em causa as ideias preestabelecidas, as ideias feitas e conduz à construção de visões partilhadas do território. No entanto, o processo "prospectiva – estratégia – decisão – acção", não tem obrigatoriamente um encadeamento linear fazendo intervir vaivéns interactivos, sendo que a acção não é forçosamente o fim da prospectiva, poderá ser simplesmente de apropriação colectiva de uma determinada política ou de um

determinado território. A prospectiva pode auxiliar a clarificar a decisão e o contexto da decisão, sem dar indicação do caminho a prosseguir.

*Se a prospectiva for entendida como apoio à decisão e não uma forma de decisão colectiva, então a separação entre a reflexão prospectiva e a acção é entendida como sinal de liberdade e de serenidade de pensamento, a preservar. O que leva logicamente a separar os papéis das duas categorias de intervenientes (Delamarre, 2002).*

No entanto, a concepção de uma “prospectiva da acção” leva a entendê-la como algo que deve integrar as diversas modalidades possíveis da acção colectiva, o que implica uma maior articulação dos actores com os responsáveis do plano (projecto) e uma maior implicação no processo de decisão, em suma uma *acção colectiva*.

As noções de *identidade* e *projecto* são fundamentais: terá de existir um projecto com o qual os vários actores se identifiquem para que um sistema de *acção colectiva* tenha sucesso. Efectivamente, num processo de planeamento estratégico e participativo, é fundamental que os vários actores conheçam os múltiplos projectos existentes, que os discutam, que estejam implicados e se identifiquem com um ou vários projectos, pois essa identificação é indispensável para a organização dos actores em torno de interesses comuns, para o sucesso da *acção colectiva*.

No entanto, a nível territorial, no planeamento urbano e regional, uma das dificuldades frequentemente sentida, é a passagem para a acção, para uma *acção colectiva*. Há uma reflexão colectiva, os actores participam, estão implicados na fase de definição de estratégias, mas acabam por ser ignorados na fase de decisão, na passagem à acção, pelos responsáveis do plano (projecto).

## 2. O território como espaço de acção colectiva

O envolvimento e participação dos actores sociais nas políticas de desenvolvimento local advêm de uma certa concepção de território que engendra uma vida colectiva. É a representação, o que é o mesmo que dizer, a *imagem que se faz do futuro*, que de alguma forma condiciona o presente e o questionamento dos actores sociais sobre a sua visão do futuro que clarifica, de certa forma, o seu comportamento estratégico (Godet *in* Hatem, 1993). As metodologias prospectivas procuram identificar cenários possíveis e a relação de dependência entre a concretização desses cenários e a estratégia dos actores sociais, assim como as variáveis, as alianças e os conflitos a ter em conta no exercício das escolhas.

Planear deixou de ser o dobrar de uma tendência, o reencaminhamento rumo a um alvo desejável, sendo antes concebido como o *favorecimento de um entre os muitos futuros possíveis* dependentes das estratégias e vontades dos actores. O *planeamento* é considerado um *processo dinâmico, interactivo*, sujeito a revisão permanente, com o envolvimento dos actores, nesse sentido o seu quadro de referência é a acção pese embora que o mais importante é o processo que desencadeia.

Tal como defende Crozier (1977) há uma relação estreita entre os actores e o sistema de acção. O actor confrontado perante um determinado sistema de acção, através do conhecimento e compreensão do seu funcionamento e das relações de poder existentes, reduz a sua incerteza o que lhe permite intervir e orientar esse processo de mudança. Uma teoria da acção centra-se na relação complexa e complementar entre o actor e o sistema elemento chave da condução dos processos de mudança. Assim, a análise tem por base a interdependência entre o actor e o sistema.

A pertinência de uma análise articulada entre o sistema e as racionalidades dos actores – *teoria da acção colectiva* – permite encarar as dinâmicas sociais como processos e aproximar a teoria da acção. Isabel Guerra (2002: 50, 51 e 62) afirma

a necessidade do desenvolvimento de teorias de longo alcance, de pesquisas empíricas, mas também uma nova relação entre teoria e acção:

“Na medida em que esta (a acção) é por definição sistémica, integrada, multidimensional e só ela pode dar conta da unidade complexa dos fenómenos sociais que a ciência fragmenta. (...) Uma maior harmonia entre ciência e acção exige a rearticulação das formas do conhecimento, das metodologias de recolha da informação. (...) Uma ‘teoria da acção’ deveria ser capaz de reconciliar a análise do sistema e do actor e ainda acompanhar esse entendimento pela identificação de pessoas ou acontecimentos que, comprometendo-se na análise dos problemas, detêm recursos e encontram soluções e, por essa via, constroem o mundo social mudando-se a si próprios e aos sistemas de acção e de liderança em situações de mudança social.”

Como já se referiu, o planeamento territorial não é um processo que diz respeito apenas a decisores e a executantes, mas sim ao conjunto dos actores, activos e passivos, nele implicados. Uma abordagem qualitativa e prospectiva pressupõe que os instrumentos de análise e antecipação sejam construídos de uma forma concertada entre os diferentes actores. Esta abordagem contribui para a clarificação das opções estratégicas do planeamento, para a implicação e participação dos diversos actores, em suma permite apreender com maior coerência e de uma forma mais global as problemáticas do território – a *territorialização da democracia*.

Segundo Isabel Guerra (2001) o sucesso da *territorialização da democracia* depende:

- *Identidade local* – é um enraizamento, que faz com existam sinergias suficientes, ao nível comunicacional, de recursos, de afectos, condimentos para um processo de acção colectiva;
- Consolidação dessa identidade, de forma a que a acção colectiva dê sentido ao agir comunicacional;



- Da íntima articulação entre as várias instâncias da mudança social: económica, sociocultural, ambiental, etc., de uma forma sistémica e integrada.

Como se referiu, um território caracteriza-se pelo facto de ser construído pelos seus actores e pelos seus projectos, pelas políticas públicas sectoriais que estes desenvolvem. São os projectos dos actores que dinamizam um dado território. O desenvolvimento local não se decreta, constrói-se com os actores através dos seus projectos e daí a pertinência e a importância de, numa análise estratégica de actores, seleccionar os actores-chave que se relacionam com as principais variáveis do território e com os problemas ou desafios que se colocam.

A delimitação da zona em estudo varia consoante a zona de actuação, com os objectivos delineados.<sup>1</sup>

“Os perímetros dos territórios de acção podem variar, e os limites do território tornam-se fluidos, variam em função dos diferentes actores implicados no mesmo projecto.” (Bion in Meunier-Chabert, 2001: 6)

É indispensável desenvolver as sinergias e mobilizar os actores de um dado território dando ao território uma especificidade própria e revelando a sua própria identidade cultural, social, económica. A construção de uma imagem futuro do território permite aos actores construir uma identidade e uma imagem positiva mas também expressar as intenções face aos futuros possíveis e desejáveis. Uma construção colectiva do futuro, com uma dinâmica própria e uma melhor compreensão do presente é factor de maior confiança no futuro e de desenvolvimento da democracia participativa.

---

<sup>1</sup> No caso do estudo da Baixa Pombalina, que se apresenta no capítulo IX deste trabalho, a delimitação do território está relacionada com a zona de intervenção e não com a zona geográfica da “Baixa Pombalina”. Por exemplo, neste caso, a zona do Chiado, faz parte da sua envolvente, é exterior a este território.

Efectivamente a *territorialização da democracia* engloba as noções de pertença, de identidade, de reconhecimento, de apropriação, de colectivo e de poder.

## 2.1 A importância crescente da prospectiva territorial

A prospectiva territorial partilha do princípio fundamental: “o futuro não está escrito, está por construir”. Há uma grande difusão da prospectiva territorial, a diversas escalas do território assente na necessidade de *antecipação face ao aumento da concorrência e competitividade crescentes entre as diversas regiões, reforçada pelos mecanismos de mundialização e pelo fenómeno de globalização, pela incerteza – “pensar globalmente, agir localmente”*. Já ao nível dos poderes públicos, a necessidade de avaliação das suas políticas e a atribuição de um papel activo ao debate no processo de decisão, reforçada pela participação dos actores sociais em toda a sua pluralidade e diversidade tem conduzido não só a uma procura cada vez maior de metodologias de análise de estratégia de actores, como a uma premente necessidade de aprendizagens neste domínio.

Tendo em conta todas estas finalidades, a prospectiva territorial tem evoluído no sentido de afirmação dos seus objectivos à escala regional sobretudo através de inovações metodológicas onde sobressaem os métodos que apelam à participação dos actores como um elemento de legitimação do exercício prospectivo que, além da dimensão económica, integram as dinâmicas sociais e culturais; e uma maior articulação entre reflexão e acção, de forma a desenhar o futuro desejado.

Nos últimos anos a prospectiva tornou-se um instrumento de informação reconhecido de ajuda à tomada de decisões em matéria de planeamento, importante na definição de prioridades respeitantes às iniciativas públicas e/ou privadas e na criação de uma visão comum e através dela na formação de redes e na difusão do saber entre os actores, nomeadamente os decisores políticos.

Este “instrumento de pensamento colectivo” encontra um interesse cada vez maior, assaz relacionado com o fenómeno crescente de descentralização institucional, com a criação de novos poderes territoriais. Se até então se encarava que o desenvolvimento futuro era exclusiva responsabilidade do Estado, com a descentralização parte da responsabilidade passa a ser de nível regional e local. Como refere Delamarre (2002: 3-4):

“Nova repartição de responsabilidades, provocou no ordenamento e desenvolvimento dos territórios, uma ‘disseminação das estratégias’ com vista a construírem a sua legitimidade e qualificação.”

Numa abordagem prospectiva há sempre um determinado horizonte temporal a ter em conta. Pode-se reflectir sobre um futuro de médio ou de longo-prazo, o que ao nível do território tem repercussões muito diferentes. Se não há dúvidas que o ordenamento de um território implica tempo, pode-se levar mais do que uma década a alterar ou implementar um plano director municipal ou regional, não obstante, de forma a mobilizar e motivar os diversos actores sociais, há que associar a uma contínua reflexão prospectiva de longo-prazo, o pragmatismo de acções imediatas de forma a ter alguma visibilidade a acção colectiva, algo está a mudar e a “mexer”. A forma, proposta por Delamarre (2002) de articular os diversos horizontes temporais, de curto, médio e longo-prazo, é o de praticar uma prospectiva permanente, em contínuo. No entanto, uma prospectiva permanente implica perseverança, disponibilidade e uma boa organização.

Numa análise prospectiva territorial, é fundamental a definição de objectivos exploratórios, estratégicos e operacionais. Tal processo implica:

- Ter um bom conhecimento do contexto territorial e extra territorial, onde está inserido;
- Analisar as variáveis principais do sistema, sejam económicas, sociais, culturais, saúde, educação, políticas, entre outras. O que implica um

diagnóstico do território e da sua envolvente (contexto regional, nacional, europeu e internacional);<sup>2</sup>

- Conceber o diagnóstico territorial de uma forma dinâmica. Deve ser acompanhado por um processo de avaliação, ser alterado se houver alterações no território e sua envolvente;
- A fase de diagnóstico é fundamental para os actores se apreenderem do que está em jogo: da realidade do seu território e da sua envolvente;
- Analisar e avaliar as potencialidades e constrangimentos do território;
- Uma boa compreensão do funcionamento do território, nomeadamente do jogo estratégico de actores. Quem são os protagonistas, quais as suas estratégias, quais as limitações e potencialidades, quais as suas relações, alianças e conflitos, etc.

Um diagnóstico tem por objectivo destacar as fraquezas e potencialidades de um dado território, com vista a elaborar uma estratégia de acção, que possa competir com outros espaços e ultrapassar as restrições e contrariedades que se lhe apresentam, seja à escala nacional, europeia ou global.

Além de se identificarem os diversos actores de um dado território, os mais relacionados com as variáveis principais, procura-se perceber as estratégias de cada um, ou dito de outra forma as lógicas de acção dos diversos actores. Quais as relações que se estabelecem entre eles? Que alianças se formam?

“Esta abordagem do território pelo sistema de actores, leva-nos a reintegrar no nosso diagnóstico um certo número de considerações que podem servir para *elaborar uma teoria da acção colectiva* ou desenvolver uma estratégia com vista à realização do projecto de um actor em particular. Chega-se então à noção de *diagnóstico estratégico*. O que significa estabelecer um diagnóstico para um ou vários actores,

---

<sup>2</sup> Num contexto europeu, as directrizes europeias, nomeadamente os futuros quadros comunitários de apoio, podem ser determinantes nas orientações estratégicas para determinada região.

cuja finalidade é determinar uma *estratégia de acção*, a partir da análise do contexto.” (Bion in Meunier-Chabert, 2001:8)

Evidentemente, que um *diagnóstico estratégico* pode servir um actor, nomeadamente o *actor/cliente*. No entanto, como se abordou nos capítulos anteriores, o diagnóstico estratégico pode servir o sistema de actores, o que significa não estar ao serviço de um actor, não se privilegia o *actor/cliente*, mas pretender dar resposta ao conjunto dos actores desse território. Daí o diagnóstico estratégico, numa prospectiva territorial, num contexto do planeamento participado, urbano ou regional, dever ser um processo de debate e de negociação, uma acção colectiva.

Consequentemente, segundo Bion (Meunier-Chabert, 2001: 8) para estabelecer um diagnóstico estratégico três condições devem ser reunidas:

- (a) Os objectivos estarem bem definidos, assim como saber quem é o cliente;
- (b) Definir os desafios estratégicos dos diferentes actores;
- (c) Ter em conta na análise não apenas os acontecimentos factuais, mas também os políticos e afectivos.

Como tal, o diagnóstico é uma das fases a privilegiar pois permite clarificar os objectivos, ter uma leitura e um conhecimento colectivo do território, seleccionar os actores-chave e descortinar os factores emergentes; permite ainda evidenciar os desafios e elaborar uma estratégia de actuação; além de se avaliar os meios financeiros e humanos necessários para tornar possíveis os projectos delineados. Efectivamente, as novas práticas previsionais em termos de planeamento regional e urbano, caracterizam-se pela predominância dos métodos interactivos e participativos nas análises e trabalhos de investigação, o que reforça a emergência de um novo paradigma.

O diagnóstico estratégico pode ser “um processo de conhecimento geopolítico”, útil não apenas para a tomada de decisão, para a acção estratégica, é um processo de

investigação-acção. Este permite uma melhor compreensão das lógicas de funcionamento do território e das possibilidades de intervenção.

### **3. Da reflexão à acção: dificuldades e constrangimentos na implementação da prospectiva territorial**

Uma das principais dificuldades no planeamento estratégico participativo é a passagem da teoria à acção. A implementação de uma gestão participada ao nível do território exige uma dimensão política e prospectiva que vá para além da coordenação, orientando as acções para a alteração da distribuição do poder e dos recursos (Guerra, 2002).

A diversidade de actores que fazem parte do jogo, a multiplicidade de níveis e de competências que interagem e a diversidade de objectivos a nível territorial, é uma das particularidades da prospectiva territorial e resulta numa das suas principais dificuldades. No entanto, estas dificuldades não representam mais do que a sua força e riqueza pois que no cerne da prospectiva territorial, está o próprio território em toda a sua diversidade.

Tendo em conta a instabilidade das estruturas económicas e governamentais com tendência para privilegiarem os desafios a curto-prazo, mais lucrativos numa perspectiva populista e eleitoralista, e apesar dos potenciais benefícios de uma prospectiva territorial, as análises prospectivas têm sido uma prática pouco desenvolvida.

Se a nível europeu tem havido um grande investimento nas metodologias de prospectiva, a sua aplicação em Portugal é ainda incipiente, sendo utilizadas de forma marginal. O sucesso da prospectiva territorial, a nível regional e urbano, depende fortemente da capacidade de afirmação por parte dos actores regionais, do crescimento de uma mentalidade de acção sustentável a médio-prazo, de uma clara definição de funções e responsabilidades, com o respectivo quadro legal,

exigindo um compromisso claro e rigoroso na passagem à acção, com sanções em caso de não execução.

Embaraça todo este processo a questão do *poder* que é muito importante já que também a tomada de decisão depende das competências, dos poderes instituídos, administrativos, regulamentares ou políticos. É difícil articular objectivos meramente eleitoralistas e de competição política, articular a “política eleitoral” com a “política substantiva”, a acção colectiva e sobretudo a acção a médio-prazo.

O planeamento territorial implica um tipo de poder que se apelidou de *cooperativo*, o poder que se adequa mais aos objectivos de um planeamento estratégico e participativo. Apesar da relação de forças ser desequilibrada, o poder surge sempre assente numa relação de reciprocidade e de negociação. Como tal, na perspectiva da acção colectiva, o desafio que se coloca ao *poder cooperativo* passa pela mobilização e incentivo à capacidade estratégica dos actores e pela concretização de medidas e acções concretas, é a passagem da reflexão estratégica à acção.

Também a *dimensão do território* não é de somenos importância, quanto maior for a dimensão do território, maior dificuldade no desenvolvimento de métodos que apelam à participação dos actores. Ora, na sociedade global em que vivemos, a interdependência territorial é cada vez maior, um território não está fechado em si mesmo, não é um sistema autónomo visto que as articulações são múltiplas. Há algum “fosso” entre a fase de reflexão prospectiva e a de tomada de decisão, de acção, como tal é conveniente viabilizar e enveredar por uma monitorização (Delamarre, 2002).

À semelhança da dimensão do território, também a questão do *tempo* é um elemento central e tem sido um dos entraves na implementação de metodologias prospectivas. A difusão do que emana de uma reflexão prospectiva é lenta. A nível territorial, no planeamento regional ou urbano, os autarcas têm de mostrar e publicitar, a eficácia das suas medidas durante o mandato para que foram eleitos, sob pena de não serem

reeleitos, o que à partida constitui um elemento de pressão a não ser menosprezado, não só por quem envereda por uma abordagem deste tipo, assim como por quem é responsável pela implementação de uma acção colectiva!...

Efectivamente, a dificuldade da passagem da reflexão à acção não sendo intrínseca ao processo, pode resultar de diversos factores como: a lentidão do processo, mudanças políticas, a falta de financiamento e de vontade política para implementar determinados projectos.

#### **4. Potencialidades e requisitos de uma prospectiva territorial**

Antes de mais o sucesso de uma abordagem como a prospectiva depende muito da convicção e da não cedência a qualquer pressão, pelo responsável da sua implementação – no caso de uma entidade externa, o *investigador/cientista/analista* – que terá de salvaguardar todo o rigor científico e metodológico.

Como se ressaltou nos capítulos anteriores, é fundamental a apropriação por parte dos protagonistas de um dado território dos desafios que se colocam o que passa por um período de aprendizagem que permita reflectir colectivamente; abandonar as ideias preconcebidas; analisar e articular os fenómenos complexos; adquirir um espírito prospectivista.

Este processo de aprendizagem e de apropriação, passa pela qualidade de comunicação, divulgação, debate e concertação entre todos os actores sociais que são etapas indispensáveis para a qualidade de uma prospectiva territorial. A comunicação não se deve limitar a uma forma de promoção e campanha das acções a implementar, mas deve ser feita de uma forma interactiva para favorecer a concertação e debate público. O êxito de uma abordagem prospectiva passa por ultrapassar os constrangimentos e dificuldades com que se está confrontado, pela



confiança mútua, pela capacidade de envolvimento e apropriação por parte dos diversos actores.

A tomada de consciência das tendências de evolução, das rupturas possíveis, das fragilidades e potencialidades dos fenómenos emergentes, contribui para uma construção colectiva das representações do território e permite inflectir as tendências, desenhando o caminho desejado. Como afirma Delamarre (2002: 52):

“Concede-lhes uma maior lucidez, uma melhor compreensão da situação do território, dos seus desafios, das margens de manobra possíveis. Estão em melhores condições de posicionar o território de uma forma estratégica, relativamente à sua envolvente – na medida em que avaliaram as interdependências internas e externas –, de colocar as diversas hipóteses, determinar os futuros desejáveis e possíveis, de elaborar as estratégias coerentes.”

Há que ter presente, como se referiu, o papel do *actor/cliente*, salvaguardando a independência dos responsáveis pela implementação de uma metodologia com estas características, o que implica uma definição clara de atribuições e competências num processo de tomada de decisão colectiva, vontade política de implementar uma metodologia com estas características.

O rigor metodológico é uma exigência para o sucesso de uma abordagem prospectiva, a interdisciplinaridade dos elementos da equipa, a sua organização e capacidade mobilizadora, de diálogo, de conciliar as estratégias dos diversos actores com a estratégia delineada para o território.

## 5. Conclusão

Quaisquer que sejam os seus resultados e as alterações produzidas num dado território, a abordagem prospectiva, apesar dos entraves e limitações assinalados, faz sempre um apelo à exigência de participação dos diversos actores sociais

contribuindo para um espírito de confiança, de pertença e responsabilidade colectiva pelo seu próprio território. Daí que uma prospectiva territorial e um planeamento participado sejam duas faces da mesma moeda, ou seja, é um processo de aprendizagem colectiva, quer pelo aumento da capacidade reflexiva dos actores quer pelas mudanças induzidas resultantes quer do conteúdo, quer do próprio processo de análise.

Os responsáveis locais através de um exercício prospectivo e através de uma atitude pró-activa, contribuem para uma maior autonomia e maturidade do sistema de acção, fazendo face às contrariedades que se lhes apresentam. O exercício de prospectiva contribui assim para a aprendizagem de uma cultura democrática, participativa já que, na sociedade moderna, uma decisão não pode sustentar-se unicamente na decisão política e/ou sobre considerações tecnocráticas, mesmo que bem fundamentadas. Formam-se redes, favorecem-se as trocas e a circulação de ideias, a prospectiva contribui para uma maior celeridade na resolução dos conflitos e desafios que se colocam a um dado território, pode e deve mesmo contribuir para uma alteração na forma de funcionamento e cultura das instituições.

Nesse sentido, a prospectiva territorial contribui para dinamizar a sociedade local, para o desenvolvimento da criatividade sendo um desafio ao desenvolvimento, não apenas económico mas também social e cultural do território. O objectivo, como já se referiu, não é apenas encontrar consensos mas também identificar as divergências, que podem resultar ou não em conflitos devendo estas constituir a base de negociação face ao futuro desejável.

Numa abordagem prospectiva territorial está implícita a discussão e a participação dos actores na concepção do diagnóstico e no levantamento dos constrangimentos e potencialidades existentes no território sendo uma forma de incentivo à negociação e ao debate público e um instrumento de democracia participativa. Os exercícios de prospectiva, participam na reorganização do território e na construção de novas formas de cidadania local e de processos de participação e decisão pública.

A prospectiva territorial, inscreve-se pois num movimento de fundo, o da emergência de uma democracia participativa que contribui para novas formas de governança associando-se às profundas mudanças culturais e renovação de mentalidades da nossa era. O mais importante não é o fim em si mas um percurso colectivo que associa num processo interactivo pensamento e acção. A metodologia prospectiva no planeamento territorial contribui para a tomada de decisão dos diversos actores e para o aperfeiçoamento de instrumentos e métodos para alargar o seu horizonte.

No quadro de uma mudança de paradigma, a prospectiva, como um processo que se apoia nas redes e interacções dos actores, contribui para alterar as representações colectivas do território e do seu meio envolvente. A prospectiva aparece assim não apenas como um processo de reflexão, mas também como um processo de acção.

Segundo Godet (1993a), a prospectiva é uma "reflexão para a acção e antifatalidade", tendo por base sete ideias-chave: orientar a acção presente à luz do futuro; explorar os futuros múltiplos e incertos; adoptar uma visão global e sistémica; ter em conta as variáveis qualitativas e as estratégias dos actores; a informação e a previsão não são neutras; optar pelo pluralismo e complementaridade de abordagens; pôr em causa as ideias preconcebidas.



PARTE III | O MÉTODO DOS CENÁRIOS: INSTRUMENTOS DE  
ANÁLISE



## A Análise Estrutural

A *Análise Estrutural* é a segunda fase da *construção da base* do Método dos Cenários de Michel Godet.<sup>1</sup> O seu objectivo geral é ajudar a descortinar “a estrutura das relações entre as variáveis qualitativas [...] que caracterizam o sistema” (Godet, 1993a). Em particular, a *Análise Estrutural* visa:

- (a) destacar os “efeitos escondidos” e decompor o sistema em grupos de variáveis;
- (b) detectar as variáveis-chave do sistema;
- (c) ajudar uma equipa, normalmente heterogénea em termos de interesses e competências, se não mesmo ideologicamente, a ter uma visão sistémica e comum do problema em estudo;
- (d) servir de controlo para análises espontâneas propostas por determinados grupos com tendência para privilegiar factores “emblemáticos”.

Como se referiu a *Análise Estrutural*, tem por base a teoria dos grafos e a investigação operacional, sendo um dos instrumentos mais utilizados em prospectiva, mesmo que utilizada isoladamente e não como uma das etapas do Método dos Cenários.

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste capítulo foi publicada como documento de trabalho (Caldas, Perestrelo, 1998)

Nas páginas que se seguem é feita uma apresentação crítica do método de Análise Estrutural designado MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados de Multiplicação Aplicada a uma Classificação) (Godet, 1993a) e são apresentados dois procedimentos de determinação dos efeitos indirectos das variáveis, alternativos a este método. Por último propõe-se um método de “Decomposição Matricial” que permite detectar subsistemas e identificar o papel de cada variável nestes subsistemas.

## 1. O método MICMAC

O método proposto por Godet parte da identificação das variáveis relevantes e das relações entre elas (delimitação do sistema). Na prática, espera-se que o grupo de trabalho comece por seleccionar um conjunto de variáveis que influenciam o sistema (a partir de um diagnóstico mais ou menos sofisticado) e que preencha uma matriz quadrada que descreva as relações directas entre estas variáveis. Esta matriz, designada Matriz de Análise Estrutural, tem tantas linhas e colunas quantas as variáveis identificadas, sendo o elemento genérico  $a_{ij}$  ocupado por um 1, caso a variável  $i$  influencie directamente a variável  $j$ , e por um 0, caso contrário. De facto, esta matriz é a matriz de adjacência de um grafo (grafo de influências) em que os nodos correspondem às variáveis e os arcos à relação de influência directa entre as variáveis.<sup>2</sup> A experiência acumulada com os trabalhos desenvolvidos no âmbito dos Centros de Estudo do ISCTE (ver bibliografia) mostra que as principais dificuldades nesta fase da análise estrutural residem habitualmente:

- na definição do conteúdo das variáveis: a deficiente especificação da variável pode levar a hesitações no preenchimento da matriz;
- no duplo sentido de algumas variáveis: por exemplo, duas variáveis como “política monetária” e “inflação” podem estar relacionadas, mas a existência de relação depende do “sinal” da política monetária. Nestes casos pode ser preferível redefinir a variável desdobrando-a

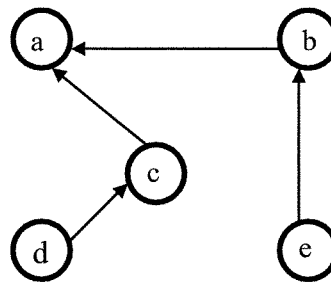


em duas (“política monetária expansionista” e “política monetária restritiva”);

- na distinção entre efeitos directos e indirectos entre variáveis;
- na morosidade do procedimento de preenchimento da matriz.

**Exemplo 5.1**

Suponhamos que existem 5 variáveis relacionadas da forma descrita pelo seguinte grafo de influências:



Neste caso a matriz de análise estrutural teria a seguinte configuração:

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix}$$

Para a análise do sistema representado na matriz de análise estrutural Godet propõe um método, designado MICMAC, que tem como objectivos determinar as relações indirectas entre as variáveis e classificá-las segundo uma tipologia baseada no seu grau de motricidade e dependência.

<sup>2</sup> Como adiante se verá esta matriz pode também ser preenchida numa escala 0-3 segundo a intensidade da influência de uma variável sobre outra.

### 1.1 Motricidade e dependência directas

A motricidade directa de uma variável (no caso de uma matriz de análise estrutural 0-1) é uma medida da influência dessa variável sobre o conjunto do sistema dada pelo número de variáveis que essa variável influencia (soma em linha da matriz  $A$ ). A dependência directa de uma variável é uma medida da dependência de uma variável relativamente ao conjunto do sistema dada pelo número de variáveis que a influenciam (soma em coluna da matriz  $A$ ). O grau de motricidade (dependência) de uma variável é dado pela posição que ocupa na sequência ordenada das variáveis segundo a sua motricidade (dependência).

#### Exemplo 5.2

Dada a matriz de análise estrutural:

$$A = \begin{array}{ccccc|c} & a & b & c & d & e & & \\ \hline & 0 & 1 & 1 & 1 & 0 & 3 & a \\ & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 1 & b \\ & 0 & 1 & 0 & 0 & 1 & 2 & c \\ & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 1 & d \\ & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 1 & e \\ \hline & 0 & 2 & 2 & 3 & 1 & & \end{array}$$

A motricidade directa das variáveis (por ordem decrescente) seria: 3 ( $a$ ), 2 ( $c$ ), 1 ( $b$ ), 1 ( $d$ ), 1 ( $e$ ). O grau de motricidade da variável  $a$  seria 1, da variável  $c$ , 2, e assim sucessivamente. A dependência directa (por ordem também decrescente) seria: 3 ( $d$ ), 2 ( $b$ ), 2 ( $c$ ), 1 ( $e$ ), 0 ( $a$ ). O grau de dependência da variável  $d$  seria 1, da variável  $b$ , 2, etc.

### 1.2 Motricidade e dependência indirectas

Mas o objectivo fundamental do método MICMAC é determinar as relações indirectas<sup>3</sup> entre as variáveis revelando deste modo “efeitos escondidos” que não são imediata-

---

<sup>3</sup> Diz-se que existe uma relação indirecta entre um par de variáveis ( $i, j$ ) se no grafo de influências existir um caminho entre o nodo  $i$  e o nodo  $j$ .

mente perceptíveis na matriz de análise estrutural. De facto, uma variável pouco motriz (ou pouco dependente) do ponto de vista das relações directas pode ser muito motriz (ou dependente) do ponto de vista das relações indirectas - a sua influência real no sistema (ou a sua dependência) pode ser muito superior à revelada pela análise das relações directas.

O procedimento de detecção das relações indirectas do método MICMAC baseia-se na seguinte ideia:

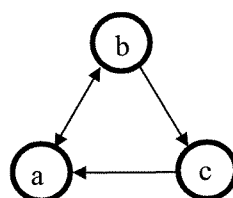
- a multiplicação da matriz  $A$  por si mesma permite identificar os caminhos de comprimento 2 entre pares de nodos (na matriz  $A^2=A \times A$  o elemento genérico  $a^2_{ij}$  será igual ao número de caminhos de comprimento 2 existentes entre os nodos  $i$  e  $j$  do grafo de influências; se fizermos  $A^3=A \times A^2$ , obtêm-se os caminhos de comprimento 3, e assim sucessivamente);
- pressupondo que a motricidade indirecta de uma variável é tanto maior quanto maior o número de caminhos (relações indirectas) que têm origem nessa variável e que, inversamente, a dependência de uma variável é proporcional ao número de caminhos que têm como destino essa variável, poder-se-ia tomar como medida da motricidade indirecta das variáveis a soma em linha de uma matriz  $A^n$  e como medida da dependência a sua soma em coluna;
- o grau de motricidade (dependência) de uma variável seria então dado pelo lugar ocupado por essa variável na sequência resultante da ordenação das variáveis por ordem decrescente dos somatórios em linha (coluna) da matriz  $A^n$ .

O número de vezes que o produto matricial tem de ser efectuado (o expoente  $n$  da matriz  $A$ ), segundo Godet, não tem, normalmente, que ser muito elevado dado que a ordenação para  $n$  tende a ser igual à ordenação obtida para  $n-1$  para valores de  $n$  baixos ("em geral a partir da potência 4 ou 5").

O exemplo apresentado por Godet (1997b:138) é esclarecedor:

**Exemplo 5.3**

Consideremos as relações directas representadas pelo seguinte grafo:



a que corresponde a seguinte matriz:

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 \\ 1 & 0 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 1 \text{ a} \\ 2 \text{ b} \\ 1 \text{ c} \end{matrix}$$

Teríamos:

$$A^2 = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \end{matrix} & \begin{bmatrix} 1 & 0 & 1 \\ 1 & 1 & 0 \\ 0 & 1 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 2 \text{ a} \\ 2 \text{ b} \\ 1 \text{ c} \end{matrix}$$

Na matriz  $A^2$  podem ler-se os caminhos de comprimento 2 existentes no grafo. De facto:  $\alpha^2_{11}=1$  e existe um caminho a-b-a no grafo;  $\alpha^2_{13}=1$  e existe um caminho a-b-c. É fácil igualmente constatar a existência de caminhos de comprimento 2 correspondentes aos restantes elementos unitários da matriz:  $\alpha^2_{21}$ ,  $\alpha^2_{22}$ , e  $\alpha^2_{32}$ .

Pré-multiplicando  $A^2$  por  $A$  obtemos  $A^3$ , onde, como se constata facilmente, os elementos unitários assinalam a existência de caminhos de comprimento 3 entre dois nodos.

$$\begin{array}{ccc}
 \begin{array}{c} a \quad b \quad c \\
 A^3 = \begin{bmatrix} 1 & 1 & 0 \\ 1 & 1 & 1 \\ 1 & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 2 \text{ a} \\ 3 \text{ b} \\ 2 \text{ c} \end{array} \\
 3 \quad 2 \quad 2
 \end{array} &
 \begin{array}{c} a \quad b \quad c \\
 A^4 = \begin{bmatrix} 1 & 1 & 1 \\ 2 & 1 & 1 \\ 1 & 1 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 3 \text{ a} \\ 4 \text{ b} \\ 2 \text{ c} \end{array} \\
 4 \quad 3 \quad 2
 \end{array} &
 \begin{array}{c} a \quad b \quad c \\
 A^5 = \begin{bmatrix} 2 & 1 & 1 \\ 2 & 2 & 1 \\ 1 & 1 & 1 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 4 \text{ a} \\ 5 \text{ b} \\ 3 \text{ c} \end{array} \\
 5 \quad 4 \quad 3
 \end{array}
 \end{array}$$

Neste exemplo, a ordenação das variáveis por ordem decrescente do somatório em linha e em coluna, que exprime, de acordo com este método, o grau de motricidade e dependência indirectas das variáveis, estabiliza a partir da matriz de ordem 4.

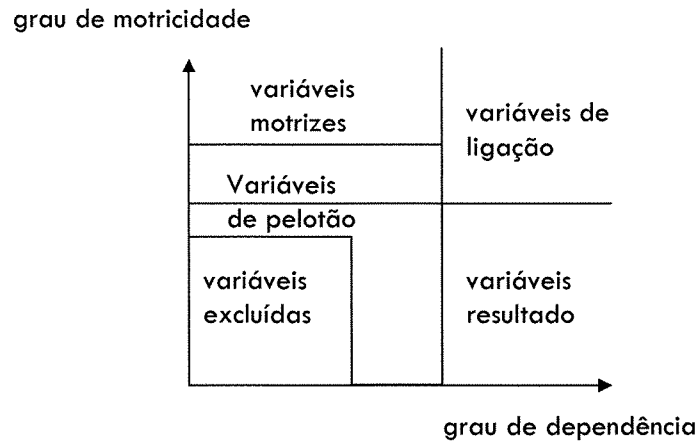
### 1.3 Tipologia de classificação das variáveis

A tipologia proposta por Godet é a seguinte:

- (a) variáveis motrizes - variáveis muito motrizes e pouco dependentes (influenciam a dinâmica do sistema, mas são pouco condicionadas por ele);
- (b) variáveis de ligação - variáveis muito motrizes e muito dependentes (ocupam uma posição de charneira: sendo objecto de fortes influências, propagam essas influências ao conjunto do sistema);
- (c) variáveis resultado - variáveis pouco motrizes e muito dependentes (são muito condicionadas pela dinâmica do sistema e exercem pouca influência sobre ele);
- (d) variáveis excluídas: variáveis pouco motrizes e pouco dependentes (têm um papel pouco relevante);
- (e) variáveis de pelotão: variáveis medianamente motrizes e dependentes (ocupam uma posição intermédia, difícil de caracterizar).

Utilizando um referencial cartesiano para representar esta partição do espaço motricidade e dependência, teríamos:

**Figura 5.1** Plano de motricidade/dependência



Godet considera que as variáveis de ligação são as variáveis-chave do sistema, aquelas em que as atenções se devem centrar (Godet, 1997b: 143). De facto, estas variáveis, sendo muito dependentes e muito motrizes, têm um papel fundamental no sistema: transmitem a influência das variáveis mais motrizes às variáveis dependentes. No entanto, detectar onde reside a chave da dinâmica do sistema (as variáveis que condicionam a sua dinâmica) dificilmente se pode cingir a análise às variáveis de ligação, há que dar igualmente uma atenção particular às variáveis motrizes.

Dado que existe uma distinção entre motricidade e dependência directas e indirectas existe uma classificação das variáveis segundo os efeitos directos e uma outra segundo os efeitos indirectos. A comparação entre o grau de motricidade (dependência) directo e o grau de motricidade (dependência) indirecto, e entre os dois tipos de classificação, pode revelar alterações no posicionamento das variáveis decorrentes dos efeitos indirectos, cuja percepção pode ser importante.

#### **1.4 Quantificação da relação de influência**

A influência de uma variável sobre outra pode ser mais ou menos forte, mas o preenchimento da matriz de análise estrutural com 0s e 1s não permite captar este aspecto da realidade. Godet admite, no entanto, em resposta a esta objecção, que a matriz de análise estrutural seja preenchida numa escala 0-3 conforme a influência de

uma variável sobre outra é nula, fraca, média ou forte. Admite ainda, neste caso, que os procedimentos de determinação da motricidade directa e indirecta e a tipologia de classificação das variáveis se mantêm, embora seja evidente que as interpretações de “motricidade” e de “dependência”, válidas para o caso de matrizes 0-1, deixam de o ser neste caso.

## 2. Algumas limitações do método MICMAC

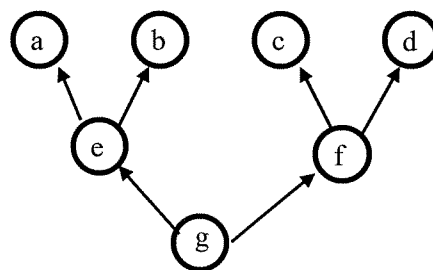
Este método de determinação das relações indirectas suscita algumas objecções que se podem apresentar através de exemplos.

### 2.1 Indeterminação da motricidade e dependência indirectas

O primeiro problema é o da *indeterminação da motricidade e dependência indirectas*. Caso o grafo de influências contenha certos tipos de estrutura isenta de circuitos, o procedimento MICMAC pode ser inconclusivo quanto à motricidade e à dependência indirectas das variáveis aí representadas.

#### Exemplo 5.4

No caso do grafo:



o resultado do procedimento MICMAC conduziria a uma indeterminação. Sendo  $A$  a matriz de análise estrutural correspondente a esta arborescência temos:

$$\begin{array}{c}
 \begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{c}
 A = \begin{bmatrix}
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 1 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 1 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 1 & 0 & 0 \\
 1 & 1 & 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 0
 \end{bmatrix}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{c}
 A^2 = \begin{bmatrix}
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 1 & 1 & 1 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0
 \end{bmatrix}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{c}
 A^3 = \begin{bmatrix}
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0
 \end{bmatrix}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{c}
 A^4 = \begin{bmatrix}
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\
 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0
 \end{bmatrix}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}$$

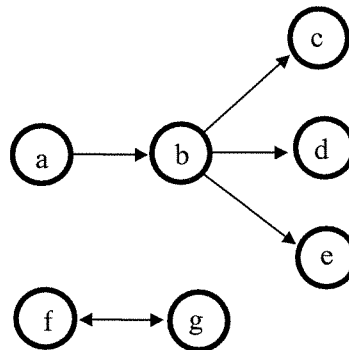
Isto é, chegados à matriz  $A^4$ , onde o procedimento termina, a motricidade e a dependência são indeterminadas.

## 2.2 Sobrevalorização da retroacção (feedback)

O segundo problema é o da *sobrevalorização da retroacção (feedback)*. Se além destas estruturas sem circuitos existir um pequeno circuito independente, o procedimento MICMAC sobrevaloriza as variáveis que integram o circuito, tornando-as, artificialmente, mais motrizes e dependentes.



**Exemplo 5.5**



Neste caso, não hesitaríamos em afirmar que a variável *a* é a mais motriz do ponto de vista das relações indirectas. No entanto se aplicarmos o método MICMAC temos:

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f & g \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 1 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 1 \\ 3 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 1 \\ 1 \end{matrix} \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix}$$

$$A^2 = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f & g \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 0 & 1 & 1 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 3 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 1 \\ 1 \end{matrix} \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix}$$

$$A^3 = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f & g \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 1 \\ 1 \end{matrix} \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix}$$

$$A^4 = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f & g \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 1 \\ 1 \end{matrix} \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix}$$

pelos que *f* e *g* seriam as variáveis indirectamente mais motrizes e também mais dependentes.

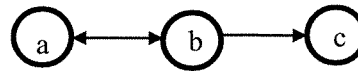
Em geral sempre que existam circuitos no grafo, os nodos (as variáveis) que integram esses circuitos tenderão, com o método MICMAC, a ser promovidas na hierarquia da

motricidade e da dependência. Dir-se-á que, deste modo, o método tem em conta os efeitos de retroação. No entanto, quando os efeitos de retroação estão confinados a pequenos subsistemas isolados, como no caso que serviu de exemplo, o procedimento MICMAC conduz a uma sobrevalorização injustificável da influência (dependência) das variáveis destes subsistemas relativamente ao resto do sistema.

### 2.3 Ausência de estabilidade

O terceiro problema é o da *ausência de estabilidade*. Se bem que na prática muitas vezes “as classificações em linha e em coluna se tornem estáveis a partir de certa ordem” (Godet, 1997b: 139) isto nem sempre é verdadeiro. Basta que exista no grafo um subsistema com uma configuração:

#### Exemplo 5.6



para que a estabilidade nunca se verifique. De facto, com:

$$\begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} a & b & c \\ A = \begin{bmatrix} 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 1 \ a \\ 2 \ b \\ 0 \ c \end{array} \\ 1 \ 1 \ 1 \end{array} &
 \begin{array}{ccc} a & b & c \\ A^2 = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 2 \ a \\ 1 \ b \\ 0 \ c \end{array} \\ 1 \ 1 \ 1 \end{array} &
 \begin{array}{ccc} a & b & c \\ A^3 = \begin{bmatrix} 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 1 \ a \\ 2 \ b \\ 0 \ c \end{array} \\ 1 \ 1 \ 1 \end{array} \\
 \\
 \begin{array}{ccc} a & b & c \\ A^4 = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 2 \ a \\ 1 \ b \\ 0 \ c \end{array} \\ 1 \ 1 \ 1 \end{array} &
 \begin{array}{ccc} a & b & c \\ A^5 = \begin{bmatrix} 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{array}{l} 1 \ a \\ 2 \ b \\ 0 \ c \end{array} \\ 1 \ 1 \ 1 \end{array}
 \end{array}$$

é fácil ver que a variável *a* ocupará o primeiro lugar da ordenação pelo somatório em linha nas matrizes de ordem par e a variável *b* ocupará este lugar nas matrizes de ordem ímpar.

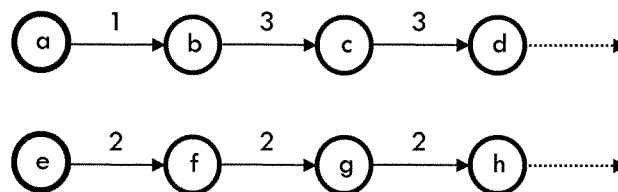
## 2.4 Efeitos multiplicativos

O quarto problema identificado decorre dos *efeitos multiplicativos*. Como acima foi referido, Godet admite a possibilidade de quantificar a intensidade das relações utilizando inteiros 0, 1, 2, 3 no preenchimento da matriz de análise estrutural. Com esta quantificação da intensidade das relações, a soma dos elementos da linha  $i$  da matriz  $A$  (motricidade directa da variável  $i$ ) pode ser interpretada facilmente como uma medida da influência directa total que a variável  $i$  exerce sobre as outras variáveis, e a soma dos elementos da coluna  $j$  (dependência directa da variável  $i$ ) como uma medida da influência recebida pela variável  $i$ . No entanto, no caso das influências indirectas, quer o elemento genérico  $a^{n_{ij}}$ , quer os respectivos somatórios em linha e em coluna, deixam de poder ser interpretados em termos de número de caminhos, não existindo uma forma alternativa de interpretação clara.

Os efeitos multiplicativos resultantes da utilização de uma escala 0-3 tendem a amplificar artificialmente a intensidade das relações indirectas e agravam o problema de sobrevalorização da retroacção em pequenos circuitos, já presente quando se utiliza uma escala 0-1.

### Exemplo 5.7

Consideremos um grafo de relações directas contendo os seguintes subgrafos:

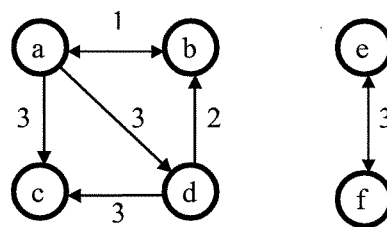


Se a influência de  $a$  sobre  $b$  é 1, seria de admitir que a influência indirecta de  $a$  sobre  $c$  e  $d$  fosse, no máximo, também 1, e que a influência indirecta de  $e$  sobre  $h$  fosse 2, e portanto a motricidade de  $e$  superior à de  $a$ . No entanto, a aplicação do procedimento MICMAC tornaria  $a$  mais motriz do que  $e$ . Na matriz  $A^3$ , a motricidade

indirecta de *a* seria quantificada com 9 enquanto a de *e* seria com 8. Dir-se-á que não é de excluir a possibilidade de efeitos de ampliação das influências (o fraco efeito de *a* sobre *b* seria amplificado pelo forte efeito de *b* sobre *c* e de *c* sobre *d*). No entanto, se não é de excluir esta possibilidade, mais dificilmente se aceitará a sua generalização.

### Exemplo 5.8

Dado um sistema como:



em que entre as variáveis *a*, *b*, *c* e *d* existem múltiplas relações de interdependência directas e indirectas, o procedimento MICMAC faria surgir as variáveis *e* e *f* como fortemente motrizes e dependentes em detrimento das que integram o subsistema de maior dimensão, como se pode ver na matriz correspondente ao momento em que o procedimento termina:

$$A^7 = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \end{matrix} & \begin{bmatrix} 18 & 109 & 219 & 111 & 0 & 0 \\ 37 & 18 & 45 & 36 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 24 & 74 & 114 & 6 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 2187 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 2187 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 457 a \\ 136 b \\ 0 c \\ 218 d \\ 2187 e \\ 2187 f \end{matrix}$$

79 201 378 153 2187 2187

## 2.5 Separação entre efeitos directos e indirectos

Acresce, por último, que o método MICMAC separa totalmente os efeitos directos dos indirectos. Uma variável pode ter fortes efeitos directos e fracos efeitos indirectos e de certo modo o método permite identificar estas situações. Isso é interessante já que acrescenta alguma informação aos dados iniciais. No entanto, esta distinção conduz a dois tipos de classificação das variáveis (classificação segundo os efeitos directos e classificação segundo os efeitos indirectos) que podem ser contraditórias. Nesse caso, é difícil ajuizar a importância e o papel que as variáveis desempenham no sistema. Mais interessante do que separar efeitos directos de indirectos seria obter efeitos globais (directos e indirectos). A comparação dos efeitos directos com os efeitos globais continuaria a permitir detectar os “efeitos escondidos” das variáveis e a classificação segundo os efeitos globais proporcionaria uma definição inequívoca acerca do papel e do posicionamento relativo das variáveis no sistema.

## 2.6 As consequências

Face aos problemas identificados no procedimento MICMAC (indeterminação, sobrevalorização da retroacção, ausência de estabilidade, efeitos multiplicativos e separação entre efeitos directos e indirectos), poder-se-ia contra-argumentar que dizem respeito a “situações perversas”, casos extremos, artificialmente construídos, sem relevância prática. No entanto, é muito improvável que na maioria dos grafos de influências correspondentes a sistemas “reais” não estejam presentes as condições que os originam – circuitos, ou estruturas isentas de circuitos que geram situações de indeterminação.

Assim, embora a ausência de estabilidade e a separação entre efeitos directos e indirectos se possam considerar limitações relativamente pouco importantes, já os restantes problemas exigem uma consideração atenta. Eles existem quando a matriz de análise estrutural é do tipo 0-1 e agravam-se quando a escala é 0-3. Neste último caso os efeitos multiplicativos e a generalização da retroacção positiva têm como consequência uma forte distorção dos resultados. Justifica-se, portanto, procurar um

procedimento alternativo ao MICMAC para a determinação das relações directas e indirectas.

### 3. Conceitos de influência indirecta e procedimentos de determinação alternativos

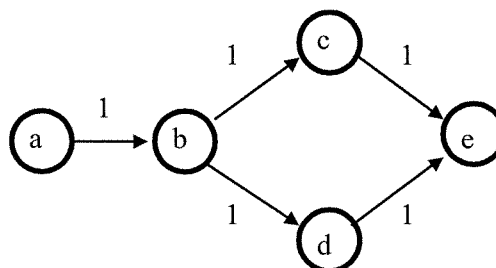
Como se verá, não é fácil chegar a um conceito de influência indirecta e a um procedimento de determinação alternativo ao MICMAC isento de problemas. Uma primeira possibilidade seria encarar a influência entre qualquer par de nodos como um fluxo entre esses nodos.

#### 3.1 Influência indirecta como “Fluxo Máximo” entre pares de nodos de um grafo

Uma primeira possibilidade é considerar que a influência indirecta de uma variável  $i$  sobre qualquer outra variável  $j$  é dada pelo fluxo entre o nodo  $i$  e  $j$  no grafo de influências (com capacidades nos arcos 0/1 ou numa escala 1-3 segundo a intensidade da influência).

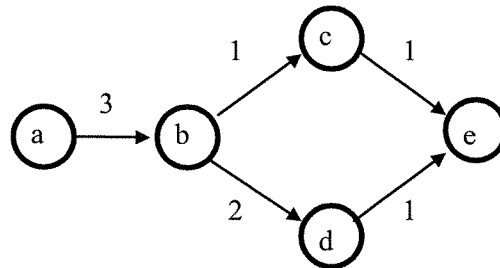
##### Exemplo 5.9

Dado um grafo:



a influência indirecta de  $a$  sobre  $c$ ,  $d$  e  $e$  seria quantificada com 1 (o fluxo máximo entre os nodos  $a$  e  $c$ ,  $a$  e  $d$  e  $a$  e  $e$ ).

Quantificando as influências segundo a intensidade teríamos, por exemplo, um grafo:



Neste caso, a influência indirecta de *a* sobre *c* seria 1 (fluxo máximo entre *a* e *c*), a de *a* sobre *d* seria 2 e a de *a* sobre *e*, 2.

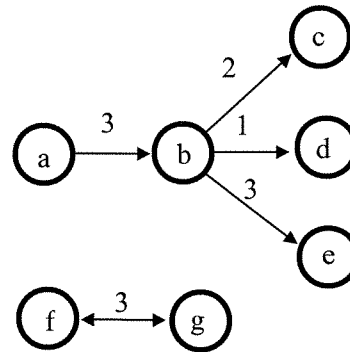
### 3.2 Determinação da influência directa e indirecta como problema de “Fluxo Máximo”

Se determinarmos o fluxo máximo entre todos os pares  $(i, j)$  de nodos (com  $i \neq j$ ) no grafo, obtém-se uma matriz de influências globais (directas e indirectas). Uma vez que existem algoritmos que determinam o fluxo máximo entre pares de nodos em pouco tempo de computação (ver, por exemplo, Syslo, 1983) a iteração do procedimento para todos os pares de nodos é viável mesmo para matrizes de análise estrutural de dimensão razoável.

Note-se que no caso de uma matriz de análise estrutural 0-1 este procedimento permite definir claramente a motricidade e a dependência globais de uma variável: a motricidade global é dada pelo número de variáveis que essa variável influencia (directa ou indirectamente) e a dependência global de uma variável pelo número de variáveis que a influenciam (directa ou indirectamente). No caso de uma matriz preenchida com inteiros na escala 0-3 as definições não são tão claras: a motricidade global é a soma dos fluxos máximos entre uma variável e todas as outras e a dependência global a soma dos fluxos máximos entre todas as variáveis e ela própria.

### Exemplo 5.10

Dado por exemplo o grafo:



a matriz de influências directas e indirectas correspondente seria:

$$A = \begin{matrix} & \begin{matrix} a & b & c & d & e & f & g \end{matrix} \\ \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} & \begin{bmatrix} 0 & 3 & 2 & 1 & 3 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 2 & 1 & 3 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 3 & 3 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 3 & 0 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} 9 \\ 6 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 3 \\ 3 \end{matrix} \begin{matrix} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{matrix} \\
 \begin{matrix} 0 & 3 & 4 & 2 & 6 & 3 & 3 \end{matrix}$$

Considerando o somatório em linha como medida da motricidade das variáveis e o somatório em coluna como medida da dependência teríamos quanto ao grau de motricidade a seguinte ordenação:  $a, b, f, g, c, d, e$ ; e quanto ao grau de dependência:  $e, c, f, g, b, d, a$ .

### 3.3 Problemas com o conceito de influência indirecta como fluxo entre pares de nodos

Apesar deste conceito de influência indirecta permitir contornar os problemas identificados no procedimento MICMAC, aproximando-se de um conceito “natural” de medida da influência global das variáveis, há (pelo menos) duas objecções que podem ser suscitadas:

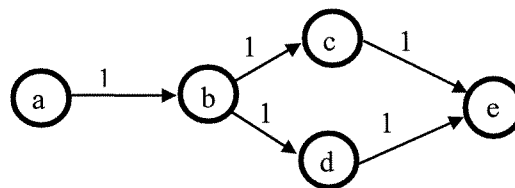


- anula eventuais efeitos de retroacção;
- não considera efeitos de propagação de influência.

A primeira objecção é clara. Não constitui um argumento definitivo contra este conceito de medida de influência indirecta mas é uma limitação de que se deve ter consciência. A segunda exige uma explicação mais detalhada.

Consideremos, por exemplo, o seguinte grafo de influências:

**Exemplo 5.11**



Segundo este conceito a medida de influência indirecta de *a* sobre *e* é 1. No entanto, poderíamos considerar, em alternativa, que quando *b* é activado pela influência de *a*, propaga a sua influência em duas direcções activando *c* e *d* (propagando a influência recebida), o que resulta numa influência final sobre *e* superior à exercida por *a*.

### 3.4 Influência indirecta como “Propagação de Efeitos”

Um segundo conceito alternativo de medida de influência indirecta procura dar resposta a estas objecções. Se no grafo de influências os pesos associados aos arcos forem números reais no intervalo  $[0,1]$ , a matriz  $A^2$  pode ser interpretada como a matriz de influência indirecta entre nodos separados por caminhos de comprimento 2, a matriz  $A^3$  como a matriz de influência indirecta entre nodos separados por caminhos de comprimento 3 e assim sucessivamente.

Por outro lado, a soma  $A+A^2+A^3+\dots+A^n$  exprime as influências globais (directas e indirectas) entre todos os pares de variáveis até às influências transmitidas ao longo de caminhos de comprimento  $n$ .

Se a norma da matriz  $A$  (definindo como norma a maior soma em linha da matriz) for menor do que a unidade, demonstra-se que à medida que  $n$  tende para infinito os elementos da matriz  $A^n$  tendem para 0 (Tucker, 1993: 195 e 357) pelo que existe uma ordem a partir da qual as influências indirectas são desprezíveis.

Se a matriz  $A$  for obtida da normalização da matriz de análise estrutural inicial feita através da divisão de todos os elementos da matriz pelo máximo da soma em linha adicionado de um pequeno  $\varepsilon$ , é garantido que a norma de  $A$  é menor do que a unidade. Deste modo os efeitos globais incorporam a retroacção (embora se assuma que a retroacção é sempre negativa), assim como os efeitos de propagação (embora se assuma a sua dissipação progressiva à medida que aumenta a distância entre as variáveis).

### **3.5 Determinação da influência directa e indirecta como somatório de efeitos propagados**

Do ponto de vista computacional a determinação da influência global segundo este conceito é extremamente simples. Basta proceder a uma série de multiplicações matriciais e à adição sequencial das matrizes obtidas. O critério de paragem do procedimento pode, por exemplo, consistir em somar todos os elementos de cada matriz  $A^n$  e comparar este somatório,  $\Sigma$ , com o valor,  $\varepsilon$ , pré-definido, terminando o procedimento quando  $\Sigma < \varepsilon$ .

**Exemplo 5.12**

A matriz de análise estrutural correspondente ao grafo apresentado no exemplo 5.10 é:

$$\begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{l} \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \end{array} & \begin{bmatrix} 0 & 3 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 2 & 1 & 3 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 3 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 3 & 0 \end{bmatrix} & \begin{array}{l} 3a \\ 6b \\ 0c \\ 0d \\ 0e \\ 3f \\ 3g \end{array}
 \end{array}$$

Fixando  $\varepsilon=0.001$  e normalizando a matriz, isto é, dividindo todos os seus elementos por  $6+0.001$ , obtém-se:

$$A = \begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{l} \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \end{array} & \begin{bmatrix} 0 & 0.4999 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0.3333 & 0.1666 & 0.4999 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0.4999 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0.4999 & 0 \end{bmatrix} & \begin{array}{l} a \\ b \\ c \\ d \\ e \\ f \\ g \end{array}
 \end{array}$$

O procedimento atrás descrito dá origem ao seguinte resultado:

$$\begin{array}{cccccccc}
 & a & b & c & d & e & f & g \\
 \begin{array}{l} \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \end{array} & \begin{bmatrix} 0 & 0.333 & 0.296 & 0.148 & 0.444 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0.222 & 0.111 & 0.333 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0.125 & 0.375 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0.375 & 0.125 \\ 0 & 0.333 & 0.518 & 0.259 & 0.777 & 0.5 & 0.5 \end{bmatrix} & \begin{array}{l} 1.221 a \\ 0.666 b \\ 0 c \\ 0 d \\ 0 e \\ 0.5 f \\ 0.5 g \end{array}
 \end{array}$$

pelo que a ordenação que se obteria quanto à motricidade seria:  $a, b, f, g, c, d, e$ ; e quanto à dependência:  $e, c, f, g, b, d, a$ ; um resultado semelhante mas não totalmente concordante com o obtido com o método anterior, na medida em que o empate na ordenação do grau de dependência das variáveis  $b, f, g$  passa a ser parcialmente resolvido com este procedimento.

### 3.6 A opção pelo melhor método

Ambos os procedimentos alternativos propostos resolvem os problemas identificados no método MICMAC: indeterminação, sobrevalorização de retroacção, ausência de estabilidade, efeitos multiplicativos e separação dos efeitos directos e indirectos.

No entanto, como se referiu o “Fluxo Máximo” cria dois novos problemas:

- não tem em conta a retroacção;
- não tem em conta a “propagação de efeitos”.

Já o procedimento “Propagação de Efeitos” resolve os problemas que o “Fluxo Máximo” deixa em aberto, embora generalize a retroacção negativa com a diluição dos efeitos propagados.

Dado que a análise estrutural tende a ser aplicada em sistemas em que o efeito das variáveis “se dilui com o tempo”, o conceito de “Propagação de Efeitos” parece fazer mais sentido do que os métodos MICMAC e “Fluxo Máximo”.

## 4. Relações potenciais

Godet considera ainda a possibilidade de ter em conta no preenchimento da matriz de análise estrutural as relações potenciais, isto é, relações “hoje inexistentes mas passíveis de se virem a tornar prováveis ou pelo menos possíveis em consequência da

evolução do sistema num futuro mais ou menos longínquo” (1993b:3). Essas relações seriam assinaladas através do preenchimento das posições correspondentes da matriz com o valor 4. Em tudo o resto o procedimento MICMAC manter-se-ia, passando apenas a existir, além das classificações directas e indirectas, uma classificação potencial. A ideia subjacente à proposta de Godet é provavelmente esta: a introdução de um valor elevado na matriz correspondente aos efeitos potenciais permitiria destacar claramente as diferenças quanto à motricidade e dependência das variáveis e portanto na classificação que resultaria da consideração dos efeitos potenciais.

No entanto, a consideração de efeitos potenciais levanta um problema mais complexo que dificilmente poderá ser resolvido da forma que Godet propõe: entre um par de variáveis A e B pode não existir qualquer efeito na ausência de uma terceira variável C com influência em A ou B e passar a existir logo que esta terceira variável é considerada. Sendo assim a consideração dos efeitos potenciais, em rigor, implica um novo preenchimento da matriz de análise estrutural que pode ser feito sem qualquer alteração da escala anteriormente utilizada. Na aplicação, que se apresenta no capítulo VII, da análise estrutural ao caso de Ourique e Almodôvar”, seguiu-se esta via.

Consideram-se as relações potenciais como relações que já estão a emergir actualmente, mas cujos efeitos sobre o sistema ainda não é possível medir. Desta forma, surgem dois sistemas: o sistema actual e o sistema potencial.

A matriz de análise estrutural do sistema actual é composta por todas as variáveis (“actuais e potenciais”), no entanto ainda não se podem medir o efeito das variáveis potenciais sobre o resto do sistema, sendo que em linha estas variáveis têm o valor zero. No entanto, pode medir-se o efeito das outras variáveis sobre as potenciais, e como tal as variáveis potenciais são preenchidas em coluna.

Quanto ao sistema potencial, preenche-se novamente a matriz de análise estrutural, estimando o efeito que as variáveis potenciais terão sobre o resto do sistema, sendo preenchida exactamente na mesma escala (0-3).

## 5. Decomposição do sistema em subsistemas

### 5.1 Decomposição da matriz de efeitos globais

A tentativa de decompor os sistemas em subsistemas, como forma de reduzir a complexidade, caracteriza toda a investigação científica. Se em muitos casos esta tentativa é levada longe de mais, ao ponto de ocultar artificialmente a complexidade que é característica da realidade em análise, no caso do método MICMAC o problema é o inverso: ignora completamente a possibilidade de decomposição que existe muitas vezes e o ganho em clareza que daí pode resultar.

Num sistema representado através de uma matriz pode ou não existir um padrão que indique a possibilidade de decomposição. O problema é que esse padrão nem sempre é imediatamente visível.

Por exemplo, dada uma matriz do tipo:

#### Exemplo 5.13

$$\begin{array}{ccccc} & 1 & 2 & 3 & 4 & 5 \\ \left[ \begin{array}{ccccc} 1 & 0 & 1 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 & 0 & 1 \\ 0 & 1 & 0 & 1 & 0 \\ 1 & 0 & 1 & 0 & 1 \end{array} \right] & \begin{array}{l} 1 \\ 2 \\ 3 \\ 4 \\ 5 \end{array} \end{array}$$

a estrutura subjacente só se revela claramente quando a ordem das linhas e das colunas é alterada:

$$\begin{array}{ccccc} & 1 & 3 & 5 & 2 & 4 \\ \left[ \begin{array}{ccccc} 1 & 1 & 1 & 0 & 0 \\ 1 & 1 & 1 & 0 & 0 \\ 1 & 1 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 1 \end{array} \right] & \begin{array}{l} 1 \\ 3 \\ 5 \\ 2 \\ 4 \end{array} \end{array}$$

tornando-se patente a existência de duas submatrizes que representam dois subsistemas.

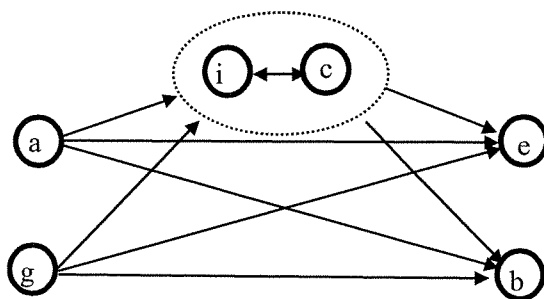
Pode portanto pensar-se em aplicar à matriz de efeitos globais um procedimento que conduza a este resultado, isto é um procedimento de “Decomposição Matricial”. Caso se verifique a presença de subsistemas o ganho em termos de compreensão do sistema é apreciável<sup>4</sup>.

Imaginemos por exemplo que o procedimento de “Decomposição Matricial” conduzia a um resultado do tipo:

**Exemplo 5.14**

e	i	c	b	d	f	a	h	j	g	
*	*	*	*	0	0	0	0	0	0	a
*	*	*	*	0	0	0	0	0	0	c
*	*	*	*	0	0	0	0	0	0	i
*	*	*	*	0	0	0	0	0	0	g
0	0	0	0	*	*	*	0	0	0	h
0	0	0	0	*	*	*	0	0	0	j
0	0	0	0	*	*	*	0	0	0	f
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	b
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	d
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	e

Podem distinguir-se aqui dois subsistemas. O primeiro, correspondente à submatriz do canto superior esquerdo e pode ser representado da seguinte forma:



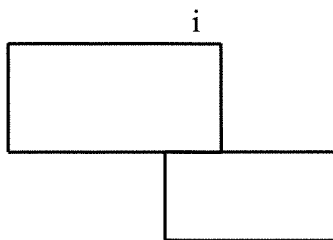
Este subsistema tem como variáveis motrizes *a* e *g*, como variáveis dependentes *e* e *b* e como variáveis de ligação *i* e *c*. O segundo

subsistema tem como variáveis matrizes  $h$  e  $i$ , como variável de ligação  $f$  e como variáveis dependentes  $d$  e  $\alpha$ . Estas variáveis já teriam certamente sido classificadas desta forma mas a classificação quanto aos efeitos globais por si só não permite relacionar a motricidade e a dependência das variáveis com subsistemas concretos.

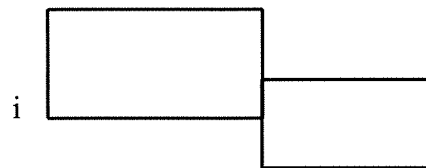
Na relação entre dois subsistemas existem três situações possíveis:

- subsistemas independentes: não têm nenhuma variável em comum;
- subsistemas articulados: têm em comum variáveis matrizes, variáveis dependentes ou variáveis de ligação;
- subsistemas encadeados: pelo menos uma variável dependente do primeiro é matriz do segundo.

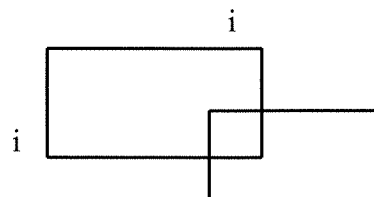
*variável  $i$  dependente em ambos:*



*variável  $i$  matriz em ambos:*



*variável  $i$  de ligação em ambos:*

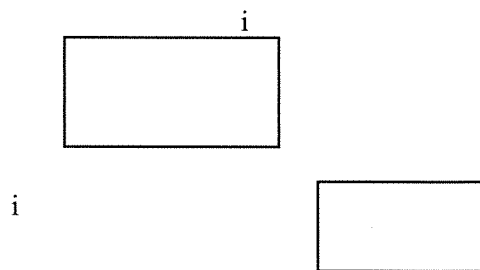


---

<sup>4</sup> Um subsistema é um subconjunto de variáveis inter-relacionadas (uma submatriz não nula).



*variável i motriz num subsistema e dependente noutro:*



A classificação das variáveis passa então a ser feita no interior de cada um dos subsistemas acrescentando-se à tipologia apresentada a categoria de *variável de charneira*: variável que articula diferentes subsistemas.

## 5.2 O procedimento de “Decomposição Matricial”

A detecção de subsistemas e de relações entre subsistemas pode ser muito útil em numerosas situações práticas. Como tal, este problema tem sido estudado em diferentes contextos (ver Lenstra e Rinnooy Kan, 1975, McCormick *et al.*, 1972 e Caldas, 1991). McCormick *et al.*, 1972 propuseram um algoritmo (*bond energy*) que permite reordenar as linhas e as colunas de forma a maximizar um critério por eles designado *medida de eficácia* (ME).<sup>5</sup> Esta medida de eficácia é a soma de todos os produtos de elementos horizontal ou verticalmente adjacentes da matriz.

Definindo o conjunto das linhas como  $R=\{1,\dots,r\}$  e o conjunto das colunas como  $S=\{1,\dots,s\}$  e dada uma permutação das linhas,  $\rho$ , e uma permutação das colunas  $\sigma$ , a ME correspondente às permutações  $\rho$  e  $\sigma$  é dada por,

$$ME(\rho, \sigma) = \sum_{j=li=1}^{s-1} \sum_{j=li=1}^r a_{i\sigma(j)} a_{i\sigma(j+1)} + \sum_{i=1}^{r-1} \sum_{j=1}^s a_{\rho(i)j} a_{\rho(i+1)j} = ME(\sigma) + ME(\rho).$$

<sup>5</sup> A “Decomposição Matricial” tem antecedentes que remontam a meados dos anos 40 (Katz 1947; Beum e Brundage, 1950; Coleman e MacRae, 1960; Hubert, 1985; 1987; Hubert e Arabie, 1989; Hubert e Schultz, 1976; Arabie, Hubert e Schleutermann, 1990) referidos em Wasserman e Faust (1994: 284-287).

A medida de eficácia global é assim a soma da medida de eficácia da permutação das linhas com a medida de eficácia da permutação das colunas e a maximização de  $ME(\sigma, \rho)$  pode ser decomposta na resolução de dois problemas separados, mas idênticos: a determinação da permutação das linhas que maximiza a medida de eficácia das linhas e a determinação da permutação que maximiza a medida de eficácia das colunas.

Dado que este é um problema de optimização complexo, a sua resolução em tempo de computação aceitável para matrizes com a dimensão habitual das de análise estrutural só é possível através de heurísticas, obtendo-se deste modo soluções de “boa” qualidade mas sem garantia de optimalidade. Os resultados que se apresentam, nos casos de aplicação a Ourique e Almodôvar e à “Baixa Pombalina” (ver capítulos VII e IX), foram obtidos com a utilização de um algoritmo genético.

## 6. Conclusão

Embora a concepção geral da análise estrutural elaborada por Godet seja de grande utilidade, particularmente a representação das relações entre variáveis na matriz de análise estrutural e os conceitos de motricidade e de dependência com a correspondente tipologia de classificação, existem alguns problemas relativamente ao procedimento MICMAC de determinação das relações indirectas. As propostas metodológicas apresentadas neste capítulo representam portanto um contributo para o aperfeiçoamento da análise estrutural. Apesar de nenhum dos procedimentos alternativos apresentados constituir uma solução definitiva, o procedimento “*Propagação de Efeitos*” parece preferível à proposta original. Por outro lado, a *decomposição do sistema*, quando possível, acrescenta elementos importantes para a análise, enriquecendo-a.

# Capítulo VI

---

## A Análise da Estratégia de Actores

A *Estratégia de Actores* é a última fase da *construção da base* do Método dos Cenários, podendo basear-se em diferentes métodos desenvolvidos ao longo dos anos 80, nomeadamente o “tabuleiro dos poderes” e o MACTOR.<sup>1</sup>

O “tabuleiro dos poderes” concebido por Ténière-Buchot (Ténière-Buchot, 1989) inspira-se no jogo de xadrez. As diferentes categorias de variáveis (resultantes da análise estrutural) correspondem a diferentes actores, representados por diferentes peças do tabuleiro, cada qual com uma função bem determinada e características de evolução próprias. No entanto, este método não é de fácil apropriação. Fabrice Roubelat alerta para a dificuldade de um exercício deste tipo, o qual exige uma grande maturidade por parte de quem preenche o quadro (Hatem, 1993).

O MACTOR (*Método ACTores, Objectivos; Relações de força*), inspirado na teoria dos jogos e na análise sociológica das organizações, foi apresentado em 1990 por Michel Godet (Godet, 1993a) e sua equipa, que inclui nomeadamente François Bourse e Francis Meunier. Este método é um excelente instrumento que permite simplificar e organizar a informação de uma forma sistemática e apropriável pelos actores.

---

<sup>1</sup> Uma parte substancial deste capítulo foi publicada como documento de trabalho (Perestrelo, Caldas, 2000)

Neste capítulo apresentam-se sumariamente os principais elementos do método MACTOR tal como foi concebido pela equipa de Godet e propõem-se alguns desenvolvimentos, nomeadamente:

- (a) a utilização da análise de conteúdo e construção de sinopses, no tratamento de entrevistas para a construção do Quadro de Estratégia de Actores;
- (b) a constituição de um Painel de Actores, que permita uma maior participação e interactividade com os actores;
- (c) uma tipologia de caracterização dos objectivos estratégicos;
- (d) a utilização da análise de “clusters” para a detecção de grupos de actores.

## **1. Objectivos e principais etapas da Análise da Estratégia de Actores**

Os objectivos específicos da *Estratégia de Actores* são os seguintes:

- (a) identificar e caracterizar os diferentes actores-chave;
- (b) perceber como surgem os conflitos ou alianças possíveis entre os vários actores, e de que modo podem orientar a evolução do sistema;
- (c) contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores;
- (d) confrontar os projectos em presença e avaliar as relações de força existentes;
- (e) elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.

As suas principais etapas, incluindo os desenvolvimentos pontuais que se propõe relativamente ao método de Godet (assinalados a *itálico*), são as seguintes:

- 1) Construção do Quadro de Estratégia de Actores e identificação dos objectivos, envolvendo:
  - Recenseamento dos principais actores e construção de uma tipologia de actores;
  - *Organização e consulta de um painel de actores;*
  - Realização de entrevistas não directivas;
  - *Construção de sinopses e análise de conteúdo das entrevistas;*
  - Construção de um quadro de estratégia de actores;
  - Construção de matrizes de identificação dos desafios considerados estratégicos e dos objectivos que lhe estão associados.
  
- 2) Estudo das relações de força existentes entre os actores, envolvendo:
  - Construção de Matrizes de Meios de Acção entre Actores;
  - Determinação das relações de força e posição relativa dos actores;
  - *Caracterização dos actores segundo o seu grau de dependência e influência directa e indirecta;*
  - *Construção de grafos das principais influências e dependências directas e indirectas.*
  
- 3) Estudo do Grau de Implicação dos actores, envolvendo:
  - Construção de Matrizes Actores X Objectivos (1 MAO, 2 MAO e 3 MAO);
  - Caracterização dos diferentes actores segundo o seu grau de implicação nos diferentes objectivos e a sua força relativa.
  
- 4) Estudo do Grau de Mobilização e de Conflitualidade dos objectivos, envolvendo:
  - *Caracterização dos objectivos segundo o seu grau de conflitualidade e mobilização.*

5) Detecção de grupos de actores, do seu posicionamento, alianças e conflitos, envolvendo:

- *Construção de grupos de actores;*
- *Elaboração de conclusões com vista à formulação de recomendações estratégicas, tendo em conta os objectivos definidos e os meios de actuação dos diferentes actores;*
- *Construção de hipóteses sobre a evolução futura (no caso de ser uma das etapas do Método dos Cenários).*

A *Estratégia de Actores* é fundamentalmente, um método de apoio à identificação dos desafios estratégicos e objectivos que lhes estão associados, assim como das alianças e conflitos em presença, com vista à elaboração de recomendações estratégicas. Sendo uma das etapas da metodologia prospectiva de elaboração de cenários, pode também, como a experiência tem demonstrado, ser utilizada isoladamente, constituindo um bom instrumento na dinamização da participação dos actores, protagonistas de qualquer processo de mudança.

## **2. Construção do Quadro de Estratégia de Actores e identificação dos Objectivos Estratégicos**

### **2.1 Recenseamento dos principais actores e construção de uma tipologia de actores**

Quando a análise da estratégia de actores é feita na sequência de uma análise estrutural, a escolha dos actores faz-se a partir das variáveis principais reveladas nessa análise, ou das variáveis dos vários subsistemas. Mas, como se referiu, nem sempre a análise estrutural precede uma análise das estratégias dos actores sendo conveniente nesses casos, que após um diagnóstico da situação, a equipa faça um recenseamento das variáveis que lhe parecem ser as mais importantes no sistema em causa e, quando

possível, afira esse recenseamento com técnicos e especialistas conhecedores não só das áreas em estudo mas dos actores em causa. Outra possibilidade é serem os próprios actores a seleccionarem essas variáveis em reuniões realizadas com este objectivo, em que se pode aplicar o modelo de análise SWOT, ou seja o levantamento das potencialidades, necessidades, oportunidades e ameaças da realidade em estudo.

A escolha de actores com impacte no futuro de um dado sistema é uma tarefa complexa. Há que seleccionar os indivíduos, organizações, grupos de indivíduos, ou de organizações que têm um papel fundamental na evolução das variáveis fundamentais do sistema.

Antes de mais, há que definir o que se entende por actor. Fabrice Roubelat (Hatem, 1993: 272), refere que o primeiro critério para qualificar um actor é a *homogeneidade*.

“ (...) o actor é um grupo de indivíduos organizados, seja um grupo de organizações, com um certo número de projectos comuns e dispondo de capacidades de reacção comuns. Os seus objectivos estão ligados a projectos cuja articulação visam concretiza.r.”

Como tal, dificilmente a “opinião pública” pode ser considerada um actor, uma vez que não dispõe nem de meios nem de objectivos homogéneos; o Estado não é, só por si, um actor: comporta uma multiplicidade de níveis de poder e de decisão, decompõe-se em organismos, consoante as competências de cada um deles. Na maioria dos estudos, fazem parte do jogo de actores diversos organismos e ministérios, actores que são diferenciados consoante as suas competências.<sup>2</sup>

Os actores podem ser tanto internos como externos ao sistema em estudo, desde que tenham um forte impacto na sua evolução. É possível “agregar” ou “decompor” um

---

<sup>2</sup> Por exemplo, no caso da “Baixa Pombalina” (Guerra *et al*, 1999), a Câmara Municipal de Lisboa foi decomposta em dois actores - dois departamentos, com diferentes objectivos e meios de actuação.

determinado actor. Assim, por exemplo o “Estado” pode ser decomposto em vários ministérios, se isso for pertinente, visto que o campo de actuação dos diversos ministérios tem diferentes implicações nos objectivos e estratégias a empreender. Por outro lado, poderemos incluir várias empresas num só actor (por exemplo, pequenos e médios comerciantes, representados por uma associação de comerciantes). Há portanto que decidir se um actor é considerado como um todo, ou se é decomposto em função de uma determinada tipologia.

Após a escolha dos actores, é possível traçar um quadro onde se relacionam os actores com as variáveis principais, o qual é a base para a construção do guião das entrevistas a serem realizadas.

**Quadro 6.1** Matriz de relações variáveis principais / actores

Variáveis principais \ Actores	Actores			
	actor 1	actor 2	actor 3	actor 4
1.	x	x	x	x
2.		x		x
3.	x		x	
4.				x
5.	x			
6.	x			
7.			x	x
8.		x	x	
9.	x			x
10.	x		x	x
11.		x		
12.		x		
.				
.				

## 2.2 Realização de entrevistas orientadas e análise de conteúdo das entrevistas

Detectadas as relações entre as variáveis principais e os actores, realizam-se *entrevistas não directivas* aos actores, nas quais se colocam questões abertas, tendo



por base um guião de entrevista que se estrutura em torno das variáveis principais do sistema e as mais importantes dos vários subsistemas, resultantes ou não da análise estrutural. Uma das finalidades destas entrevistas é levar os actores a identificarem os seus objectivos estratégicos, a hierarquizá-los e a posicionarem-se relativamente a outros actores, de forma a fazer ressaltar as possíveis alianças e conflitos (ver “guião de entrevista” no Anexo II).

A partir da leitura das entrevistas, organizam-se *sinopses* consoante as temáticas definidas no guião, que permitem uma melhor organização da informação, a qual é dividida por variáveis principais, por uma hierarquização dos objectivos, por meios de actuação, por parceiros, por obstáculos à prossecução dos objectivos delineados, por níveis de competência e subordinação dos diversos actores. É a partir da *análise de conteúdo* das *sinopses* que se constrói um quadro síntese da estratégia dos actores.

A informação resultante da análise das entrevistas, como a experiência acumulada nos estudos de caso realizados ao longo deste trabalho mostra, pode ser complementada, aferida e consideravelmente enriquecida, quando aos procedimentos do MACTOR é acrescentado um *Painel de Actores*. A introdução do *Painel de Actores*, testado nos estudos acima referidos, contribui para um dos objectivos da estratégia de actores: uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores, para um aprofundamento e discussão de questões pouco esclarecidas.

### 2.3 Construção do Quadro de Estratégia de Actores

O *Quadro de Estratégia de Actores* (ver quadro 6.2) tem por objectivo clarificar:

- os “desafios estratégicos” e os objectivos a eles associados;
- os meios de acção e os obstáculos à concretização dos objectivos dos diversos actores.

O conteúdo deste quadro é crucial para a análise da estratégia dos actores, uma vez que se tenta objectivar uma abordagem qualitativa dos diversos protagonistas em jogo, das suas estratégias e das relações de força. Desta forma, o preenchimento do *quadro de estratégia de actores* resulta de várias fontes de informação, seja estatística seja documental, de estudos prévios, da análise estrutural, das *sinopses* das entrevistas realizadas e de uma reflexão do grupo de trabalho quanto à actuação dos diversos actores em jogo. Esta etapa de preenchimento do quadro é decisiva em todo o processo, visto que um mau preenchimento condicionará, obviamente, os resultados.

O *quadro de estratégia de actores* ajuda a avaliar as influências directas entre os actores. Um *actor influente* é o que dispõe de meios de acção importantes para influenciar um número elevado de actores. Pelo contrário, um actor relativamente ao qual muitos actores possuem muitos meios de acção, é *dependente*.

Nas células da *diagonal principal* do quadro, tem-se uma *identificação* o mais completa possível do actor em causa: as suas finalidades, objectivos, projectos em desenvolvimento e em maturação, as suas motivações, restrições e os seus meios de acção. Nas outras células, temos os *meios de acção* que cada actor dispõe para influenciar outros actores de forma favorável à prossecução dos seus objectivos, assim como as expectativas de cada actor relativamente a cada um dos outros.<sup>3</sup>

Como se referiu, é frequente ter de proceder seja à passagem de determinados actores a *informadores privilegiados*, seja à *agregação de actores*.<sup>4</sup> É a partir da análise das competências e atributos dos actores que na *análise da estratégia de actores* se agregam determinados actores, desde que da análise de conteúdo das entrevistas se considere que os seus objectivos são semelhantes e que têm a mesma posição relativamente a esses objectivos.

---

<sup>3</sup> É frequente a diagonal principal estar totalmente preenchida, enquanto que as outras células, isto é, as actuações de uns actores sobre os outros, estão praticamente vazias.

<sup>4</sup> No caso do MACTOR é fundamental que essa agregação seja feita pois em termos operacionais e logísticos o número de actores deverá ser limitado, no máximo 30.

“Para que um grupo de indivíduos (corpo constituído ou associação) seja identificado como um e um só actor, é preciso que, relativamente ao processo em causa, os sistemas de valores, os sistemas de informação e as redes de relações dos diversos membros do grupo não sejam ou não tenham que ser, nesse âmbito, diferenciados.” (Jacquet-Lagrèze *et al* in Bana e Costa, 1993a:11)

**Quadro 6.2** Quadro de Estratégia de Actores

Actor \ Actor	Actor 1	Actor 2	Actor 3
Actor 1	Objectivos .... Meios .... Obstáculos.	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro
Actor 2	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro	Objectivos .... Meios .... Obstáculos.	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro
Actor 3	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro	Meios de acção que dispõe para alcançar o seu objectivo. O que espera do outro	Objectivos .... Meios .... Obstáculos.

#### 2.4 Identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados

O *quadro de estratégia de actores* ajuda a identificar uma série de *desafios estratégicos*, em torno dos quais se desenrola o jogo de actores; a cada desafio estratégico estão associados um ou vários *objectivos* (ver quadro 6.3), relativamente aos quais os actores se definem favorável ou desfavoravelmente.

**Quadro 6.3** Quadro de desafios e objectivos estratégicos

<b>Desafios</b> (“campos de batalha”)	<b>Objectivos Associados</b>
D1 -	O1 - O2 - O3 -
D2 -	O4 - O5 -
D3 -	O6 - O7 -
D4 -	O8 -

De referir que a maior parte dos objectivos estratégicos estão de alguma forma relacionados com as variáveis fundamentais do sistema, ou subsistemas. É tendo por base estes objectivos que se vão construir as diferentes matrizes actores X objectivos, de forma a determinar quais os objectivos mais mobilizadores e mais conflituais.

### 3. Estudo das relações de força existentes entre os actores

O resultado do jogo de actores depende consideravelmente das relações de força existentes entre estes.

A antecipação do resultado do jogo pressupõe não só o conhecimento sobre o posicionamento individual de cada actor, os principais conflitos e consensos, mas também a análise das relações de força em presença.

O facto de um actor estar em conflito com outro, não significa que se lhe possa opor. Para tal necessita de dispor de meios de acção directos e indirectos.

#### 3.1 Matriz dos Meios de Acção Directos e Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos

A matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD)<sup>5</sup> é preenchida pela equipa responsável pelo estudo, tendo por base informação sobre o poder institucional de cada um dos actores, formal e informal, contida em documentação recolhida nas sinopses das entrevistas realizadas e no quadro de estratégia de actores. Esta matriz exprime as relações directas entre pares de actores.

A MAD poderá ser preenchida numa escala de zero a três, em que os valores têm a seguinte interpretação: (3) - o actor põe em causa a existência de outro actor; (2) - o actor condiciona os projectos de outro actor; (1) - o actor condiciona, de forma limitada no tempo e no espaço, os processos operacionais (gestão, parceria, etc.) de outro actor; (0) - o actor não dispõe de meios de acção sobre outro actor.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> No "software" MACTOR (Godet, 1995b, 1996b), a matriz MAD é um dos "inputs" e designa-se por Matriz de Influência Directa Actores X Actores (MID).

<sup>6</sup> No entanto Godet (1995b, 1996b) propõe uma escala de zero a quatro: (4) - o actor põe em causa a existência de outro actor; (3) - o actor põe em causa as missões de outro actor; (2) - o actor põe em causa projectos de outro actor; (1) - o actor põe em causa, de forma limitada no tempo e no espaço, os processos operacionais (gestão, etc.) de outro actor; (0) - o actor não dispõe de meios de acção sobre outro actor.

A partir da simulação de um jogo, protagonizado por quatro actores e cinco objectivos estratégicos, ir-se-ão desenvolver todas as fases da análise da estratégia de actores.

A Matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD) do exemplo 6.1 refere-se a uma situação em que estão envolvidos quatro actores:

### Exemplo 6.1

Matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD)

Actores Actores	A1	A2	A3	A4	Influência Directa $\sum_j (MAD)_{ij}$
A1	0	1	2	0	3
A2	1	0	0	0	1
A3	3	2	0	0	5
A4	1	2	0	0	3
Dependência Directa $\sum_i (MAD)_{ij}$	5	5	2	0	

Considera-se que um actor não exerce meios de acção directos sobre si próprio, nesse sentido a diagonal principal da matriz MAD é sempre preenchida com valores nulos. Os restantes elementos da matriz são preenchidos com o critério acima enunciado.

A soma em linha e em coluna dos valores desta matriz pode ser interpretada, respectivamente, como um indicador do grau de influência directa e o grau de dependência directa dos actores. Neste caso, verifica-se que o actor A3 é o mais influente, sendo os actores A1 e A2 os que estão mais sujeitos à influência dos outros.

Os meios de acção directos não traduzem todo o jogo de influências. No entanto, a partir da MAD é possível obter uma Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos

(MADI)<sup>7</sup> que exprime as influências directas e indirectas de segunda ordem entre actores, ou seja as influências transmitidas a um terceiro directamente ou por via de “actores de ligação”.

Apesar de se perder alguma informação em termos do grau de intensidade adoptado para classificar as influências directas (perde-se a escala inicial), esta matriz dá uma visão mais completa do jogo das relações de força.

A Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI) é calculada da seguinte maneira:

$$(MADI)_{ij} = (MAD)_{ij} + \sum_k \text{Min} [(MAD)_{ik}, (MAD)_{kj}]$$

### Exemplo 6.2

Vejamus esquematicamente como se obtêm a partir da MAD, do exemplo 6.1, dois dos elementos da MADI: (MADI)<sub>31</sub> e (MADI)<sub>11</sub>:

$$(MADI)_{31} = (MAD)_{31} + \text{Min} [(MAD)_{31}, (MAD)_{11}] + \text{Min} [(MAD)_{32}, (MAD)_{21}] + \text{Min} [(MAD)_{33}, (MAD)_{31}] + \text{Min} [(MAD)_{34}, (MAD)_{41}]$$

$$(MADI)_{31} = 3 + \text{Min} (3,0) + \text{Min} (2,1) + \text{Min} (0,3) + \text{Min} (0,1)$$

$$(MADI)_{31} = 3 + 0+1+0+0 = 4$$

$$(MADI)_{11} = (MAD)_{11} + \text{Min} [(MAD)_{12}, (MAD)_{21}] + \text{Min} [(MAD)_{13}, (MAD)_{31}] + \text{Min} [(MAD)_{14}, (MAD)_{41}]$$

$$(MADI)_{11} = 0 + \text{Min} (1,1) + \text{Min} (2,3) + \text{Min} (0,1)$$

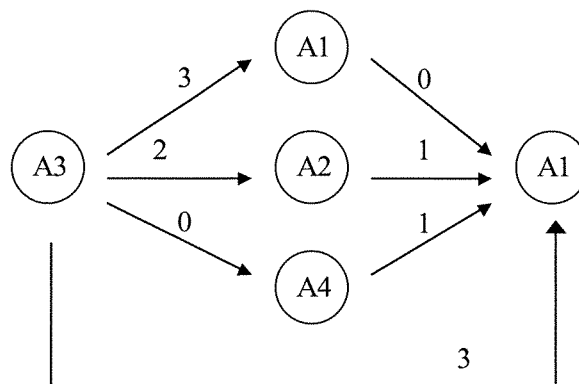
$$(MADI)_{11} = 0 + 1+2+0= 3$$

Através da representação num grafo relações de primeira e de segunda ordem entre pares de actores, é possível compreender que os elementos da matriz MADI correspondem ao fluxo máximo entre estes pares de actores neste grafo.

<sup>7</sup> No “software” MACTOR (Godet, 1995b, 1996b), esta matriz MADI designa-se por Matriz Padrão das Influências Directas e Indirectas (MIDI).

O significado do procedimento de determinação dos Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI), fluxo máximo, torna-se claro a partir da representação das relações de força entre actores através de um destes grafos relativo ao exemplo 6.1:

**Exemplo 6.3**



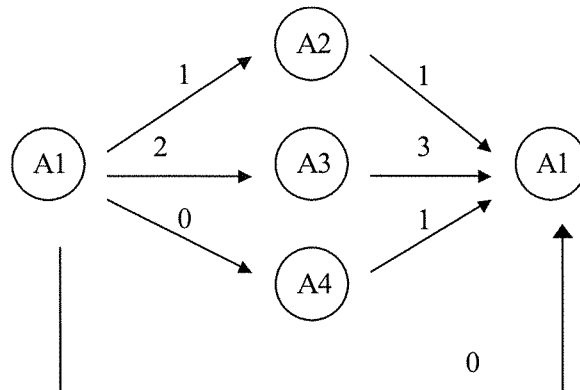
Além da relação de primeira ordem entre A3 e A1 existem relações de segunda ordem entre estes actores que são as que têm como actores intermédios os actores A1, A2 e A4.

É de notar que os meios de acção detidos por um actor podem, por vezes, ter um efeito negativo sobre ele próprio: podem provocar acções de retorno (por retroacção) tendo um efeito superior ao inicialmente desencadeado.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A margem de manobra de um actor pode, assim, tornar-se muito reduzida: se ele não deseja ser afectado, não deve utilizar todos os meios de acção que tem ao seu dispor, ou então deve actuar sobre outros actores menos reactivos.





Neste caso, o actor A1, sendo um actor muito influente é também um actor muito dependente (ver exemplo 6.6), o que implica a presença de um efeito de retroacção muito elevado nas suas acções (a influência indirecta deste actor sobre ele mesmo é de 3). Como tal, estrategicamente, o actor A1 poderá não utilizar todos os meios de actuação que dispõe sobre o actor A3 (actor muito “reactivo”) e optar por agir sobre os actores A2 e A4, menos “reactivos”.

Da aplicação deste procedimento à MAD que serviu de exemplo, resulta a seguinte Matriz de Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI):

**Exemplo 6.4**

Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos entre Actores (MADI)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4	Influência Líquida Directa e Indirecta (I <sub>i</sub> ) $\sum_{k \neq j} (MADI)_{kj}$
A1	3	3	2	0	5
A2	1	1	1	0	2
A3	4	3	2	0	7
A4	2	3	1	0	6
<b>Dependência Líquida Directa e Indirecta (D<sub>i</sub>)</b> $\sum_{k \neq i} (MADI)_{ik}$	7	9	4	0	20

Três indicadores são calculados a partir da MADI:

- o grau de influência líquida directa e indirecta de cada actor ( $I_i = \sum_{k \neq j} (MADI)_{kj}$ ) é a soma em linha, descontado o efeito de retroacção.
- o grau de dependência líquida directa e indirecta de cada actor ( $D_j = \sum_{k \neq i} (MADI)_{ik}$ ), é a soma em coluna, descontado o efeito de retroacção.
- o efeito de retroacção, representado pela diagonal principal da matriz  $(MADI)_{ii}$ , corresponde à influência indirecta de um determinado actor sobre ele mesmo, tendo em conta um actor de ligação.

É interessante comparar a ordenação dos actores tendo em conta por um lado a sua influência e dependência directa e, por outro, a sua influência e dependência directa e indirecta. No exemplo 6.5 comparam-se os graus de influência e dependência dos actores para as matrizes que têm servido de exemplo:

### Exemplo 6.5

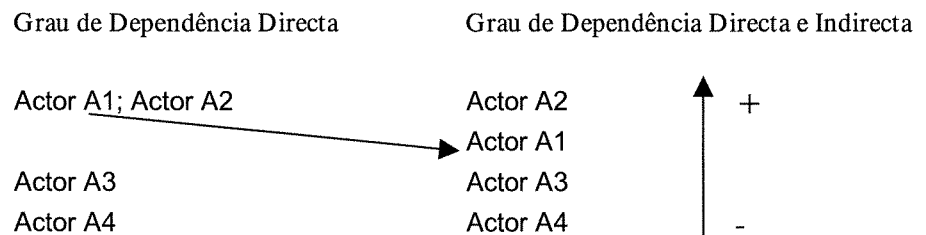
A soma em linha das referidas matrizes é um indicador do grau de influência dos actores. Da análise da influência directa e, directa e indirecta resulta:

Grau de Influência Directa	Grau de Influência Directa e Indirecta
Actor A3	Actor A3
Actor A1; Actor A4	Actor A4
Actor A2	Actor A1
	Actor A2

Na ordenação dos actores segundo a sua influência directa e, directa e indirecta, destaque para os actores A3 e A4, que se mantêm como os actores mais influentes nas duas classificações. Já os outros dois

actores são muito pouco influentes, descendo o actor A1 na classificação conjunta (directa e indirecta).

Já a soma em coluna das referidas matrizes é um indicador do grau de dependência dos actores. Da análise da dependência directa e, directa e indirecta resulta:



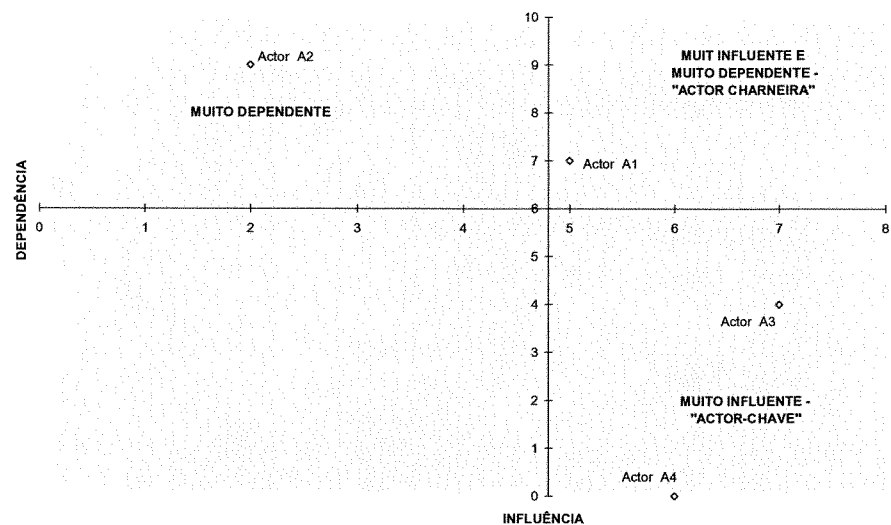
Na ordenação dos actores segundo a sua dependência directa e, directa e indirecta, destaque para os actores A1 e A2, como os actores mais dependentes, descendo apenas o actor A1 na classificação conjunta (directa e indirecta).

A partir da consideração conjunta da influência e dependência directas e indirectas dos actores, poderemos construir um gráfico - *Plano de Influência / Dependência Directa e Indirecta dos Actores*, podem-se caracterizar os actores, destacando os que:

- “comandam” o jogo de actores (os mais influentes e pouco dependentes), desempenhando um *papel-chave* no sistema, e como tal *actores-chave*;
- são muito influentes e muito dependentes, podendo ser considerados como *actores charneira*;
- são pouco influentes mas muito dependentes;
- são medianamente influentes e dependentes.

### Exemplo 6.6

Dos dados da matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos entre Actores do exemplo 6.4, construiu-se o seguinte Plano de Influência e Dependência Directa e Indirecta dos Actores:



A partir da consideração conjunta da influência e dependência directas e indirectas dos actores, pode-se concluir que os actores A3 e A4 desempenham um *papel-chave* neste jogo de actores (muito influentes e medianamente ou nada dependentes, respectivamente). Já o actor A1 é um *actor charneira*, tendo em conta o seu “envolvimento” neste jogo (simultaneamente muito dependente e influente). O actor mais “fragilizado” neste jogo, será o A2, visto ser muito dependente e pouco influente.

### 3.2 Relações de força e posição relativa dos actores

Bana e Costa refere a importância de distinguir os actores segundo as suas funções no processo de decisão, ou seja “pelo tipo e grau de intervenção de cada um deles e pelo seu poder de influenciar a tomada de decisões” (1993a:11). Deve-se ter em conta o *poder dos actores para influenciar e tomar decisões*, como tal constrói-se um indicador de relações de força, o que permite estudar as relações de força entre

actores e ponderar as suas opções estratégicas. Ao enunciar uma série de recomendações estratégicas, estamos de certa forma a propor algumas “linhas de conduta” para o actor “cliente”, o que significa estar a ter em conta as relações de força e o maior ou menor “poder” do actor em causa para tomar determinada decisão.

A partir da matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos é, então, possível calcular um indicador de relações de força que permite diferenciar os actores consoante a sua maior ou menor capacidade para condicionar as actuações dos restantes actores, e a sua maior ou menor dependência relativamente a eles.

No entanto, como refere Godet, “a relação de forças de um actor será tanto mais elevada consoante a sua influência é elevada, a sua dependência fraca e a sua retroacção fraca” (1995b:14). Assim, ao medir a relação de forças de um actor tem de se ter em conta não apenas a sua influência, mas também a sua dependência e o efeito de retroacção.

### 3.2.1 Coeficientes de relações de força ( $r_i$ )

O cálculo dos coeficientes de relações de força ( $r_i$ ), entra em consideração com a influência líquida directa e indirecta, com a dependência líquida directa e indirecta e com o efeito de retroacção. Assim, há que:

- considerar a influência líquida directa e indirecta de um actor e retirar-lhe a retroacção (o efeito de retorno), ou seja o que o actor recebe dos outros actores indirectamente:  $I_i - (MAD)_{ii}$ . O que significa “ter em conta a margem de manobra do actor em causa” (Godet, 1995b:14);

- relativizar a “margem de manobra do actor” pelo total de influências líquidas directas e indirectas. A margem de manobra relativa do actor  $i$  é dada por:  $\frac{(I_i - (MADI)_{ii})}{S}$ , sendo  $S = \sum_i I_i = \sum_j D_j$ ;
- ponderar a “margem de manobra relativa” pela relação entre a influência do actor e a soma da sua influência e dependência, pois entre dois actores que tenham a mesma influência relativa, é mais influente o que tiver menor dependência. Assim, tem de se ponderar o coeficiente<sup>9</sup> anterior por  $\frac{I_i}{(I_i + D_i)}$ , obtendo-se o coeficiente de relações de

força:

$$r_i = \frac{(I_i - (MADI)_{ii})}{S} \times \frac{I_i}{(I_i + D_i)}$$

Este coeficiente de relações de força é habitualmente normalizado obtendo-se o coeficiente de relações de força  $r_i^*$ :

$$r_i^* = \frac{r_i}{r_i} = \frac{nr_i}{\sum_i r_i}$$

### Exemplo 6.7

Tendo em conta a Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI), obtêm-se os seguintes coeficientes de relações de força de cada actor:

$$r_1 = \frac{5-3}{20} \times \frac{5}{5+7} = 0,0416(6)$$

$$r_1^* = \frac{0,0416(6)}{0,13} = 0,33$$

---

<sup>9</sup> Um actor com dependência nula ( $D_i=0$ ) terá um  $r_i = \frac{I_i}{S}$  (caso do  $r_4$ ). Já um actor muito dependente e muito pouco influente, terá um  $r_i$  próximo de zero.

$$r_2 = \frac{2-1}{20} \times \frac{2}{2+9} = 0,009 \qquad r_2^* = 0,07$$

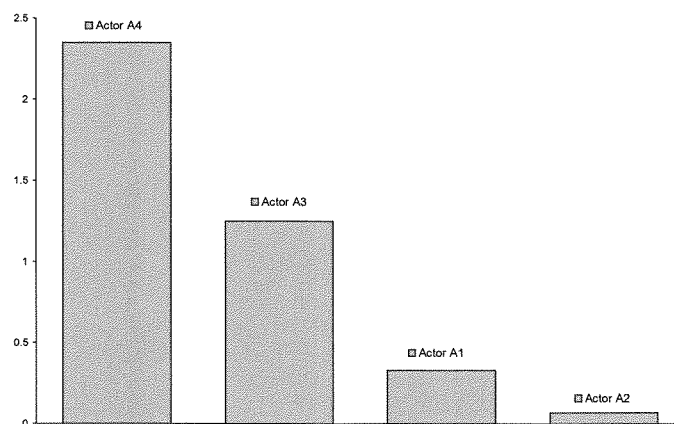
$$r_3 = \frac{7-2}{20} \times \frac{7}{7+4} = 0,1591 \qquad r_3^* = 1,25$$

$$r_4 = \frac{6-0}{20} \times \frac{6}{6+0} = 0,3 \qquad r_4^* = 2,35$$

$$\bar{r}_i = 0,13$$

Considera-se como actor muito influente o que tem um coeficiente de relações de força superior à média, como tal um coeficiente de relações de força normalizado superior a 1 ( $r_i^* > 1$ ).

Relações de força dos Actores

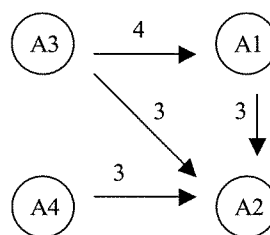


Nestas relações de força destaque para os actores A3 e A4 que aparecem com uma posição elevada neste jogo, em consequência da fraca ou nenhuma dependência que apresentam relativamente aos outros actores.

Ao considerar apenas as principais influências directas e indirectas entre actores, é possível construir grafos, de forma a obter uma imagem sintética da posição que cada um deles ocupa no relacionamento com os restantes.

### Exemplo 6.8

É possível representar as relações entre os actores, destacando as principais influências e dependências directas e indirectas. Retendo apenas as ligações superiores ou iguais a 3 na Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos do exemplo 6.4, obtém-se o seguinte grafo:



Destacam-se mais uma vez os actores-chave A3 e A4 com uma posição elevada neste jogo, em consequência da fraca ou nenhuma dependência que apresentam relativamente aos outros actores. Na terminologia da teoria dos grafos, os nodos que representam estes actores constituem o *núcleo do grafo*.

### 3.2.2 Indicador de Estabilidade (H)

Pode-se identificar a estabilidade das relações entre actores através do posicionamento dos actores no Plano de Influência/Dependência.

- O *jogo de actores é estável* - se temos, por um lado, actores muito influentes e pouco dependentes (“dirigentes”) e por outro, actores muito dependentes e pouco influentes (“subordinados”);
- O *jogo de actores é instável* - quando são todos simultaneamente “dirigentes” e “subordinados” (muito influentes e muito dependentes), nenhum tem o poder!...



O indicador de estabilidade H varia entre 0 e 100% e calcula-se a partir das Influências ( $I_i$ ) e Dependências ( $D_i$ ) da Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI). Assim:

- $H \cong 0\%$   $\Rightarrow$  situação instável, pois os actores são simultaneamente muito influentes e muito dependentes;
- $H \cong 100\%$   $\Rightarrow$  situação estável, os actores ou são muito influentes ou muito dependentes.

O Indicador de Estabilidade é dado por:

$$H = \frac{\sum_i |I_i - D_i|}{2S} \times 100$$

#### Exemplo 6.9

Da matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos entre Actores do exemplo 6.4, e tendo em conta o grau de influência e dependência dos quatro actores, resulta o seguinte indicador de estabilidade:

$$H = \frac{(|5-7| + |2-9| + |7-4| + |6-0|)}{2 \times 20} \times 100$$

$$H = \frac{18}{40} \times 100 = 45\%$$

Um indicador de estabilidade de 45%, significa que estamos perante um jogo de actores medianamente estável, tendo por um lado actores muito influentes, caso do actor A4 que só influencia e não depende de qualquer outro actor; e o caso do actor A2 que depende mais do que influencia (ver exemplo 6.6, Plano de Influência e Dependência Directa e Indirecta dos Actores).

### 3.2.3 Balanço Líquido das Influências e Matriz da Máxima Influência Directa e Indirecta

O balanço líquido das influências<sup>10</sup>  $(BL)_{ij}$  do actor  $i$  relativamente ao actor  $j$  é a diferença entre a influência directa e indirecta de  $i$  sobre  $j$  e a influência directa e indirecta de  $j$  sobre  $i$ . Este indicador permite verificar se um actor, em termos líquidos, influencia mais do que é influenciado.

$$(BL)_{ij} = (MADI)_{ij} - (MADI)_{ji}$$

O sinal positivo de BL indica naturalmente que o actor  $i$  influencia directa e indirectamente o actor  $j$  mais, do que é influenciado por esse actor.

Para um dado actor é possível calcular o balanço total das influências directas e indirectas  $\Delta_i$ :

$$\Delta_i = \sum_{K \neq i} (BL)_{ik}$$

#### Exemplo 6.10

Vejamos esquematicamente como se obtêm a partir da MADI, do exemplo 6.4, dois dos elementos da BL:  $(BL)_{12}$  e  $(BL)_{21}$ :

$$(BL)_{12} = (MADI)_{12} - (MADI)_{21}$$

$(BL)_{12} = 3 - 1 = 2$  (sendo que três representa a influência do actor A1 sobre o actor A2 e um a influência do actor A2 sobre o actor A1);

$$(BL)_{21} = (MADI)_{21} - (MADI)_{12}$$

$$(BL)_{21} = 1 - 3 = -2$$

Da aplicação deste procedimento à MADI que serviu de exemplo, resulta a seguinte Matriz do Balanço Líquido das Influências Directas e Indirectas (BL):

---

<sup>10</sup> No "software" MACTOR (Godet, 1995b, 1996b) designa-se por BN, em francês é "balance nette des influences".

**Exemplo 6.11**

Matriz do Balanço Líquido das Influências Directas e Indirectas (BL)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4	$\Delta_i$
A1	0	2	- 2	- 2	- 2
A2	- 2	0	- 2	- 3	-7
A3	2	2	0	- 1	3
A4	2	3	1	0	6

O balanço líquido das influências directas e indirectas mais elevado é de A4 sobre A2. Globalmente os actores A3 e A4 têm um balanço líquido total positivo (com respectivamente 3 e 6), o que significa que estes actores exercem uma influência superior à que recebem. Já os actores A1 e A2 têm um balanço líquido total negativo (-2 e -7), o que significa que dependem mais do que influenciam.

Através do MACTOR podemos ainda calcular a *Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA)*, que permite identificar o nível máximo de influência que um actor pode exercer sobre outro, seja de uma forma directa, seja através de um actor de ligação (indirecta). Na *Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI)* perdeu-se o significado da escala de valores adoptada na codificação das influências directas. A vantagem da matriz dos máximos de influência directa e indirecta é o facto de conservar essa escala. Sendo:

$$(MA)_{ij} = \text{Max}\{(MAD)_{ij}, \text{Max}_k(\text{Min}\{(MAD)_{ik}, (MAD)_{kj}\})\}$$

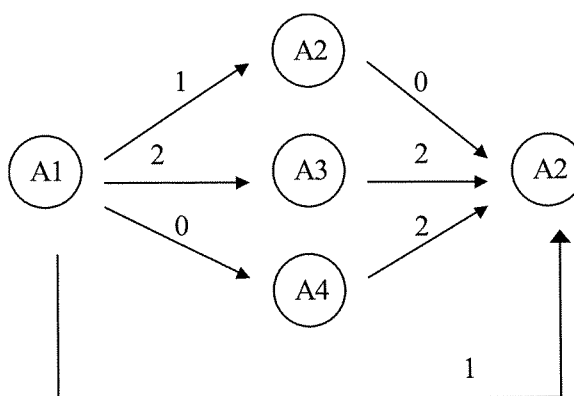
**Exemplo 6.12**

Vejamus esquematicamente como se obtém a partir da MAD, do exemplo 6.1, um dos elementos da MA:  $(MA)_{12}$ :

$$\begin{aligned}
 (MA)_{12} &= \text{Max}\{(MAD)_{12}, \text{Max}_k(\text{Min}\{(MAD)_{1k}, (MAD)_{k2}\})\} \\
 (MA)_{12} &= \text{Max}\{(MAD)_{12}, \text{Max}(\text{Min}\{(MAD)_{11}, (MAD)_{12}\}; \text{Min}\{(MAD)_{12}, (MAD)_{22}\}; \\
 &\text{Min}\{(MAD)_{13}, (MAD)_{32}\}; \text{Min}\{(MAD)_{14}, (MAD)_{42}\})\} \\
 (MA)_{12} &= \text{Max}\{1, \text{Max}\{\text{Min}(0,1); \text{Min}(1,0); \text{Min}(2,2); \text{Min}(0,2)\}\} \\
 (MA)_{12} &= \text{Max}\{1, \text{Max}(0,0,2,0)\} \\
 (MA)_{12} &= \text{Max}(1,2) \\
 (MA)_{12} &= 2
 \end{aligned}$$

Através da representação num grafo das relações de primeira e de segunda ordem entre pares de actores, é possível compreender que os elementos da matriz MA correspondem ao fluxo máximo entre estes pares de actores neste grafo.

**Exemplo 6.13**



Além da relação de primeira ordem entre A1 e A2 existem relações de segunda ordem entre estes actores. São as que têm como actores intermédios os actores A2, A3 e A4.

O actor A1 influencia o actor A2 directamente e por via de actores de ligação. Estas influências podem ser representadas através do grafo com os arcos  $(1,k)$  e  $(k,2)$ , além do arco que representa a influência directa, com capacidade  $(MAD)_{12}$ .

Da aplicação deste procedimento à MAD que serviu de exemplo, resulta a seguinte Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA):

**Exemplo 6.14**

Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4	Grau de máxima influência directa e indirecta ( $\Pi_i$ )
A1	0	2	2	0	4
A2	1	0	1	0	2
A3	3	2	0	0	5
A4	1	2	1	0	4
Grau de máxima dependência directa e indirecta ( $\partial_j$ )	5	6	4	0	15

O actor com o grau mais forte de meios de acção directos e indirectos é o actor A3 ( $\Pi_i = 5$ ), que como já referimos é um actor-chave neste jogo.

**3.2.4 Coeficientes de relações de força associados à Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA)**

A partir da Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA), podem-se calcular dois indicadores:

- $\Pi_i$  - o grau de máxima influência directa e indirecta de cada actor (soma em linha)
- $\partial_j$  - o grau de máxima dependência directa e indirecta de cada actor (soma em coluna)

À semelhança do cálculo dos coeficientes de relações de força ( $r_i$ ), calculam-se os coeficientes associados à matriz dos máximos de influências directas e indirectas ( $\rho_i$ ).

Estes coeficientes indicam o grau de máxima influência e dependência directas e indirectas de cada actor.

Os coeficientes de relações de força entram com as influências directas e indirectas globais assim como com as dependências directas e indirectas globais. Assim, temos que:

$$\rho_i = \left( \frac{\Pi_i}{\sum_i \Pi_i} \right) \times \left( \frac{\Pi_i}{\Pi_i + \delta_j} \right)$$

Normalizando os coeficientes  $\rho_i$  pela sua média, temos:

$$\rho_i^* = \frac{n\rho_i}{\sum_i \rho_i}$$

#### Exemplo 6.15

Tendo em conta a Matriz dos Máximos de Influências Directas e Indirectas (MA), obtêm-se os seguintes coeficientes de relação de força de cada actor ( $\rho_i^*$ ):

$$\rho_1 = \frac{4}{15} \times \frac{4}{4+5} = 0,12$$

$$\rho_1^* = \frac{0,12}{0,151} = 0,79$$

$$\rho_2 = \frac{2}{15} \times \frac{2}{2+6} = 0,03$$

$$\rho_2^* = 0,22$$

$$\rho_3 = \frac{5}{15} \times \frac{5}{5+4} = 0,19$$

$$\rho_3^* = 1,23$$

$$\rho_4 = \frac{4}{15} \times \frac{4}{4+0} = 0,26(6)$$

$$\rho_4^* = 1,77$$

$$\overline{\rho_i} = 0,151$$

Neste caso, não há diferenças a assinalar entre a ordenação dos coeficientes de relações de força entre actores, quando se tem em

conta o conjunto das influências e dependências directas e indirectas ( $r_i^*$ ) ou apenas as máximas influências ( $\rho_i^*$ ). Os actores A3 e A4 mantêm-se com uma posição elevada neste jogo.

#### 4. Estudo do Grau de Implicação dos Actores

É fundamental ter em consideração que as *redes de relações dos actores têm um carácter dinâmico e instável*. Se em determinado momento têm determinada configuração, elas formam-se e modificam-se ao longo da análise das estratégias de actores. Pode-se considerar que o próprio processo de análise da estratégia de actores contribui para uma alteração e moldagem das estratégias em presença. O “cliente”, isto é a entidade que encomenda o trabalho, também é um dos actores e adquire ao longo do processo um conhecimento privilegiado, pois conhece as estratégias dos outros actores, podendo fazer alianças, alterar a sua estratégia em função dos outros de forma a atingir os seus objectivos, numa palavra: *jogar*.<sup>11</sup> Por outro lado, inclusive os outros actores, que não o “cliente”, ao longo deste processo, tendem a modificar os seus valores e estratégias, em consequência da influência das estratégias e valores dos restantes actores.

Como se referiu, a partir da análise das entrevistas é possível identificar os desafios estratégicos a que estão associados determinados objectivos (ver ponto 2.4). É tendo em conta a informação da posição dos actores relativamente aos objectivos estratégicos identificados, que se constroem três tipos de matrizes:

---

<sup>11</sup> O conceito de cliente, sugerido por Bana e Costa, entendido como aquele a quem a actividade de apoio à decisão se destina, substitui de alguma forma o conceito de decisor (1993a).

- 1 MAO – Matriz Actores X Objectivos - Posições simples;
- 2 MAO – Matriz Actores X Objectivos – Posições valorizadas;
- 3 MAO – Matriz Actores X Objectivos – Posições valorizadas e ponderadas pelas relações de força.

Estas matrizes são preenchidas pelos elementos da equipa que têm como suporte não só a informação das entrevistas, como todo o tipo de informação a que têm acesso. Há que ter presente que as decisões dos actores, assim como os seus objectivos, interesses e aspirações, são muitas vezes imprecisos, instáveis e mesmo contraditórios, daí que ao relacionar os diversos actores com os objectivos, a equipa tem de estar bem documentada e fundamentada.

#### **4.1 Matriz das Posições Simples Actores X Objectivos (1 MAO)**

O preenchimento da matriz das posições simples actores X objectivos só entra em consideração com o acordo (+1), desacordo (-1) e neutralidade (0) dos actores relativamente aos objectivos.

A simples leitura das somas dos elementos positivos ( $\Sigma +$ ) e da soma do módulo dos elementos negativos ( $\Sigma -$ ), em linha e em coluna, da matriz 1 MAO, dá-nos uma imagem da concordância e discordância dos diversos actores relativamente aos objectivos, assim como do grau de implicação dos actores relativamente aos objectivos em jogo e do respectivo grau de mobilização dos actores:

- o somatório em coluna dos módulos dos elementos da matriz, exprime o grau de mobilização dos objectivos, isto é, o número de actores que têm uma posição activa, de acordo ou desacordo, relativamente a cada objectivo;
- o somatório em linha, exprime o grau de implicação de cada um dos actores nos objectivos em jogo, isto é, o número de objectivos relativa-



mente aos quais cada actor tem uma posição activa, concordante ou discordante.

A Matriz das posições simples Actores X Objectivos (1 MAO) do exemplo 6.16 refere-se ao jogo, protagonizado por quatro actores e cinco objectivos estratégicos:

**Exemplo 6.16**

Matriz Actores X Objectivos (Posições Simples) (1 MAO)

Objectivos \ Actores	O1	O2	O3	O4	O5	Implicação nos Objectivos $\sum_j  (1MAO)_{ij} $	$\Sigma +$	$\Sigma -$
A1	1	-1	1	1	-1	5	3	2
A2	-1	1	0	-1	1	4	2	2
A3	1	-1	1	1	0	4	3	1
A4	0	0	1	1	1	3	3	0
Mobilização dos Objectivos $\sum_i  (1MAO)_{ij} $	3	3	3	4	3			
$\Sigma +$	2	1	3	3	2			
$\Sigma -$	1	2	0	1	1			

Tendo em conta apenas as posições simples, o actor mais implicado neste jogo é o actor A1.

Quanto ao grau de mobilização dos objectivos, o objectivo mais mobilizador é o objectivo O4, sendo o objectivo O3 o mais consensual, uma vez que há três actores que lhe são favoráveis, e nenhum se lhe opõe.

No entanto, ao trabalhar com um número elevado de actores e objectivos, é difícil interpretar para cada par de actores o número de *concordâncias* e *divergências* para cada *objectivo*.

#### **4.2 Matriz Actores X Objectivos – Posições Valorizadas em função do peso dos objectivos (2 MAO)**

Os objectivos não têm todos o mesmo grau de importância para os diversos actores, um actor pode-se posicionar relativamente a um objectivo com um maior ou menor empenhamento. Para ter em consideração o *peso dos objectivos*, constrói-se uma *Matriz de Actores X Objectivos valorizados (2 MAO)*.<sup>12</sup>

A 2 MAO poderá ser preenchida numa escala de menos três a mais três, em que os valores têm a seguinte interpretação: (- 3) - o objectivo põe *radicalmente* em causa a estratégia/política do actor; (+ 3) - o objectivo é indispensável para o “estatuto” do actor; (- 2) - o objectivo põe em causa a *concretização* da estratégia/política do actor; (+ 2) - o objectivo é indispensável para a concretização da estratégia/política do actor; (- 1) - o objectivo põe *parcialmente* em causa a *concretização* da estratégia/política do actor; (+ 1) - o objectivo é *importante* para a concretização da estratégia/política do actor; (0) - o objectivo é pouco consequente.<sup>13</sup>

Através desta matriz pode-se quantificar o *grau de envolvimento* de um actor - *grau de implicação*; quanto maior o envolvimento do actor relativamente aos objectivos, maior será o valor. O *grau de implicação* é a soma dos valores absolutos (em módulo), tendo em conta a ponderação dos objectivos (soma em linha da 2 MAO). Do mesmo modo é também possível quantificar o *grau de mobilização dos objectivos*. Assim, da leitura desta matriz pode-se concluir que, por um lado, há actores mais ou menos

---

<sup>12</sup> Esta matriz é um dos “inputs” do “software” MACTOR, sendo que a 1 MAO é calculada a partir desta (Godet, 1995b, 1996b).

<sup>13</sup> Michel Godet propõe uma ponderação dos objectivos pelos diferentes actores, numa escala que varia entre - 4 e + 4 (Godet, 1995b, 1996b)

mobilizados e implicados com maior ou menor intensidade e, por outro, há objectivos mais ou menos mobilizadores.

**Exemplo 6.17**

Matriz Actores X Objectivos (Posições Valorizadas) (2 MAO)

Objectivos Actores	Objectivos					Implicação nos Objectivos $\sum_j  (2MAO)_{ij} $	$\Sigma +$	$\Sigma -$
	O1	O2	O3	O4	O5			
A1	3	-3	1	2	-2	11	6	5
A2	-3	3	0	-2	3	11	6	5
A3	2	-2	2	3	0	9	7	2
A4	0	0	2	1	1	4	4	0
Mobilização dos Objectivos $\sum_i  (2MAO)_{ij} $	8	8	5	8	6			
$\Sigma +$	5	3	5	6	4			
$\Sigma -$	3	5	0	2	2			

Ao ter em consideração o peso dos objectivos, além do actor A1, que continua a ser dos mais implicados neste jogo, inclui-se o actor A2, uma vez que os objectivos para que está mobilizado têm um grau de importância elevado, sendo a soma das intensidades (em módulo) do seu posicionamento relativamente aos diversos objectivos igual a 11.

Quanto ao grau de mobilização dos objectivos, além do objectivo O4, também os objectivos O1 e O2 são os que implicam, com maior intensidade, o conjunto dos actores. São objectivos muito importantes para os três primeiros actores.

A maior oposição regista-se em torno do objectivo O2, sendo o nível global de oposições (-5) superior às posições favoráveis (+3).

O objectivo O3 continua a ser o mais consensual.

### 4.3 Matriz Actores X Objectivos – Posições valorizadas em função do peso dos objectivos e do “poder” dos actores (3 MAO)

O jogo de alianças e conflitos possíveis entre os diferentes actores não depende apenas do peso dos diferentes objectivos, mas da capacidade de um actor impor as suas prioridades aos outros – *depende das relações de força existentes entre os diversos actores.*

Ao considerar as *relações de força* entre os actores, se um actor pesa duas vezes mais do que outro na relação de forças global, significa dar um peso duplo à influência do actor em causa nos objectivos. Assim, a nova *Matriz Actores X Objectivos (3 MAO)*, valorizada simultaneamente pelo peso dos objectivos e pelas *relações de força*, resulta de:

$$(3MAO)_{ij} = (2MAO)_{ij} \times r_i^*$$

#### Exemplo 6.18

Vejamus esquematicamente como se obtém a partir da 2 MAO, do exemplo 6.17, e do coeficiente de relações de força normalizado do actor A1, do exemplo 6.7, um dos elementos da 3 MAO:  $(3MAO)_{14}$ :

$$(3MAO)_{14} = (2MAO)_{14} \times r_1^*$$

$$(3MAO)_{14} = +2 \times 0,33$$

$$(3MAO)_{14} = 0,7$$

Da aplicação dos coeficientes de relações de força normalizado à 2 MAO que serviu de exemplo, resulta a seguinte *Matriz Actores X Objectivos*, valorizada em função do peso dos objectivos e das *relações de força*:

**Exemplo 6.19**

Matriz Actores X Objectivos (Posições Valorizadas em função do peso dos objectivos e das relações de força) (3 MAO)

Actores \ Objectivos	Objectivos					Implicação nos Objectivos $\sum_j  (3MAO)_{ij} $	$\Sigma +$	$\Sigma -$
	O1	O2	O3	O4	O5			
A1	1,0	- 1,0	0,3	0,7	-0,7	3,7	2	1,7
A2	- 0,2	0,2	0	-0,1	0,2	0,7	0,4	0,3
A3	2,5	- 2,5	2,5	3,7	0	11,2	8,7	2,5
A4	0	0	4,7	2,4	2,4	9,4	9,4	0
<b>Mobilização dos Objectivos</b> $\sum_i  (3MAO)_{ij} $	3,7	3,7	7,5	6,9	3,2			
$\Sigma +$	3,5	0,2	7,5	6,8	2,6			
$\Sigma -$	0,2	3,5	0	0,1	0,7			

Pela análise da 3 MAO, verifica-se uma forte oposição do actor A3 ao objectivo O2.

Se compararmos esta matriz com a 2 MAO, constata-se uma total inversão no grau de implicação dos actores:

- Os actores A3 e A4, que à partida estão pouco mobilizados para este conjunto de objectivos, aumentam o seu grau de mobilização relativamente aos outros actores. Este aumento deve-se à elevada posição destes actores no jogo de relações de força (coeficientes de relações de força superior à média,  $r_3^* = 1,25$  e  $r_4^* = 2,35$ ).
- Já os actores A1 e A2, em consequência do seu fraco coeficiente de relações de força, ( $r_1^* = 0,33$  e  $r_2^* = 0,07$ ),

passam de actores mais implicados para, respectivamente, último e penúltimo, no grau de mobilização.

Quanto aos objectivos, passa a ser o objectivo O3 o mais mobilizador, mobiliza dois dos actores com maior peso nas relações de força (A3 e A4). Já o objectivo O4 passa para segundo lugar no grau de mobilização.

## 5. Estudo do Grau de Mobilização e de Conflitualidade dos Objectivos

Como se referiu no início deste capítulo, um dos desenvolvimentos propostos relativamente ao método MACTOR, foi a construção de uma tipologia de objectivos, podendo ser caracterizados segundo dois critérios:

- *grau de conflitualidade* - existem objectivos consensuais e objectivos em torno dos quais se travam conflitos mais ou menos intensos;
- *grau de mobilização* - existem objectivos que mobilizam vontades de um pequeno número de actores, com mais ou menos intensidade, e objectivos em torno dos quais se verifica uma mobilização de grande número de actores.

Os graus de conflitualidade e mobilização, podem ser medidos de diversas formas:

- tendo em conta apenas as posições simples, isto é o acordo, o desacordo ou a indiferença (1 MAO);
- tendo em conta as posições e o respectivo grau de intensidade (2 MAO);
- considerando as posições com grau de intensidade, ponderadas pelas relações de força (3 MAO).

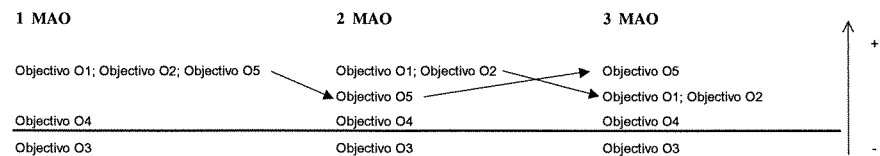
O grau de conflitualidade pode medir-se tendo em conta o nível de acordo e desacordo dos diversos actores relativamente aos objectivos. Resulta da comparação entre a soma em coluna dos valores positivos ( $\Sigma+$ ) e dos módulos dos valores negativos ( $\Sigma-$ ), de qualquer uma das matrizes 1 MAO, 2 MAO e 3 MAO. Se o grau de conflitualidade for definido como:

$$\text{Grau de Conflitualidade} = \left| 0,5 - \frac{(\Sigma+)}{(\Sigma+) + (\Sigma-)} \right|$$

quanto mais próximo for de zero maior a conflitualidade do objectivo.

### Exemplo 6.20

#### Ordenação dos Objectivos segundo o Grau de Conflitualidade



Dos cinco objectivos considerados, quatro deles são muito conflituais. Há algumas oscilações entre as três classificações, enquanto nas posições simples os objectivos O1, O2 e O5 são os mais conflituais; no entanto, o objectivo O5 oscila entre a segunda posição e a primeira, quando se tem em consideração, respectivamente, a ordenação dos objectivos e as relações de força. Esta oscilação, tem a ver com o papel do actor A4: sendo um objectivo pouco importante para este actor, mas tendo em conta a importância deste actor nas relações de força, aumenta o grau de conflitualidade deste objectivo.

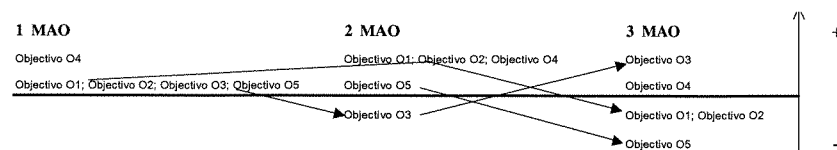
O grau de mobilização dos objectivos, como se refere no ponto anterior, pode ser medido pelo somatório em coluna do módulo dos elementos de qualquer uma das matrizes: 1 MAO, 2 MAO e 3 MAO. Quanto maior for esse valor maior é o grau de mobilização.

Tendo em conta o *grau de mobilização*, podemos considerar dois níveis de objectivos:

- *objectivos muito mobilizadores*: os que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes nas relações de força;
- *objectivos pouco mobilizadores*: os que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes nas relações de força.

### Exemplo 6.21

#### Ordenação dos Objectivos segundo o Grau de Mobilização



Quanto ao grau de mobilização, os que mobilizam mais actores ou com um peso elevado nas relações de força, são os objectivos O3 e O4. De referir que os restantes objectivos, nas duas primeiras classificações (simples e valorizadas), são objectivos muito mobilizadores, no entanto os actores que estão mais implicados com estes objectivos são actores com pouco peso nas relações de força, o que implica que estes objectivos desçam no grau de mobilização da classificação da 3 MAO.

A *consideração simultânea do grau de conflitualidade e de mobilização dos objectivos* permite classificá-los em quatro grupos:

- “*principais conflitos*”: objectivos que implicam fortemente grande número de actores em sentidos muito contraditórios;
- “*conflitos secundários*”: objectivos muito conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes nas relações de força;



- “consensos mobilizadores”: objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes nas relações de força;
- “consensos pouco mobilizadores”: objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes nas relações de força.

**Exemplo 6.22**

Para os objectivos dos exemplos anteriores a classificação seria a seguinte:

Grau de Conflitualidade e Mobilização dos Objectivos

<b>Grau de Conflitualidade</b> <b>Grau de Mobilização</b>	Muito Conflitual	Pouco Conflitual
Muito Mobilizador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectivo O4</li> </ul> <p><b>“Principais Conflitos”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectivo O3</li> </ul> <p><b>“Consensos Mobilizadores”</b></p>
Pouco Mobilizador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectivo O5</li> <li>• Objectivo O1</li> <li>• Objectivo O2</li> </ul> <p><b>“Conflitos Secundários”</b></p>	<p><b>“Consensos Pouco Mobilizadores”</b></p>

Da leitura conjunta do grau de mobilização e do grau de conflitualidade, o objectivo O4 é o “foco” de conflito, não existindo objectivos consensuais e pouco mobilizadores.

## 6. Grupos de Actores: Posicionamento dos Actores, Alianças e Conflitos

Um dos objectivos da análise da estratégia de actores é a identificação das alianças e conflitos em presença.

O método MACTOR além de construir matrizes de convergências e de divergências entre actores calcula outros indicadores (ver Godet, 1995b, 1996b), no entanto, as várias matrizes e indicadores construídos a partir do MACTOR, não nos permitem chegar a grupos de actores com base no seu posicionamento relativamente aos diferentes objectivos.<sup>14</sup>

Ora, o que se propõe é precisamente a construção de grupos estratégicos a partir do tratamento da relação entre actores e objectivos, ou seja construir grupos de actores a partir da matriz actores e objectivos, ponderada pelo peso dos objectivos (2 MAO).

Desta forma, a partir das matrizes de convergências e divergências de actores (MACTOR), determinam-se grupos estratégicos de actores e caracterizam-se em termos do grau de dispersão, força relativa e conteúdo.

### 6.1 Matriz de Divergências entre Actores tendo em conta o Limiar de Divergências

A partir da 2 MAO, o MACTOR calcula a *matriz de divergências* (2 DAA). Esta matriz resulta da semiamplitude das divergências entre os diferentes actores para os vários objectivos, considerando que existe conflito entre o actor  $i$  e o actor  $j$  relativamente ao objectivo  $k$  quando:

$$(2MAO)_{ik} \times (2MAO)_{jk} < 0$$

---

<sup>14</sup> No presente trabalho só se abordam, com algum aprofundamento, as matrizes de divergências e de convergências ponderadas pelo peso dos objectivos (2 DAA e 2 CAA).

Este conflito pode ser medido pela semi-amplitude:

$$\frac{1}{2} \times (|(2MAO)_{ik}| + |(2MAO)_{jk}|)$$

A divergência entre um par de actores relativamente a todos os objectivos pode então ser medida pela soma das medidas de conflito.

**Exemplo 6.23**

Veamos esquematicamente como se obtém a partir da 2 MAO, do exemplo 6.17, o grau de divergência entre os actores A1 e A2, dois dos elementos da 2 DAA:  $(2DAA)_{12} = (2DAA)_{21}$  :

$$(2DAA)_{12} = (2DAA)_{21} = \frac{3+|-3|}{2} + \frac{|-3|+3}{2} + 0 + \frac{2+|-2|}{2} + \frac{|-2|+3}{2} = 10,5$$

Tendo em conta a semi-amplitude das divergências entre os diferentes actores para os vários objectivos, resulta a Matriz de Divergências entre Actores (2 DAA), valorizada em função do peso dos objectivos:

**Exemplo 6.24**

Matriz de Divergências entre Actores (Posições Valorizadas) (2 DAA)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4
A1	0	10,5	0	1,5
A2	10,5	0	7,5	1,5
A3	0	7,5	0	0
A4	1,5	1,5	0	0

Pela análise das divergências destacam-se as maiores “incompatibilidades” entre os actores A1 e A2, pois têm posições antagónicas

relativamente a objectivos muito importantes para ambos – são divergentes relativamente a todos os objectivos, com excepção do objectivo O3. A realização deste objectivo é pouco importante para o actor A1 e para o actor A2, é-lhes indiferente.

De assinalar ainda as *divergências existentes entre os actores A2 e A3*, em menor grau do que os anteriores mas cujas divergências também são de assinalar – são discordantes relativamente a três dos cinco objectivos (O1, O2 e O3).

Calculada a *matriz de divergências* é estabelecido um *limiar de divergência*, isto é o grau de divergência a partir do qual se considera que há “incompatibilidade” entre os actores. Os actores não necessitam de estar de acordo relativamente a todos os objectivos, no entanto a partir de determinado nível de divergência dificilmente poderão fazer parte do mesmo grupo estratégico. Se considerarmos, por exemplo, que o *limiar de divergência se situa a 7,5*, isso significa que actores cujo grau de divergência seja superior ou igual a 7,5 não podem fazer parte do mesmo grupo.

Constrói-se então uma nova *Matriz de Divergências Transformada (2 DAAT)*, *booleana*, que tem em conta o limiar de divergências, em que um elemento é 0 quando se considera uma *divergência pouco importante*, o que significa uma divergência inferior ao limiar considerado e 1 quando não há *convergência possível entre os actores*.

#### **Exemplo 6.25**

Fixado o limiar de divergência a 7,5, vejamos esquematicamente como se obtém a partir da 2 DAA, do exemplo 6.24, a divergência entre os actores A1 e A2, dois dos elementos da 2 DAAT:

$$(2DAAT)_{12} = (2DAAT)_{21} :$$

$$(2DAAT)_{12} = (2DAAT)_{21} = 10,5 > 7,5$$

$$\text{Donde: } (2DAAT)_{12} = (2DAAT)_{21} = 1$$

Já a divergência entre os actores A1 e A4 é nula, porque:

$$(2DAAT)_{14} = (2DAAT)_{41} = 1,5 < 7,5$$

$$\text{Donde: } (2DAAT)_{14} = (2DAAT)_{41} = 0$$

A divergência entre um par de actores transformada relativamente a todos os objectivos pode então ser medida, tendo em conta o limiar de divergência, resultando a Matriz de Divergências entre Actores Transformada (2 DAAT), valorizada em função do peso dos objectivos:

**Exemplo 6.26**

Matriz de Divergências entre Actores Transformada (Posições Valorizadas) (2 DAAT)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4
A1	0	1	0	0
A2	1	0	1	0
A3	0	1	0	0
A4	0	0	0	0

**6.2 Matriz de Convergências entre Actores tendo em conta o Limiar de Divergências**

À semelhança da 2 DAA, também a *matriz de convergências* (2 CAA), é uma matriz simétrica, que o MACTOR calcula a partir da 2 MAO e resulta da média das convergências entre os diferentes actores para os vários objectivos.

Considerando que existe acordo entre o actor *i* e o actor *j* relativamente ao objectivo *k* quando:

$$(2MAO)_{ik} \times (2MAO)_{jk} > 0$$

O acordo pode ser medido por:

$$\frac{1}{2} \times (|(2MAO)_{ik}| + |(2MAO)_{jk}|)$$

A convergência entre um par de actores relativamente a todos os objectivos pode ser medido pela soma das medidas de acordo.

**Exemplo 6.27**

Vejamus esquematicamente como se obtém a partir da 2 MAO, do exemplo 6.17, o grau de convergência entre os actores A1 e A3, dois dos elementos da 2 CAA:  $(2CAA)_{13} = (2CAA)_{31}$  :

$$(2CAA)_{13} = (2CAA)_{31} = \frac{3+2}{2} + \frac{|-3|+|-2|}{2} + \frac{1+2}{2} + \frac{2+3}{2} = 9$$

Tendo em conta a média das convergências entre os diferentes actores para os vários objectivos, obtém-se a Matriz de Convergências entre Actores (2 CAA), valorizada em função do peso dos objectivos:

**Exemplo 6.28**

Matriz de Convergências entre Actores (Posições Valorizadas)  
(2 CAA)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4
A1	0	0	9	3
A2	0	0	0	2
A3	9	0	0	4
A4	3	2	4	0

A partir da Matriz de Convergências (2 CAA) e da Matriz de Divergências Transformada (2 DAAT) (que tem em consideração o *limiar de divergência*), constrói-se

uma nova matriz de convergências que tem em conta o limiar de divergência, a Matriz de Convergências entre Actores Transformada (2 CAAT).

Nesta matriz (2 CAAT) quando há uma divergência muito elevada entre os actores, ou seja quando a Matriz de Divergências Transformada tem o valor 1, o elemento respectivo assume o valor 0 e quando a divergência não é muito relevante, assume o valor da convergência.

A convergência entre um par de actores transformada relativamente a todos os objectivos pode então ser medida, tendo em conta o limiar de divergência.

**Exemplo 6.29**

Tendo em conta o exemplo 6.26, não há convergência possível entre os actores A1 e A2, visto  $(2DAAT)_{12} = (2DAAT)_{21} = 1$ , o que resulta:

$$(2CAAT)_{12} = (2CAAT)_{21} = 0$$

No entanto, já é possível existir convergência entre os actores A1 e A4, visto que  $(2DAAT)_{14} = (2DAAT)_{41} = 0$ , donde:

$$(2CAAT)_{14} = (2CAAT)_{41} = (2CAA)_{14} = (2CAA)_{41} = 9$$

Desta forma, obtém-se a nova matriz de convergências que tem em conta o limiar de divergência, a Matriz de Convergências entre Actores Transformada (2 CAAT):

### Exemplo 6.30

Matriz de Convergências entre Actores Transformada (Posições Valorizadas) (2 CAAT)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4
A1	0	0	9	3
A2	0	0	0	2
A3	9	0	0	4
A4	3	2	4	0

Designando por  $M$  o nível máximo de convergência entre actores na matriz 2 CAAT, é possível obter uma medida de dissemelhança entre actores susceptível de ser utilizada no “clustering”, dada por:

$$d_{ij} = M - (2CAAT)_{ij}$$

### Exemplo 6.31

Na Matriz de Convergências entre Actores Transformada (2 CAAT), o nível máximo de convergência entre actores é 9. Desta forma, para actores cuja convergência seja máxima, a sua dissemelhança é nula e para actores cuja convergência é nula, a sua dissemelhança é máxima (neste exemplo é 9).

Do exemplo 6.30, a dissemelhança entre os actores A1 e A4 resulta de:

$$(2MDA)_{14} = (MDA)_{41} = 9 - 3 = 6$$

Tendo em conta a Matriz de Convergências entre Actores Transformada, valorizada em função do peso dos objectivos (2 CAAT), as dissemelhanças obtidas são as seguintes:



Matriz de Dissemelhanças entre Actores (Posições Valorizadas)  
(2 MDA)

Actores \ Actores	A1	A2	A3	A4
A1	0	9	0	6
A2		0	9	7
A3			0	5
A4				0

### 6.3 Construção de Grupos de Actores

Os grupos de actores podem ser construídos a partir de diferentes métodos de “clustering”. Nos diversos estudos realizados ao longo deste trabalho, onde se aplicou a análise da estratégia de actores, foi utilizado o seguinte método hierárquico de classificação designado normalmente por “complete linkage”:

- (a) Seja  $P_n$ , a partição do conjunto de actores em  $N$  grupos ( $N$ , número de actores) com apenas um actor, a partição corrente;
- (b) Agregar os dois grupos de partição corrente cuja dissemelhança máxima entre actores (um em cada grupo) é a mínima de todos os pares de grupos;
- (c) Se todos os actores pertencerem ao mesmo grupo STOP. Caso contrário voltar a (b).

#### Exemplo 6.32

Aplicando este procedimento à matriz do exemplo 6.31, e partindo de uma situação inicial em que cada actor constitui um grupo (Grupo 1: actor A1; Grupo 2: actor A2; Grupo 3: actor A3; Grupo 4: actor A4), resulta:

1ª iteração:

Dissemelhança máxima entre actores pertencentes a diferentes grupos.

Grupo 1 / Grupo 2:  $d_{12} = 9$   
Grupo 1 / Grupo 3:  $d_{13} = 0$   
Grupo 1 / Grupo 4:  $d_{14} = 6$   
Grupo 2 / Grupo 3:  $d_{23} = 9$   
Grupo 2 / Grupo 4:  $d_{24} = 7$   
Grupo 3 / Grupo 4:  $d_{34} = 5$

Como a dissemelhança máxima é mínima no caso do par Grupo 1 / Grupo 3, estes dois grupos são agregados. A partição corrente passa a ser:

Grupo 1: actor A1 e actor A3;  
Grupo 2: actor A2;  
Grupo 3: actor A4.

Uma vez que os actores não pertencem todos ao mesmo grupo, efectua-se uma nova iteração.

2ª iteração:

Dissemelhança máxima entre actores pertencentes a diferentes grupos na partição corrente.

Grupo 1/Grupo 2:  $d_{12} = 9; d_{23} = 9$  (dissemelhança máxima: 9);  
Grupo 1/Grupo 3:  $d_{14} = 6; d_{34} = 5$  (dissemelhança máxima: 6);  
Grupo 2/Grupo 3:  $d_{23} = 9$  (dissemelhança máxima: 9);

A dissemelhança máxima é mínima no caso do par Grupo 1 / Grupo 3 e estes dois grupos são agregados, passando a partição corrente a ser:

Grupo 1: actor A1, actor A3 e actor A4;  
Grupo 2: actor A2.

Uma vez que os actores não pertencem todos ao mesmo grupo, haveria lugar para uma nova iteração que conduziria

necessariamente à conclusão do procedimento com todos os actores no mesmo grupo.

A aplicação deste método de classificação aos dados da Matriz de Dissemelhanças entre Actores, valorizada em função do peso dos objectivos (2 MDA) conduz, portanto, a duas possibilidades alternativas de constituição de grupos de actores:

*1ª possibilidade:*

Grupo 1: actor A1 e actor A3;  
Grupo 2: actor A2;  
Grupo 3: actor A4.

*2ª possibilidade:*

Grupo 1: actor A1, actor A3 e actor A4;  
Grupo 2: actor A2.

Os grupos estratégicos de actores podem ser caracterizados tendo em conta o grau de dispersão, a força relativa e o conteúdo.

O *grau de dispersão* exprime a distância máxima entre actores incluídos no mesmo grupo (quanto menor o seu valor maior a coesão do grupo). A *força relativa* do grupo é dada pela soma das forças relativas de cada um dos actores incluídos no grupo. *Quanto maior a força relativa e menor o grau de dispersão maior a força do grupo.*

Como se pode observar pela reordenação das linhas da matriz 2 MAO (ver exemplo 6.33), se retiver a *primeira possibilidade de agrupamento*, cada um dos grupos pode ser caracterizado pelos consensos internos que o une e que, simultaneamente, o diferencia dos outros grupos. No entanto, apesar dos consensos serem dominantes, no interior de cada grupo subsistem divergências.

Na caracterização que se apresenta no exemplo 6.33, ignoraram-se os objectivos consensuais, que evidentemente não permitem diferenciar grupos, e considerou-se que

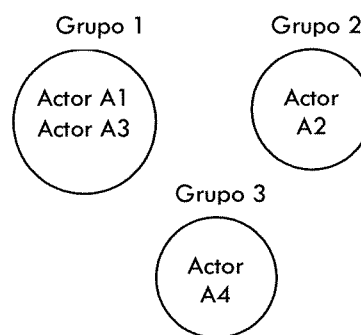
divergências muito minoritárias relativamente a um objectivo não invalidam o consenso.

### Exemplo 6.33

Matriz Actores e Objectivos Reordenada (Posições Valorizadas)

Objectivos \ Actores	O1	O2	O3	O4	O5
A1	3	-3	1	2	-2
A3	2	-2	2	3	0
A2	-3	3	0	-2	3
A4	0	0	2	1	1

#### Agrupamento dos Actores



#### Caracterização:

- *Grupo 1:* Actores A1 e A3
- *Grau de dispersão* – 0
- *Força Relativa* – 1,58
- *Acordos:* Estão de acordo com todos os objectivos estratégicos, sendo o actor A3 neutro relativamente ao objectivo O5.

Este grupo caracteriza-se por uma completa convergência. Por um lado, um forte empenhamento relativamente aos objectivos O1, O3 e O4 e, por outro uma forte oposição relativamente ao objectivo O2.

▪Grupo 2: Actor A2

▪Grau de dispersão – 0

▪Força Relativa – 0,07

Este grupo opõe-se radicalmente ao grupo 1 relativamente à maioria dos objectivos, sendo neutro relativamente ao objectivo O3 (“muito consensual”). Assim, opõe-se com muito empenho relativamente aos objectivos O1 e O4, enquanto que para a sua estratégia é imprescindível a realização do objectivo O2.

▪Grupo 3: Actor A4

▪Grau de dispersão – 0

▪Força Relativa – 2,35

Este grupo distingue-se dos restantes por estar, não só menos mobilizado para estes objectivos (só está mobilizado para três objectivos) como o facto do actor que o caracteriza estar pouco empenhado neste jogo. No entanto é o actor com a maior força relativa (o mais influente e nada dependente), o que lhe confere algum protagonismo.

É interessante analisar o *papel chave* que o actor A4 poderá desempenhar num jogo com estas características. Por um lado é o actor com maior “poder” nas relações de força, em nada depende deste jogo, e por outro é o que menos está implicado com os objectivos em presença, sendo neutro relativamente ao objectivo “mais conflitual”, objectivo O2.

Da análise do seu posicionamento relativamente aos objectivos O3, O4 e O5 dir-se-ia que este actor seria um potencial aliado do grupo 1, visto ter a mesma posição relativamente aos objectivos O3 e O4, divergindo apenas quanto ao objectivo O5.<sup>15</sup> No entanto, também poderia ser um aliado do grupo 2 (actor A2), visto ambos serem favoráveis à concretização do objectivo O5, divergindo apenas no objectivo O4.

Desta forma, pode-se considerar que o actor A4, não só pelo “poder” que detém num jogo com estas características, como pela sua postura, de alguma “maleabilidade” e “exterioridade”, poderia desempenhar um papel de “mediador” entre os grupos em conflito: actores A1 e A3 versus actor A2.

A Análise da Estratégia de Actores permitiu, não só uma clarificação dos vários desafios e objectivos estratégicos dos quatro actores, como as suas possíveis alianças, dando alguma “transparência” ao jogo que se desenha. Uma análise deste tipo, como

---

<sup>15</sup> É precisamente o agrupamento que vem a seguir, grupo 1: actores A1, A3 e A4.

se verá nos estudos de caso que se apresentam nos capítulos seguintes, pode ter um papel mobilizador para actores menos implicados no jogo.

## 7. Conclusão

Neste capítulo apresentaram-se os elementos essenciais do método concebido pela equipa de Michel Godet, assim como algumas propostas de extensão desenvolvidas em vários estudos de caso – *organização e consulta de um painel de actores; construção de sinopses e análise de conteúdo das entrevistas; caracterização dos actores segundo o seu grau de dependência e influência directa e indirecta; construção de grafos das principais influências e dependências directas e indirectas; construção de uma tipologia de objectivos e agrupamento de actores.*

A metodologia de Análise da Estratégia de Actores, é do tipo *interactiva e pluralista*, pois além de se identificarem e caracterizarem os diferentes actores-chave, é a partir da confrontação dos seus projectos e das relações de força existentes que se elaboram uma série de recomendações estratégicas.

Esta metodologia permite-nos não só a identificação concreta, sistemática e objectiva das estratégias dos diferentes actores - distanciando-se, portanto, das simples "recolhas de opinião" para alcançar este objectivo -, como a identificação das divergências e convergências quanto à prioridade dos objectivos e aos modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições. Permite ainda formar grupos de actores, tendo em conta os seus objectivos estratégicos e construir uma tipologia de objectivos, tendo em conta não só o grau de mobilização como o grau de conflitualidade. De assinalar que nunca se tem em consideração a

interdependência existente entre esses objectivos, o que pode ser considerado como uma limitação do método.<sup>16</sup>

Á semelhança da Análise Estrutural a análise do jogo dos actores deve ser apreendida de forma interactiva. Ao se analisarem as diferentes estratégias *apela-se a uma maior motivação e participação dos vários actores*, sendo um instrumento propício para a reflexão estratégica. É o *Triângulo Grego*, como refere Michel Godet (1995b, 1996b), para passar da *Antecipação (azul)* para a *Acção (verde)*, é preciso passar pela *Apropriação (amarelo)*. É fundamental que os actores se apropriem, têm de estar implicados, motivados.

Contudo, a aplicação de uma metodologia como a Análise de Estratégia de Actores é muito exigente do ponto de vista metodológico pois requer, não só por parte do grupo de trabalho, como por parte dos actores envolvidos, a sua adesão e *apropriação*. Toda a fase de recolha de informação, nomeadamente através de entrevistas não directivas, implica por parte da equipa, um conhecimento aprofundado do que está em jogo: há que saber “ler nas entrelinhas”; não revelar as estratégias aos outros actores; e saber conduzir as entrevistas de forma a detectar os consensos e alianças, os conflitos e obstáculos. Se não houver adesão por parte dos actores, dificilmente se obtém informação relevante, a análise do jogo dos actores pode ficar comprometida se determinados actores se recusarem a dar informação, ou se, simplesmente, bloquearem o processo.

A sociologia é uma das áreas disciplinares particularmente vocacionada para fazer a análise das estratégias dos actores, pela capacidade de leitura das dinâmicas sociais – identificação de actores, dos seus conflitos e consensos, como também pelas competências metodológicas na realização e tratamento de entrevistas.

---

<sup>16</sup> Fabrice Roubelat critica o MACTOR, considerando que ele representa uma visão relativamente estática da realidade: “ (...) no estado actual do método, o MACTOR não tem em conta a interdependência dos objectivos.” Reconhece que o MACTOR tem evoluído, mas que há que ter cuidado e não cair nos excessos que tornaram a teoria dos jogos inoperante. Referindo que a principal qualidade deste método, repousa nos princípios simples (Hatem, 1993: 276 e 277).

A Análise de Estratégia de Actores, como metodologia prospectiva de planeamento, tem-se revelado como um auxiliar importante na selecção dos actores e contribuído para a reflexão das estratégias em causa, apelando à participação e implicação dos diferentes actores no processo de planeamento.



PARTE IV | A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO URBANO E  
REGIONAL – ESTUDOS DE CASO



## **Capítulo VII**

---

### **Aplicação da Análise Estrutural: “Vantagens Estratégicas de Ourique e Almodôvar”**

Os vários métodos de tratamento da matriz de análise estrutural assim como o procedimento de “Decomposição Matricial” foram testados no projecto de investigação “Vantagens Estratégicas do Baixo Alentejo Interior. Concelhos de Ourique e Almodôvar” (Cordovil, 1997). Este projecto definira como objectivo principal determinar o conjunto de alterações na base produtiva agro-florestal (e na sua envolvente) que favorecessem o desenvolvimento sustentado dos concelhos de Ourique e Almodôvar. Como tal, construiu-se uma base analítica correspondente à situação actual e um cenário de referência que corresponderia a uma situação tendencial no ano de 2005.

A delimitação do sistema em causa teve por base a população agrícola dos dois concelhos, as suas explorações e o conjunto de actividades nelas desenvolvidas, tendo em conta a caracterização: biofísica, demográfica, políticas agrícolas e de desenvolvimento, actividade agrícola e das estratégias dos agricultores.

## 1. Matriz de Análise Estrutural de Ourique e Almodôvar

A partir de uma análise de fontes documentais e estatísticas e de estudos de caso, procedeu-se ao recenseamento das variáveis fundamentais do sistema agrícola dos concelhos de Ourique e Almodôvar.<sup>1</sup>

Para seleccionar a lista de variáveis do sistema em causa, assim como preencher a matriz de análise estrutural, foi necessário que certos requisitos operacionais fossem cumpridos, nomeadamente a garantia de disponibilidade e de efectiva participação por parte de todos os elementos da equipa. De facto, tendo em conta a exigência do número de horas dispendidas, não se pode minimizar, na aplicação deste tipo de metodologias, a capacidade de mobilização e participação dos membros da equipa.

A constituição de uma equipa interdisciplinar é uma condição imprescindível para o sucesso destas metodologias, devendo a interdisciplinaridade ser entendida como um produto colectivo e não uma mera soma de várias disciplinas. A interdisciplinaridade deve estar presente não num determinado momento, mas desde a delimitação do sistema. Como refere Gonod (1996: 7), “a interdisciplinaridade requer um processo de comunicação entre os participantes, o qual deve integrar o reconhecimento do problema, do modelo conceptual, do modelo científico e da solução”. A equipa é constituída por especialistas de diversas disciplinas, que são obrigados a expor as suas teorias e a defendê-las, sem no entanto existir a hegemonia de qualquer um deles.

No caso de Ourique e Almodôvar, a equipa composta por economistas, sociólogos, engenheiros florestais e analistas reuniu-se durante 12 sessões, onde se recensearam 43 variáveis (22 internas e 21 externas) e se discutiu a relação existente entre elas.<sup>2</sup>

Aquando da listagem das variáveis, a sua selecção, apesar de se basear num diagnóstico, teve pressupostas determinadas hipóteses. Obviamente que o preenchimento da matriz de análise estrutural, o tipo de relações encontradas, tem implícitas essas

---

<sup>1</sup> Utilizaram-se como técnicas de recolha de informação: o inquérito por questionário, entrevistas semidirectivas e a observação directa.

mesmas hipóteses. Como refere Gonod (1996: 9), existem hipóteses implícitas e teorias que não intervêm apenas na fase de antecipação, mas ao longo de todo o processo de representação do sistema.

Como se pode observar pela lista que a seguir se apresenta, estas variáveis estão organizadas por grandes grupos (sociodemográficas, socioeconómicas, emprego, recursos naturais, ambiente e infra-estruturas) e divididas em internas e externas. No entanto, em termos práticos, esta arrumação traduz-se mais numa organização mental do sistema em causa por parte da equipa, do que em quaisquer outras implicações ao nível metodológico. Sempre que necessário explicitou-se, por um lado, o conteúdo das variáveis (v6, v9, v11, etc.) e por outro, deu-se-lhes não só um sentido (“Evolução negativa da cotação do cobre”) como se decomuseram determinadas variáveis em duas (v39 e v40), visto terem duplo sentido.

Das 43 variáveis seleccionadas, 12 são potenciais, o mesmo é dizer que são variáveis que já estão a emergir mas em relação às quais ainda não é possível medir exactamente o seu efeito.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Correspondendo, sensivelmente, a 45 horas de trabalho.

<sup>3</sup> Ver capítulo V, ponto 4.

### **Quadro 7.1 Variáveis recenseadas dos Concelhos de Ourique e Almodôvar**

#### **Variáveis Internas**

##### **Sociodemográficas**

1. População agrícola envelhecida
2. Rejuvenescimento da população agrícola com maior nível de escolarização e formação profissional (potencial)
3. Ritmo de perda da população residente
4. Baixa densidade populacional
5. Elevado peso da população isolada ou residente em pequenos lugares
6. Tendência para um despovoamento acentuado (abandono da intervenção/cultivo)
7. Facilidade e frequência das deslocações
8. Comportamentos dos agricultores resultantes de fracas perspectivas de continuidade da exploração

##### **Socioeconómicas**

9. Instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir)
10. Manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na formação do rendimento agrícola
11. Desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (tur. rural, recursos bravios, etc.) (potencial)
12. Pluriactividade e diversificação das fontes de rendimento dos agricultores (aumento)
13. Existência de associações agrícolas de natureza socio-profissional e económica
14. Existência de feiras e iniciativas de promoção de produtos e serviços agro-rurais regionais

##### **Emprego**

15. Diminuição do volume do emprego agrícola
16. Aumento da importância relativa do emprego sazonal agrícola

##### **Recursos Naturais e Ambiente**

17. Condições edafo-climáticas restritivas para a maioria das culturas
18. Preservação do montado
19. Maneio da vegetação espontânea (minorar o risco de incêndio e potenciar a produção de recursos bravios)
20. Conservação do património florístico e faunístico
21. Conservação do património arquitectónico e paisagístico
22. Ordenamento das albufeiras públicas e privadas para actividades de lazer (potencial)

#### **Variáveis Externas**

##### **Sociodemográficas e infra-estruturas**

23. Iniciativas camarárias de apoio a idosos (Ourique)
24. Regresso de alguns naturais da zona (sobretudo reformados)
25. Atracção e fixação de grupos provenientes do exterior (potencial)
26. Inadequação das vias de ensino e formação profissional às necessidades de competências da agricultura
27. Existência de associações recreativas e culturais de base local (culturais, de valorização do património arqueológico)
28. Construção da auto-estrada Lisboa-Algarve (potencial)
29. Melhoria do acesso ferroviário (potencial)
30. Desenvolvimento das telecomunicações (potencial)

##### **Socioeconómicas**

31. Manutenção de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura, à ovinicultura e à bovinicultura
32. Redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura, à ovinicultura e à bovinicultura (potencial)
33. Reformulação dos incentivos e ajudas aos agricultores de acordo com novos objectivos (potencial)
34. Diminuição da procura mundial de cortiça
35. Evolução negativa da cotação do cobre
36. Dinamização dos centros rurais mais próximos
37. Dinamização do tecido económico via outros investimentos públicos ou outros incentivos ao desenvolvimento e diversificação da actividade produtiva privada (potencial)
38. POC's (Planos de Ocupação - medidas activas de política de emprego dirigidos à ocupação de desempregados ou outras pessoas com dificuldades acentuadas na obtenção de emprego)
39. Ausência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)
40. Existência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)

##### **Recursos Naturais**

41. Regime jurídico e tratamento institucional da conservação do montado
42. Criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas (potencial)
43. Evolução do regime jurídico da exploração dos recursos silvestres para a sua total apropriação pelo proprietário (potencial)

Desta forma, temos dois tipos de representações do sistema Ourique e Almodôvar: uma do *sistema actual* e outra do *sistema potencial*, às quais correspondem dois preenchimentos e obviamente duas matrizes de análise estrutural, cuja intensidade da relação é medida numa escala de 0 a 3: i) 0, se não existe relação directa entre as variáveis; ii) 1, se a relação directa é fraca; iii) 2, se a relação directa é média; iv) 3, se a relação directa é forte.

O que diferencia uma matriz da outra é o facto de no *sistema actual* as variáveis potenciais, em linha, não estarem preenchidas. O que significa que foi considerado não ser ainda possível medir o efeito que elas têm sobre o sistema. No entanto, em coluna as células estão preenchidas, pois avaliamos o peso das variáveis que contribuem para a sua ocorrência. Como tal, a matriz do *sistema potencial* não é mais do que um preenchimento da anterior, onde estimamos o efeito das variáveis potenciais sobre o resto do sistema.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Por questões práticas, apresenta-se apenas uma matriz: as linhas em destaque correspondem às variáveis potenciais. Assim, na matriz do *sistema actual* as células destas linhas estão todas a zero, enquanto na matriz do *sistema potencial* estão preenchidas numa escala de 0 a 3 (ver quadro 7.1).



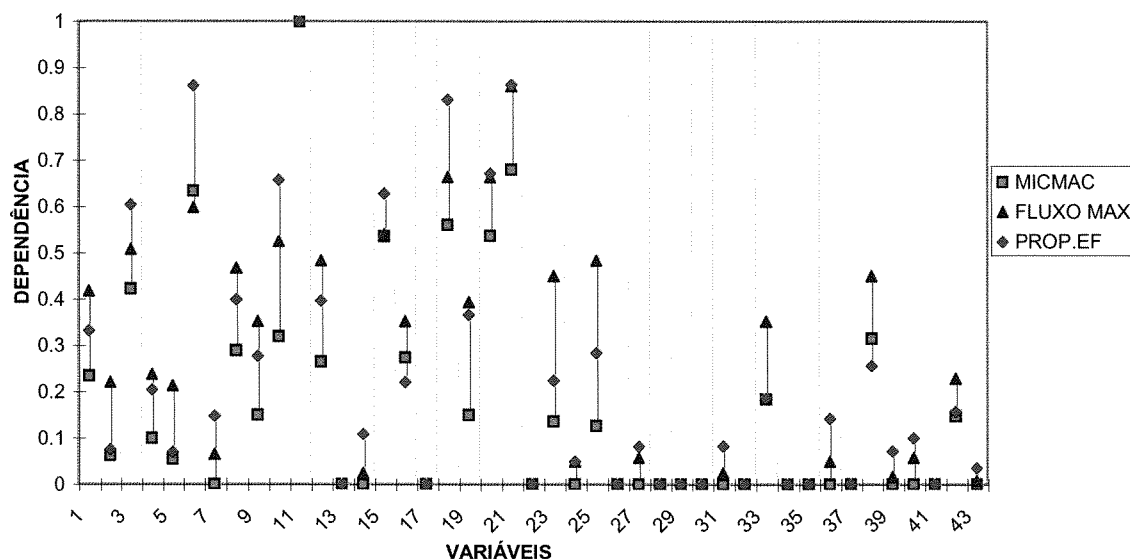


## 2. Comparação das classificações em motricidade e dependência: MICMAC, “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos”

A partir da Matriz de Análise Estrutural de Ourique e Almodôvar, do sistema actual e potencial, determinaram-se a motricidade e a dependência indirectas, aplicando o método MICMAC; e a motricidade e a dependência globais, através da aplicação dos procedimentos “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos”.

As figuras 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4, construídas a partir da normalização da dependência e da motricidade, permitem comparar as ordenações obtidas pelos diversos métodos.<sup>5</sup>

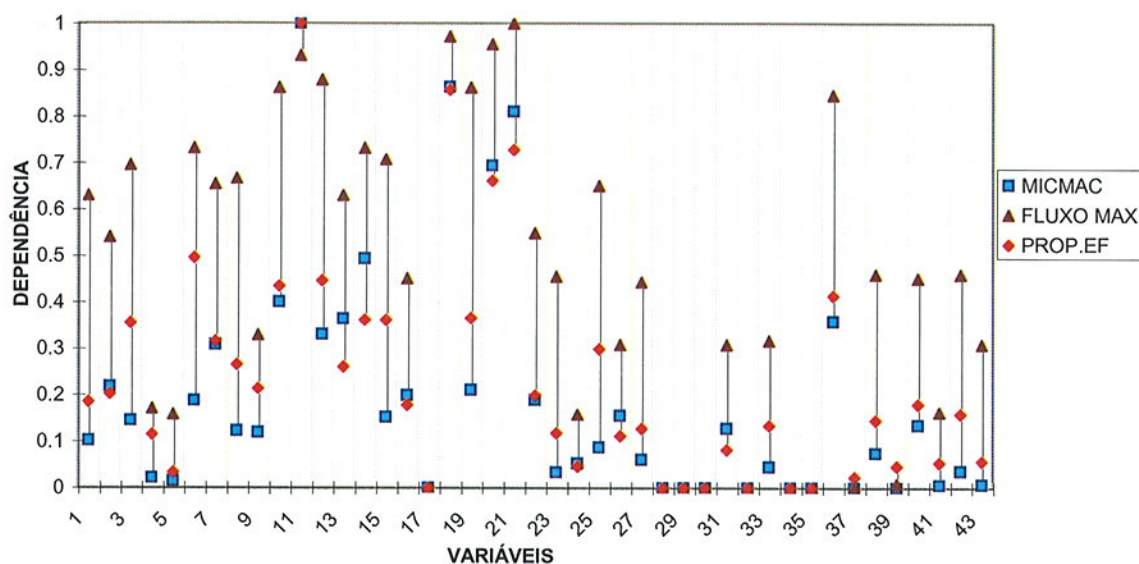
Figura 7.1 Ourique/Almodôvar – Comparação da dependência do sistema actual



<sup>5</sup> A normalização das classificações de motricidade e dependência do MICMAC, “Fluxo Máximo” e

“Propagação de Efeitos” foi a seguinte: 
$$\frac{\text{var}(x) - \min(x)}{\text{max}(x) - \min(x)}$$

**Figura 7.2** Ourique/Almodôvar – Comparação da dependência do *sistema potencial*

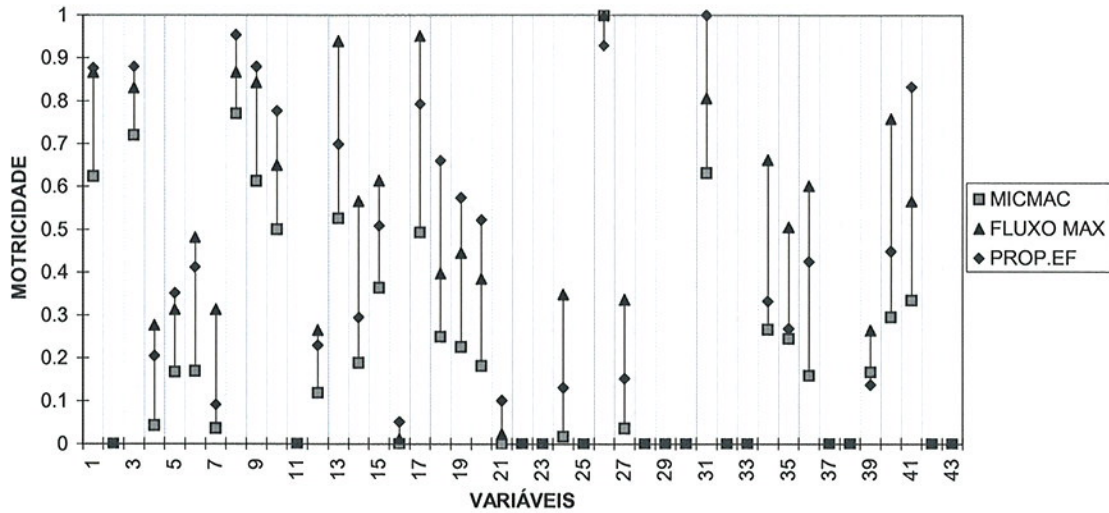


As grandes diferenças observadas confirmam que a opção por um procedimento de determinação das relações indirectas ou globais não é meramente uma questão teórica. Diferentes métodos conduzem a diferentes classificações das variáveis.

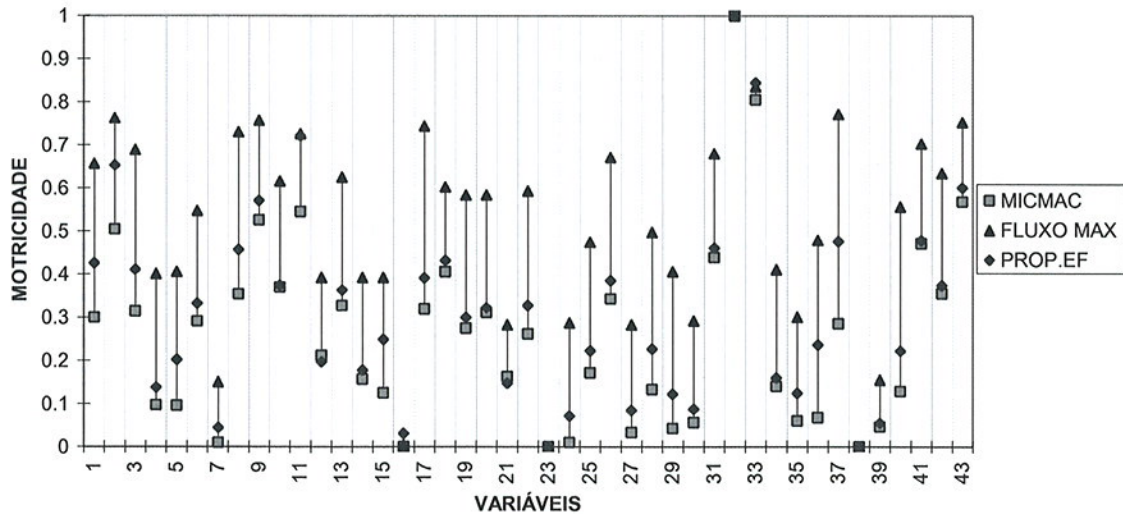
Pela comparação dos três procedimentos, em ambos os sistemas de Ourique e Almodôvar (*actual* e *potencial*), constata-se, por um lado, uma redução da dependência através da classificação MICMAC em praticamente metade das variáveis (44%), enquanto o procedimento “Fluxo Máximo” a amplifica (no caso do *sistema potencial* em 74,4% das variáveis), situando-se numa posição intermédia os resultados obtidos com o procedimento “Propagação de Efeitos”.

Há uma redução da motricidade, em ambos os sistemas, através da classificação MICMAC, sendo o “Fluxo Máximo” o que mais amplifica esta classificação (na totalidade das variáveis no caso do *sistema potencial*, e em 37% das variáveis do *sistema actual*).

**Figura 7.3** Ourique/Almodôvar – Comparação da motricidade do sistema actual



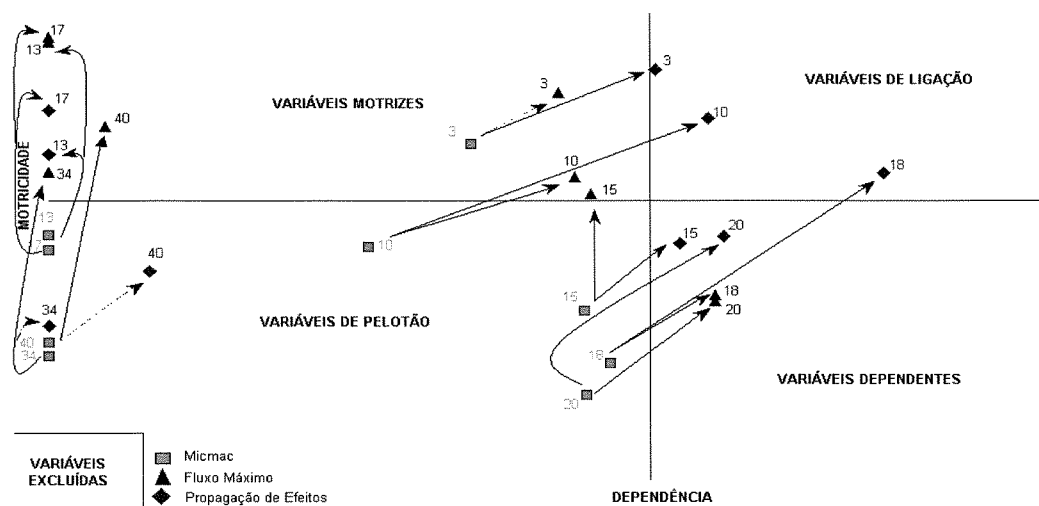
**Figura 7.4** Ourique/Almodôvar – Comparação da motricidade do sistema potencial



Em termos gerais, há um maior distanciamento entre os resultados do “Fluxo Máximo” e os do MICMAC, o que se explica pelo facto de o primeiro não ter em conta os efeitos de retroacção e de propagação. Já o “Propagação de Efeitos” está numa posição intermédia, pois além de incorporar os efeitos de propagação, também tem em conta os de retroacção.

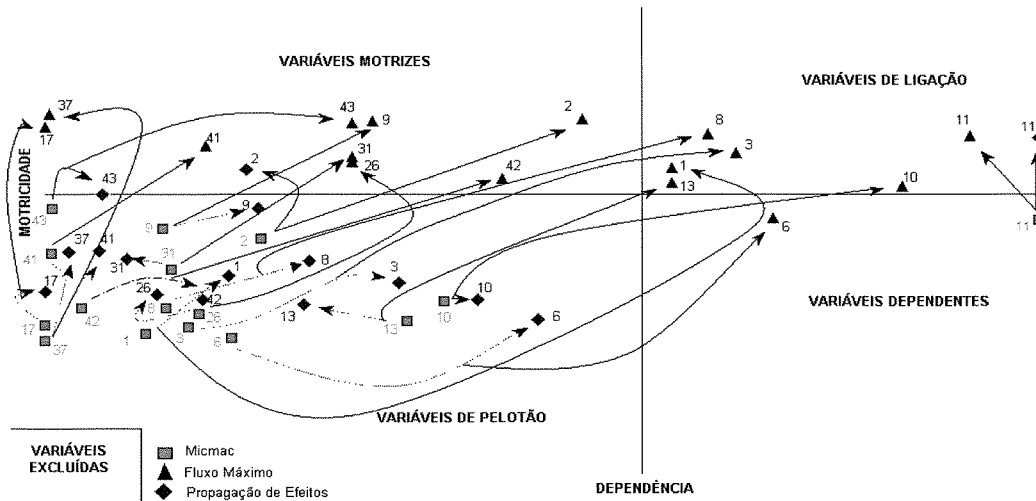
Como se referiu, Godet propõe uma tipologia de classificação das variáveis em cinco categorias (motrizes, ligação, resultado ou dependentes, excluídas e pelotão), consoante o grau de motricidade e dependência.<sup>6</sup> Para se compararem os três métodos quanto à posição que as variáveis ocupam, tendo em conta a tipologia proposta, utilizou-se um referencial cartesiano, verificando-se algumas alterações interessantes ao comparar o grau de motricidade e dependência. A leitura das figuras que a seguir se apresentam, onde estão assinaladas as maiores deslocações, é bem elucidativa. O que significa que, em termos práticos, a classificação final das variáveis pode ser afectada por estas diferenças (ver figuras 7.5 e 7.6).

**Figura 7.5** Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Actual – Principais deslocações da classificação MICMAC para o “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos” (dados normalizados)



<sup>6</sup> Ver capítulo V, ponto 1.3.

**Figura 7.6** Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Potencial – Principais deslocações da classificação MICMAC para o “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos” (dados normalizados)

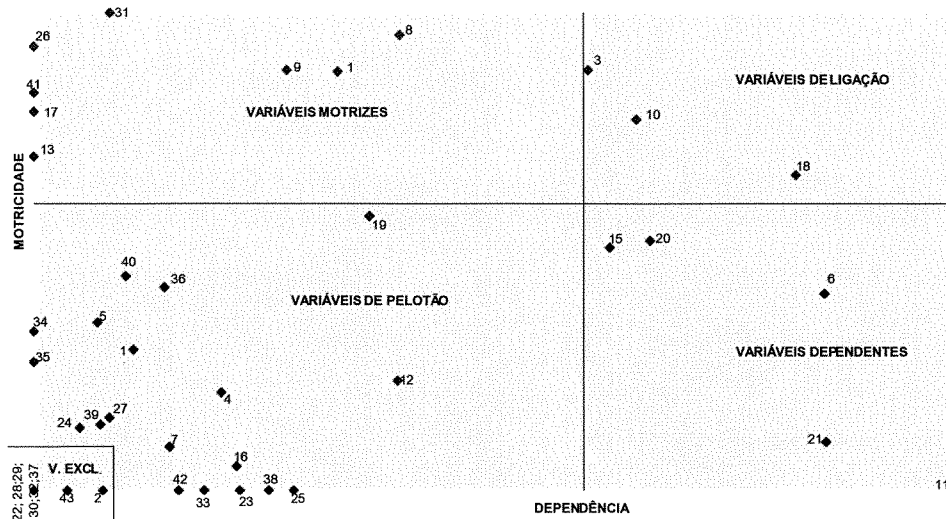


### 3. Plano de motricidade e dependência globais de Ourique e Almodôvar com a aplicação do método de “Propagação de Efeitos”

Por tudo o que foi exposto, a análise dos casos de Ourique e Almodôvar terá por base, exclusivamente, a interpretação dos resultados da aplicação do método de “Propagação de Efeitos”.

Como se pode observar pelas figuras que a seguir se apresentam obtivemos duas classificações: uma do sistema actual e outra do potencial (figuras 7.7 e 7.8). Vejamos como se repartem as variáveis do sistema actual de Ourique e Almodôvar:

**Figura 7.7** Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual (dados normalizados)



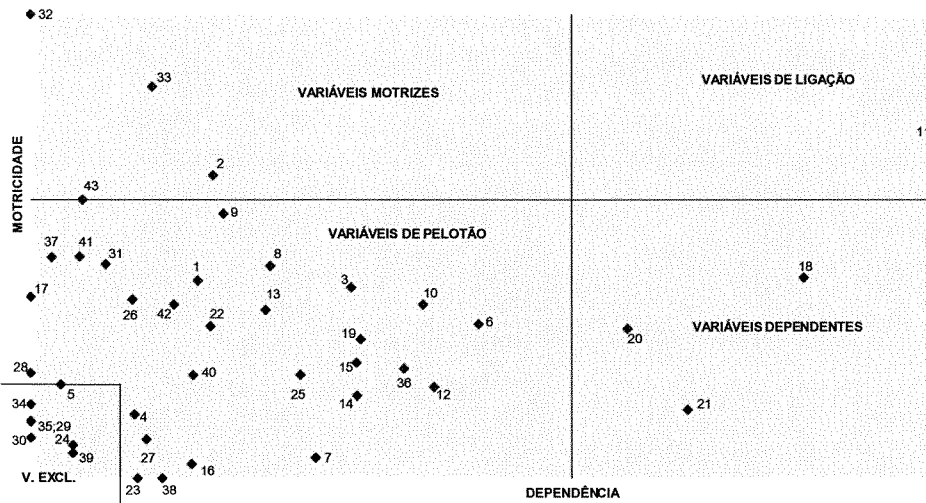
**Quadro 7.3** Ourique/Almodôvar – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual

<p><b>V. MOTRIZES</b></p> <p>8. <i>Comportamentos dos agricultores resultantes fracas perspectivas de continuidade da exploração</i></p> <p>1. <i>População agrícola envelhecida</i></p> <p>9. <i>Instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir)</i></p> <p>31. <i>Manutenção de ajudas (dir. ou indir.) à cerealic., ovinicult., bovinicult.</i></p> <p>26. <i>Inadequação das vias de ensino e formação profissional às necessidades de competências da agricultura</i></p> <p>41. <i>Regime jurídico e tratamento instituc. da conservação do montado</i></p> <p>17. <i>Condições edafoclimáticas restritivas para a maioria das culturas</i></p> <p>13. <i>Existência de associações agrícolas de natureza socio-profissional e económica</i></p>	<p><b>V. LIGAÇÃO</b></p> <p>18. <i>Preservação do montado</i></p> <p>10. <i>Manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na formação do rend. agrícola</i></p> <p>3. <i>Ritmo de perda da população residente</i></p>
<p><b>V. EXCLUÍDAS</b></p> <p>2. <i>Rejuv. da pop. agrícola com maior nível de escl. e form. profiss. (p)</i></p> <p>22. <i>Ordenamento das abutefiras públicas e privadas para actividade de lazer (p)</i></p> <p>28. <i>Construção da auto-estrada Lisboa-Algarve (p)</i></p> <p>29. <i>Melhoria do acesso ferroviário (p)</i></p> <p>30. <i>Desenvolvimento das telecomunicações (p)</i></p> <p>32. <i>Redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealic., ovinicult., bovinic. (p)</i></p> <p>37. <i>Dinamiz. do tecido econ. via outros invest. públicos ou outros incent. ao desenvolv. e diversif. activ. prod. Priv (p)</i></p> <p>43. <i>Evol. regime jurídico da expl. dos rec. silvestres para a sua total apropriação pelo proprietário (p)</i></p>	<p><b>V. DEPENDENTES</b></p> <p>11. <i>Desenv. de novas actividade assoc. à exploração (turismo rural, rec. bravios, etc.) (p)</i></p> <p>6. <i>Tendência para um despovoamento acentuado (aband. da interven/cultivo)</i></p> <p>21. <i>Conservação do património arquitectónico e paisagístico</i></p> <p>20. <i>Conservação do património florístico e launístico</i></p> <p>15. <i>Diminuição do volume do emprego agrícola</i></p>
<p><b>V. PELOTÃO</b></p> <p>12. <i>Pluriactividade e diversific. das fontes de rendimento dos agricultores (aumento)</i></p> <p>19. <i>Manejo da vegetação espontânea (minorar o risco de incêndio e potenciar a produção de recursos bravios)</i></p> <p>25. <i>Atração e fixação de grupos provenientes do exterior (p)</i></p> <p>40. <i>Existência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)</i></p> <p>36. <i>Dinamização dos centros rurais mais próximos</i></p> <p>38. <i>POCs</i></p> <p>23. <i>Iniciativas camarárias de apoio a idosos (Ourique)</i></p> <p>16. <i>Aumento da importância relativa do emprego sazonal agrícola</i></p> <p>4. <i>Baixa densidade populacional</i></p> <p>5. <i>Elevado peso da população isolada ou residente em pequenos lugares</i></p> <p>34. <i>Diminuição da procura mundial de cortiça</i></p> <p>33. <i>Reformulação dos incentivos e ajudas aos agricultores de acordo com novos objectivos (p)</i></p> <p>14. <i>Existência de feiras e iniciativas de promoção de produtos e serviços agro-rurais regionais</i></p> <p>35. <i>Evolução negativa da cotação do cobre</i></p> <p>42. <i>Criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas (p)</i></p> <p>7. <i>Facilidade e frequência das deslocações</i></p> <p>27. <i>Existência de associações recreativas e culturais de base local</i></p> <p>39. <i>Ausência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)</i></p> <p>24. <i>Regresso de alguns naturais da zona (sobretudo reformados)</i></p>	

(1) Destaque a negro e itálico para as variáveis que fazem parte dos subsistemas do sistema actual (v. ponto 4.1)

Quanto ao sistema potencial obteve-se a seguinte classificação:

**Figura 7.8** Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial (dados normalizados)



**Quadro 7.4** Ourique/Almodôvar – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial

<p><b>V. MOTRIZES</b></p> <p>32. Redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealic., ovinicult., à bovinicult. (p)</p> <p>33. Reformul. incentivos e ajudas aos agricult. de acordo com novos objectivos (p)</p> <p>2. Rejuvenescimento da pop. agrícola com maior nível de escolariz. e form. profissional (p)</p> <p>43. Evol. regime jurídico da expl. dos rec. silvestres para total aprop.pelo propriet.(p)</p>	<p><b>V. LIGAÇÃO</b></p> <p>11. Desenv. de novas actividades assoc. à exploração (turismo rural, rec.bravios, etc.) (p)</p>
<p><b>V. EXCLUÍDAS</b></p> <p>5. Elevado peso da população isolada ou residente em pequenos lugares</p> <p>34. Diminuição da procura mundial de cortiça</p> <p>30. Desenvolvimento das telecomunicações (p)</p> <p>35. Evolução negativa da cotação do cobre</p> <p>29. Melhoria do acesso ferroviário (p)</p> <p>39. Ausência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)</p> <p>24. Regresso de alguns naturais da zona (sobretudo reformados)</p>	<p><b>V. DEPENDENTES</b></p> <p>21. Conservação do património arquitectónico e paisagístico</p> <p>20. Conservação do património florístico e faunístico</p> <p>18. Preservação do montado</p>
<p style="text-align: center;"><b>V. PELOTÃO</b></p> <p>6. Tendência para despoavam. acentuado (aband. da interv./cultivo)</p> <p>12. Pluriactiv. e diversific. das fontes de rendim.dos agricultores (aumento)</p> <p>10. Manut. import. do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na form. do rend.agric.</p> <p>36. Dinamização dos centros rurais mais próximos</p> <p>19. Maneio vegetal. espont.(min. risco incêndio potenc. prod. rec. brav.)</p> <p>14. Existência de feiras e iniciativas de promoção de produtos e serviços agro-rurais regionais</p> <p>15. Diminuição do volume do emprego agrícola</p> <p>3. Ritmo de perda da população residente</p> <p>1. População agrícola envelhecida</p> <p>26. Inadequação das vias de ensino e formação profissional às necessidades do competências da agricultura</p> <p>7. Facilidade e frequência das deslocações</p> <p>25. Atracção e fixação de grupos provenientes do exterior (p)</p> <p>17. Condições edofo-climáticas restritivas para a maioria das culturas</p> <p>13. Existência de associações agrícolas de natureza socio-profissional e económica</p> <p>9. Instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir)</p> <p>41. Regime jurídico e tratamento institucional da conservação do montado</p> <p>37. Dinamiz. do tecido econ. via outros invest. públicos ou outros incent. ao desenvolv. e diversif. activ. prod. priv.(p)</p> <p>31. Manutenção de ajudas (directas ou indirectas) à cerealic., ovinicult., bovinicult.</p> <p>8. Comport. agricultores resultantes fracas persp.continuidade da exploração</p> <p>42. Criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas (p)</p> <p>22. Ordenamento das albufeiras públicas e privadas para actividades de lazer (p)</p> <p>40. Existência de alternativas ao emprego agrícola (mercado de emprego do Algarve e outras)</p> <p>16. Aumento da importância relativa do emprego sazonal agrícola</p> <p>27. Existência de associações recreativas e culturais de base local</p> <p>38. POC's</p> <p>23. Iniciativas camarárias de apoio a idosos (Ourique)</p> <p>28. Construção da auto-estrada Lisboa-Algarve (p)</p> <p>4. Baixa densidade populacional</p>	

(1) Destaque a negro e itálico para as variáveis que fazem parte dos subsistemas do sistema potencial (v. ponto 4.2.)

Da leitura das figuras, legendadas pelos respectivos quadros, obtém-se uma simplificação e sistematização do sistema Ourique/Almodôvar, destacando-se as variáveis que devem ser objecto de uma atenção mais cuidada. Da interpretação da distribuição dos pontos nos gráficos, constata-se que o *sistema actual* é instável: as variáveis distribuem-se de alguma forma por todos os quadrantes; já o *sistema potencial* é mais estável: há uma maior concentração das variáveis nos segundo e quarto quadrantes. No entanto, há alguma indefinição em ambos os sistemas, visto existir um elevado número de variáveis de pelotão, do terceiro quadrante.<sup>7</sup>

Pode-se ainda analisar as alterações na posição das variáveis, registadas entre o *sistema actual* e o *potencial*. A variável que passa a ter um maior impacte no *sistema potencial* é o “Desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (turismo rural, recursos bravios, etc.)” (11), passa a ser de ligação. Já a “Preservação do montado” (18), desce no grau de motricidade no *sistema potencial*, passa de ligação do *sistema actual* para dependente no *potencial*.

As variáveis motrizes são diferentes nos dois sistemas: são as variáveis potenciais as motrizes no *sistema potencial*, o que tem a ver com o peso destas variáveis no referido sistema. Variáveis como: o “Ritmo de perda da população residente” (3) e a “Manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na formação do rendimento agrícola” (10) perdem, de alguma forma, importância num *sistema potencial*, passando a variáveis de pelotão.

Através do plano de motricidade/dependência globais apenas se constata que determinadas variáveis são de ligação, outras são motrizes, etc., mas não é possível determinar em que *subsistema(s)* dos *sistemas actual* e *potencial* de Ourique/Almodôvar são elas de ligação, motrizes, etc. Como se verá através da decomposição dos sistemas em subsistemas é possível obter uma melhor leitura e interpretação dos sistemas em causa.

---

<sup>7</sup> Se hipoteticamente existisse um sistema em que não se verificassem relações indirectas, não haveriam variáveis simultaneamente muito motrizes e muito dependentes (variáveis de ligação, do primeiro quadrante), existindo apenas variáveis motrizes (causas) e variáveis resultado (efeitos) - todas as variáveis se situariam no segundo e quarto quadrantes. O que significa que não existiriam interdependências no sistema, nem efeitos de retroacção, resultando daí a sua “estabilidade”.



#### 4. Subsistemas dos sistemas actual e potencial de Ourique e Almodôvar

Como se referiu a decomposição dos sistemas em subsistemas, permite reduzir a complexidade e precisar o papel de cada variável no conjunto do sistema.<sup>8</sup> Com este objectivo aplicou-se às matrizes de relações globais dos sistemas actual e potencial o procedimento “Decomposição Matricial” e obtiveram-se as matrizes decompostas, que permitem identificar diversos subsistemas (ver Matrizes Decompostas do Sistema Actual e do Sistema Potencial).

##### 4.1. Subsistemas do sistema actual de Ourique e Almodôvar

Pela análise da Matriz Decomposta de Relações Globais do Sistema Actual (quadro 7.4) e pelos grafos que a seguir se apresentam, detectam-se dois subsistemas no Sistema Actual: o subsistema “ecológico” e o subsistema “demográfico”.

O “ciclo ecológico” composto pelas variáveis: Preservação do montado (18) e Conservação do património florístico e faunístico (20)<sup>9</sup> é alimentado pelo maneio da vegetação espontânea (minorar o risco de incêndio e potenciar a produção de recursos bravios) (19), pelo regime jurídico e tratamento institucional da conservação do montado (41), pela manutenção de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura, à ovinicultura e à bovinicultura (31) e pela manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na formação do rendimento agrícola (10).<sup>10</sup>

Destacam-se como variáveis resultado (dependentes) de todas estas variáveis e do ciclo “ecológico” (variáveis 18 e 20):

- a conservação do património arquitectónico e paisagístico (21);
- o desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (turismo rural, recursos bravios, etc.) (11) (variável potencial).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ver capítulo V, ponto 5.

<sup>9</sup> São variáveis de ligação neste subsistema.

<sup>10</sup> São variáveis motrizes neste subsistema.

<sup>11</sup> Ver grafo do subsistema “ecológico”.

No segundo subsistema, o ciclo vicioso “demográfico” composto pelas variáveis: população agrícola envelhecida (1); ritmo de perda da população residente (3) e comportamentos dos agricultores resultantes de fracas perspectivas de continuidade da exploração (8)<sup>12</sup> é alimentado pela instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir) (9) e pela inadequação das vias de ensino e formação profissional às necessidades de competências da agricultura (26).<sup>13</sup>

Todas estas variáveis e o ciclo “demográfico” (variáveis 1, 3 e 8) alimentam:

- diminuição do volume do emprego agrícola (15);
- tendência para um despovoamento acentuado (abandono da intervenção/cultivo) (6).<sup>14</sup>

Desta forma, o *sistema actual* caracteriza-se por um conjunto de traços dominantes geradores, simultaneamente, de uma dinâmica de perda do ponto de vista demográfico e de uma inércia conservadora ao nível agrícola. Assim, a população agrícola envelhecida, um acentuado ritmo de perda de população residente e comportamentos influenciados por fracas perspectivas de continuidade das explorações determinam um ciclo vicioso demográfico, que está no centro do subsistema “demográfico” (Alves: 1997).

A contracção demográfica e agrícola tem, como se disse, um efeito conservador, actuando inibitoriamente sobre a mudança, contribuindo para a manutenção do *sistema actual* baseado na cerealicultura associada à criação de gado e complementada com a produção de cortiça, o que se mostra determinante para a preservação do montado, da paisagem, do património arquitectónico, dos recursos florísticos e faunísticos. Paradoxalmente, esta conservação permite o desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração agrícola com base nestes recursos (Alves:1997).

---

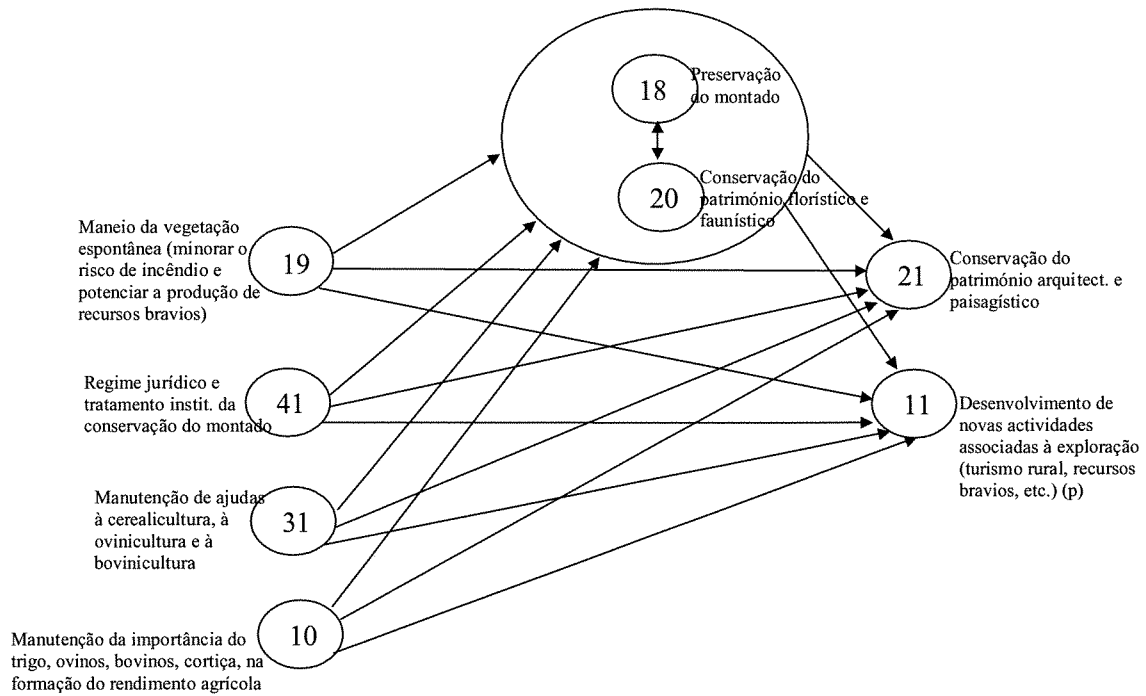
<sup>12</sup> As variáveis 1, 3 e 8 são variáveis de ligação deste subsistema.

<sup>13</sup> São variáveis motrizes do subsistema “demográfico”.

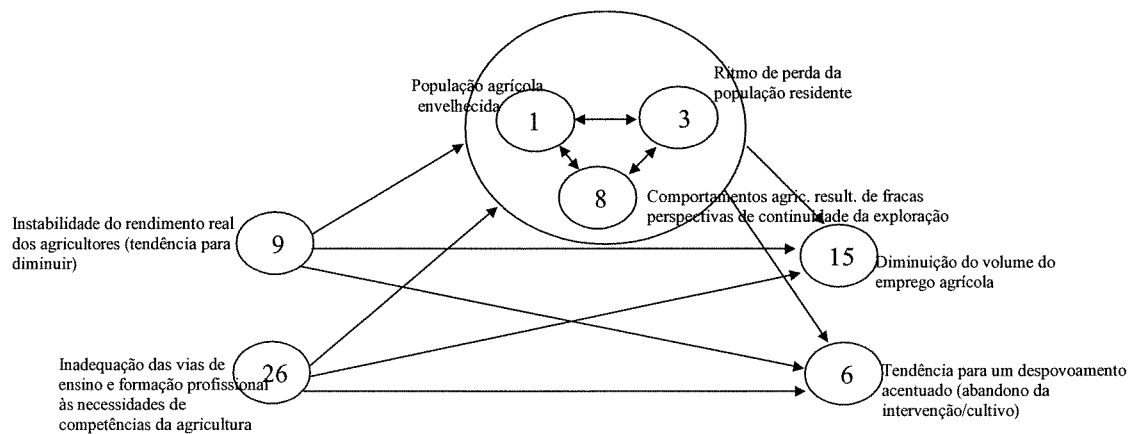
<sup>14</sup> Ver grafo do subsistema “demográfico”.



**Figura 7.9** Subsistema “Ecológico” do Sistema Actual de Ourique e Almodôvar



**Figura 7.10** Subsistema “Demográfico” do Sistema Actual de Ourique e Almodôvar



Com efeito, pela análise dos dois subsistemas do *sistema actual* podemos concluir que pouco ou nada muda no sistema agrícola existente em Ourique e Almodôvar. A par de uma “passiva” preservação do património, com o eventual desenvolvimento de novas actividades, mantendo-se as ajudas às culturas existentes e uma protecção do montado (subsistema “ecológico”), há uma desertificação, tendência para um despovoamento acentuado e uma diminuição do emprego agrícola, isto tendo em conta a instabilidade do rendimento dos agricultores e a inadequação da formação profissional do sector (subsistema “demográfico”).

#### **4.2. Subsistemas do *sistema potencial* de Ourique e Almodôvar**

No *sistema potencial* quebra-se o ciclo “demográfico” do *sistema actual* e o subsistema “ecológico” reparte-se por dois subsistemas: “Preservação do Património com Desenvolvimento de Novas Actividades” e “Preservação ‘Passiva’ do Património”, o que corresponde a uma definição e clarificação do subsistema anterior (ver quadro 7.5).

O subsistema “demográfico” do *sistema potencial* está centrado no ritmo de perda da população residente (3), variável de ligação. É alimentado pela inadequação das vias de ensino e formação profissional às necessidades de competências da agricultura (26) e por uma variável potencial: redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura e à ovinicultura, à bovinicultura (p) (32)<sup>15</sup>.

Todas estas variáveis alimentam, à semelhança deste subsistema no *sistema actual*, a tendência para um despovoamento acentuado (abandono da intervenção/cultivo) (6), assim como os comportamentos dos agricultores resultantes de fracas perspectivas de continuidade da exploração (8), que deixa de ser uma variável de ligação e passa a ser dependente (ou resultado). (ver grafo do subsistema “demográfico”, figura 7.11)

Paralelamente a este subsistema “demográfico”, decorrente da “falência” do sistema agrícola existente, surgem dois subsistemas ecológicos: o da “Preservação do

---

<sup>15</sup>São variáveis motrizes do subsistema “demográfico”.

Património com Desenvolvimento de Novas Actividades” e o da “Preservação ‘Passiva’ do Património”.

Enquanto no subsistema “ecológico” do *sistema actual* há alguma ambiguidade, visto que, a par de uma estagnação e de uma preservação passiva do património, existe uma possibilidade de se desenvolverem novas actividades associadas à exploração, já nos dois subsistemas do *sistema potencial* esta ambiguidade é clarificada.

Assim, no subsistema de “Preservação do Património com Desenvolvimento de Novas Actividades” o ciclo ‘preservacionista’, composto pelas variáveis: preservação do montado (18) e conservação do património florístico e faunístico (20)<sup>16</sup>, passa a ser alimentado, não por variáveis de “estagnação”, como no *sistema actual*, mas por variáveis de mudança, potenciais, tais como: a evolução do regime jurídico da exploração dos recursos silvestres para a sua total apropriação pelo proprietário (p) (43), a reformulação dos incentivos e ajudas aos agricultores de acordo com novos objectivos (p) (33) e a criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas (p) (42).

As variáveis resultado (dependentes) de todas estas variáveis e do ciclo “preservacionista” (variáveis 18 e 20) são as mesmas do subsistema “ecológico” do *sistema actual*: desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (turismo rural, recursos bravios, etc.) (11) (variável potencial) e a conservação do património arquitectónico e paisagístico (21), o que poderíamos apelidar de “sistema ecológico renovado”.

Como tal, tendo em conta o subsistema “Preservação do Património com Desenvolvimento de Novas Actividades”, o *sistema potencial* aponta para uma importância determinante da conservação do património natural, paisagístico e arquitectónico, só possível se existir um desenvolvimento real das actividades associadas às explorações agrícolas que a sustentem. As variáveis motrizes necessárias para criarem condições para este desenvolvimento prendem-se com um regime jurídico de exploração dos recursos silvestres (caça, pesca, plantas aromáticas e medi-

cinais, cogumelos, etc.) que prevejam a total apropriação destes pelo proprietário da terra, a reformulação dos incentivos e ajudas ao investimento adequadas às novas actividades e objectivos das explorações agrícolas, paralelamente à redução das ajudas à cerealicultura, bovinicultura e ovinicultura que actuam como perpetuadoras do actual sistema agrícola dominante (Alves: 1997).<sup>17</sup>

Quanto ao subsistema: “Preservação ‘Passiva’ do Património”, tem como característica fundamental a passividade ou a estagnação. No entanto, mesmo de entre as variáveis motrizes depreende-se que poderá não ser suficiente, para a conservação dos valores naturais e culturais, apenas a manutenção das ajudas às produções tradicionais. De facto, um regime jurídico que preveja a intervenção em terras abandonadas e o regime jurídico e tratamento institucional de conservação do montado implicam medidas “activas” que obviem uma provável desagregação dos sistemas agroflorestais tradicionais, apesar de as ajudas se manterem. Neste caso não há variáveis de ligação, mas variáveis motrizes ou dependentes.

---

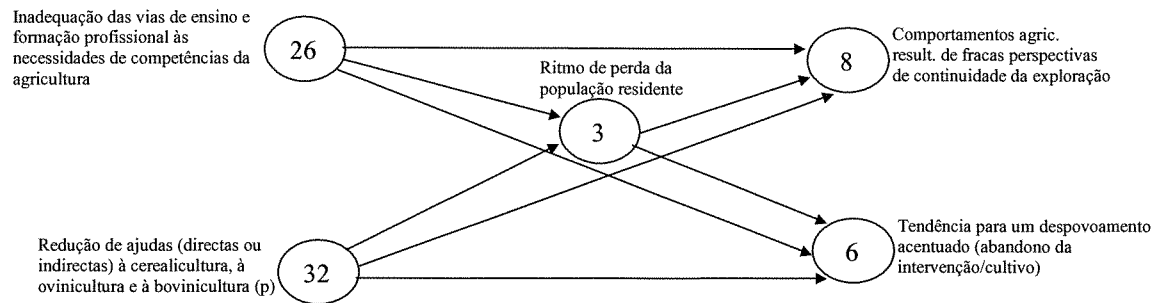
<sup>16</sup> São variáveis de ligação tanto neste subsistema, como no subsistema “ecológico” do *sistema actual*.

<sup>17</sup> Ver grafo do subsistema de “Preservação do Património com Desenvolvimento de Novas Actividades”

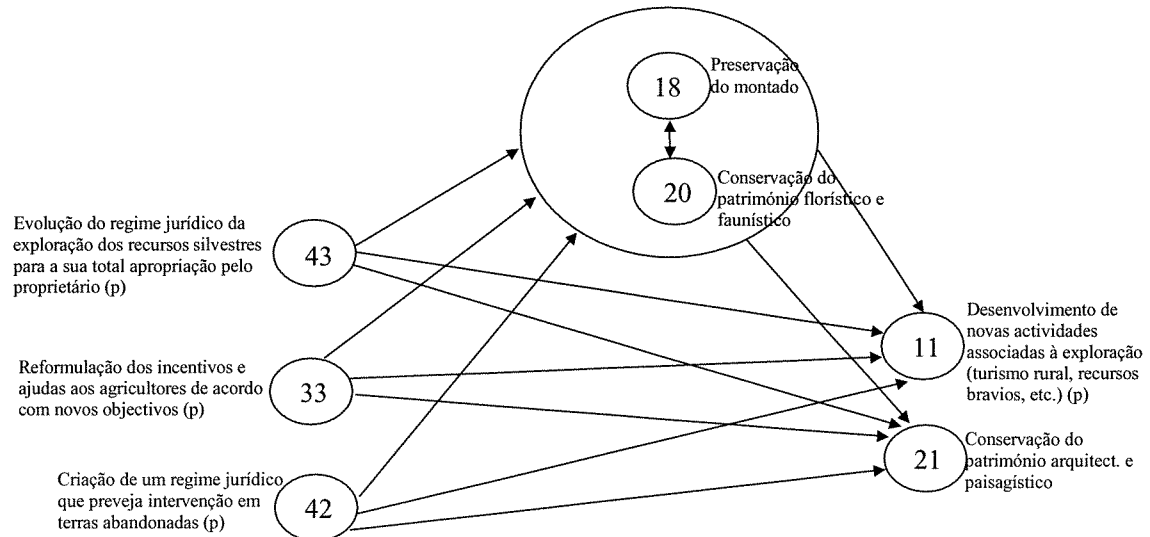




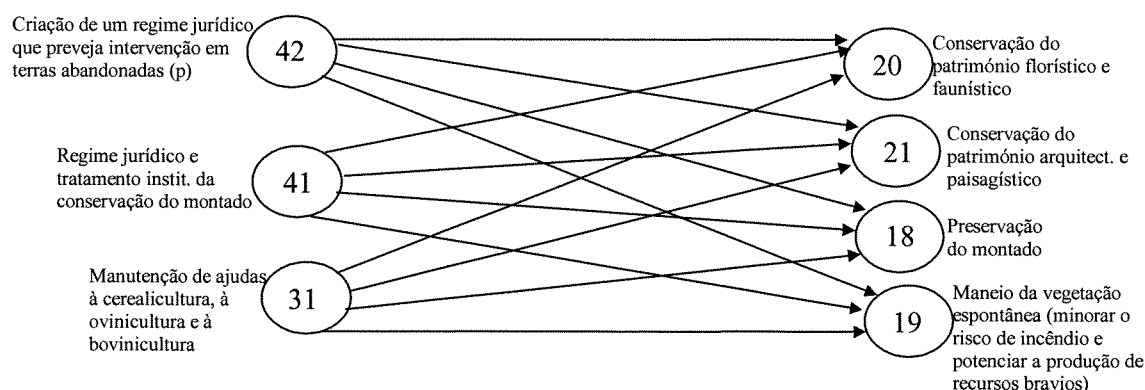
**Figura 7.11** Subsistema “Demográfico” do Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar



**Figura 7.12** Subsistema “Preservação do Património com desenvolvimento de novas actividades” do Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar



**Figura 7.13** Subsistema “Preservação ‘Passiva’ do Património” do *Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar*



Assim, as variáveis que alimentam este último subsistema são: a criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas (p) (42), que também pertence ao subsistema anterior, e o regime jurídico e tratamento institucional da conservação do montado (41) e a manutenção de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura, à ovinicultura e à bovinicultura (31), que também pertencem ao subsistema “ecológico” do *sistema actual*.<sup>18</sup>

Todas estas variáveis contribuem para a conservação do património florístico e faunístico (20), para a conservação do património arquitectónico e paisagístico (21), para a preservação do montado (18) e para o maneio da vegetação espontânea (minorar o risco de incêndio e potenciar a produção de recursos bravios) (19).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>São variáveis motrizes neste subsistema

<sup>19</sup>São variáveis dependentes deste subsistema. Ver grafo do subsistema “Preservação ‘Passiva’ do Património”.

## 5. Os subsistemas dos sistemas *actual* e *potencial* versus o plano de motricidade/ dependência globais

Pela comparação dos planos de motricidade/dependência do conjunto do *sistema actual* e *potencial* (ver ponto 3) e dos respectivos subsistemas verificam-se alterações na posição de algumas variáveis.

No *subsistema ecológico* a “conservação do património florístico e faunístico” é de ligação, enquanto no conjunto do *sistema actual* era apenas dependente; já a “manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na formação do rendimento agrícola” passou de ligação para motriz deste subsistema. Quanto à “população agrícola envelhecida” e aos “comportamentos dos agricultores resultantes de fracas perspectivas de continuidade da exploração” passaram de motrizes do *sistema actual* a variáveis de ligação no *subsistema demográfico*.

Há ainda variáveis que estavam pouco definidas (de pelotão) no *sistema potencial* de Ourique e Almodôvar e que passam a motrizes, dependentes e, inclusive, de ligação nos vários subsistemas deste sistema: é o caso de todas as variáveis do *subsistema demográfico*, com excepção da “redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealicultura, à ovicultura e à bovinicultura” (32), que se mantém motriz.

No caso do *subsistema preservação do património com desenvolvimento de novas actividades*, além da “criação de um regime jurídico que preveja intervenção em terras abandonadas” (42) que se define como motriz, há ainda duas variáveis que passam de dependentes a ligação: a “preservação do montado” (18) e a “conservação do património florístico e faunístico” (20).

Finalmente, todas as variáveis motrizes do *subsistema de preservação passiva do património* eram indefinidas no *sistema potencial*.

De facto, a decomposição do sistema em subsistemas contribui para uma melhor interpretação e leitura do sistema em causa. Pelo plano de motricidade/dependência globais, verificamos que há determinadas variáveis que são motrizes, outras

dependentes, etc., no entanto, não identificamos as variáveis para que, especificamente, elas contribuem, isto é, de que subsistemas são elas de facto motrizes, etc.

## **6. Conclusão**

A análise estrutural contribuiu para um efectivo trabalho em equipa: ao colocar as questões pertinentes e a reflexão conjunta possibilitou uma melhor clarificação e apropriação colectiva do território Ourique/Almodôvar.

Se a determinação das variáveis principais do sistema foi importante, a identificação dos vários subsistemas da realidade actual e potencial de Ourique e Almodôvar representou um valor acrescentado na análise e interpretação. Efectivamente a identificação dos vários subsistemas de Ourique e Almodôvar, através do procedimento de decomposição matricial, permitiu uma melhor clarificação da realidade em causa, destacando-se a tendência dominante: a perda do ponto de vista demográfico e a inércia conservadora a nível agrícola.

A manutenção do sistema actual de estagnação, baseado na cerealicultura, associado à criação de gado e produção de cortiça, tem sido determinante na conservação do património natural, paisagístico e arquitectónico. Em contrapartida, são precisamente estas características “preservacionistas” que contribuem para um dos factores emergentes neste território, a atracção de população.

O rejuvenescimento da população agrícola, mais escolarizada e com maior abertura à inovação e mudança potencia o desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração agrícola. Daí a importância de que se revestem os diversos instrumentos de política agrícola e de desenvolvimento, decisivos no rendimento das explorações agrícolas, nas condições de vida dos agricultores e conseqüentemente na evolução económica e social dos concelhos de Almodôvar e Ourique, o que caracteriza de certa forma o subsistema “preservação do património com desenvolvimento de novas actividades”, do sistema potencial.

## Capítulo VIII

---

### Aplicação da Análise da Estratégia de Actores na Zona Histórica do Porto

Qualquer processo de decisão deve ter em conta as estratégias dos diversos intervenientes, a metodologia *Análise da Estratégia de Actores* constitui um bom instrumento na dinamização da participação dos actores, protagonistas de qualquer processo de mudança.

Tendo como objectivo efectuar um diagnóstico para a *intervenção sócio-urbanística nas freguesias de Miragaia e Vitória*, da zona histórica do Porto, esta pesquisa não se limitou a uma caracterização daquele território, mas à implementação de metodologias que permitiram diagnosticar os factores que estão na origem da situação existente e das principais tendências e dinâmicas de transformação, de forma a chegar a um conjunto de recomendações estratégicas para a intervenção.<sup>1</sup>

Como tal, constituiu-se uma equipa composta por sociólogos, arquitectos, economistas e historiadores, e accionaram-se várias metodologias, com o objectivo de estudar não só as condições urbanísticas, socioeconómicas e de qualidade de vida, mas também as estratégias dos diferentes actores.<sup>2</sup> Para o levantamento das condições urbanísticas,

---

<sup>1</sup> Este estudo foi encomendado pelo Organismo de Desenvolvimento Local da Zona Histórica do Porto e decorreu entre 1996 e 1998 (Rodrigues (coord) *et al*, 1996-1998).

<sup>2</sup> Estes resultados encontram-se no relatório final deste projecto, no Centro de Estudos Territoriais (CET).

recorreu-se à análise documental, estatística e levantamento cartografado; quanto à análise das condições socioeconómicas e da qualidade de vida, recorreu-se à análise estatística, entrevistas semidirectivas e a um inquérito por questionário à população residente; finalmente, através da metodologia de *Análise da Estratégia de Actores*, estudaram-se as estratégias dos diferentes actores.

Abordaremos a metodologia de *Análise da Estratégia de Actores*<sup>3</sup> que como se abordou, tem como referência principal o método MACTOR, assim como alguns desenvolvimentos baseados na *análise de “clusters”* e na *análise de conteúdo*, a qual permitiu não só a identificação concreta, sistemática e objectiva das estratégias dos diferentes actores intervenientes no centro histórico da cidade do Porto, nomeadamente das freguesias de Miragaia e Vitória, assim como a identificação das divergências e convergências quanto à prioridade dos objectivos e aos modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições. Permitiu ainda formar grupos de actores, tendo em conta os seus objectivos estratégicos, e construir uma tipologia de objectivos, tendo em conta não só o grau de mobilização como o grau de conflitualidade.

Por vezes, a *Análise da Estratégia de Actores* não é feita na sequência de uma análise estrutural, o que implica que a escolha dos actores se faça a partir do recenseamento das variáveis, consideradas mais importantes. Do diagnóstico das condições urbanísticas, socioeconómicas e de qualidade de vida das freguesias de Miragaia e Vitória, recensearam-se vinte e uma variáveis principais da zona histórica do Porto.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Para um maior aprofundamento sobre a metodologia de *Análise da Estratégia de Actores* ver o capítulo VI deste trabalho.

<sup>4</sup> Das 21 variáveis recenseadas, 4 são potenciais (P), variáveis que já estão a emergir mas que ainda não é possível medir o seu efeito.

### Quadro 8.1 Variáveis principais da Zona Histórica do Porto

**As variáveis principais recenseadas foram as seguintes:**

- Descrédito das instituições públicas locais
- Participação e implicação da população local
- Elevada taxa de desemprego
- Qualificação profissional desajustada às exigências actuais
- Abandono precoce da formação escolar
- Elevado consumo e tráfico de droga
- Prática da prostituição
- Política de alojamento - alojamento “provisório” versus “definitivo” fora da zona
- Política de realojamento - na mesma casa versus noutra casa na mesma zona
- “Gentrification” (P)
- Passagem das habitações a propriedade horizontal (P)
- Participação por parte da população na preservação do ambiente local
- Tipo de intervenção urbana no espaço construído (lote a lote; quarteirão; zona)
- Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)
- Política de valorização patrimonial da zona
- Política de circulação viária e estacionamento (condicionamentos ao trânsito de passagem, local, estacionamento, transportes públicos)
- Recuperação e criação de espaços públicos
- Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes
- Alterações no tipo de comércio (modernização) (P)
- Reutilização de espaços de armazenagem para outras actividades económicas
- Dinamização do sector turístico (P)

## 1. Recenseamento dos principais actores e identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados

Dos resultados obtidos pela análise socio-urbanística e tendo por base uma série de entrevistas exploratórias, construiu-se um guião de entrevista que se estrutura em torno dessas variáveis.<sup>5</sup> Dos 28 actores recenseados, participaram 25, sendo seleccionados 19 actores por corresponderem aos actores mais implicados no conjunto dos objectivos.<sup>6</sup> As consequências inerentes à não adesão de actores fundamentais para a

<sup>5</sup> No Anexo II apresenta-se o guião de entrevista e o quadro que relaciona as variáveis principais com os actores seleccionados, a partir do qual se estruturam as diversas entrevistas.

<sup>6</sup> Estavam previstas 28 entrevistas semidirectivas, no entanto 3 dos actores mais implicados - Câmara Municipal - Departamento D, Gestor de Eventos, e Associação de Proprietários, não demonstraram disponibilidade.

análise não devem ser menosprezadas, para além do impacte negativo das não repostas, que podem pôr em causa a própria análise das estratégias dos actores, há que tirar as respectivas ilações desse comportamento!...

A partir da leitura das entrevistas, organizam-se *sinopses* consoante as temáticas definidas no guião, que permitem uma melhor organização da informação, cuja *análise de conteúdo* permite a construção de um quadro síntese da estratégia dos actores.

### **Quadro 8.2** Actores da Zona Histórica do Porto

**Os actores seleccionados foram os seguintes:**

- Organismo de Desenvolvimento Local
- Câmara Municipal - Departamento A (CM – Dep. A)
- Câmara Municipal - Departamento B (CM – Dep. B)
- Câmara Municipal - Departamento C (CM – Dep.C)
- Junta de Freguesia A
- Junta de Freguesia B
- Centro Social e Paroquial A
- Centro Social e Paroquial B
- Associação Desportiva e Recreativa A
- Associação Desportiva e Recreativa B
- Associação Comercial
- Organismo Público na Área da Cultura
- Associação Empresarial
- Cooperativa de Ensino
- Organismo Público de Defesa do Património
- Organismo Público na Área da Educação
- Organismo Público na Área do Emprego e Formação
- Organismo Público na Área da Acção Social
- Organismo Público na Área da Saúde

#### **1.1. Análise de Conteúdo das Entrevistas e Construção das Sinopses**

Da análise de conteúdo das 19 entrevistas construíram-se *sinopses* para cada um dos actores, o que permitiu analisar a suas posições relativamente às variáveis identificadas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> De forma a ilustrar as *sinopses* construídas para os diversos actores, apresenta-se a *sinopse* da Junta de Freguesia B, no Anexo II.



Neste ponto apresentam-se alguns extractos das entrevistas, considerados como os mais elucidativos e pertinentes, cuja selecção tem por base os desafios e objectivos estratégicos, resultantes do quadro de estratégia de actores, que se apresentam posteriormente.

Esta análise de enunciação tem por objectivo ilustrar os resultados da Análise da Estratégia de Actores, que permite perceber as dinâmicas e clarificar a importância dos objectivos estratégicos, hierarquizando-os, medir grau de mobilização e conflitualidade dos objectivos, etc.

Desta análise ressaltam questões mais ou menos consensuais e outras muito polémicas. Começamos pela necessidade sentida por alguns actores intervenientes na reabilitação do Centro Histórico de mobilizar e implicar a população nesse projecto.

### **... Descrédito das instituições públicas locais / Participação e implicação da população**

Uma das questões que preocupa os poderes camarários e Juntas de Freguesia é o *descrédito* sentido por parte da população face às *instituições públicas locais*, considerando ser urgente dar um “sinal” de intervenção:

*“Na Vitória, sobretudo e mesmo em Miragaia, ainda não se atingiu um ponto de intervenção que dê para acreditar que aquilo agora vai... Ainda não se vê a tal viragem de um processo de degradação para um processo de recuperação. A recuperação ainda aparece isolada, pontual, são coisas muito dispersas. (...) Em Miragaia já se fez uma série de obras mas ainda está tudo muito parecido com o que estava antes. As obras ainda são a excepção, e isso em termos de imagem traduz, de facto, essa falta de intervenção.” (CM - Dep. B)*

*“ (...) As coisas não estão a acontecer ao ritmo que era pretendido. (...) O descrédito é preciso é inverter!” (Junta de Freguesia A)*

*“ (...) mas se as obras forem iniciadas, basta uma ou duas, é a minha luta neste momento, tanto a CM - Dep. B como o Organismo de Desenvolvimento Local têm que dar*

*urgentemente um sinal de que estão aqui a intervir. (...) É necessário dizer à população: - estamos aqui, vamos trabalhar aqui. Porque efectivamente, projectos, há muitos.” (Junta de Freguesia B)*

Consequentemente, a participação e implicação da população para alguns actores é muito importante na prossecução das suas estratégias, caso do Organismo de Desenvolvimento Local:

*“... Mas, passando aqui para a zona histórica, me parece que é muito importante o diálogo para as pessoas. (...) o projecto não deve estar a chegar às pessoas porque senão, eram as primeiras a defendê-lo.” (Organismo de Desenvolvimento Local)*

*“As actividades do Organismo de Desenvolvimento Local têm pouca visibilidade devido ao fraco imediatismo que a envolve, comparando com outras instituições locais.” (Organismo de Desenvolvimento Local)*

### **... Política de Realojamento**

Um dos problemas com que se defrontam os responsáveis pela recuperação das habitações degradadas, é o realojamento ser dentro ou fora do centro histórico:

*Se por um lado os gestores autárquicos consideram que o realojamento será forçosamente para fora do centro histórico: “O que se passa é que há um excedente de população (...) Esse realojamento é assumidamente para fora do centro histórico. Primeiro, os fogos recuperados são para os moradores. Segundo, os que não cabem vão para fora, e não é provisoriamente, é para fora. Não quer dizer que vão para o estrangeiro, vão para fora, para outras zonas da cidade (...) Aqui há reacção se realojamos uma família de Miragaia na Vitória, e de Vitória em Miragaia, pedem logo passaporte e tudo. As juntas de freguesia, as instituições locais de solidariedade social defendem muito o seu núcleo, o seu grupo, e é natural.” (CM - Dep. B)*

*Já a Junta de Freguesia B e os Centros Sociais Paroquiais das duas freguesias defendem a manutenção da população na freguesia, são contra o realojamento fora da zona histórica: “Se você sai da sua casa a pagar 3 contos e vai morar para um bairro, quando quer regressar à sua casa dizem-lhe que vai pagar 30, e você já não vem.” (Centro*

*Social Paroquial A* “... mudaram-nos de casa, tiraram-lhes o sítio, tiraram-lhes as vizinhas (...) eles foram compulsivamente tirados...” (*Centro Social Paroquial B*)

A política da Câmara Municipal durante anos foi só reconstruir habitações para realojar. Hoje defende um desenvolvimento global, onde o mercado privado tem um papel importante. (*CM - Dep. A*)

### **... Diversificação do tecido social local**

A reacção por parte dos poderes locais ao realojamento fora da zona histórica, está relacionada com uma das questões mais polémicas e, como se constatará adiante, mais conflitual, a “abertura à cidade e diversificação do tecido social local”:

Por um lado temos o Organismo de Desenvolvimento Local e o poder camarário: na zona das Virtudes “a reabilitação urbana pode conduzir (...) à ‘gentrification’. (...) Pode ser uma zona para acolher pessoas de outros recursos (...) Na Vitória há ruas com vistas excelentes e edifícios com elevado valor arquitectónico sendo fácil recompor a população dessa zona, atraindo população de fora com um determinado poder de compra.” (*Organismo de Desenvolvimento Local*)

“Todos estes trabalhos (obras infra-estruturais) atraem serviços do terciário superior, associações e entidades das mais diversas, criam emprego, chamam jovens para habitarem o local revitalizando a zona que ainda tem um número muito elevado de velhos, doentes, marginais.” (*CM - Dep. A*)

“Há muita manifestação de procura, (...) mas pela minha experiência, (...) depois apareciam dois ou três efectivamente a comprar. Portanto, a vontade depois esbarra com uma série de dificuldades, é o automóvel que não estaciona à porta, que não para à porta, que não sei o quê...” (*CM - Dep. B*)

Já a Junta de Freguesia A considera essa abertura ao exterior positiva, mas... “Acho bem que entrem novas pessoas, mas (...) conheço muitas famílias que tiveram de sair porque foram obrigadas (...) há aqui algum trabalho a fazer e (...) os novos têm de sair ou ficam na casa dos pais que está muito degradada!” (*Junta de Freguesia A*)

*Oposição frontal à diversificação social por parte da Junta de Freguesia B, e reticências por parte dos Centros Sociais Paroquiais e Associação Desportiva e Recreativa A:*

*“É um ponto de honra. Enquanto houver famílias a viver em condições más, não entrará aqui ninguém, se entrar, há aqui uma grande convulsão na freguesia. Eu já expliquei bem isto aos responsáveis: que não haja sequer a tentação de trazer famílias para aqui enquanto as de aqui não estiverem bem alojadas.” (Junta de Freguesia B)*

O Centro Social Paroquial A defende as escassas habitações da freguesia para os seus moradores, que devem ficar melhor instalados em primeiro lugar. *“Os jovens que querem constituir família não têm casas disponíveis para morar.” (Centro Social Paroquial A)*

O Centro Social Paroquial B contesta as casas que foram postas à venda a preços inacessíveis à população no intuito de trazer gente de fora para morar na zona histórica. Refere-se ao assunto como sendo um acto falhado da Câmara Municipal porque não houve adesão.

A Associação Desportiva e Recreativa A, relativamente a pessoas oriundas de outras áreas, referiu que dependia de quem se tratasse, porque era um campo sensível para os moradores da Vitória: *“Existe uma certa rivalidade salutar entre as quatro freguesias. A relutância pelo convívio com elementos de outras freguesias ainda subsiste.” (Associação Desportiva e Recreativa A)*

Por seu lado, a Associação Comercial considera importante a diversificação social da zona, no entanto, refere variadas vezes, que enquanto não houver mais segurança, limpeza e menos degradação, ninguém quer ir morar para a zona histórica.

### **...Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)**

O sucesso da reabilitação urbana e da recuperação da habitação degradada do Centro Histórico depende, segundo alguns actores, de um compromisso entre o sector público e o sector privado.

A Câmara Municipal aposta na melhoria das infra-estruturas viárias, de salubridade e na revitalização do comércio como forma de os privados se interessarem pela recuperação das casas. Refere que a Câmara é o maior senhorio da cidade e não pode sustentar mais esta situação. A Câmara Municipal não está interessada em investir muito na habitação porque é um investimento muito pesado e moroso: “A Câmara Municipal já tem mais de 13.500 fogos na cidade.” A maioria da habitação social da cidade é da Câmara. As rendas sociais não permitem o retorno do investimento. (CM - Dep. A)

No entanto, “Cabe também à Administração Central resolver o problema da habitação. (...) A conjugação do esforço da administração pública, seja ela central ou local, com o da administração privada em determinados programas ou de habitação social ou de habitação a custos controlados, é um objectivo que é desejável e que é apoiado.” (CM - Dep. A)

“Temos que investir fortemente no espaço público para atrair o investimento privado.” (CM - Dep. C)

(...) “Há exemplos de outros casos fora de Portugal onde a iniciativa privada vai procurar mercados diferentes. Não vai fazer habitação para gente de fracos recursos, muito fracos recursos. Eu penso que aí é importante, talvez, buscar a experiência da Ribeira e da Sé em que, de facto, cometemos aqui um chamado ‘erro’, (...) considerado grave, uma excessiva municipalização dos edifícios, das propriedades, dos quarteirões, há quarteirões inteiros que são municipais. (...) Penso que é um encargo, mas é o garante desta operação que tenta evitar essa desertificação.” (CM - Dep. B)

Para a Associação Empresarial a habitação degradada tornou-se num dos problemas mais visíveis do centro histórico e difícil de resolver. As pessoas estão muito enraizadas e não querem sair, não recuperam as casas nem têm poder económico para movimentar o comércio local. “Há aqui um problema de desencontro entre o tipo de pessoas com capacidade para preservar o centro histórico e o tipo de pessoas que habitam o centro histórico que não têm essa possibilidade. (...) Há que ser prudente e inteligente na forma de modificar as coisas. Deve-se começar a criar pólos de atracção para outro tipo de população que possa beneficiar também a população residente.” (Associação Empresarial)

Já o financiamento através do RECRÍA é considerado insuficiente: “O RECRÍA não é uma solução extensiva (...). Aqui, 90% dos casos não se resolve com o RECRÍA. Não resolve precisamente porque o estado de degradação e o nível de intervenção necessário é muito mais profundo do que aquilo que o RECRÍA pode responder, quer do ponto de vista dos montantes financeiros, quer do ponto de vista da operacionalidade. Ou seja, quase todos os casos passam sempre pelo realojamento. Como o RECRÍA é uma operação financiada pela Administração mas conduzida pelo proprietário, ele não tem meios para fazer o realojamento. Como não tem meios para fazer o realojamento acaba por ficar bloqueado.” (CM - Dep. B)

“O RECRÍA tem fraca capacidade de investimento. Os edifícios normalmente necessitam de uma intervenção de fundo englobando quantias avultadas.” (Organismo Público de Defesa do Património)

### **...Melhoria da acessibilidade/mobilidade**

A melhoria da acessibilidade/mobilidade é uma condição necessária para a abertura do centro histórico ao exterior.

Para a Câmara Municipal – Dep. A, a preparação de uma rede viária marginal para o próximo ano e a construção de dois parques de estacionamento na zona histórica (em S. Bento e Praça do Infante) constituem as obras mais importantes a realizar a curto e médio prazo na zona histórica. (CM - Dep. A)

Já o Departamento C, da Câmara Municipal refere “O Projecto ‘Douro’ contempla a melhoria dos acessos de ligação dos dois centros históricos (Gaia e Porto) pela construção de uma ponte de cota baixa junto ao Largo do Terreiro. Também está contemplada a melhoria da circulação de transportes públicos nesta zona.” (CM - Dep. C)

### **... Articulação da intervenção da zona com a cidade**

A dotação de infra-estruturas modernas é o mais importante para o centro histórico (água, gás, saneamento, fibras ópticas para as comunicações). Deve-se desenvolver a zona de forma articulada com toda a cidade.

*“Não estou a ver aqui a zona histórica disparar no desenvolvimento social separada de toda a cidade. Temos estabelecido inúmeros protocolos bastante proveitosos para todos.”*  
(CM - Dep. A)

### **... Recuperação e criação de espaços públicos**

A Câmara Municipal está disposta a valorizar os espaços públicos como forma de activar o interesse dos privados pela zona. Refere a criação da marina como sendo um marco no desenvolvimento da área fluvial do Porto. (CM - Dep. A)

*“O Jardim das Virtudes pode ser um parque da cidade à sua escala, com a sua especialização. A criação de um cais de aportagem traria benefícios para a dinamização local.”*  
(Organismo de Desenvolvimento Local)

*“Miragaia dispõe da única zona verde com alguma extensão e grande significado dentro do paço histórico medieval da cidade, que é o Horto das Virtudes. (...) É importante que seja para a freguesia e para a cidade. (...) tal como a Ribeira é uma zona da cidade e não deixa de ser dos da Ribeira.”* (CM - Dep. B)

*“A CM - Dep. B já está a apostar no investimento no espaço público; recuperar as praças, as ruas; melhorar o estacionamento (vai-se fazer um parque de estacionamento aí). (...) As ruas das Flores e Mouzinho da Silveira poderiam ser as ruas de comércio por excelência. Dever-se-ia fazer uma intervenção de comércio séria nas ruas principais.”*  
(CM - Dep. C)

### **... Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes**

Isto é uma necessidade sentida pela generalidade dos actores locais. A Câmara Municipal – Dep. B refere: *“... Há um potencial em edifícios que neste momento são a expressão da decadência, estão vazios, não utilizados, degradados, semi-abandonados ou abandonados, como os da alfândega, os armazéns em frente, outros edifícios, mesmo habitacionais, mas com alguma expressão, algumas zonas mais atingidas por esse fenómeno. São um potencial, esses edifícios bem recuperados, com funções que possam não só dignificar mas também dinamizar outros e introduzir atracção, podem ser*

*públicos, podem ser sociais de interesse local, podem ser unidades produtivas, não têm necessariamente que ser promoção da administração nem promoção das instituições de solidariedade social. Podem ser, de facto, do domínio do mercado, mas isso é um trabalho ainda para fazer.” (CM - Dep. B)*

*Na Vitória, “Há para ali grandes casarões que eram da Universidade do Porto e que hoje estão completamente vazios em que é necessário encontrar uma função urbana.” (Organismo de Desenvolvimento Local)*

### **... Modernização das actividades comerciais**

Tanto a Câmara Municipal, como a Associação Empresarial, apostam na *modernização do comércio como revitalização da economia local*:

*“Pretendemos criar condições de instalação de novos negócios como uma nova postura empresarial no centro histórico do Porto, negócios que não podem ser só o tipo de negócios que se têm instalado tradicionalmente (bares e restauração) que cria uma animação importante mas tem que ter outros ingredientes. (...) Foi submetido um projecto à apreciação comunitária, o RECIT, no sentido de se criarem condições para esta revitalização do centro histórico, e que são consubstanciados, primeiro, num diagnóstico, segundo, na identificação de um espaço onde se possa ter condições para a instalação de pequenos comércios, que gostaríamos que tivessem a ver com iniciativas de índole artesanal, portanto, comércio tradicional. (...) criados um conjunto de serviços que pretendem apoiar o comércio instalado e que é um comércio desactualizado e descaracterizado, no sentido de lhes trazer informação e ajuda para que possam modernizar-se e responder às necessidades actuais dos consumidores, especialmente dos novos consumidores que terão, como perfil, uma apetência cultural, uma camada média, média-alta que está habituada a adquirir produtos com um atendimento personalizado.” (Associação Empresarial)*

*“A questão (do comércio) só é notória em Miragaia. Há aqui um défice de diversidade económica. As pessoas não têm poder de compra (...) e não justificam a instalação de comércio, não têm capacidade de iniciativa para desenvolver actividades comerciais que venham apelar a pessoas de fora para que venham aqui consumir, exceptuando a restauração e os negócios da noite.” (Organismo de Desenvolvimento Local)*



*“ (...) a sobrevivência do comércio poderá depender de algumas questões infra-estruturais, a questão da acessibilidade, do estacionamento pode ser introduzida aqui como um factor que poderá dar alguma ajuda na revitalização.” (CM - Dep. B)*

### **... Dinamização do sector turístico**

Se a modernização do comércio não é polémico, já a *dinamização do sector turístico* encontra alguns obstáculos por parte de alguns actores locais. Assim, a aposta num *turismo de qualidade*, é um dos objectivos mais importantes com vista à revitalização da economia local, apesar de polémico.

A intensificação turística desregrada da zona é uma preocupação para muitos (discotecas com barulheiras excessivas, etc. ...). A Câmara Municipal – Dep. A considera que *“Embora não reabilitemos a zona histórica com vista no turismo, reabilitamo-la com vista nas populações que a habitam e lá trabalham, parece natural que, por acrescento, surja o turismo. (...) A zona histórica é, no plano cultural, património da humanidade, logo, todos têm o direito de vir passear e fiscalizar a zona histórica. Esta zona pertence à comunidade inteira e não só à Sra. Miquelina que é peixeira...”* Considera que a marina e o Hotel Carlton da Ribeira são fundamentais para que outras actividades subsidiárias se instalem. A actividade de instituições como o Museu dos Transportes, as visitas guiadas e as infra-estruturas para os turistas são outra fonte de desenvolvimento.

*“Devido à tradição, nós no Porto inserimos o turismo numa vertente cultural apesar de que o que está em moda é a vertente económica.” (CM - Dep. A)*

*“Eu penso que é um potencial. É um recurso que não está explorado. O Porto não tem qualquer tradição de cidade turística. Sempre foi uma cidade comercial, foi uma cidade industrial, uma cidade de serviços, etc. Penso que terá que necessariamente, está condenado a descobrir a sua vocação para o turismo, mas ainda está a dar os primeiros passos, nomeadamente com a classificação (de património mundial). Agora, também não se pode subverter o Porto para o transformar numa cidade turística. É necessário que o turista que cá venha, primeiro não podem ser em quantidades algarvias, tem que ser em quantidades muito mais reduzidas, o que pode não ser interessante para determinados segmentos nem para determinado tipo de organizações, mas há turismo que se interessa*

*por esse tipo de mercado. (...) Não me parece também que se possa pôr todo o turismo no lugar central de uma operação de reabilitação de umas freguesias como estas, a Vitória e Miragaia, nem das outras do centro histórico, já que há aqui toda uma população que continuará a viver de muitos outros recursos. Mal era se caíssemos na dependência em relação a um sector, embora seja, de facto, uma necessidade introduzir esse novo sector e substituir a decadência alfandegária e todas essas actividades que morreram.” (CM - Dep. B)*

*Necessidade de aproveitar as potencialidades do Douro e da zona ribeirinha: “Há milhares de barcos a circular na costa que não têm apoio portuário (...)” A criação de uma marina “... É uma ideia apoiada pela Câmara (...) Há alguma abertura à realização dessa marina. (...) O Douro tem que ser mais aproveitado como potencial turístico. Pode-se atrair outras populações sazonalmente (...) para praticar desportos.” (CM - Dep. C)*

*O projecto da marina: “É um projecto que nós entendemos que é de acolher (...) parece-me que é um complemento importante em relação ao centro histórico, mais para a Ribeira do que para Miragaia, mas é muito importante a revitalização do rio.” (CM - Dep. B)*

*“Esta freguesia é uma freguesia muito rica! (...) Temos de trabalhar muito essa parte turística! (...) Trazer as pessoas para o interior da freguesia. (...) e aumentar a auto-estima!” (Junta de Freguesia A)*

*No entanto, a Associação Comercial aponta algumas condições para a promoção turística da zona: considera essencial que se proceda em primeiro lugar a uma “operação de limpeza” às ruas e edifícios da zona histórica para que se possa promover um turismo de qualidade. “Uma das piores coisas desta zona é o seu estado pouco limpo e em segundo lugar o estado degradado. E isto não atrai ninguém, repele.” Considera ainda que “A marina, não se deveria construir deste lado (do rio), um pequeno cais, sim. Uma marina tem custos de manutenção elevados que não é viável.” (Associação Comercial)*

*O Organismo Público de Defesa do Património adverte para as questões do equipamento de apoio: “As áreas quando são classificadas à partida, por si mesmo, essa classificação chama o turismo. Não é preciso um grande investimento a esse nível. Nós vamos ter as questões do equipamento de apoio. Aí há que ter em conta que turismo*

*a mais pode rebentar com a malha histórica. Tem que se controlar nesta altura para que (...) não dê cabo de um tecido que é frágil.” (Organismo Público de Defesa do Património)*

Com a selecção de alguns extractos das entrevistas procurou-se, de certa forma, ilustrar o posicionamento dos protagonistas deste jogo, relativamente a alguns dos objectivos estratégicos. É precisamente a partir da análise de conteúdo das entrevistas que se constrói um quadro de estratégia de actores onde, por um lado, se “retratam” os vários actores e, por outro, se clarifica a sua relação com os outros.

### **1.2. Construção do quadro de estratégia de actores e identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados**

Do quadro de *estratégia de actores*, identificam-se uma série de *desafios estratégicos*, que se colocam aos actores da Zona Histórica do Porto.<sup>8</sup> A estes desafios estratégicos correspondem 12 objectivos, relativamente aos quais os diversos actores se posicionam favoravelmente, desfavoravelmente ou indiferentemente.

---

<sup>8</sup> No Anexo II apresentam-se os quadros de estratégia dos actores que fazem parte deste jogo.

**Quadro 8.3** Desafios estratégicos e objectivos dos actores da Zona Histórica do Porto

<b>Desafios Estratégicos</b>	<b>Objectivos Associados</b>
D1 - Implicação/adesão da população face à intervenção na zona	O1 - Criar confiança nas instituições públicas locais O2 - Identificação/apropriação face ao projecto
D2 - Abertura à cidade e diversificação do tecido social local	O3 - Articulação da intervenção na zona com os projectos envolventes O4 - Diversificação do tecido social da zona O5 - Melhoria da acessibilidade/mobilidade
D3 - Parceria entre o sector público e o sector privado na reabilitação urbana e recuperação de habitação degradada	O6 - Reabilitação urbana e recuperação de habitação degradada (parceria sector público/sector privado) O7 - Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos (parceria sector público/sector privado)
D4 - Revitalização da economia local	O8 - Modernização das actividades comerciais O9 - Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural O10 - Criação de actividades vocacionadas para a inovação/ indústrias artesanais O11 - Criação de emprego local/atracção de emprego
D5 - Desenvolvimento de projectos “âncora” que potencializem a visibilidade social e com efeitos reprodutores nas dinâmicas locais	O12 - Recuperação de espaços públicos e edifícios degradados potencialmente estruturantes

## **2. Análise da relação de forças existente entre os actores da Zona Histórica do Porto**

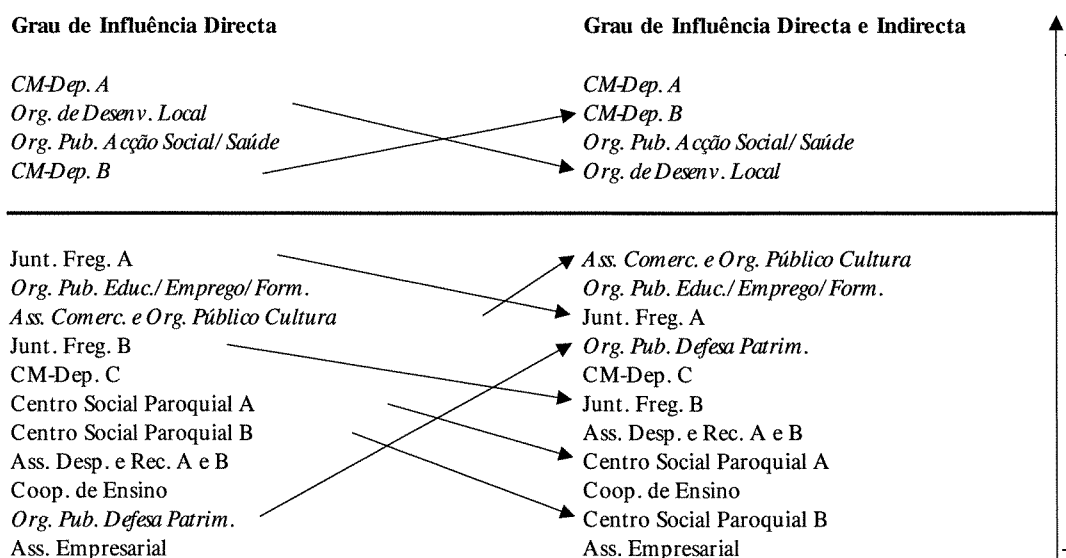
Um actor pode estar em conflito com outro actor relativamente a determinado(s) objectivo(s), o que não significa que tenha meios para realmente se lhe opor. Para tal é necessário possuir meios de actuação directos e indirectos sobre esse actor.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tendo em conta a informação das entrevistas e o quadro de estratégia de actores preencheu-se a Matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD), a qual exprime as relações directas entre pares de actores. A partir desta calculou-se a Matriz de Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI), a qual exprime, para além das influências directas entre actores, as que são estabelecidas por via de um actor de ligação (ver Anexo II).

Na ordenação dos actores segundo a sua influência, directa e, directa e indirecta<sup>10</sup>, destaque para quatro dos actores mais influentes: Departamentos A e B da Câmara Municipal, Organismos Públicos nas áreas da Acção Social e Saúde, e Organismo de Desenvolvimento Local. As maiores oscilações entre as duas ordenações dos actores verificam-se na Junta de Freguesia A, que desce no grau de influência directa e indirecta e o Organismo Público de Defesa do Património que aumenta a sua influência (ver figura 8.1).

**Figura 8.1** Grau de Influência dos actores da Zona Histórica do Porto



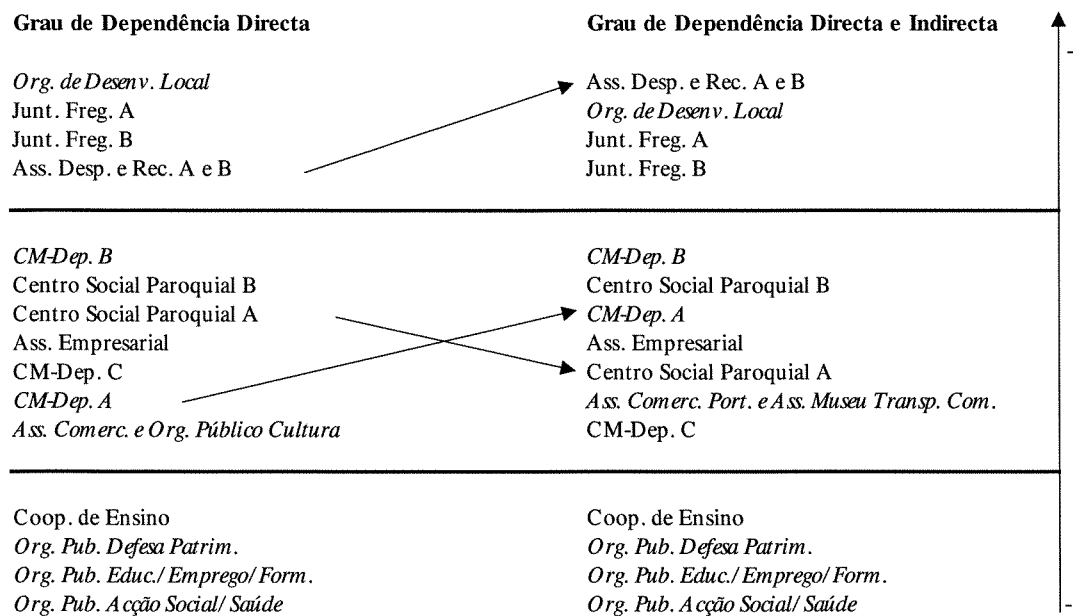
Da análise da dependência, seja directa, seja directa e indirecta, podem-se diferenciar três níveis:

- num primeiro nível, destacam-se quatro actores que em *nada dependem* deste jogo de relação de forças: Cooperativa Árvore, Organismos Públicos nas áreas da Educação/ Emprego e Formação e nas áreas da Acção Social e Saúde e o Organismo Público de Defesa do Património. Com excepção para a Cooperativa de Ensino, são actores que, ou fazem parte do Poder Central, ou dele dependem, sendo de alguma forma alheios aos jogos de influências dos actores em presença;

<sup>10</sup> A itálico estão os actores cuja relação de forças é superior ou igual a 1 (ver Indicador de Relação de Forças, figura 8.4).

- num segundo nível podem-se considerar actores medianamente dependentes: os três departamentos da Câmara Municipal, as associações Comercial e Empresarial, e os Centros Sociais Paroquiais A e B;
- e, finalmente os actores mais dependentes deste sistema de relação de forças - as Associações Desportivas, as Juntas de Freguesia A e B e o Organismo de Desenvolvimento Local. O seu elevado grau de dependência deve-se ao facto de dependerem de actores do poder camarário e do poder central, actores muito influentes e com um poder muito elevado na relação de forças.<sup>11</sup>

**Figura 8.2** Grau de Dependência dos actores da Zona Histórica do Porto

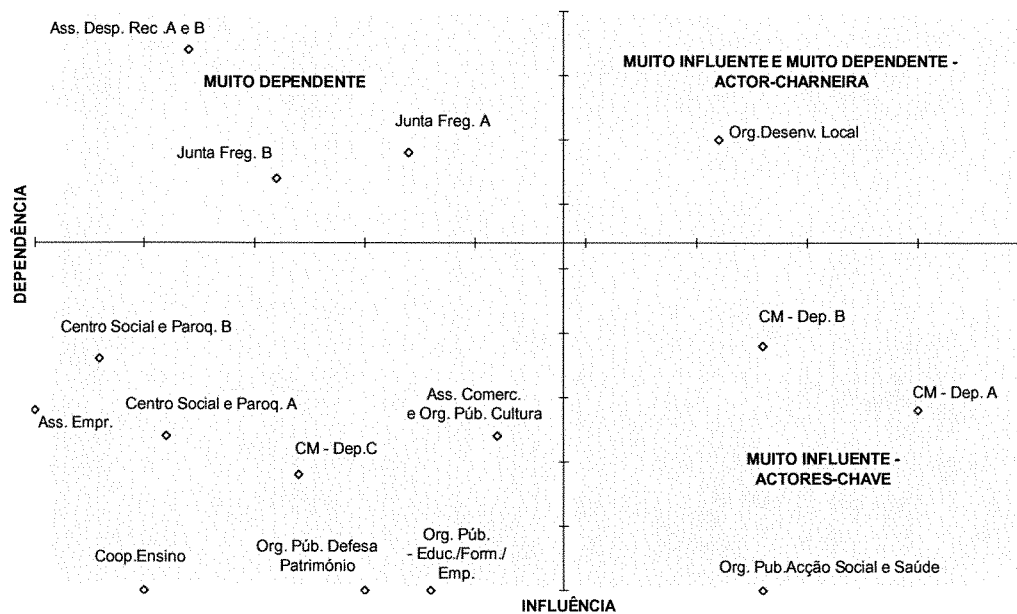


Da consideração conjunta da influência e dependência (directa e indirecta dos actores), pode-se concluir que o poder camarário (CM - Departamentos A e B) e o poder central (Organismos Públicos de Acção Social e Saúde), actores muito influentes e pouco dependentes, se destacam dos outros actores, desempenhando um papel-chave no jogo de actores. Já o Organismo de Desenvolvimento Local, pode-se considerar como um actor-charneira neste jogo de actores, uma vez que, além de ser muito influente, também é muito dependente.

<sup>11</sup> Ver grafos das principais influências e dependências directas e indirectas entre os actores nas páginas seguintes (figura 8.5)

Como tal, este sistema de relação de actores tende para uma certa estabilidade (o indicador de instabilidade deste jogo é de 48,81%, jogo medianamente instável)<sup>12</sup>, visto existir uma certa bipolarização entre actores muito influentes (poderes camarários e central) e actores muito dependentes (poderes locais / nível freguesia - Juntas de Freguesia e Associações Desportivas e Recreativas) (ver figura 8.3).

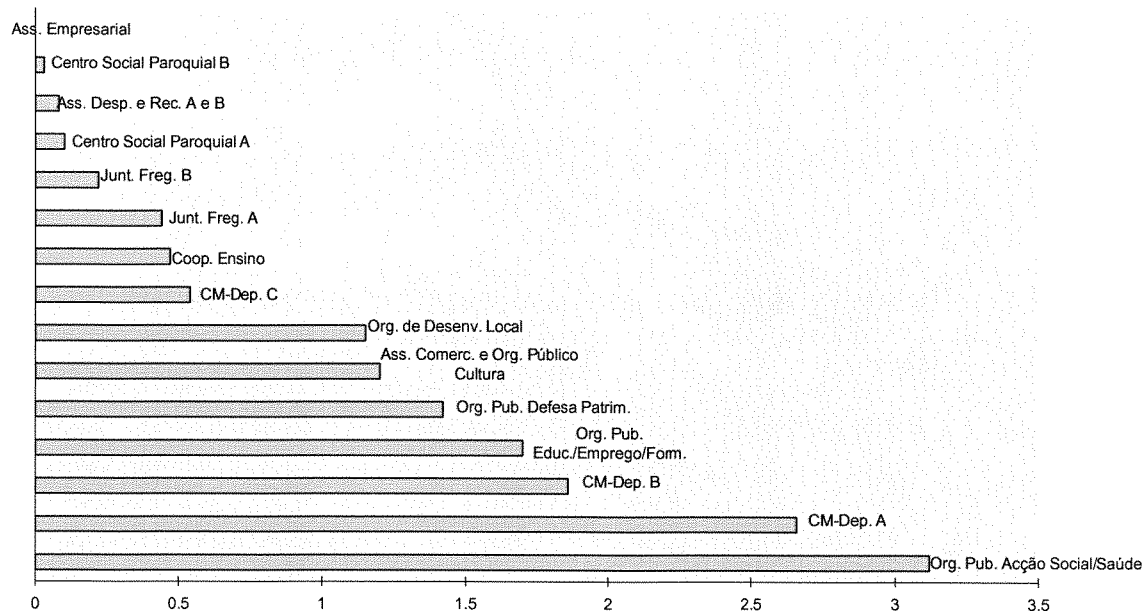
Figura 8.3 Plano de influência e dependência directa e indirecta dos actores da Zona Histórica do Porto



Da leitura do indicador de relação de forças pode-se diferenciar os actores consoante a sua maior ou menor capacidade para condicionar as actuações dos restantes actores, e a sua maior ou menor dependência relativamente a eles.

<sup>12</sup> Este indicador mede o grau de instabilidade do jogo em função das influências e dependências recíprocas entre actores e varia entre 0 (jogo totalmente instável) e 100 (jogo estável) ver Godet (1993a, 1995b, 1996b, 1997b).

**Figura 8.4** Indicador de Relação de Forças dos actores da Zona Histórica do Porto

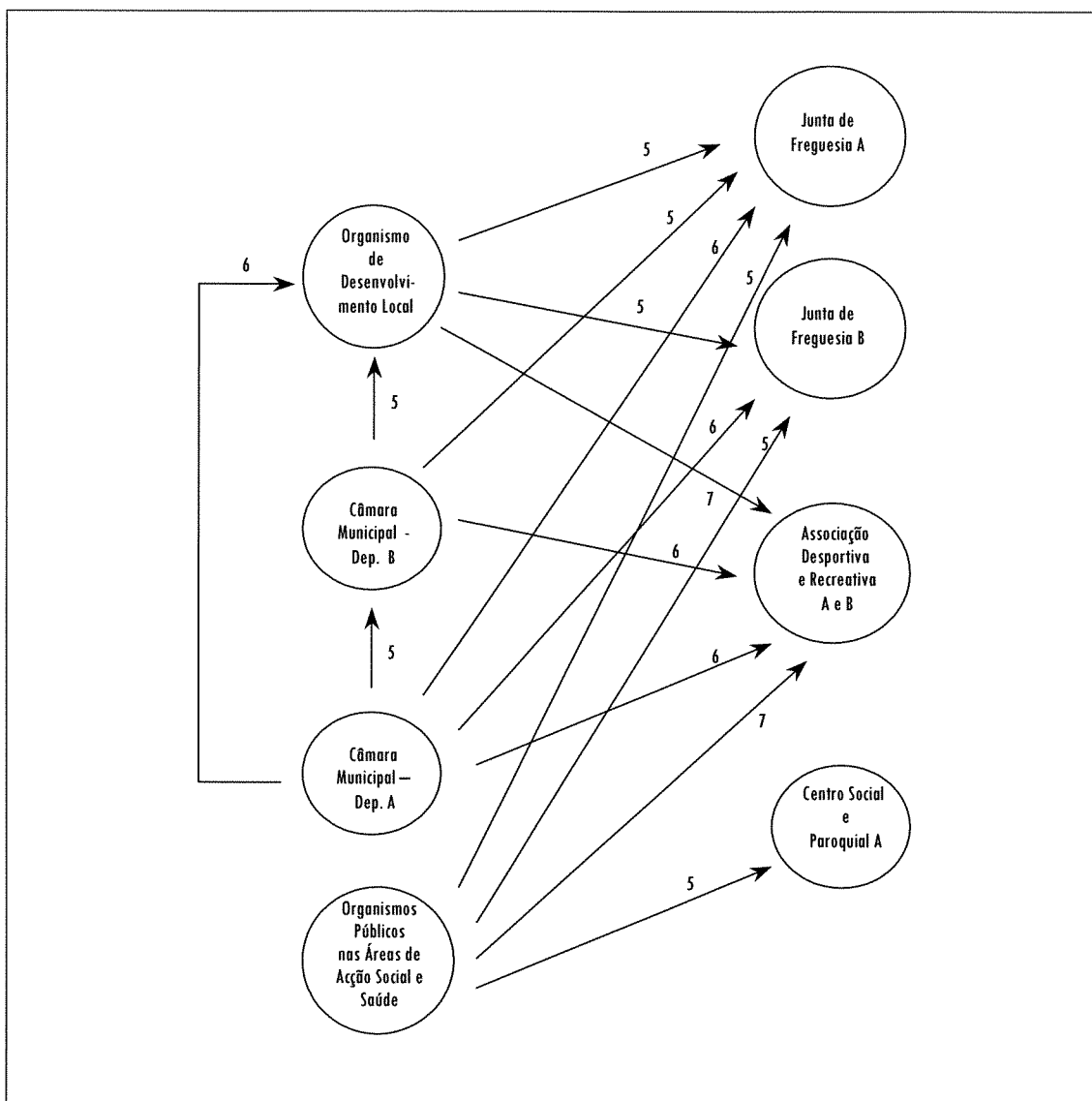


Os Organismos Públicos nas áreas da Acção Social e Saúde e o poder camarário (departamentos A e B) destacam-se dos outros actores. Os Organismos Públicos nas áreas da Educação/Emprego e Formação, na área de Defesa do Património e Associação Comercial/ Organismo Público na Área da Cultura, aparecem com uma posição elevada na relação de forças em consequência da fraca dependência que apresentam relativamente aos outros actores, o que lhes poderia dar um papel fundamental como dinamizadores deste jogo de actores.

A explicação para que o Organismo de Desenvolvimento Local apareça no jogo de relação de forças um pouco distanciado dos seus parceiros camarários, tem a ver com o facto de ser um actor também muito dependente, daí ser um actor-charneira neste jogo (ver figura 8.4).



Figura 8.5 Principais Influências e Dependências Directas e Indirectas entre os Actores da Zona Histórica do Porto



Considerando apenas as principais influências e dependências directas e indirectas entre actores, é possível obter uma imagem sintética da posição que cada um dos actores ocupa no relacionamento com os restantes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Tendo por base a MADi, consideram-se as influências e dependências que se situam no intervalo {5,7} (ver Anexo II).

Neste caso, o Organismo de Desenvolvimento Local, além de ser muito influente, também está muito dependente, nomeadamente de actores com um elevado peso na relação de forças (CM – Dep. A e B). Já os actores mais dependentes, como as Juntas de Freguesia e as Associações Desportivas e Recreativas, estão condicionados pelos Organismos Públicos nas Áreas da Segurança Social e Saúde, pelos poderes camarários (CM – Dep. A e B) e pelo Organismo de Desenvolvimento Local (ver figura 8.5).

Os Organismos Públicos nas áreas da Acção Social e Saúde e o departamento A da Câmara Municipal, sendo os actores com maior poder na relação de forças, constituem o núcleo deste grafo.

### 3. Grau de implicação dos actores da Zona Histórica do Porto

Se para alguns actores a maioria dos objectivos é relevante, para outros só alguns lhes dizem respeito. Assim, os actores podem estar mais ou menos implicados no jogo. A medida dessa implicação pode ter em conta apenas a definição de uma posição relativamente a cada objectivo ou, também a intensidade dessa posição.<sup>14</sup>

É possível diferenciar os actores dominantes do ponto de vista da relação de forças, consoante o seu grau de implicação nos objectivos estratégicos:

- Os Organismos Públicos na área da Acção Social e Saúde, apesar de ocuparem uma posição chave, estão pouco implicados relativamente ao conjunto dos objectivos estratégicos.
- A Associação Empresarial é dos actores mais implicados, no entanto não tem qualquer poder na relação de forças;
- Finalmente, actores-chave como os poderes camarários (CM – Dep. A e B) ou actores-charneira como o Organismo de Desenvolvimento Local, além de serem os mais implicados são os actores com mais poder na relação de força.

---

<sup>14</sup> Estes resultados têm por base as matrizes que cruzam os actores com os objectivos estratégicos (2 MAO) (ver Anexo II).

#### **4. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos**

É possível caracterizar os objectivos segundo dois critérios: *grau de conflitualidade* - existem objectivos consensuais e objectivos em torno dos quais se travam conflitos mais ou menos intensos; e, *grau de mobilização* - existem objectivos que mobilizam vontades de um pequeno número de actores, com mais ou menos intensidade, e objectivos em torno dos quais se verifica uma mobilização de grande número de actores.<sup>15</sup>

Dos resultados apurados quanto ao grau de mobilização dos actores face aos objectivos detectados na análise das estratégias em presença, é possível concluir a existência de uma ampla zona de consensualidade, fortemente mobilizadora, mas também a existência de zonas de conflitualidade estratégica que mobilizam fortemente os actores.

A consideração simultânea do grau de conflitualidade e de mobilização dos objectivos permite classificá-los em quatro grupos: “*principais conflitos*” - objectivos que implicam fortemente grande número de actores em sentidos muito contraditórios; “*conflitos secundários*” - objectivos muito conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças; “*consensos mobilizadores*” - objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes na relação de forças; e, “*consensos pouco mobilizadores*” - objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças (ver quadro 8.4).

---

<sup>15</sup> Para um maior aprofundamento do cálculo do grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos, ver capítulo VI deste trabalho.

**Quadro 8.4** Grau de mobilização e conflitualidade dos objectivos estratégicos dos actores da Zona Histórica do Porto

Grau de Conflitualidade / Grau de Mobilização	Muito Conflitual	Pouco Conflitual
<b>Muito Mobilizador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificação do tecido social da zona</li> <li>• Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>“PRINCIPAIS CONFLITOS”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação de espaços públicos e edifícios degradados potencialmente estruturantes</li> <li>• Melhoria da acessibilidade/mobilidade</li> <li>• Articulação da intervenção na zona com os projectos envolventes</li> <li>• Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos (parceria sector público/sector privado)</li> <li>• Modernização das actividades comerciais</li> <li>• Reabilitação urbana e recuperação de habitação degradada (parceria sector público/sector privado)</li> <li>• Criação de actividades vocacionadas para a inovação/ indústrias artesanais</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>“CONSENSOS MOBILIZADORES”</b></p>
<b>Pouco Mobilizador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar confiança nas instituições públicas locais</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>“CONFLITOS SECUNDÁRIOS”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de emprego local/atração de emprego<sup>16</sup></li> <li>• Identificação/apropriação face ao projecto</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>“CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES”</b></p>

Da análise dos resultados é de destacar a existência de uma ampla zona de *consensos muito mobilizadores*, o que significa que não será difícil obter consensos em torno desses objectivos, uma vez que os actores não denunciam divergências fundamentais em relação à sua prossecução, seja porque estão de acordo com a sua

<sup>16</sup> Era um objectivo muito mobilizador, no entanto quando se considera a relação de forças entre os actores perde peso.

concretização, seja porque não são fundamentais para a sua estratégia ou plano de actuação.

Ora, sendo a “recuperação de espaços públicos e edifícios degradados potencialmente estruturantes”, o objectivo mais mobilizador e menos conflitual e, tendo em conta os seus efeitos de visibilidade e reprodutividade, passa a ser um objectivo prioritário, não só por reunir consensos alargados, como por desencadear outros objectivos, como sejam a credibilidade das instituições públicas locais e a atractividade de população e investimento privado.

A existência de dois objectivos *fortemente mobilizadores, mas também de elevada conflitualidade*: a “diversificação do tecido social da zona” e o “incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural”. Estes dois objectivos são essenciais para as estratégias evidenciadas por um conjunto de actores em presença, nomeadamente para alguns dos actores que maior poder detêm para influenciar os sentidos de mudança sócio-urbanística na zona. Contudo, a sua concretização condiciona fortemente as estratégias de alguns actores locais de nível-freguesia, para os quais a defesa das suas estratégias parecem passar por preservar um certo fechamento ao exterior da respectiva zona de actuação.

Finalmente, os *conflitos secundários* e os *consensos pouco mobilizadores*, não deverão ser menosprezados.

Por um lado os objectivos “criar confiança nas instituições públicas locais” e “identificação/apropriação face ao projecto”, embora pouco mobilizadores para a generalidade dos actores, são importantes para as entidades que, no terreno, são responsáveis pela intervenção sócio-urbanística, de forma a captarem a credibilidade necessária para a sua actuação junto da população local e dos seus potenciais parceiros privados, nomeadamente agentes económicos, sem os quais a sua intervenção na zona terá sérias dificuldades em alcançar o êxito desejável. Por outro lado, o objectivo “criação de emprego local/atracção de emprego”, não pode ser visto como um objectivo que virá por acréscimo, é fundamental desencadear acções concertadas com os demais objectivos para a sua concretização. Investir eficazmente na formação e qualificação dos jovens da zona deverá ser uma primeira medida para esse efeito.

## **5. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos: grupos de actores**

O objectivo central da análise da estratégia de actores é a identificação das alianças e conflitos em presença. O método MACTOR permite construir matrizes de convergência e divergência de actores a partir das quais é possível determinar grupos estratégicos de actores e caracterizá-los em termos de grau de dispersão, força relativa, e conteúdo<sup>17</sup>.

Cada um dos grupos estratégicos pode ser caracterizado pelos consensos internos que o une e que, simultaneamente, o diferencia dos outros grupos. No entanto, apesar dos consensos serem dominantes, no interior de cada grupo subsistem divergências. Na caracterização que seguidamente se apresenta ignoraram-se os objectivos consensuais, que evidentemente não permitem diferenciar grupos, e considerou-se que divergências muito minoritárias relativamente a um objectivo não invalidam o consenso.<sup>18</sup>

---

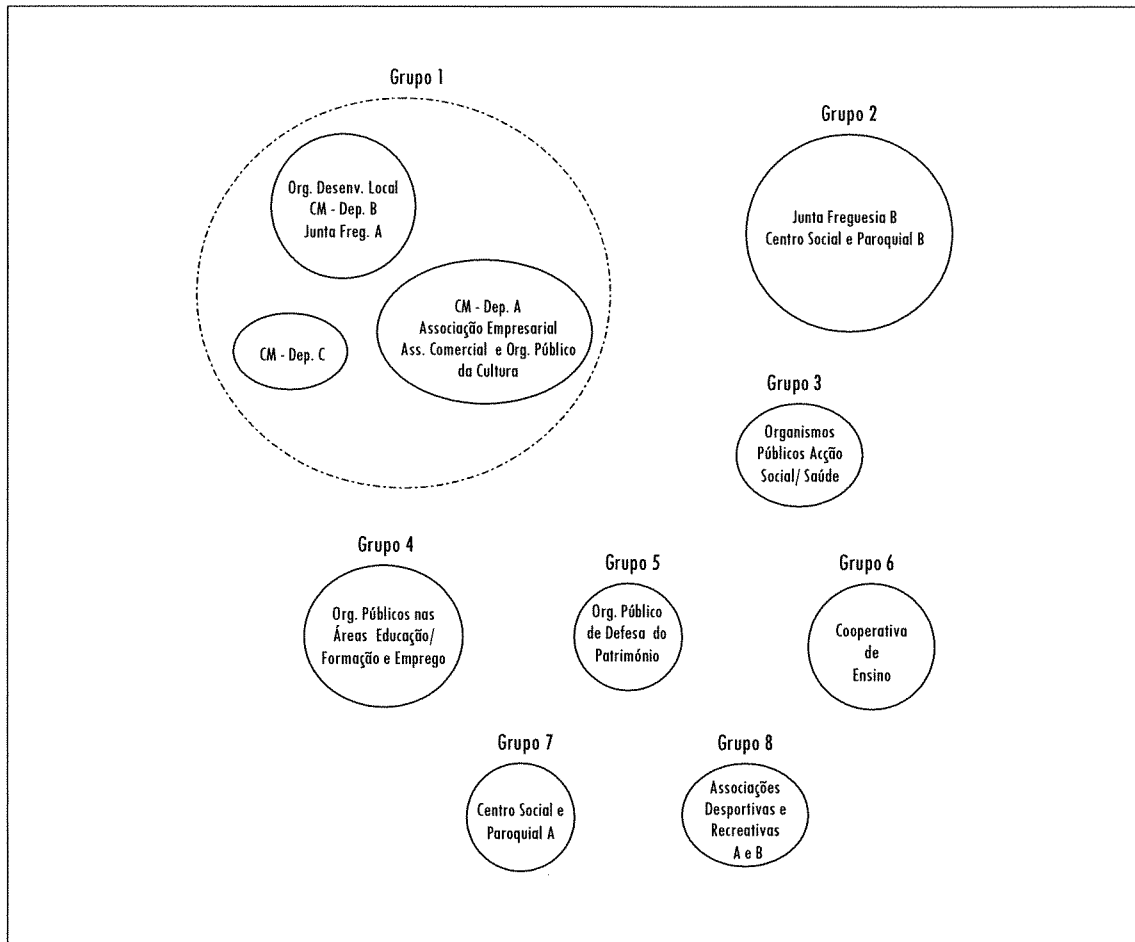
<sup>17</sup> Sobre a construção das matrizes de convergência e divergência entre actores ver Godet (1993a). Sobre o processo de obtenção de grupos estratégicos ver capítulo VI, deste trabalho.

<sup>18</sup> Ver Matriz Valorizada de Actores e Objectivos reordenada por grupos de actores (quadro 8.5), assim como a representação dos vários grupos (figura 8.6).

Quadro 8.5 Matriz reordenada dos actores x objectivos da Zona Histórica do Porto (2 MAO – Posições Valorizadas)

OBJECTIVOS \ ACTORES	Criar Confiança nas Instituições Públicas locais	Identificação/apropriação face ao projecto	Articulação da intervenção na zona projectos envolventes	Diversificação do tecido social da zona	Melhoria da acessibilidade/mobilidade	Reabilitação urbana e recuperação da habitação degradada (Parceria Pub/Priv)	Implantação equipam. sociais, culturais e desportivos (Parceria Pub/Priv)	Modernização das actividades comerciais	Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural	Criação actividades vocacionadas para a inovação /ind. artesanais	Criação de emprego local/ atracção de emprego	Recuperação de espaços públicos, edifícios degradados pot. estruturantes
ORGANISMO DESENV. LOCAL	3	2	1	2	1	3	2	1	1	1	2	3
CM - DEPARTAMENTO B	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	3
JUNTA DE FREGUESIA A	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CM – DEPARTAMENTO A	0	0	3	2	3	2	2	3	2	2	1	2
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	0	0	2	3	2	2	1	3	3	3	3	2
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	0	0	2	3	3	1	0	2	3	2	1	2
CM - DEPARTAMENTO C	0	0	3	1	3	1	0	1	2	0	0	2
JUNTA DE FREGUESIA B	2	0	0	-1	1	1	1	1	0	0	2	0
CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL B	-2	0	0	-3	0	-1	2	1	1	1	2	0
COOPERATIVA DE ENSINO	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	1
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL A	0	0	0	-1	0	0	1	0	0	0	0	0
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B	2	0	0	-3	0	1	1	0	-2	0	0	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0

**Figura 8.6** Grupos de actores da Zona Histórica do Porto



Tendo em conta o posicionamento dos actores relativamente aos diferentes objectivos estratégicos, o seu grau de dispersão e força relativa, obtêm-se oito grupos de actores, os quais se caracterizam por uma maior ou menor coesão, maior ou menor peso na relação de forças e, um maior ou menor empenhamento no conjunto dos objectivos:



*GRUPO 1*: Organismo de Desenvolvimento Local, Câmara Municipal - Dep. B, Junta de Freguesia A, Câmara Municipal - Dep. A, Associação Empresarial, Associação Comercial e Organismo Público na Área da Cultura e Câmara Municipal - Dep. C.

- *Grau de dispersão* – 15
- *Força Relativa* – 7,85
- *Acordos*: Ou estão de acordo com todos os objectivos estratégicos, ou são neutros.

Este grupo comporta três subgrupos:

- um subgrupo muito coeso – *Organismo de Desenvolvimento Local, Câmara Municipal - Dep. B e Junta de Freguesia A* – com um forte empenhamento relativamente a todos os objectivos (excepção para a Junta de Freguesia A, que tem uma posição neutra relativamente à "Articulação da intervenção na zona com projectos envolventes"), sendo dois dos objectivos conflituais, prioritários para o Organismo de Desenvolvimento Local ("Criar confiança nas instituições públicas locais" e "Diversificação do tecido social da zona").
- o segundo subgrupo – *Câmara Municipal - Dep. A, Associação Empresarial e, Associação Comercial e Organismo Público na área da Cultura* – caracteriza-se por uma completa convergência e forte empenhamento relativamente a todos os objectivos, incluindo dois dos objectivos mais conflituais ("Diversificação social" e "Incremento das actividades de turismo"). O que os diferencia relativamente ao subgrupo anterior, é a indiferença relativamente à "imagem" do projecto e a necessidade de criar confiança nas instituições públicas locais.
- o terceiro subgrupo é composto apenas pela *Câmara Municipal - Dep. C*, e distingue-se dos anteriores pelo facto de estar menos mobilizado, o que tem a ver com o facto do seu campo de actuação estar fora do centro histórico.

**GRUPO 2: Junta de Freguesia B e Centro Social e Paroquial B**

- *Grau de dispersão* – 16,5
- *Força Relativa* – 0,25
- *Acordos*: “Melhoria da acessibilidade/mobilidade”, “Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos (parceria sector público/sector privado)”, “Modernização das actividades comerciais”, “Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural”, “Criação de actividades vocacionadas para a inovação/ indústrias artesanais”, “Criação de emprego local/atração de emprego”; oposição quanto à “Diversificação do tecido social da zona”.
- *Desacordos*: “Criar confiança nas instituições públicas locais” e “Reabilitação urbana e recuperação de habitação degradada (em parceria do sector público com o sector privado)”.

Este grupo caracteriza-se pela *oposição exercida relativamente ao grupo anterior*, sendo a causa dos “principais conflitos”.

Dos restantes grupos de actores apenas três têm uma força relativa acima da média:

**GRUPO 3: Organismos Públicos nas Áreas de Acção Social e Saúde**

- *Força Relativa*: 3,12

**GRUPO 4: Organismos Públicos nas áreas de Educação/Emprego e Formação**

- *Força Relativa*: 1,7

**GRUPO 5: Organismo Público de Defesa do Património**

- *Força Relativa*: 1,42

**GRUPO 6: Cooperativa de Ensino**

- *Força Relativa*: 0,47

**GRUPO 7: Centro Social Paroquial A**

- *Força Relativa*: 0,1

**GRUPO 8: Associações Desportivas e Recreativas A e B**

- *Força Relativa*: 0,08

Os actores que fazem parte dos grupos 3, 4, 5 e 6 são na sua maioria exteriores ao centro histórico, e como tal estão pouco mobilizados para a maior parte dos objectivos estratégicos, estando cada qual circunscrito à sua área de actuação, o que faz com que estejam isolados. Quanto aos grupos 7 e 8, além de se caracterizarem pela fraca implicação, são contra a “diversificação do tecido social da zona” (com um forte empenhamento por parte dos actores do grupo 8), sendo que as Associações Desportivas e Recreativas se opõem ao “incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural”.

Relativamente aos “principais conflitos” (“diversificação do tecido social da zona” e “incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural”), desenha-se, um confronto entre o grupo 1, por um lado, e os grupos 2, 7 e 8, por outro. Assim, os actores posicionam-se da seguinte forma:

- os actores dos grupos 1, 3 e 6 são a favor da “diversificação do tecido social da zona”. Já a maior parte dos actores locais são contra – grupos 2, 7 e 8;
- quanto ao “incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural” os actores são na sua maioria favoráveis, excepção para as Associações Desportivas e Recreativas A e B que se opõem à concretização deste objectivo.

Conclusão, desenha-se um confronto entre o poder local/nível freguesia por um lado, e o poder camarário e Organismo de Desenvolvimento Local, por outro, tendo por pano de fundo o “fechamento ao exterior” que caracteriza a população das duas freguesias.

## 6. Conclusão

Da análise das relações entre os actores e das estratégias em presença em Miragaia e Vitória, destacam-se os seguintes resultados:

- Apenas quatro dos dezanove actores que, directa ou indirectamente, por atribuição de competências ou pela sua localização na zona em estudo, estão envolvidos neste jogo, demonstraram possuir alguma

capacidade estratégica para influenciar a mudança na zona. Um *actor-charneira*, ligado ao desenvolvimento local, e três *actores-chave* ligados ao poder autárquico e ao poder central, nomeadamente nas áreas da Acção Social e Saúde;

- A existência de *actores-chave*, actores muito influentes e pouco dependentes dos restantes actores, com um papel fundamental neste jogo de actores e nas estratégias em presença deve-se, por um lado, às atribuições e competências em matéria urbanística, dos departamentos da Câmara Municipal, com uma autonomia quase absoluta para influenciar as mudanças e definir as estratégias para a zona (são dos actores mais implicados relativamente ao conjunto dos actores); e, por outro, os actores ligados ao poder central, o que lhes confere este destaque, é o facto de terem uma grande autonomia, dependerem pouco deste sistema de actores, e passarem por eles um conjunto de decisões fundamentais, em matéria de Segurança Social e Saúde estando, no entanto, pouco implicados com o conjunto dos objectivos estratégicos;
- O Organismo de Desenvolvimento Local é o *actor-charneira* deste jogo. Isto deve-se ao facto de ser simultaneamente muito influente e muito dependente, seja do poder camarário e dos organismos públicos, parceiros na sua gestão, seja de outros actores locais de nível freguesia, que necessitam do seu apoio para legitimarem a sua actuação. Este Organismo de Desenvolvimento Local desempenha um papel de *actor-charneira*, é o “elo de ligação”, entre os já referidos *actores-chave* e os que possuem menor poder estratégico e que são mais dependentes deste jogo, nomeadamente os órgãos autárquicos, as IPSS e as Associações Locais.
- Apesar de não ter qualquer poder na relação de forças, a Associação Empresarial é dos actores mais implicados neste jogo de actores.

- Considerando as alianças e conflitos em presença, a análise das estratégias dos actores em presença permitiu chegar a oito grupos de actores, desenhando-se em torno de um dos “principais conflitos”, a “diversificação do tecido social na zona”, um confronto entre: um grupo, composto essencialmente pelo poder local e autárquico, associações empresariais e comerciais e um organismo na área da cultura, que estão a favor e apoiam esta diversificação; e, três outros grupos, que para além de um órgão autárquico, se compõem por IPSS e associações locais, cujas estratégias passam por um certo fechamento ao exterior da respectiva zona de actuação, e como tal se lhe opõem veementemente.
- Finalmente, de destacar a existência de uma ampla zona de consensos muito mobilizadores – “consensos mobilizadores”, ou seja, um conjunto de objectivos pouco conflituais, relativamente aos quais os actores estão fortemente mobilizados.

Tendo em conta o diagnóstico das condições socioeconómicas, urbanísticas e condições de vida, assim como as diferentes estratégias dos actores, que se expôs neste capítulo, definiram-se uma série de propostas de intervenção, cuja estratégia se deve nortear por conciliar “as pequenas e as grandes acções no tempo e no espaço, num percurso coerente e equilibrado do sistema social e urbano da zona. As pequenas acções poderão dar resposta às questões mais prementes do tecido social e urbano, ou seja, as carências mais evidentes da população local. As grandes acções – os *projectos ‘âncora’* – responderão a uma escala mais alargada e indutora de novas dinâmicas de revitalização” (Rodrigues (coord) *et al*, 1997: 2).

A partir de uma reflexão dos cinco desafios e respectivos objectivos estratégicos, resultantes da análise estratégica dos actores (ver quadro 8.3), propuseram-se sete *linhas de intervenção* com algumas medidas e acções, consideradas fundamentais para uma “intervenção sócio-urbanística eficaz e promotora do desenvolvimento social e urbano da zona” (Rodrigues (coord) *et al*, 1997: 58-86):

### **1. Planeamento e gestão urbana articulada**

- articular a gestão urbana das freguesias de Vitória e Miragaia no contexto do centro histórico do Porto;
- compatibilizar os projectos urbanísticos envolventes, em curso ou previstos, e as suas implicações nas freguesias de Vitória e Miragaia;
- criar instrumentos técnicos que permitam operações de reabilitação urbana.

### **2. Valorização do património e incremento do turismo patrimonial e cultural**

- recuperar, reabilitar ou reutilizar os edifícios de maior valor patrimonial que necessitam de uma intervenção prioritária;
- estabelecer uma política para a reutilização, conservação e beneficiação dos edifícios de maior significado na malha urbana;
- promover a divulgação do património edificado e urbano de maior notoriedade;
- outros apoios à dinamização turística/patrimonial.

### **3. Novas dinâmicas na acessibilidade e mobilidade**

- melhoria da articulação e mobilidade entre a cota baixa e a cota alta e interior das freguesias Miragaia e Vitória;
- criação de dois pólos de acessibilidade às freguesias de Vitória e Miragaia e, conseqüentemente, ao centro histórico;
- devolver o espaço público ao peão.

### **4. Um novo entendimento da reabilitação urbana**

- contrariar a tendência de grande lentidão e sem visibilidade reprodutora na recuperação da estrutura edificada;
- reabilitar o espaço público;
- articular a reabilitação urbana com medidas de promoção socioeconómica da população.

### 5. A recuperação funcional de Vitória e Miragaia

- a recuperação do parque habitacional;
- a reestruturação dos espaços comerciais /serviços;
- criação de actividades inovadoras e repercussoras da nova atractividade, reutilizando as grandes estruturas, devolutas ou subutilizadas, existentes;
- implantação e “rejuvenescimento” dos equipamentos existentes.

### 6. Uma política estratégica de comunicação

- contribuir para uma “imagem positiva” do Organismo de Desenvolvimento Local, junto da população das freguesias de Vitória e Miragaia;
- “conquistar” a confiança da população e dos agentes económicos;
- promover a implicação e participação da população e actores locais no projecto de desenvolvimento da zona.

### 7. Projectos “Âncora”

- devolver o rio a Miragaia – o arranjo da zona ribeirinha;
- o reencontro de Vitória com o Porto – “Património da Humanidade”;
- o teleférico: a nova mobilidade no centro histórico;
- as unidades operativas de intervenção prioritária: a requalificação visível do “habitat”;
- projecto piloto de requalificação do comércio tradicional;
- Pólo Tecnológico de Investigação e Actuação Patrimonial.

De realçar o papel fundamental da implementação de “uma política estratégica de comunicação” por parte do Organismo de Desenvolvimento Local, essencial na legitimação, cooperação e alargamento de consensos para a intervenção socio-urbanística na zona.

De facto, o estudo das estratégias dos actores na zona histórica do Porto evidenciou determinadas alianças que este Organismo poderia estabelecer para a concretização dos seus objectivos. No entanto, também está patente que para tal é necessária uma negociação estratégica para alcançar determinados objectivos, com os quais está fortemente implicado, mas que desencadeiam uma elevada conflitualidade, nomeadamente nos “principais conflitos” - de “diversificação do tecido social da zona” e “incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural”. Como se refere, a existência de uma estratégia de comunicação é indispensável: “limitar as extensões de conflitualidade e alargar as zonas de consensualidade. Iniciar o seu projecto de desenvolvimento da zona por acções de elevado consenso e forte visibilidade social, efectuando uma campanha de divulgação e promoção de forte impacto, (...) um bom ponto de partida de uma estratégia de comunicação mais alargada a definir.” (Rodrigues (coord) *et al*, 1997: 79).

A *posteriori*, ao fazer um balanço da utilização dos resultados deste trabalho e das recomendações estratégicas propostas, não é nada animador. De alguma forma, ao solicitar um trabalho desta envergadura, nomeadamente o “pretender” auscultar a opinião dos diversos actores, com o pressuposto de uma suposta participação e implicação por parte destes para um projecto de desenvolvimento local, não parece ter tido outra finalidade do que, a instituição em causa, legitimar uma determinada política predefinida, com objectivos muito precisos e implícitos.

De facto, a linha de intervenção “uma política estratégica de comunicação” nunca chegou a ser implementada, nem houve qualquer esforço de negociação relativamente aos “principais conflitos”, uma vez que os resultados deste estudo até ao presente, não foram divulgados, nem tão pouco discutidos!...



### **A Análise Estrutural e a Estratégia de Actores, como auxílio da tomada de decisão política: “A Baixa Pombalina”**

O projecto de *Análise Prospectiva da Baixa de Lisboa* (que decorreu entre 1994 e 1996) definiu como seus objectivos centrais a elaboração de cenários prováveis de evolução da Baixa Pombalina de Lisboa e a formulação de propostas de intervenção que fundamentassem um projecto de requalificação/reabilitação, tendo em conta as dinâmicas em curso na Baixa, na perspectiva da sua revitalização social, económica e cultural.<sup>1</sup> A área de intervenção, previamente delimitada pela entidade que encomendou o estudo, abrangeu a totalidade da freguesia de S. Nicolau e, parcialmente, as freguesias da Madalena e de Santa Justa.

Tendo por objectivo a identificação do sentido da mudança na Baixa Pombalina, das grandes tendências e dos actores que as determinam, com as suas estratégias, definiu-se o projecto de *Análise Prospectiva da Baixa de Lisboa*, equacionado em função da elaboração de cenários prováveis de evolução da Baixa Pombalina, para o horizonte de 2010. “A identificação dos vectores de mudança, dos agentes implicados,

---

<sup>1</sup>Ver Guerra *et al* (1999)

nomeadamente daqueles cujas decisões podem influenciar de forma directa ou indirecta a evolução da composição espacio-económica em causa, e as conflitualidades que opõem esses actores, são elementos centrais para tentar entender o sistema da *Baixa Pombalina* e, sobretudo, definir estratégias de intervenção dos poderes públicos para o futuro.” (Guerra *et al*, 1999: 2)

Neste projecto, seguiu-se de perto a metodologia de cenarização proposta pela equipa de Michel Godet, com o desenvolvimento de todas as suas fases e etapas: Análise Estrutural, com a aplicação do MICMAC; Estratégia de Actores, com a aplicação do MACTOR; e, finalmente a Construção de Cenários, com a aplicação do SMIC Prob-Expert (Sistema de Matrizes de Impactos Cruzados – Método de Probabilização de Cenários).

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da Análise Estrutural, tendo em conta, por um lado, a aplicação do MICMAC e, por outro, os contributos da aplicação da “Propagação de Efeitos” e da “Decomposição Matricial” a este caso. Apresentam-se ainda os resultados da Análise da Estratégia de Actores, com a aplicação do MACTOR, assim como a construção de grupos de actores. Finalmente, faz-se uma breve referência ao método SMIC Prob-Expert, sem qualquer desenvolvimento ou discussão, de forma a apresentar os cinco grupos de cenários – *enquadramentos* –, e as respectivas recomendações estratégicas.

## **1. Matriz de Análise Estrutural da Baixa Pombalina**

A partir de uma análise de fontes documentais, de reuniões com especialistas e consultores, da análise dos inquéritos por questionário à população residente, aos comerciantes e aos proprietários, procedeu-se ao recenseamento das variáveis fundamentais do sistema *Baixa Pombalina*.

Como já se referiu, a constituição de uma equipa multidisciplinar é uma condição imprescindível para o sucesso deste tipo de metodologias. No caso da Baixa Pombalina, a equipa composta por economistas e sociólogos, recenseou 50 variáveis (32 internas e 18 externas) e discutiu a relação existente entre elas. Das variáveis seleccionadas, cinco delas são potenciais (P), o mesmo é dizer que são variáveis que já estão a emergir mas em relação às quais ainda não é possível medir exactamente o seu efeito.

Como se pode observar na lista que a seguir se apresenta, estas variáveis estão organizadas em sete grupos (socioeconómicas, sociodemográficas, parque habitacional/imobiliário, urbanísticas e arquitectónicas, ocupação funcional, sistema de circulação e variáveis gerais) e divididas em internas e externas. Sempre que necessário, explicitou-se, por um lado, o conteúdo das variáveis e, por outro, deu-se-lhes um sentido ("Fracca dinâmica dos comerciantes"); além disso, decomuseram-se determinadas variáveis em duas (variáveis 16 e 17), visto terem duplo sentido e, na matriz de análise estrutural, só é possível ponderar a relação existente entre as variáveis, mas nunca o sentido dessa relação.

### Quadro 9.1 Variáveis recenseadas da “Baixa Pombalina”

#### **Variáveis Internas**

##### **Socioeconómicas**

- 1- Estrutura etária da população residente (população envelhecida)
- 2- Fraca dinâmica dos comerciantes (estrutura etária envelhecida; fraco dinamismo para a inovação e investimento)
- 3- A apreciação dos moradores pelo local de residência (gosto pelo local mas desejo de mudança; insuficiências ao nível do comércio de primeira necessidade, espaços verdes e locais de convívio; degradação do parque habitacional)
- 4- Fraca capacidade de iniciativa dos proprietários individuais (estrutura etária envelhecida, baixo nível socioeconómico)
- 5- Baixo nível socioeconómico dos moradores
- 6- Ritmo acentuado de perda da população residente

##### **Do parque habitacional/imobiliário**

- 7- Degradação do parque imobiliário (degradação generalizada dos pisos não-comerciais)
- 8- Deficientes condições de habitabilidade (falta de equipamentos, infra-estruturas)
- 9- Predomínio da propriedade vertical
- 10- Regime de ocupação (predomínio do regime de arrendamento)
- 11- Valorização do património imobiliário local (valorização económica)
- 12- Baixo rendimento dos fogos habitacionais
- 13- Baixo rendimento dos fogos com ocupação terciária
- 14- Fraca dinâmica de recuperação dos imóveis (conservação das características arquitectónicas)

##### **Urbanísticas e arquitectónicas**

- 15- Conservação da estrutura de gaiola<sup>2</sup>
- 16- Destruição da estrutura de gaiola
- 17- Existência de elementos dissonantes nas fachadas e coberturas dos edifícios (ar condicionado, publicidade, toldos, etc.)
- 18- Preservação do património urbanístico e arquitectónico
- 19- Não preservação do património urbanístico e arquitectónico
- 20- Preservação do património arqueológico
- 21- Não preservação do património arqueológico
- 22- Conservação das cérceas dos edifícios
- 23- Alteração das cérceas dos edifícios

##### **Ocupação funcional**

- 24- Estrutura de ocupação funcional dos imóveis (predomínio do comércio e serviços em detrimento da habitação; terciarização acelerada)
- 25- Alterações no tipo de comércio e serviços (substituição do comércio de reprodução quotidiana por comércio de “vestuário e calçado”; entrada de novas empresas no sector de serviços a partir de 1986)
- 26- Baixa qualificação e competitividade do comércio (tendência para a estagnação e desqualificação do comércio)
- 27- Requalificação do comércio na Baixa (valorização das características tradicionais: atendimento personalizado/qualificado) (P)
- 28- Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo (P)
- 29- Pequena dimensão das empresas (pequeno volume de negócios e de número de empregados)

---

<sup>2</sup> Após o terramoto de 1755 recorreu-se a técnicas, muito revolucionárias para a época, na recuperação da Baixa tais como a “gaiola”, uma das principais heranças do modelo pombalino, que consiste numa “estrutura de madeira que, pela sua elasticidade, se adapta aos movimentos do solo sacudido por um sismo, resistindo de pé e desprendendo-se das alvenarias que podem (ou não) cair, sem que o prédio inteiro se desmorone.” (França, 1989: 56)

**Do sistema de circulação**

- 30- Capacidade de estacionamento (carência de estacionamentos e fortes condicionamentos a novos estacionamentos)
- 31- Capacidade de circulação (congestionamento de pessoas, veículos públicos e privados, cargas e descargas, zonas de atravessamento, etc.)
- 32- Centralidade da Baixa

**Variáveis Externas**

**Sociodemográficas**

- 33- "Gentrification"<sup>3</sup> (efeitos de um possível incremento deste fenómeno na Baixa; pressão sobre o aumento do peso da função residencial) (P)
- 34- Alterações nos hábitos de consumo (alterações do consumo das famílias e apelo a "consumos cultivados")

**Urbanísticas e arquitectónicas**

- 35- Créditos à reabilitação dos imóveis (políticas de crédito - RECRIA)
- 36- Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina (regulamento em preparação)
- 37- Peregrinação e benefícios vários a aplicar na Baixa Pombalina (a definir no regulamento) (P)
- 38- Recuperação/revitalização do Terreiro do Paço
- 39- Classificação da Baixa como património mundial (P)
- 40- Reconstrução do Chiado
- 41- Necessidades espaciais do terciário (necessidades de espaços amplos no interior dos imóveis)

**Do sistema de circulação**

- 42- Propostas para a criação de parques de estacionamento na Baixa
- 43- Propostas de expansão da rede de metropolitano
- 44- Propostas de novas zonas pedonais
- 45- Propostas de circulação na Baixa

**Gerais**

- 46- Aumento do poder de compra da população
- 47- Concorrência dos outros espaços comerciais (centros comerciais, Expo 98, etc.)
- 48- Lei do arrendamento comercial (influência da actual lei do arrendamento comercial)
- 49- Tendências do turismo para a Baixa (aumento dos fluxos de turismo cultural)
- 50- Dinâmica do sector imobiliário (nacional/ estrangeiro/ pressão sobre o parque imobiliário)

Há dois tipos de representações da Baixa Pombalina: uma do *sistema actual* e outra do *sistema potencial*, às quais correspondem dois preenchimentos e obviamente duas matrizes de análise estrutural.

<sup>3</sup> A palavra 'gentrification' tem origem na palavra 'gentry' que literalmente significa "pequena nobreza". Trata-se de um processo de recomposição social em sentido ascendente de algumas zonas centrais e antigas das cidades, acompanhados de um processo de requalificação urbanística. (Rodrigues, 1990)

No entanto, no preenchimento da matriz de análise estrutural do *sistema potencial da Baixa Pombalina*, não se procedeu como em Ourique e Almodôvar, em que se respeitou a escala inicial e se fez um novo preenchimento.<sup>4</sup>

Neste caso, o que diferencia uma matriz da outra é o facto de, no *sistema actual*, não só as variáveis potenciais, em linha, não estão preenchidas, como há outras variáveis que, no *sistema actual*, não tinham qualquer efeito, e passam a tê-lo no *sistema potencial*. Ou seja, considera-se que não apenas as variáveis potenciais passam a ter efeitos potenciais sobre as outras, mas também é possível medir o efeito potencial de variáveis actuais que, em determinadas condições, passam a ter um efeito potencial sobre outras variáveis.<sup>5</sup> No entanto, no *sistema actual*, as variáveis potenciais, em coluna, estão preenchidas, pois avalia-se o peso das variáveis que contribuem para a sua ocorrência.

Quanto à escala utilizada no *sistema potencial*, contrariamente a Ourique e Almodôvar, o preenchimento coincide com a proposta de Godet: essas relações foram assinaladas através do preenchimento das posições correspondentes na matriz com o valor quatro.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ver capítulo VII, ponto 1.

<sup>5</sup> É o caso das variáveis: 16 sobre a 23; 36 sobre as variáveis 28, 37 e 39; 40 sobre a 25; 44 e 45 sobre a 21 (ver quadro 9.2).

<sup>6</sup> À semelhança das matrizes de análise estrutural de Ourique e Almodôvar, apresenta-se apenas uma matriz: as linhas em destaque correspondem às variáveis potenciais. Assim, na matriz do *sistema actual* as células destas linhas estão todas a zero, enquanto na matriz do *sistema potencial* estão preenchidas com o valor 4. Além destas variáveis potenciais, destacam-se determinadas células das variáveis referenciadas na nota anterior (16, 36, 40, 44 e 45), que estão preenchidas com o valor zero na matriz do *sistema actual*, e passam a estar com o valor 4, no *sistema potencial* (ver quadro 9.2).



## 2. Comparação das classificações em Motricidade e Dependência: MICMAC e “Propagação de Efeitos”

A aplicação do método MICMAC e “Propagação de Efeitos” à Matriz de Análise Estrutural dos *sistemas actual e potencial*, da Baixa Pombalina permite confrontar as consequências da opção por um ou outro método.<sup>7</sup> De facto, ao comparar os dois métodos quanto à posição que as variáveis ocupam tendo em conta o grau de motricidade e dependência, indirecta e global, respectivamente, verificam-se algumas alterações interessantes.<sup>8</sup>

As grandes diferenças que se podem constatar nos resultados obtidos no *sistema actual* da Baixa Pombalina com os dois métodos dizem respeito às variáveis mais dependentes e mais motrizes. Em geral, para estas variáveis, verifica-se que o método MICMAC relativamente ao procedimento “Propagação de Efeitos”, por um lado amplifica a dependência, por outro, para além de reduzir a motricidade de algumas variáveis, torna inexistentes as variáveis de ligação (ver figura 9.1).

---

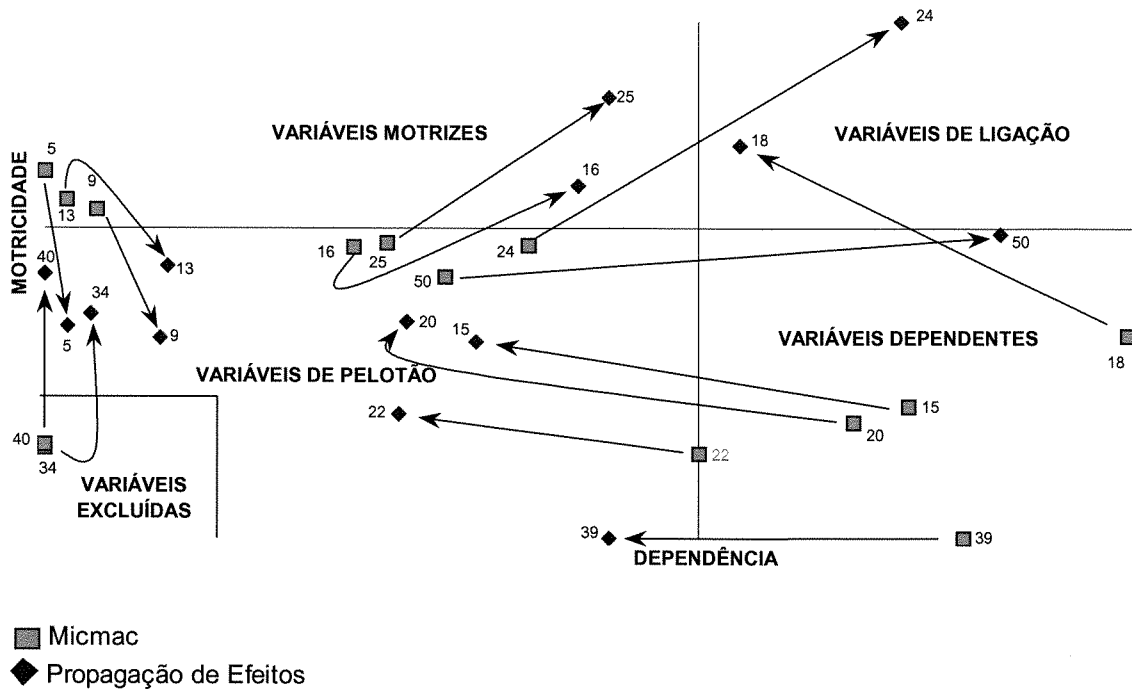
<sup>7</sup> Não se aplica o “Fluxo Máximo”, no sentido em que, no capítulo V, se concluiu que a melhor opção seria o procedimento “Propagação de Efeitos”. Mas, na medida em que no projecto da Baixa Pombalina se aplicou o MICMAC, considera-se interessante apresentar os diferentes resultados.

<sup>8</sup> No caso do projecto da Baixa Pombalina, considerou-se como coordenadas do gráfico o grau de motricidade e de dependência (ver Guerra *et al*, 1999: 40-42). No entanto, à semelhança do caso de Ourique e Almodôvar, para comparar os dois procedimentos, normalizou-se a motricidade e a dependência, utilizando estas medidas como coordenadas do gráfico. A normalização das classificações de motricidade e dependência do MICMAC e “Propagação de Efeitos” foi a seguinte:

$$\frac{\text{var}(x) - \min(x)}{\text{max}(x) - \min(x)}$$

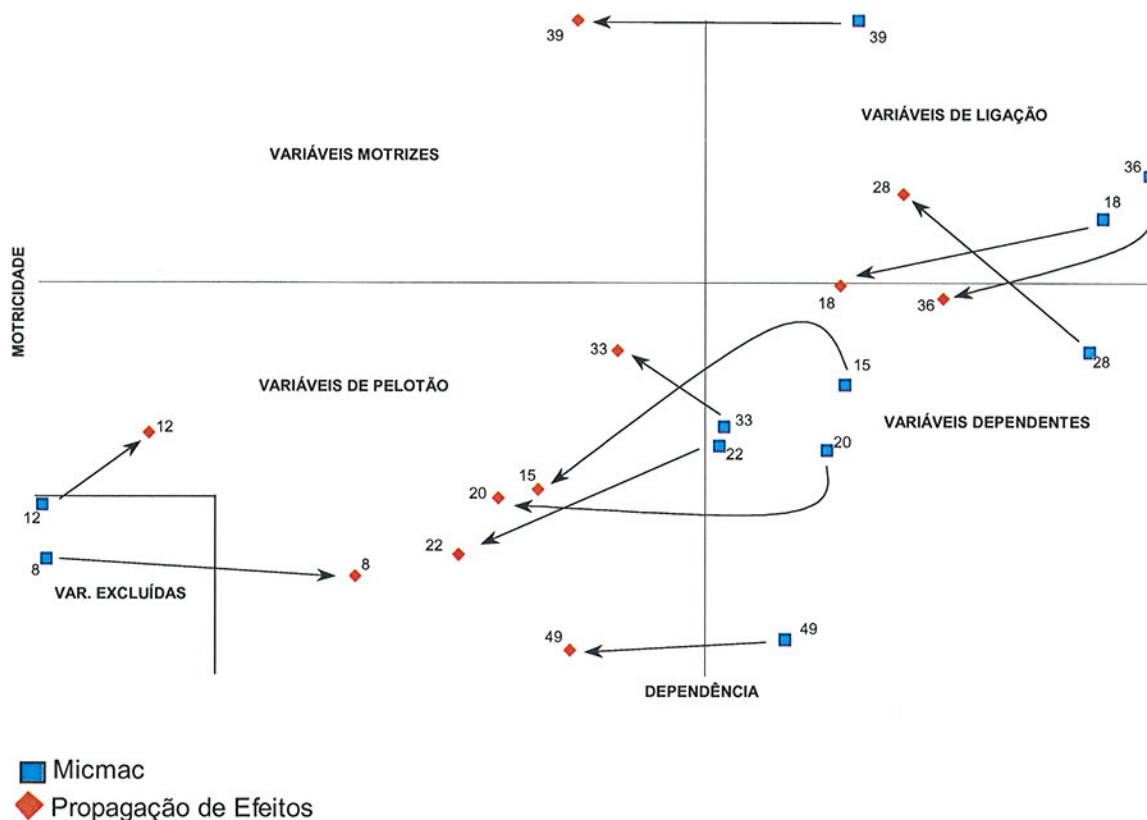


**Figura 9.1** “A Baixa Pombalina” – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Actual (dados normalizados) – Principais deslocações da classificação MICMAC para a “Propagação de Efeitos”



No sistema potencial, não se verifica uma redução no grau de motricidade das variáveis, por parte do MICMAC. No entanto, à semelhança do que acontece no sistema actual, este método relativamente ao procedimento “Propagação de Efeitos”, amplifica a dependência das variáveis mais dependentes (ver figura 9.2).

**Figura 9.2** “A Baixa Pombalina” – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Potencial (dados normalizados) – Principais deslocações da classificação MICMAC para a “Propagação de Efeitos”



Desta forma, como já se tinha constatado nos capítulos anteriores, as diferenças observadas confirmam que a opção por um procedimento de determinação das relações indirectas ou globais não é meramente uma questão teórica.

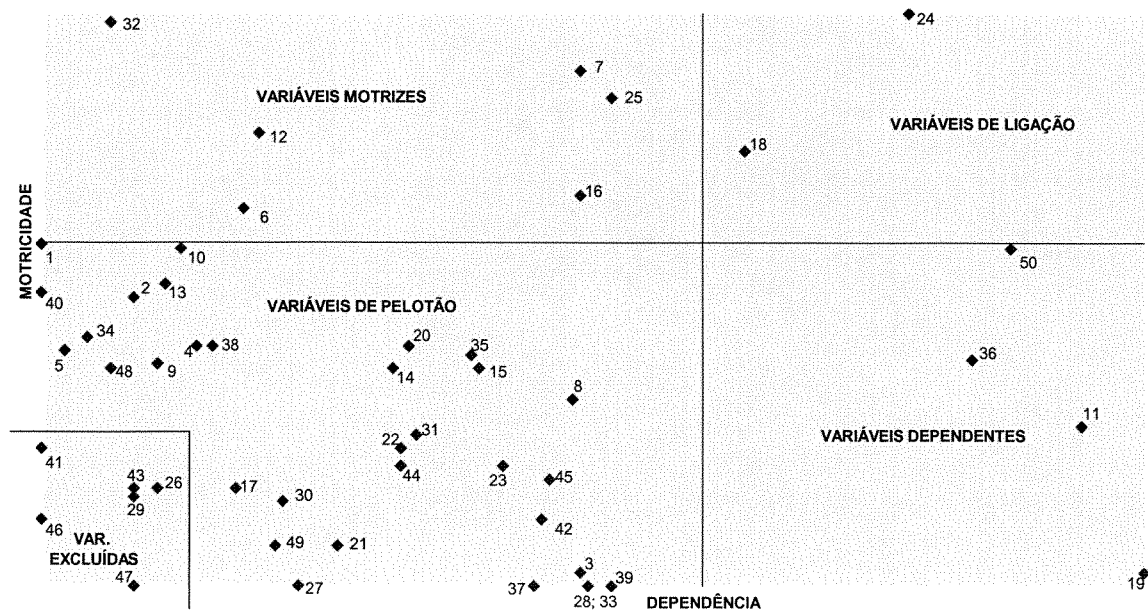
### 3. Plano de motricidade e dependência globais da Baixa Pombalina com a aplicação do método de “Propagação de Efeitos”

Como se referiu, a análise da Baixa Pombalina (em Guerra *et al*, 1999) baseou-se exclusivamente no método MICMAC. A aplicação do método “Propagação de Efeitos”

permite chegar a novos resultados, só parcialmente concordantes com os primeiros. Desta forma, e tendo em conta não só estes resultados, como a abordagem anterior do caso de Ourique e Almodôvar, toda a análise e conclusões serão feitas a partir da “Propagação de Efeitos”.

De acordo com a tipologia de classificação de variáveis de Godet (variáveis motrizes, ligação, resultado ou dependentes, excluídas e pelotão), com os graus de motricidade e dependência globais normalizados, obtêm-se duas classificações: uma do sistema actual e outra do potencial (figuras 9.3 e 9.4).

**Figura 9.3** Baixa Pombalina – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual (dados normalizados)



**Quadro 9.3** Baixa Pombalina – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema  
*Actual*

<p><b>V. MOTRIZES</b> 32. Centralidade da Baixa 7. Degradação do parque imobiliário 25. Alterações no tipo de comércio e serviços 12. Baixo rendimento dos fogos habitacionais 16. Destruição da estrutura de gaiola 6. Ritmo de perda da população residente</p>	<p><b>V. LIGAÇÃO</b> 24. Estrutura de ocupação funcional dos imóveis 18. Preservação do património urbanístico e arquitectónico</p>
<p><b>V. EXCLUÍDAS</b> 41. Necessidades espaciais do terciário (espaços amplos no interior dos imóveis) 46. Aumento do poder de compra da população 47. Concorrência dos outros espaços comerciais (cent. com., Expo 98, etc.) 29. Pequena dimensão das empresas (peq. vol. de neg. e nº de empregados) 43. Propostas de expansão da rede de metropolitano 26. Baixa qualificação e competitividade do comércio</p>	<p><b>V. DEPENDENTES (V. RESULTADO)</b> 19. Não preservação do património urbanístico e arquitectónico 11. Valorização do património imobiliário local (valorização económica) 50. Dinâmica do sector imobiliário (nacional/estrang./pressão do parque imobiliário) 36. Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina</p>
<p style="text-align: center;"><b>V. PELOTÃO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrutura etária da população residente (população envelhecida)</li> <li>2. Fraca dinâmica dos comerciantes</li> <li>3. A apreciação dos moradores pelo local de residência</li> <li>4. Fraca capacidade de iniciativa dos proprietários individuais</li> <li>5. Baixo nível socioeconómico dos moradores</li> <li>8. Deficientes condições de habitabilidade</li> <li>9. Predomínio da propriedade vertical</li> <li>10. Regime de ocupação (predomínio do regime de arrendamento)</li> <li>13. Baixo rendimento dos fogos com ocupação terciária</li> <li>14. Fraca dinâmica de recuperação dos imóveis</li> <li>15. Conservação da estrutura de gaiola</li> <li>17. Existência de elementos dissonantes nas fachadas e coberturas dos edifícios</li> <li>20. Preservação do património arqueológico</li> <li>21. Não preservação do património arqueológico</li> <li>22. Conservação das cérceas dos edifícios</li> <li>23. Alteração das cérceas dos edifícios</li> <li>27. Requalificação do comércio na Baixa (P)</li> <li>28. Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo (P)</li> <li>30. Capacidade de estacionamento (carência de estacion. e fortes condicion. novos estacion.)</li> <li>31. Capacidade de circulação (congestionamento pessoas, veículos, cargas e descargas, etc.)</li> <li>33. "Gentrification" (P)</li> <li>34. Alterações nos hábitos de consumo (apelo a "consumos cultivados")</li> <li>35. Créditos à reabilitação dos imóveis (políticas de crédito - RECRIA)</li> <li>37. Perequação e benefícios vários a aplicar na Baixa Pombalina (a definir no regulamento) (P)</li> <li>38. Reaperação/revitalização do Terreiro do Paço</li> <li>39. Classificação da Baixa como património mundial (P)</li> <li>40. Reconstrução do Chiado</li> <li>42. Propostas para a criação de parques de estacionamento na Baixa</li> <li>44. Propostas de novas zonas pedonais</li> <li>45. Propostas de circulação na Baixa</li> <li>48. Lei do arrendamento comercial (influência da actual lei do arrendamento comercial)</li> <li>49. Tendências do turismo para a Baixa (aumento dos fluxos de turismo cultural)</li> </ol>	

Da leitura do gráfico, legendado pelo quadro 9.3, ficamos com uma simplificação e sistematização do *sistema actual* da Baixa Pombalina, destacando-se as variáveis que devem ser objecto de uma atenção mais cuidada. Constata-se que o *sistema actual* é estável com alguma indefinição, visto existir por um lado, uma concentração das variáveis nos segundo e quarto quadrantes, e por outro, um elevado número de variáveis de pelotão, do terceiro quadrante.<sup>9</sup>

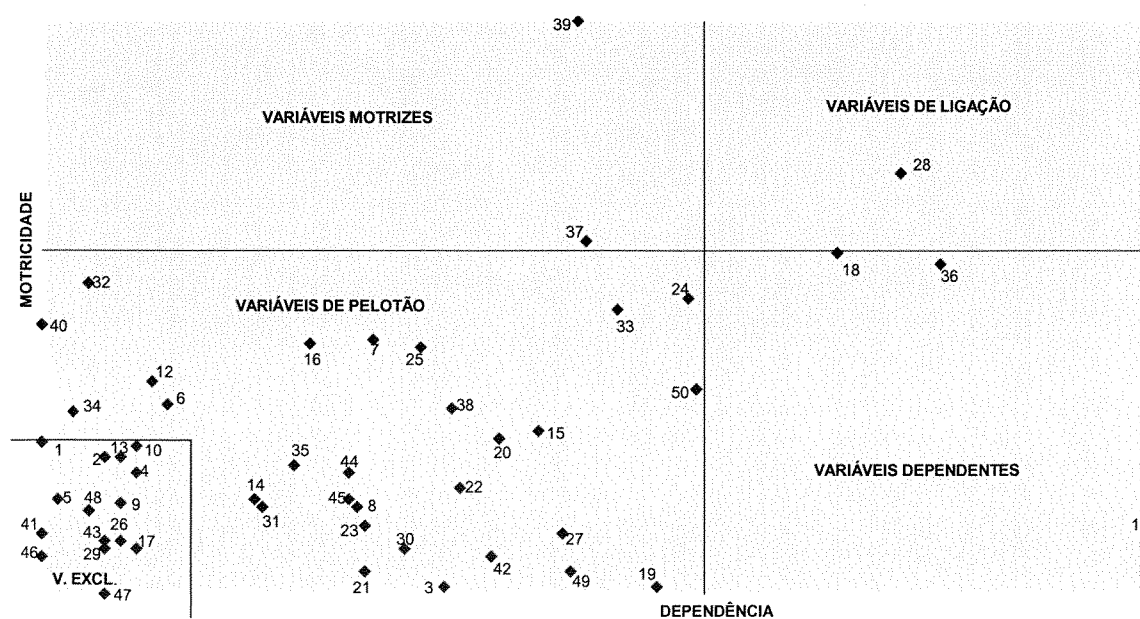
<sup>9</sup> A propósito da estabilidade do sistema ver nota 7 de rodapé do capítulo VII.

As *variáveis motrizes* do sistema actual da Baixa Pombalina são variáveis de caracterização do sistema – não só socioeconómicas, como do parque habitacional/imobiliário. O facto de estas variáveis motrizes serem de natureza estrutural tem claras implicações quanto à dinâmica do sistema que se encontra "estabilizado" em consequência da influência "negativa" de variáveis como: a *degradação do parque imobiliário*, a *destruição da estrutura de gaiola* e a *pouca capacidade de iniciativa dos proprietários*.

Quanto às *variáveis de ligação*, apenas duas, reflectem por um lado, o papel-chave da dinâmica de uma *terciarização acelerada*, em detrimento da função habitação e, por outro, a presença contraditória da *Preservação do património urbanístico e arquitectónico*.

As *variáveis resultado* exprimem a tendência não-preservacionista e especulativa do sistema actual, destacando-se o regulamento urbanístico e arquitectónico em preparação, cuja alteração é uma incógnita.

**Figura 9.4** Baixa Pombalina – Plano de Motricidade/Dependência da classificação "Propagação de Efeitos" do Sistema Potencial (dados normalizados)



### Quadro 9.4 Baixa Pombalina – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial

<b>V. MOTRIZES</b> 39. Classificação da Baixa como património mundial (P) 37. Peregrinação e benefícios vários a aplicar na Baixa Pombalina (P)	<b>V. LIGAÇÃO</b> 28. Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo (P)
<b>V. EXCLUÍDAS</b> 4. Fraca capacidade de iniciativa dos proprietários individuais 10. Regime de ocupação (predomínio do regime de arrendamento) 17. Existência de elementos dissonantes nas fachadas e coberturas dos edifícios 9. Predomínio da propriedade vertical 13. Baixo rendimento dos fogos com ocupação terciária 26. Baixa qualificação e competitividade do comércio 2. Fraca dinâmica dos comerciantes 29. Pequena dimensão das empresas (peq. vol. de neg. e nº de empregados) 43. Propostas de expansão da rede de metropolitano 47. Concorrência dos outros espaços comerciais (cent. com., Expo 98, etc.) 48. Lei do arrendamento comercial (Influência da actual lei do arrendamento comercial) 5. Baixo nível socioeconómico dos moradores 1. Estrutura etária da população residente (população envelhecida) 41. Necessidades espaciais do terciário (espaços amplos no interior dos imóveis) 46. Aumento do poder de compra da população	<b>V. DEPENDENTES (V. RESULTADO)</b> 11. Valorização do património imobiliário local (valorização económica) 36. Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina 18. Preservação do património urbanístico e arquitectónico
<b>V. PELOTÃO</b> 50. Dinâmica do sector imobiliário (nacional/estrang./pressão do parque imobiliário) 24. Estrutura de ocupação funcional dos imóveis 19. Não preservação do património urbanístico e arquitectónico 33. "Gentrification" (P) 49. Tendências do turismo para a Baixa (aumento dos fluxos de turismo cultural) 27. Requalificação do comércio na Baixa (P) 15. Conservação da estrutura de gaiola 20. Preservação do património arqueológico 42. Propostas para a criação de parques de estacionamento na Baixa 22. Conservação das cérceas dos edifícios 38. Reaperação/revitalização do Terreiro do Paço 3. A apreciação dos moradores pelo local de residência 25. Alterações no tipo de comércio e serviços 30. Capacidade de estacionamento (carência de estacion. e fortes condicion. novos estacion.) 7. Degradação do parque imobiliário 21. Não preservação do património arqueológico 23. Alteração das cérceas dos edifícios 8. Deficientes condições de habitabilidade 44. Propostas de novas zonas pedonais 45. Propostas de circulação na Baixa 16. Destruição da estrutura de gaiola 35. Créditos à reabilitação dos imóveis (políticas de crédito - RECRUA) 31. Capacidade de circulação (congestionamento pessoas, veículos, cargas e descargas, etc.) 14. Fraca dinâmica de recuperação dos imóveis 6. Ritmo de perda da população residente 12. Baixo rendimento dos fogos habitacionais 32. Centralidade da Baixa 34. Alterações nos hábitos de consumo (apelo a "consumos cultivados") 40. Reconstrução do Chiado	

Quando se consideram os efeitos das variáveis potenciais, o sistema da Baixa Pombalina torna-se muito indefinido. De facto, variáveis que se destacavam no sistema actual, são neste caso relativamente menos motrizes e menos dependentes, acentuando-se a concentração das variáveis no terceiro quadrante – variáveis de pelotão.

Há uma maior indefinição do sistema potencial, surgindo, como seria de esperar, com grande destaque as variáveis potenciais (estão presentes três das cinco).

Este sistema, contrariamente ao sistema actual, caracteriza-se por uma tendência preservacionista, tendo como "motor" o ainda "projecto" de Classificação da Baixa como Património Mundial e a Peregrinação.

O resultado deste "projecto" é, precisamente, uma das condições para que ele se concretize: a *Preservação do património urbanístico e arquitectónico*, regulado pela legislação, existindo, conseqüentemente, uma *valorização económica desse mesmo património*.

A dinâmica de revitalização e requalificação da Baixa Pombalina é protagonizada pela emergência da *Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo*, que assume um papel-chave.

Ora, através do plano de motricidade/dependência globais conseguimos apenas constatar que determinadas variáveis são de ligação, outras são motrizes, etc., mas não nos é possível determinar em que *subsistema(s)* dos *sistemas actual e potencial* da Baixa Pombalina são elas de ligação, motrizes, etc. e, conseqüentemente com que variáveis estão elas relacionadas. Ao comparar os resultados da aplicação "fiel" da análise estrutural proposta por Michel Godet (Guerra *et al*, 1999), constata-se que a análise dos subsistemas contribui para uma maior clarificação do sistema, *actual e potencial*, da Baixa Pombalina. Assim, através da "Decomposição Matricial" é possível obter uma melhor interpretação e leitura da realidade.

#### **4. Subsistemas dos sistemas actual e potencial da Baixa Pombalina**

Como se referiu, a decomposição dos *sistemas actual e potencial* em subsistemas, permite reduzir a complexidade e precisar o papel de cada variável no conjunto dos sistemas, que poderá ser diferente consoante o subsistema em que actua. Com este objectivo, aplicou-se às matrizes de relações globais dos *sistemas actual e potencial*, o procedimento "Decomposição Matricial" e obteve-se as matrizes decompostas, que permitem identificar diversos subsistemas (ver quadros 9.5 e 9.6). A partir destes

subsistemas construíram-se grafos onde se representam apenas as variáveis cujas relações globais são superiores a sete.<sup>10</sup>

#### 4.1. Subsistemas do sistema actual da Baixa Pombalina

Pela Matriz Decomposta de Relações Globais do *Sistema Actual* detectam-se dez subsistemas no *Sistema Actual* da Baixa Pombalina:

- Subsistema "Preservacionista" (A);
- Subsistema do "Regulamento Preservacionista" (A');
- Subsistema da "Especulação Imobiliária/ Não Preservacionista" (B);
- Subsistema "Circulação" (B');
- Subsistemas "Pressão sobre o Parque Imobiliário" (C e C');
- Subsistemas "Factores de Degradação do Parque Imobiliário" (D, D' e D'');
- Subsistema "Revitalização da Baixa Pombalina" (E).

Alguns destes subsistemas foram agregados, na medida em que estão ligados através de algumas *variáveis de charneira*, nomeadamente os dois subsistemas (C e C') relacionados com a "Pressão sobre o Parque Imobiliário" assim como os três subsistemas (D, D' e D'') dos "Factores de Degradação do Parque Imobiliário" (ver quadro 9.5).

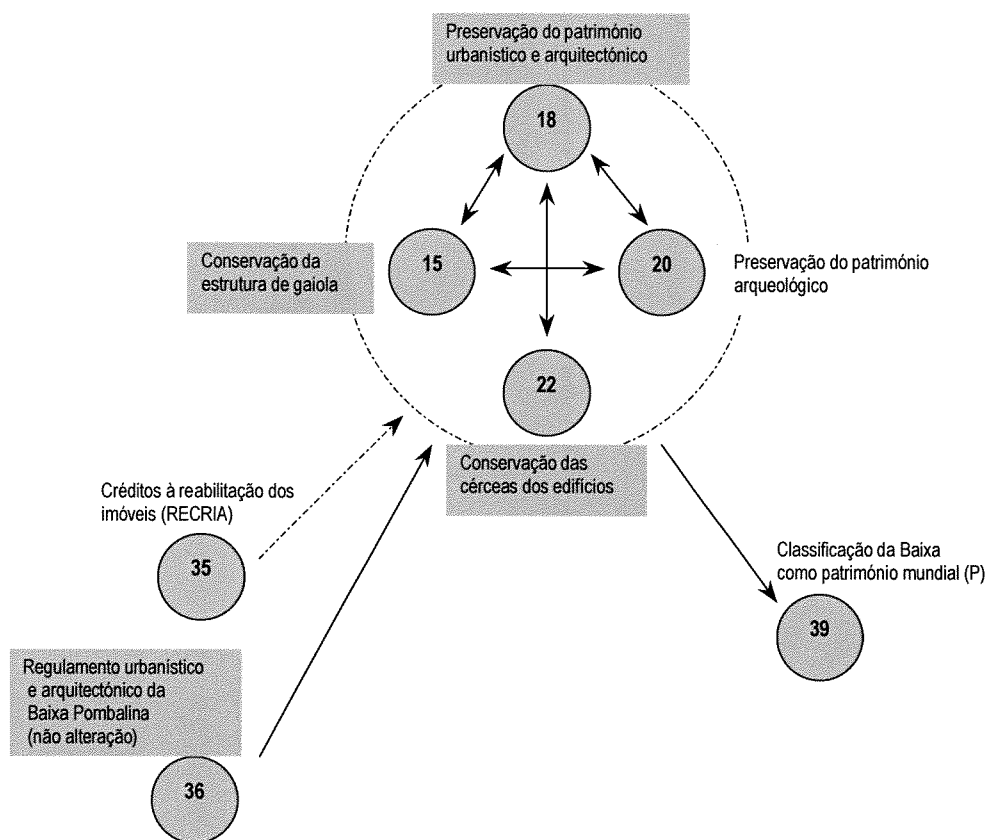
---

<sup>10</sup> Ver a representação dos subsistemas nas figuras das páginas seguintes.





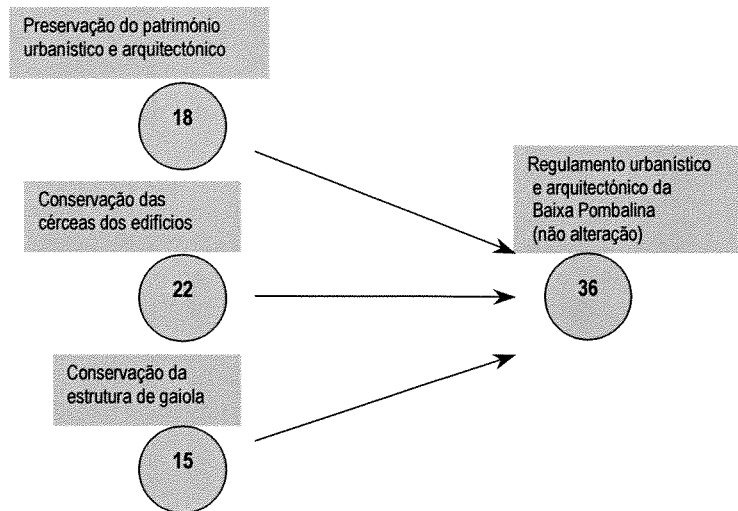
**Figura 9.5** Subsistema “Preservacionista” do *Sistema Actual* da Baixa Pombalina



O “ciclo preservacionista” composto pelas variáveis: *Preservação do património urbanístico e arquitectónico* (18), *Preservação do património arqueológico* (20), *Conservação da estrutura de gaiola* (15) e *Conservação das cercas dos edifícios* (22), é alimentado pelo *RECRIA* (35) (excepção para a *Preservação do património arqueológico*) e pelo *Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina* (36), tendo como resultado a *Classificação da Baixa como património mundial* (39) (ver figura 9.5).<sup>11</sup>

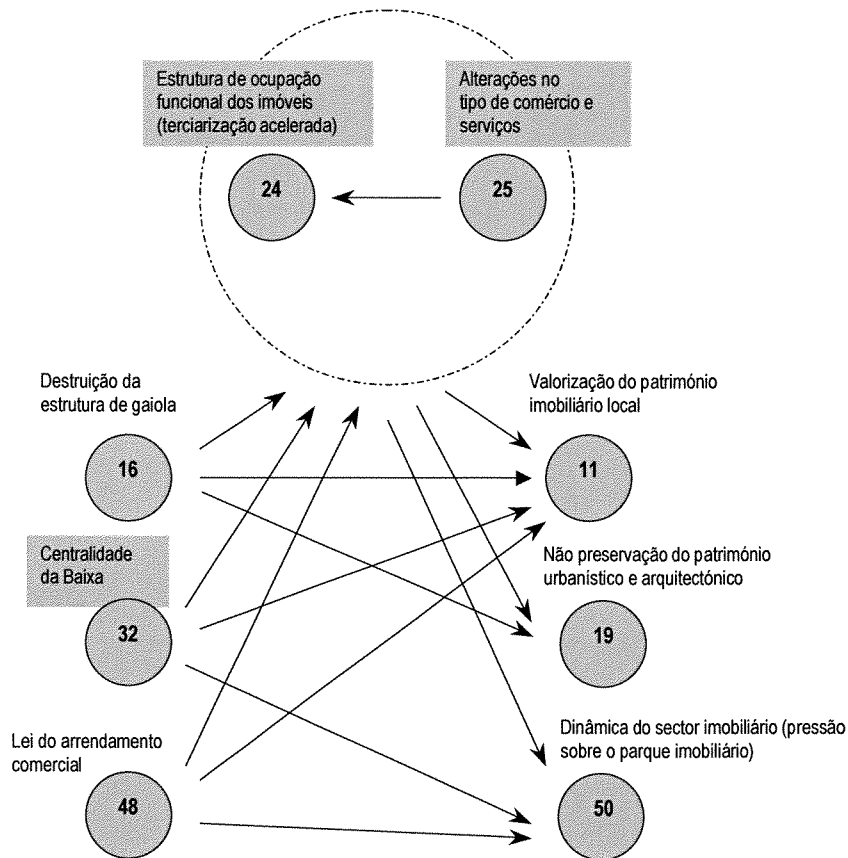
<sup>11</sup>É curioso verificar que três das quatro variáveis de ligação deste subsistema (20, 22 e 15), são indefinidas no *sistema actual* da Baixa Pombalina – variáveis de pelotão, excepção para a *Preservação do património urbanístico e arquitectónico* (18), que é motriz. São igualmente variáveis de pelotão no *sistema actual* da Baixa as variáveis 35 e 39, sendo neste subsistema respectivamente, motriz e dependente. Já o *Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina* (36), motriz deste subsistema, é resultado do *sistema actual* da Baixa.

**Figura 9.6** Subsistema “Regulamento Preservacionista” do *Sistema Actual* da Baixa Pombalina



Se o resultado do “ciclo preservacionista” da Baixa Pombalina é a possibilidade de ser classificada como património mundial (fenómeno emergente), e estando indirectamente dependente da não alteração do regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa (o que significa a existência de um regulamento “preservacionista”), este por seu lado também é “induzido” pela preservação desse mesmo património (ver figura 9.6).

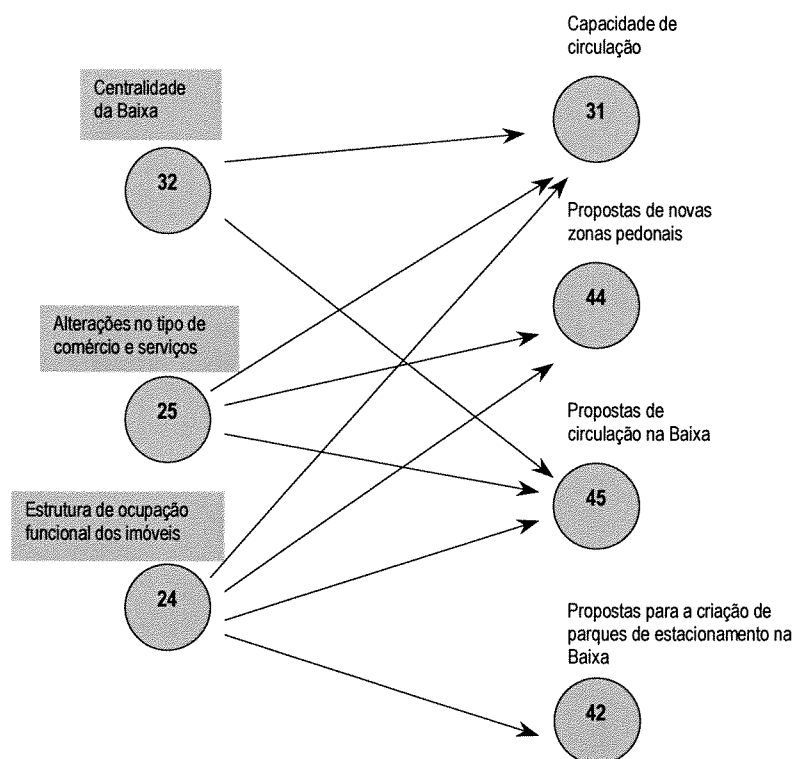
**Figura 9.7** Subsistema “Especulação Imobiliária/Não-Preservacionista” do Sistema Actual da Baixa Pombalina



O terceiro subsistema, o “ciclo não-preservacionista” composto pela *Estrutura de ocupação funcional dos imóveis* (24) e pelas *Alterações no tipo de comércio e serviços* (25), é alimentado pela *Centralidade da Baixa*, pela *Lei do Arrendamento Comercial* (propícia à estagnação do comércio) e pela *Destruição da Estrutura de Gaiola* (o que põe em causa a preservação patrimonial); o resultado é a valorização económica do imobiliário com adulteração das características patrimoniais (variáveis 11, 19 e 50) (ver figura 9.7).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Há uma maior coerência entre o papel que estas variáveis ocupam no sistema actual da Baixa Pombalina e este subsistema, passando apenas a variável *Alterações no tipo de comércio e serviços* (25) de motriz para chave, e a variável *Lei do arrendamento comercial*, de pelotão para motriz.

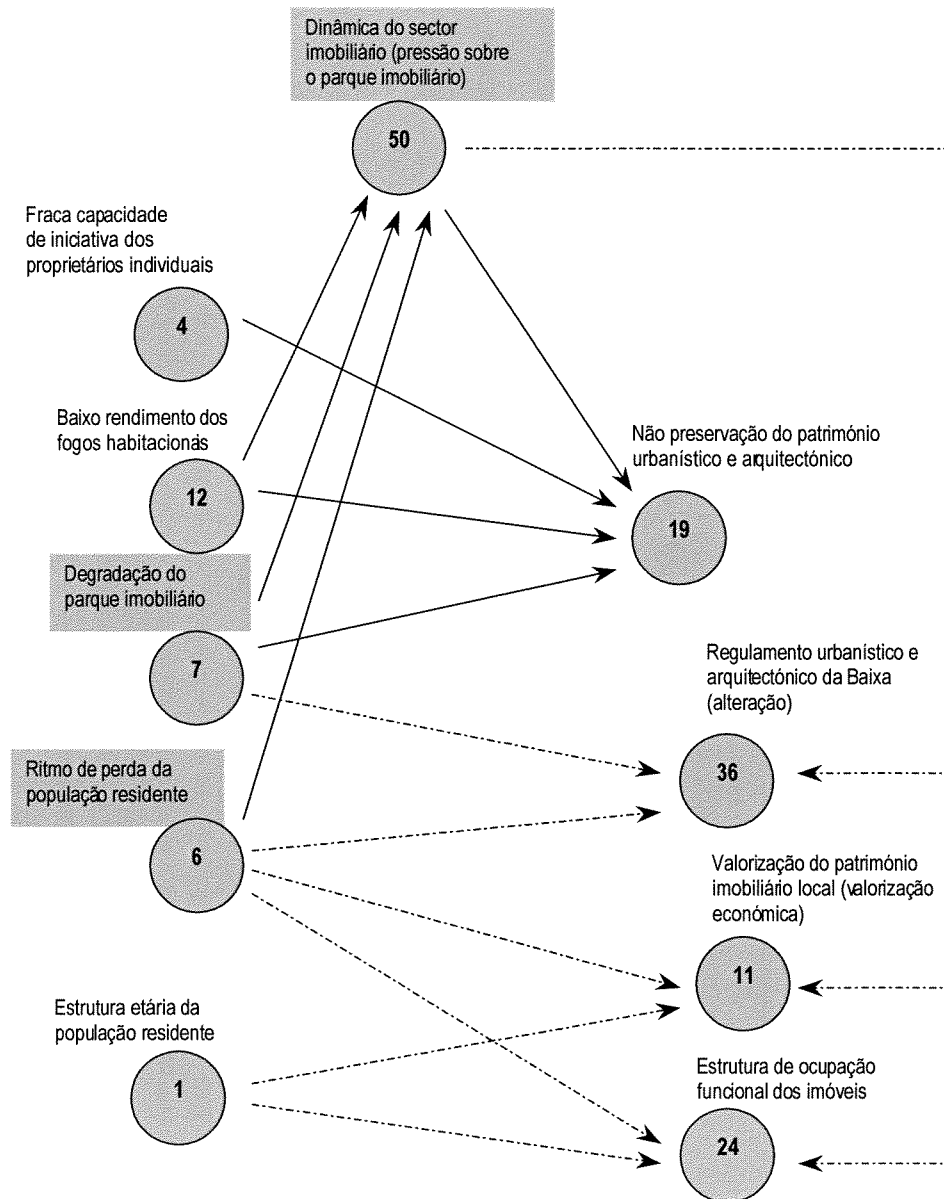
Figura 9.8 Subsistema “Circulação” do Sistema Actual da Baixa Pombalina



De realçar que as variáveis de circulação na Baixa, dependem de variáveis cruciais para a especulação imobiliária e não preservação deste território. De facto, todo o subsistema de “circulação” é impulsionado pelas variáveis-chave e uma motriz (a *Centralidade da Baixa*) do subsistema “Especulação Imobiliária/Não Preservacionista” (ver figuras 9.7 e 9.8).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> As variáveis motrizes deste subsistema já o eram no *sistema actual*, com excepção da *Estrutura de ocupação funcional dos imóveis*, que era de ligação. No entanto, as restantes variáveis, dependentes, passam a estar definidas neste subsistema, uma vez que eram de pelotão.

**Figura 9.9** Subsistemas “Pressão sobre o Parque Imobiliário” do *Sistema Actual* da  
Baixa Pombalina



Os dois subsistemas de “Pressão sobre o Parque Imobiliário” têm como *variável de charneira* a *Dinâmica do sector imobiliário*. São factores estruturantes, como as condições socioeconómicas dos moradores e proprietários dos imóveis, assim como as condições de degradação e baixo rendimento dos imóveis, que contribuem para esta

pressão sobre o parque imobiliário. Esta reflecte-se, não só na não preservação do património, mas também na valorização económica, no sentido especulativo, além de uma terciarização acelerada. Um dos resultados de toda esta dinâmica é uma alteração do *Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa*, em preparação, que favoreça precisamente esta estratégia (ver figura 9.9).<sup>14</sup>

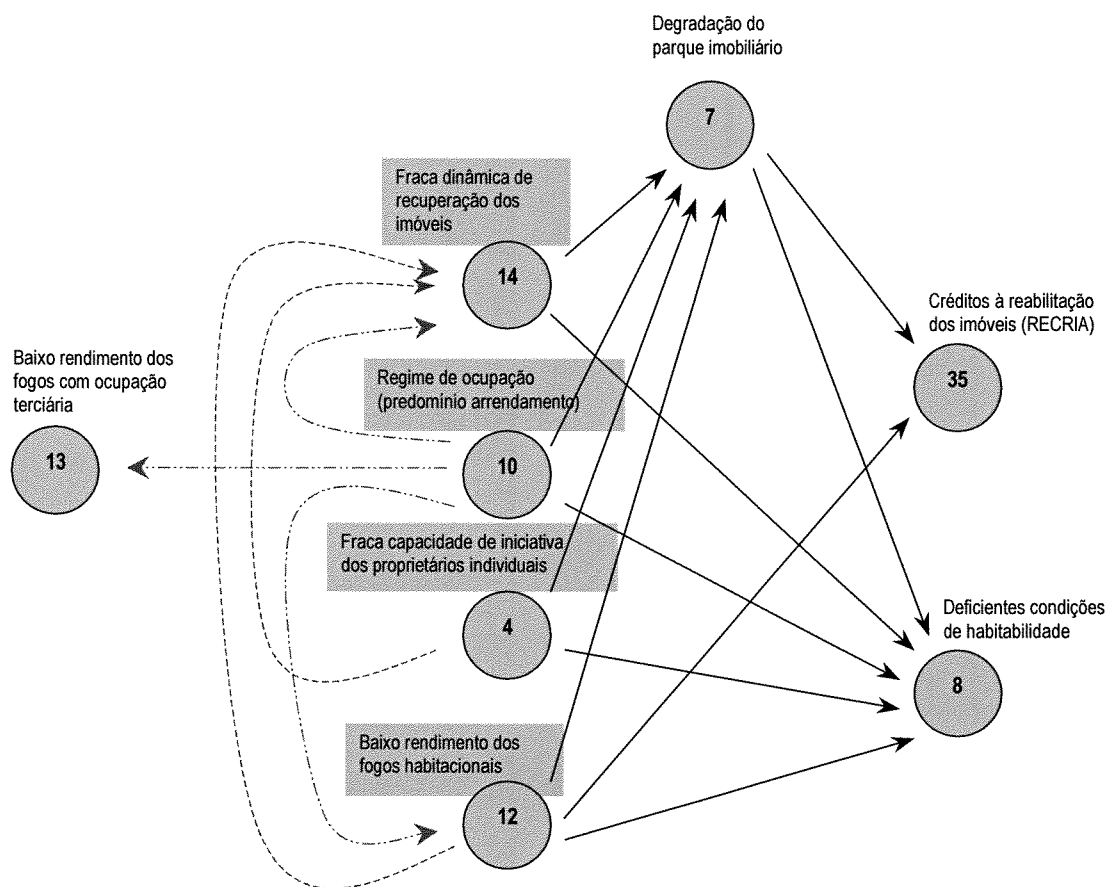
Da análise dos três subsistemas dos “Factores de Degradação do Parque Imobiliário” constata-se que são *variáveis de charneira* todos os factores que estão, de alguma forma, a contribuir para essa mesma degradação. Assim, como *variáveis de charneira* dessa degradação, destaca-se o predomínio do arrendamento, no regime de ocupação dos fogos da Baixa Pombalina, com rendas muito baixas, o que implica uma fraca dinâmica na recuperação dos imóveis, associada a uma fraca capacidade de iniciativa dos proprietários. Todos estes factores, além de acentuarem o estado de degradação do parque imobiliário, provocam deficientes condições de habitabilidade mas, por outro lado, estimulam os incentivos financeiros à reabilitação, nomeadamente o RECRIA (ver figura 9.10).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Com excepção de quatro variáveis, pode-se considerar que há alguma coerência entre a posição que as variáveis ocupam nestes subsistemas com a do plano de motricidade/dependência do *sistema actual* da Baixa Pombalina. Assim, a *estrutura etária da população* (1) e a *fraca capacidade de iniciativa dos proprietários* (4), definem-se nestes subsistemas (no conjunto do *sistema actual*, são de pelotão), passam a ser motrizes nos respectivos subsistemas. Por outro lado, há uma “inversão” no posicionamento da *dinâmica do sector imobiliário* (50) e da *estrutura de ocupação funcional dos imóveis* (24): enquanto que a primeira, é apenas dependente no *sistema actual*, nestes subsistemas desempenha um papel fulcral, passa a ser de ligação e de charneira; com a *estrutura de ocupação funcional dos imóveis* sucede, precisamente, o contrário, é de ligação ou chave no *sistema actual* da Baixa Pombalina, sendo apenas dependente nestes subsistemas.

<sup>15</sup> Enquanto no *sistema actual* há uma série de variáveis pouco definidas quanto à sua posição (pelotão), já nos vários subsistemas estas vão-se revelando. É o caso da *fraca capacidade de iniciativa dos proprietários* (4) e do *regime de ocupação, com predomínio do arrendamento* (10) que são variáveis motrizes em dois dos três subsistemas; já as *deficientes condições de habitabilidade* (8), os *créditos à reabilitação dos imóveis* (35) e, finalmente o *baixo rendimento dos fogos com ocupação terciária* (13), são muito dependentes de dois destes subsistemas; a *fraca dinâmica de recuperação dos imóveis* (14) é, por um lado, muito dependente em dois subsistemas e, por outro, muito influente no terceiro subsistema dos “factores de degradação do parque imobiliário”. Já a *degradação do parque imobiliário* (7), variável apenas muito influente (motriz) no *sistema actual*, passa a ser também muito dependente num dos subsistemas, o que faz com que desempenhe um papel fulcral, é uma variável de ligação ou variável-chave.

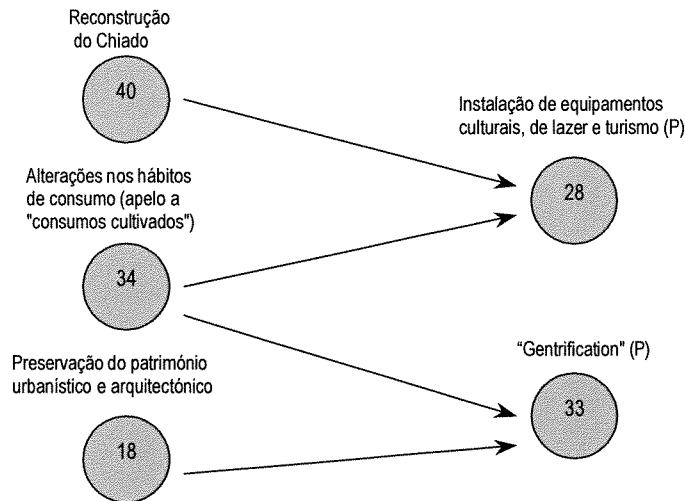
**Figura 9.10** Subsistemas “Factores de Degradação do Parque Imobiliário” do Sistema Actual da Baixa Pombalina



Da análise destes últimos subsistemas, há uma notória ligação entre os subsistemas da “Pressão sobre o Parque Imobiliário” e os dos “Factores de Degradação do Parque Imobiliário”. São, precisamente, dois dos factores estruturantes que contribuem para a pressão sobre o parque imobiliário da Baixa Pombalina e a consequente não preservação do património urbanístico e arquitectónico, nomeadamente a “Fracas capacidade de iniciativa dos proprietários individuais” e o “Baixo Rendimento dos fogos habitacionais”, identificados nos subsistemas da “Pressão sobre o Parque Imobiliário” que acentuam os “Factores de Degradação do Parque Imobiliário” (ver figuras 9.9 e 9.10).



Figura 9.11 Subsistema “Revitalização da Baixa Pombalina” do Sistema Actual



O subsistema da “Revitalização da Baixa Pombalina” tem como variáveis resultado duas das cinco variáveis emergentes na Baixa Pombalina – a *Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo* e a *Gentrification*. De ressaltar a importância de variáveis ligadas à dinâmica de reabilitação (*Reconstrução do Chiado*) e à emergência de novos tipos de consumo (“consumos cultivados”) como impulsionadoras dessas variáveis potenciais. É de destacar que a *Preservação do património urbanístico e arquitectónico* surge não apenas como um objectivo em si (caso do subsistema “Preservacionista”), mas como um instrumento da revitalização (tem um peso importante sobre a *Gentrification*), o que resulta do encadeamento entre o projecto de revitalização da Baixa e a preservação das suas características pombalinas (ver figura 9.11).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ao comparar a posição das variáveis neste subsistema com a que estas assumem no *sistema actual*, verifica-se que, com excepção da *Preservação do património urbanístico e arquitectónico*, variável apenas muito influente e nada dependente neste subsistema, sendo-o no *sistema actual* (variável de ligação), todas as outras variáveis são de pelotão no *sistema actual* da Baixa Pombalina

Pode-se então considerar que o *sistema actual* da Baixa Pombalina está marcado pela dinâmica destes subsistemas, assentes em factores contraditórios e que apontam para resultados opostos:

Por um lado, as *tendências* que de facto têm transformado a Baixa Pombalina, pondo em perigo a preservação do seu *património urbanístico e arquitectónico*:

- ligadas à expansão do sector financeiro, ao tipo de comércio e à actividade do sector imobiliário - subsistema da “Especulação Imobiliária/Não Preservacionista”;
- ligadas a factores estruturantes, como as condições socioeconómicas dos moradores e proprietários dos imóveis, assim como as condições de degradação e baixo rendimento destes – subsistema “Pressão sobre o Parque Imobiliário”;
- ligadas a factores que, além de acentuarem o estado de degradação do parque imobiliário, provocam deficientes condições de habitabilidade – subsistema “Factores de Degradação do Parque Imobiliário”. Variáveis relacionadas com a mobilidade são induzidas pelas alterações no tipo de comércio, associadas a uma terciarização acelerada;

Por outro lado, a *reabilitação* (ocupando as variáveis “preservacionistas” um lugar-chave neste subsistema), tendo o RECRIA e o *Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina* como os únicos instrumentos motores deste processo, sendo o *Regulamento* existente também induzido por esse “*ciclo preservacionista*”. Da implementação destes instrumentos – financeiro e legal – resulta a *Classificação da Baixa como Património Mundial*.

#### 4.2. Subsistemas do sistema potencial da Baixa Pombalina

Da leitura da Matriz Decomposta de Relações Globais do *Sistema Potencial* detectam-se seis subsistemas no *Sistema Potencial* da Baixa Pombalina:

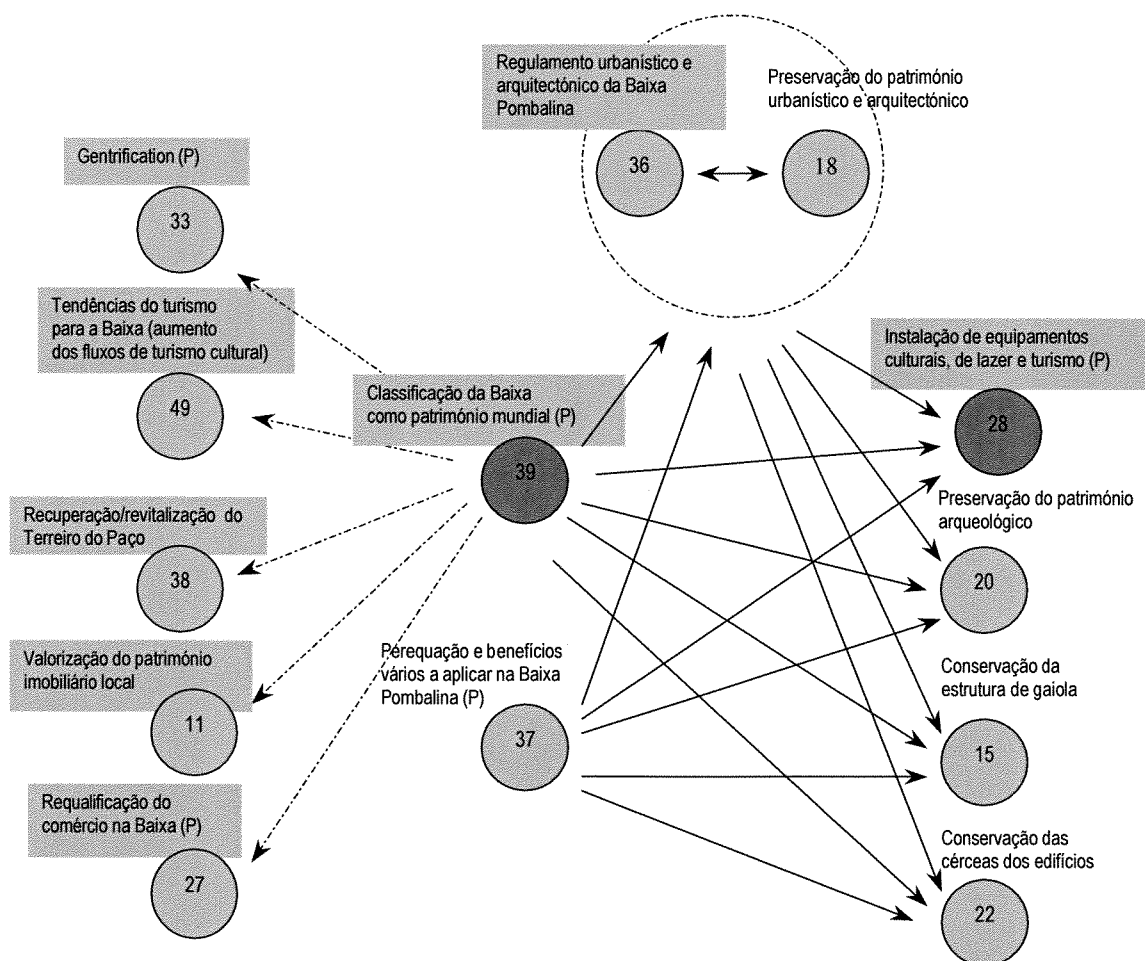
- Subsistemas da “Preservação Modernizada” (A e A’);
- Subsistema da “Revitalização/Requalificação” (B);
- Subsistemas da “Requalificação Funcional” (C e C’);

- Subsistema da "Resistência à Requalificação da Baixa Pombalina" (D).

À semelhança de alguns dos subsistemas do *sistema actual* da Baixa Pombalina, também no *sistema potencial* se agregaram alguns dos seus subsistemas que estão ligados através de algumas *variáveis de charneira*, nomeadamente os dois subsistemas (A e A'), de uma "Preservação Modernizada" da Baixa Pombalina, assim como os dois subsistemas (C e C') da "Requalificação Funcional" (ver Matriz Decomposta de Propagação de Efeitos do Sistema Potencial da Baixa Pombalina).



**Figura 9.12** Subsistemas “Preservação Modernizada” do Sistema Potencial da Baixa Pombalina



Os dois subsistemas da “Preservação Modernizada” do sistema potencial caracterizam-se por um notório peso de variáveis emergentes (potenciais) na Baixa Pombalina, com destaque para a preservação do património associada a uma requalificação da Baixa Pombalina. Estes subsistemas englobam, de certa forma, dois dos subsistemas do sistema actual, o “Preservacionista” e o da “Revitalização da Baixa Pombalina” dando, no entanto, um maior destaque e ênfase a variáveis que eram apenas de resultado ou influentes nesses subsistemas e que passam a ser chave ou de charneira na “Preservação Modernizada”. Assim, a não alteração do Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina passa a ser chave constituindo, conjuntamente com a

*Preservação desse mesmo património, o núcleo preservacionista deste subsistema. Já as variáveis de conservação das cercas e da estrutura de gaiola dos edifícios, da preservação do património arqueológico*<sup>17</sup> assim como da emergente instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo são o resultado, por um lado, desta dinâmica e, por outro, de duas variáveis potenciais na Baixa Pombalina que são a peregrinação e benefícios vários a aplicar (37)<sup>18</sup> e a sua classificação como património mundial (39).

A aspiração da classificação da Baixa a património mundial (39) funciona, como se referiu, como variável de charneira, sendo um dos “motores” da dinâmica de modernização e como pressuposto a preservação da Baixa. Assim, esta classificação tem como consequência alterações ao nível da recomposição social, do turismo e comércio, assim como da valorização económica do património imobiliário local e da tão falada recuperação e revitalização do Terreiro do Paço (ver figura 9.12).<sup>19</sup>

Da análise do subsistema de “Revitalização/ Requalificação”, conclui-se que a instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo na Baixa Pombalina, uma das consequências de uma “Preservação Modernizada”, é quem “alimenta” essa revitalização/ requalificação. Ora, ao relacionar o resultado deste subsistema com o anterior, (da “Preservação Modernizada”), verifica-se que ele é não só uma consequência dessa mesma preservação, como ainda da não alteração do regulamento urbanístico e arquitectónico.<sup>20</sup> Além destas variáveis, outra consequência da instalação deste tipo de equipamentos é a carência e necessidade sentida em estacionamento e em novas zonas pedonais.

---

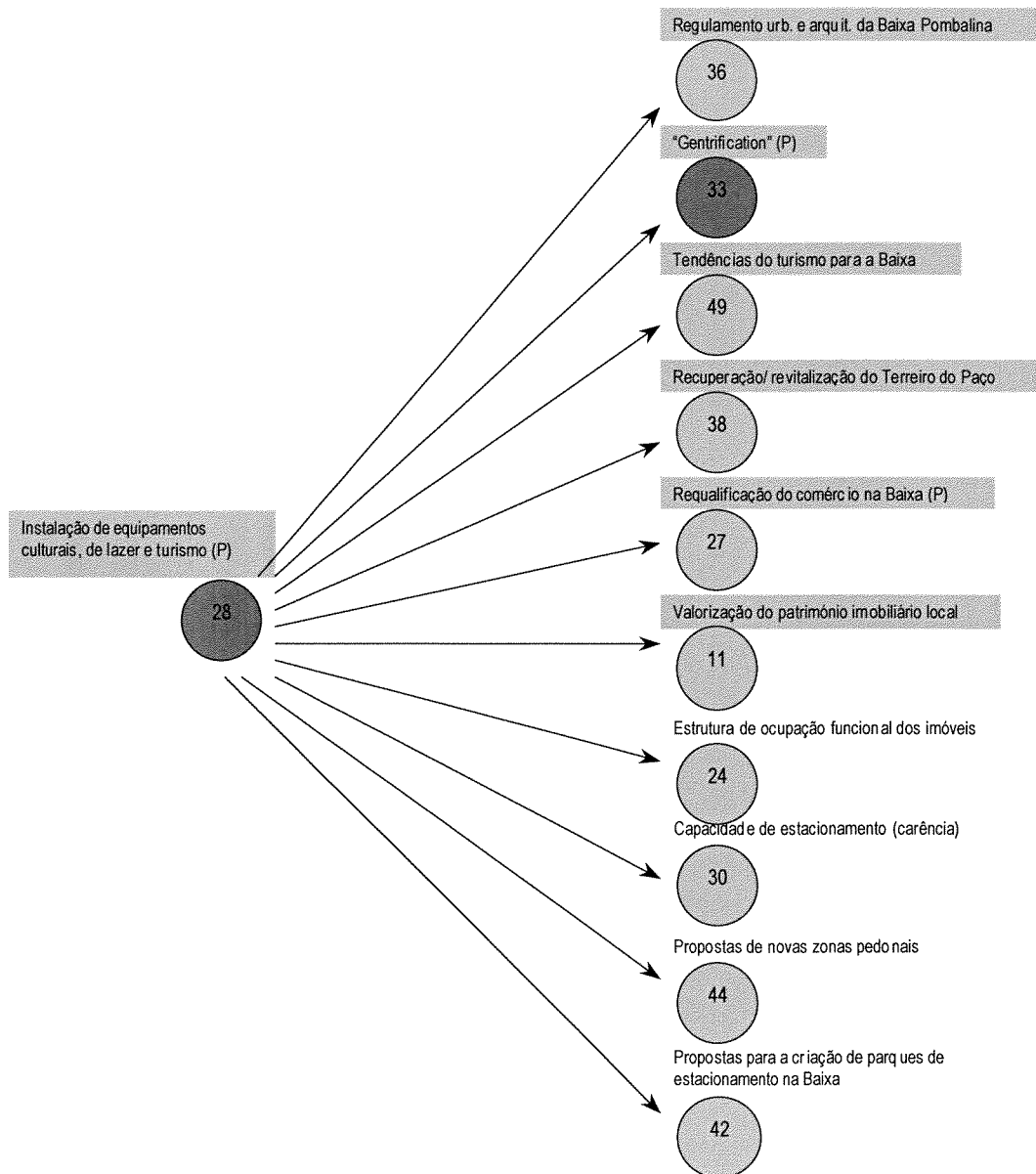
<sup>17</sup> De notar que estas variáveis são chave no sistema preservacionista do sistema actual da Baixa Pombalina (ver figura 9.5).

<sup>18</sup> Cujas definições dependem precisamente do regulamento, então em preparação.

<sup>19</sup> Ao comparar o posicionamento das variáveis no sistema potencial e nos respectivos subsistemas da “Preservação Modernizada” verifica-se uma clarificação da maior parte das variáveis. É o caso das variáveis 27, 33, 38, 49, 15, 20 e 22 que passam de pelotão a variáveis dependentes dos subsistemas. De destacar ainda a instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo era de ligação no sistema potencial e passa a ser apenas dependente num dos subsistemas.

<sup>20</sup> O subsistema de “Revitalização/ Requalificação” é composto por todas as variáveis resultado e uma variável-chave (a não alteração do regulamento urbanístico e arquitectónico) de um dos subsistemas da “Preservação Modernizada”.

**Figura 9.13** Subsistema "Revitalização/Requalificação" do Sistema Potencial da Baixa Pombalina



Curiosamente, neste subsistema estas variáveis assumem um papel contrário ao desempenhado no subsistema de "Circulação" do sistema actual;<sup>21</sup> neste caso dependem, não de variáveis associadas à especulação e à não preservação do

<sup>21</sup> Ver figura 9.8.

território, mas de variáveis associadas à revitalização e requalificação desse mesmo território, num sentido preservacionista (ver figura 9.13).<sup>22</sup>

Já os dois subsistemas da “Requalificação Funcional” do *sistema potencial* da Baixa Pombalina são induzidos pela *centralidade* da Baixa (32) e pela “*gentrification*” (33). Se, no *sistema actual*, a *centralidade da Baixa* poderá conduzir à especulação imobiliária (ver figura 9.7), nestes subsistemas esta realidade, associada ao fenómeno emergente de recomposição social da Baixa, faz com que estejam ausentes variáveis não-preservacionistas e que a tónica seja dada a uma requalificação do comércio, com valorização das características tradicionais. De facto, ambas as variáveis (32 e 33) contribuem para uma *valorização económica do património imobiliário local*, podendo a *centralidade* da Baixa provocar uma *terciarização acelerada* (24), que poderá ser atenuada pelo fenómeno da “*gentrification*”.

Num dos subsistemas da “Requalificação Funcional”, destaque para o contributo dos fenómenos de *centralidade* e de *recomposição social da Baixa* na *apreciação dos moradores pelo local de residência*, a qual tem a ver com o gosto pelo local onde residem mas também com um desejo de mudança; insuficiências sentidas ao nível do comércio de primeira necessidade, espaços verdes e locais de convívio; e, com o estado de degradação das habitações onde residem (ver figura 9.14).<sup>23</sup>

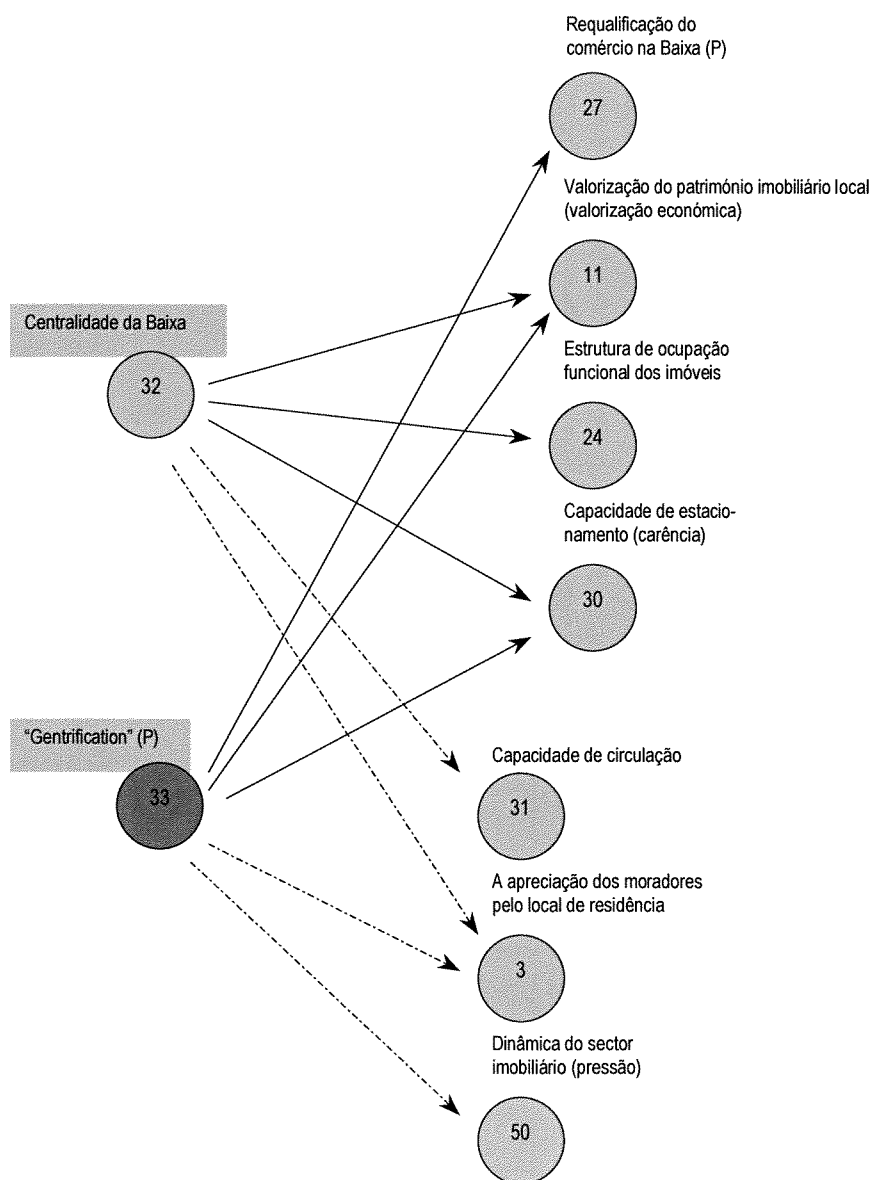
---

<sup>22</sup>Com excepção das variáveis 11 e 36, que eram dependentes no *sistema potencial* e neste subsistema mantêm essa posição e da variável 28 que era de ligação e é apenas motriz, todas as outras variáveis estavam indefinidas e passam a ser dependentes no subsistema de “Revitalização/ Requalificação”.

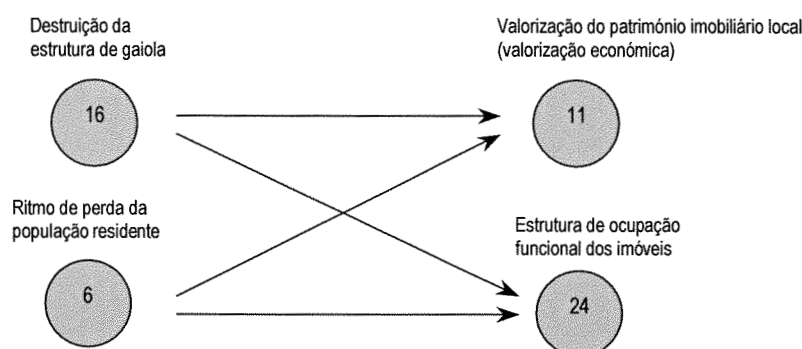
<sup>23</sup> Nestes subsistemas há uma clarificação da maior parte das variáveis. Com excepção da *valorização do património imobiliário local* que mantém a mesma posição do *sistema potencial*, dependência, as restantes variáveis eram de pelotão e passam a dependentes ou a motrizes (caso das variáveis 32 e 33).



**Figura 9.14** Subsistemas "Requalificação Funcional" do *Sistema Potencial* da Baixa Pombalina



**Figura 9.15** Subsistema “Resistência à Requalificação da Baixa Pombalina” do  
*Sistema Potencial da Baixa Pombalina*



Num *sistema potencial* com uma tendência de preservação modernizada, de revitalização e requalificação funcional da Baixa Pombalina, este último subsistema é um pouco dissonante, privilegia-se a especulação imobiliária e a terciarização. De facto, este subsistema é uma parte de um dos subsistemas da “Pressão sobre o Parque Imobiliário” do *sistema actual* da Baixa (ver figura 9.9). Esta *valorização do património imobiliário local*, no sentido especulativo, e a *terciarização acelerada*, são induzidas, por um lado, por uma variável não-preservacionista – a *destruição da estrutura de gaiola* – e por outro, pelo *ritmo de perda da população residente*, o que contraria, de certa forma, o “sentido” do fenómeno emergente de “gentrification” (ver figura 9.15).<sup>24</sup>

O *sistema potencial* da Baixa Pombalina, contrariamente ao *sistema actual*, está marcado por uma forte tendência de preservação modernizada, de revitalização e requalificação funcional (cinco dos seis subsistemas têm esta característica), existindo no entanto um subsistema contrário a esta tendência preservacionista, que vai precisamente no sentido de acentuar e não travar a destruição da *estrutura de gaiola*, agravada pelo *ritmo de perda de população residente*, o que poderá dar azo, não só à especulação imobiliária como à terciarização acelerada.

---

<sup>24</sup> Neste subsistema há uma clarificação na posição assumida por três das quatro variáveis: passam de *pelotão* para *motrizes* (16 e 6) ou *dependentes* (24).

Contrariar esta última tendência depende de uma intervenção voluntarista orientada para a revitalização da Baixa Pombalina, o que pressupõe a *preservação do património urbanístico e arquitectónico*, o *rejuvenescimento da população residente* e o aumento do valor acrescentado das actividades económicas aí localizadas.

## 5. Conclusão

A análise estrutural contribuiu para reforçar a imagem da Baixa Pombalina como um sistema desprovido de factores dinâmicos internos, sujeito à actuação de pressões contraditórias:

- pressão no sentido do sector financeiro, exercida principalmente por agentes imobiliários, em resposta à procura de espaços centrais por parte sobretudo da Banca e Seguradoras, o que tem tido como consequência a desvalorização das características pombalinas do património e o desequilíbrio na estrutura de ocupação funcional dos imóveis;
- pressão no sentido da reabilitação com preservação do património, exercida pela sociedade civil, poderes públicos e alguns actores internos.

Tendo em conta a dinâmica dos vários subsistemas do *sistema actual* da Baixa Pombalina, que como se viu, apontam para resultados opostos e, apesar do *sistema potencial*, estar marcado por uma forte tendência preservacionista, de revitalização e requalificação funcional, sabe-se que nos últimos anos pouco, ou nada, se tem feito para inflectir a tendência a que tem estado sujeito aquele território, de degradação económica, social e urbanística. Como se escreveu aquando do estudo realizado: “Todos parecem de acordo sobre a necessidade de *requalificação* da Baixa Pombalina, e a zona tem estado no centro de complexas polémicas relacionadas com as opções face à preservação do património pombalino ou à modernização da Baixa.

São opções económicas, políticas e culturais que têm oposto actores públicos e privados.” (Guerra *et al*, 1999:1)

De facto, qualquer intervenção na cidade exige não só alterações profundas no edificado, como há estudos que apontam para que grande parte da estrutura do património pombalino já esteja destruída, como é fundamental que hajam formas de parceria entre os actores sociais, o que implica que se conheçam não só os actores implicados, como se identifiquem as conflitualidades e consensualidades inerentes a esta realidade, de forma a possibilitar uma estratégia de acção colectiva. É, precisamente por a intervenção na Baixa Pombalina depender dos actores, cujo resultado do jogo de forças é indeterminado, que se analisam as estratégias dos vários actores.

## **6. A Análise da Estratégia de Actores**

Os futuros possíveis da Baixa Pombalina estão assim condicionados por um jogo de forças em que intervêm principalmente agentes imobiliários (proprietários e intermediários), grandes instituições financeiras (banca e seguros), poderes públicos, com destaque para os autárquicos (departamentos da Câmara, principais forças políticas e juntas de freguesia), moradores e comerciantes locais; sendo de considerar uma envolvente que contém forças mais fluidas como a “opinião pública” e, movimentos sociais, como: *gentrification*, “novos consumos” e “novas tendências do turismo”.

À semelhança do caso do centro histórico do Porto, abordar-se-á a metodologia de *Análise da Estratégia de Actores*,<sup>25</sup> tendo como referência principal o método MACTOR, assim como alguns desenvolvimentos baseados na *análise de "clusters"* e na *análise de conteúdo*, a qual permitiu não só a identificação concreta, sistemática e objectiva das estratégias dos diferentes actores intervenientes na Baixa Pombalina, assim como a identificação das divergências e convergências quanto à prioridade dos objectivos e aos modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições. Permitiu ainda formar grupos de actores, tendo em conta os seus objectivos estratégicos, e construir uma tipologia de objectivos, tendo em conta não só o grau de mobilização como o grau de conflitualidade.

Da análise da estratégia de actores podem-se tirar conclusões do posicionamento destes agentes relativamente às variáveis e subsistemas fundamentais, resultantes da análise estrutural da Baixa Pombalina.

A análise da estratégia de actores que se apresenta, tem como ponto de partida a análise estrutural resultante da aplicação do MICMAC, o que leva a que os actores tenham sido seleccionados a partir das variáveis de ligação então consideradas como as fundamentais, dos sistemas actual e potencial, a que se chegou aquando desse estudo (Guerra *et al*, 1999: 40, 42). Se esta análise tivesse decorrido no seguimento da aplicação, não só da Propagação de Efeitos, como da "Decomposição Matricial", ter-se-iam em conta as variáveis mais importantes dos vários subsistemas, dos sistemas actual e potencial.<sup>26</sup> No entanto, como se pode observar, e tendo em conta os

---

<sup>25</sup> Para um maior aprofundamento sobre a metodologia de Análise da Estratégia de Actores ver o capítulo VI deste trabalho.

<sup>26</sup> Ao comparar as 14 variáveis seleccionadas com os subsistemas apresentados nos pontos anteriores, verifica-se que no *sistema actual*, elas representam quase na totalidade alguns dos subsistemas, tais como o "Preservacionista" (apenas a v. 35, não foi seleccionada), o "Regulamento Preservacionista" (completamente representado); quanto aos da "Pressão sobre o Parque Imobiliário", da "Especulação Imobiliária/ Não Preservacionista e o de "Revitalização da Baixa Pombalina", constam sensivelmente metade das variáveis que os compõem; já o subsistema de "Circulação" e os "Factores de Degradação do Parque Imobiliário" estão pouco ou nada representados por estas catorze variáveis.

Quanto aos subsistemas do *sistema potencial*, verifica-se que no de "Preservação Modernizada", apenas três variáveis não foram seleccionadas (as variáveis 27, 38 e 49); já dos restantes subsistemas constam 50% das variáveis.

resultados da análise apresentada nos pontos anteriores deste capítulo, tanto os actores escolhidos, como a problemática desenvolvida, são coerentes com as consensualidades e conflitualidades presentes neste jogo.

### **Quadro 9.7** Variáveis de ligação da Baixa Pombalina

**As variáveis de ligação recenseadas foram as seguintes:**

- Valorização do património imobiliário local (valorização económica)
- Conservação da estrutura de gaiola
- Destruição da estrutura de gaiola
- Preservação do património urbanístico e arquitectónico
- Preservação do património arqueológico
- Conservação das cérceas dos edifícios
- Estrutura de ocupação funcional dos imóveis (predomínio do comércio e serviços em detrimento da habitação; terciarização acelerada)
- Alterações no tipo de comércio e serviços (substituição do comércio de reprodução quotidiana por comércio de "vestuário e calçado"; entrada de novas empresas no sector de serviços a partir de 1986)
- *Instalação de equipamentos culturais, de lazer e turismo (P)*
- *"Gentrification" (efeitos de um possível incremento deste fenómeno na Baixa; pressão sobre o aumento do peso da função residencial) (P)*
- Regulamento urbanístico e arquitectónico da Baixa Pombalina (regulamento em preparação)
- *Perequação e benefícios vários a aplicar na Baixa Pombalina (a definir no regulamento) (P)*
- *Classificação da Baixa como património mundial (P)*
- Dinâmica do sector imobiliário (nacional/ estrangeiro/ pressão sobre o parque imobiliário)

## **7. Recenseamento dos principais actores e identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados**

Entrevistaram-se vinte actores, como sendo os mais relacionados com as variáveis recenseadas.<sup>27</sup> Dos resultados obtidos pela análise socio-urbanística e tendo por base uma série de entrevistas exploratórias, construiu-se um guião de entrevista que se estrutura em torno dessas variáveis.<sup>28</sup> A partir da leitura das entrevistas, organizam-se *sinopses* consoante as temáticas definidas no guião, que possibilitam uma melhor

---

<sup>27</sup> Estavam previstas 23 entrevistas semidirectivas, no entanto 3 dos actores não se mostraram disponíveis para participar no "jogo". Dos 20 actores entrevistados, apenas foram seleccionados 16 actores, por corresponderem aos actores mais implicados no conjunto dos objectivos. A análise refere-se a 13 actores, na medida em que as três Juntas de Freguesia e as duas Imobiliárias foram agregadas.

<sup>28</sup> No Anexo III apresenta-se o guião de entrevista e o quadro que relaciona as variáveis de ligação com os actores seleccionados, a partir do qual se estruturam as diversas entrevistas.

organização da informação, cuja *análise de conteúdo* permite a construção de um quadro síntese da estratégia dos actores.

#### Quadro 9.8 Actores da Baixa Pombalina

**Os actores seleccionados foram os seguintes:**

- Câmara Municipal:
  - Departamento A (CM – Dep. A)
  - Departamento B (CM – Dep. B)
  - Departamento C (CM – Dep.C)
  - Partido A (CM – Partido A)
  - Partido B (CM – Partido B)
  - Partido C (CM – Partido C)
  - Partido D (CM – Partido D)
- Junta de Freguesia A
- Junta de Freguesia B
- Junta de Freguesia C
- Associação Comerciantes
- Associação Proprietários
- Associação Inquilinos
- Imobiliárias – Nacional
- Imobiliárias – Estrangeira
- Banca
- Seguros
- Instituição de Solidariedade Social
- Organismo Público na Área da Cultura
- Organismo Público de Defesa do Património
- Organismo Público na Área do Desenvolvimento Regional
- Igreja
- Universidade

#### 7.1. Análise de Conteúdo das Entrevistas e Construção das Sinopses

Da análise de conteúdo das 20 entrevistas construíram-se *sinopses* para cada um dos actores, o que permitiu analisar as suas posições relativamente às variáveis identificadas.

Tendo em conta as pressões contraditórias identificadas na análise estrutural, a análise de conteúdo é particularmente elucidativa. Neste ponto apresentam-se alguns extractos das entrevistas, considerados como os mais elucidativos e pertinentes,

centrados em torno de duas grandes questões: a *preservação do património pombalino* e o *equilíbrio de funções na Baixa*.

### **Preservação do património pombalino**

A maioria dos actores entrevistados pronuncia-se por uma recuperação de fachada com destruição do “miolo” dos edifícios e, portanto, sem preservação da estrutura pombalina.<sup>29</sup> Apenas quatro actores se pronunciam pela defesa da *recuperação integral do património pombalino* considerando não apenas as fachadas mas também, a estrutura de gaiola, os saguões e as cérceas.

Entre os que defendem a *preservação integral* encontramos claramente a opinião dos responsáveis políticos e técnicos da Câmara Municipal (o departamento B e os partidos A e B) e, ainda, o Organismo Público de Defesa do Património.

As razões que levam estes actores a defender a *preservação do património pombalino da Baixa* são semelhantes:

*“A Baixa é um tecido urbano em transformação em que os mecanismos dessa transformação são acelerados por alterações de usos ditados por factores económicos, importa contudo definir as balizas ... a Baixa enquanto património nacional e na expectativa de vir a ser património mundial deverá ser encarada numa perspectiva documental, preservada tão próxima quanto possível da época que a fez nascer com as inevitáveis, desejadas mas cuidadosamente ponderadas, adaptações à vida actual ... [deve manter-se] o traçado viário, a hierarquização dos espaços públicos... as fachadas, a variedade da cor..., as coberturas...” [deve fazer-se] exploração exaustiva das possibilidades de recuperação e de reutilização dos edifícios existentes, partindo da sua não demolição.” (Organismo Público de Defesa do Património)*

*“Agora, a nossa perspectiva é de facto salvaguardar a Baixa tal como ela está, a Baixa Pombalina, não transformar aquilo pura e simplesmente... derrubar tudo nos interiores e fazer edifícios novos, com estruturas de betão por ali fora.” (CM – Partido A)*

---

<sup>29</sup> Oito dos treze actores que participam neste jogo têm esta posição.



*"Estamos a defender o pombalino da Baixa, que tem a ver com as estacas, com as gaiolas, que tem a ver com este tipo de andares e com esta estrutura de casa." (CM – Partido B)*

Os responsáveis pela gestão autárquica da Baixa, referem os problemas e contradições que estão inerentes ao processo de revitalização socioeconómica e urbanística desta zona, assim como a necessidade da existência de informação e de uma intervenção integrada.

### **... a viabilidade económica da recuperação total é equacionada**

*"... temos de ter cuidado com a viabilidade económica das intervenções... Digamos, resolver este dilema de, por um lado, obrigar os proprietários a fazer obras, ou nós a fazê-las coercivamente, o que vai contrariar um bocadinho a apatia dos proprietários e vai contrariar a desertificação, por outro lado, ver que essa medida seja uma medida equilibrada e que não haja violentação, uma atitude prepotente perante os proprietários. Portanto, tem de haver também viabilidade económica nas intervenções." (CM – Dep. B)*

### **... a relação entre a viabilização económica e a recuperação urbanística**

*"...a necessidade de demolir não se prende com o facto de estar deteriorado, a necessidade de demolir prende-se com haver adequação daquelas estruturas a novas funções. Se eu tiver a função habitação, o problema não se põe, eu consigo reabilitar, meter elevadores e pôr lá a nova função, se quiser um grande espaço aberto, tipo BCP, um grande restaurante, não, sei quê, tem de demolir, não é? Portanto, o problema das estruturas não está com a sua degradação, está com as novas funções." (CM – Dep. B)*

*"os problemas da conservação são complicados (...) a nossa actuação não é displicente, mas de qualquer modo as nossas capacidades de intervenção na Baixa são capacidades legais (...) e intervenções coercivas da nossa parte, onde não seja possível avançar com o RECRUA, são problemáticas dado os custos financeiros que implicam." (CM – Partido A)*

Os actores que apresentam como solução uma conservação parcial, o que se traduz por uma recuperação das fachadas e destruição dos interiores, assentam as suas

propostas em argumentos sobretudo centrados na evolução das actividades económicas da Baixa e/ou inevitabilidade de recuperação pelos agentes privados, que colocam a rentabilidade económica como factor fundamental para a intervenção urbanística.

De entre estes actores assiste-se, no entanto a uma grande diversidade de perspectivas e factores de apreciação desta *recuperação de fachada*, reflexo de interesses mais ou menos imediatos dos diferentes actores.

Assim, para a Banca a presença na Baixa, na “city” está marcada pelo prestígio da zona e o investimento necessário para garantir a sua presença na zona é valorizado:

*“O Banco quando arrancou estudou vários sítios onde poderia ficar sediado, mas pensou que devia ter instalações, as instalações principais deviam ser junto das autoridades monetárias. (...) se repararem todos os Bancos têm sede aqui na Baixa (...) todos estão com uma excepção, a Caixa Geral de Depósitos... Portanto, era a tal “city”, o meio financeiro de Portugal, de Lisboa, está concentrado aqui na Baixa.” (Banca)*

*“Penso que a Baixa vai continuar a ser um centro comercial, um centro financeiro. A Bolsa saiu, (...) todos os Bancos se lá mantêm, por uma razão ou por outra, é um local de prestígio.” (Banca)*

Para as empresas imobiliárias, a modernização comercial está claramente associada a uma necessária alteração do miolo dos edifícios e este dilema é claramente resolvido em nome da rentabilidade económica do investimento.

*“Subscrevo a ideia de manter a fachada original restaurada e retirar-lhe o miolo naqueles casos que for possível, porque já estão devolutos ou porque é fácil colocar as pessoas transitoriamente noutra local.” (Imobiliária Nacional)*

*“(...) estou perfeitamente de acordo em termos de preservar o exterior, preservar a unidade. De facto é único, não é? Agora o miolo, que não tem interesse nenhum, não tem criatividade nenhuma, acho um bocado exagero tentar preservar o miolo porque nem*

*sequer foi pensado, não se esqueça que foi pensado para as pessoas viverem há 250 anos e hoje as pessoas vivem de forma diferente.” (Imobiliária Estrangeira)*

Da mesma opinião, se pronuncia a Associação de Inquilinos e a Junta de Freguesia A para quem a melhoria das condições de vida dos habitantes passa pela alteração do miolo para colocar elevadores, cozinhas e casa de banho.

A Associação de Proprietários considera que a excessiva intervenção do Estado ao nível do edificado é sempre prejudicial e que a defesa do património está articulada com a sua rentabilidade e, no caso em apreciação, a principal causa da degradação do parque habitacional da Baixa e na restante cidade é a “lei das rendas”.

*“Defende-se [o património] até ao milímetro, mas é preciso haver capacidade de resposta. (...) É o problema dos proprietários (...) estou plenamente convencido que a recuperação da Baixa pombalina só em casos muito excepcionais é que se pode fazer em relação à gaiola.” (Associação de Proprietários)*

Entre os agentes públicos há contradição de perspectivas, os Departamentos A e B, da Câmara Municipal, têm posições opostas, o que aliás é directamente assumido pelo responsável deste último departamento:

*“Entramos depois em conflito com a Gestão Urbanística em que se faz por essa via sentir a força dos promotores no sentido de uma maior intervenção, mais profunda, e de uma demolição dos edifícios e, de um retorno do investimento mais rápido, portanto, de um lucro mais imediato, que é, de facto, inimigo da Baixa, a médio e longo prazo.” (CM – Dep. B)*

Já o Departamento A da Câmara, apresenta uma posição algo indefinida mas que, no cômputo geral da entrevista, parece assentar na *preservação das fachadas e potencial destruição do interior* assentando numa perspectiva pragmática ao considerar que a esfera pública não tem capacidade financeira de intervenção e que a intervenção privada necessita de condições de intervenção – condições de rentabilidade económica – sendo inevitável aceitar a *destruição da estrutura pombalina*.

*“Portanto, há o estudo da Faculdade de Arquitectura, são vários estudos da Faculdade de Arquitectura, para reabilitar a matriz pombalina. Ninguém sabe o que é isso, em termos puros, nunca houve (...) uma coisa são lá os desenhos lá dos engenheiros do Pombal, outra coisa é aquilo que se veio a fazer, portanto aquilo nunca se fez de acordo com aqueles desenhos muito bonitos. Mas dentro dessa hibridez com que aquilo foi feito, há um conjunto de elementos pombalinos – a métrica, os saguões, etc., etc. – que nós gostaríamos de recuperar no máximo possível, naquilo que ainda é possível. Portanto, dinamização, redinamização económica, apostando na componente comercial; segunda questão, reabilitação patrimonial; terceira, a questão urbana do espaço público. São três objectivos fundamentais (...) é fundamental que a Baixa tenha uma mistura de funções equilibrada (...) o que não é compatível com a questão da gaiola, temos a experiência concreta do BCP.” (CM – Dep. A)*

### **Equilíbrio de funções na Baixa**

De uma forma geral todos os actores estão de acordo sobre duas questões fundamentais para reanimação da Baixa Pombalina: i) o comércio como um sector estratégico na Baixa mas necessitando de ser renovado; ii) a necessidade de fomentar novas funções que introduzam factores de animação da vida socio-económica desta zona.

No entanto, as divergências são visíveis sobretudo no que diz respeito às duas principais funções – a revitalização da função de habitação e a presença e reforço dos serviços financeiros.

#### **... a manutenção da função de habitação na Baixa**

Num primeiro momento, opõem-se praticamente todos os actores se opõem ao Departamento A, da Câmara Municipal, e aos promotores imobiliários que defendem que não deve haver alteração da função de habitação na Baixa. Estas opiniões são, de forma geral, fundamentadas nos constrangimentos que, quer o parque imobiliário, quer o traçado da zona – estacionamento e trânsito – exigem à função habitação.

No entanto, a maioria dos inquiridos considera vantajosa a manutenção da função de habitação, baseados em critérios diversificados mas alguns deles muito comuns a todos os entrevistados.

Uma das excepções à quase unanimidade de promoção da função de habitação da Baixa, é o *Departamento A, da Câmara Municipal*, para o qual na Baixa Pombalina, a função de habitação deve ser de 10% a 15%, se incluírem os hotéis poderá ir até aos 20%. Defende ser impossível manter uma função de habitação para uma população com fracos recursos e não vê vantagens em colocar população de altos rendimentos e casas de luxo numa zona histórica. Considera que as funções residenciais devem localizar-se nos bairros envolventes onde a habitação deve ocupar cerca de 50% do edificado. As razões da não defesa da função habitação devem-se ainda, ao facto de não ser "compatível com aquilo que a Baixa pode ser em termos de mercado".

Também os actores com maiores interesses na propriedade imobiliária, as associações imobiliárias, as associações de proprietários, etc. não têm uma opinião muito optimista face à função de habitação. A Associação de Proprietários é bastante céptica face à recuperação de imóveis para a habitação devido aos custos de recuperação tendo em conta o mercado potencial:

*"a ideia de manter na Baixa habitação é engraçada mas é impraticável. Vejam o caso do Chiado, o custo do m<sup>2</sup>, quem é que vai habitar o Chiado? Quem é que vai querer uma habitação na Baixa para habitar? (Associação de Proprietários)*

*"Portanto, pessoalmente penso que estaria muito a favor da habitação voltar à Baixa. Se me perguntasse se queria viver na Baixa, eu diria que não." (Imobiliária Estrangeira)*

Para os outros actores, a manutenção e reforço da função de habitação é considerada fundamental sobretudo devido a animação nocturna da zona e por essa via no combate à desertificação e defesa da segurança da zona, bem como a manutenção de público consumidor significativo:

*“(...) é não permitir a diminuição constante da habitação na Baixa (...) incentivar a habitação na Baixa (...) e com isto atingir-se-ia o objectivo de dar vida à Baixa fora de horas.” (CM – Partido A)*

*“(...) todos os prédios deviam ter habitação nos andares superiores (...) se quiser falar de inimigos temos a desertificação e esse é um inimigo permitido pela Câmara Municipal, pelos governos que deixam essa coisa flutuar sem terem um mínimo de atenção aos fluxos e à necessidade de manter estáveis as populações.” (Associação de Comerciantes)*

### **... equilíbrio funcional da cidade**

*“Deve haver habitantes numa proporção equivalente aos usos terciários...Se eu dissesse escritórios de alto a baixo, não tinha dúvida nenhuma que as imobiliárias, a Banca e não sei quê, entram já a recuperar a Baixa e fazíamos escritórios de uma ponta à outra. (...) Se arranjar uma solução equilibrada com comércio, serviços, escritórios, habitação (...) com regras bem definidas, era capaz de arranjar uma solução equilibrada que seja viável do ponto de vista do mercado imobiliário.” (CM – Partido B)*

### **... receios de uma potencial gentrification da zona**

A Associação de Inquilinos e as Juntas de Freguesia manifestam preocupação face a uma potencial expulsão de moradores com mais fracos recursos face a moradores com maiores capacidades económicas que a revitalização possa trazer para a Baixa Pombalina. Mas há quem considere inevitável essa *gentrification*:

*“(...) o tipo de custos de recuperação e o tipo de rendas que são susceptíveis de terem esses espaços, obviamente que apontam para segmentos médios e altos.” (CM – Partido B)*

### **... a presença da Banca não recolhe unanimidade**

Quase todos os actores entrevistados consideram que a Banca, pelo tipo de serviço que presta e tipo de horário de trabalho, não é um serviço de grande interesse para a animação económica da zona.

*“(…) o único actor, o único agente económico, económico-social activo são os Bancos (...) só que quanto a nós, isso deve ter os seus limites [o investimento da Baixa] (...) – a ‘banquerização’ da Baixa como local de vida permanente.” (CM – Dep. A)*

*“Os Bancos não fazem falta na Baixa.” (Imobiliária Estrangeira)*

Evidentemente, que a própria Banca e a Instituição de Solidariedade Social são dois dos actores que se manifestam a favor da presença da Banca na zona.

*“Neste momento, a Baixa sobrevive essencialmente da população que lá trabalha, se começar a haver uma alteração significativa na ocupação da Baixa, a Baixa vai degradar-se cada vez mais, o que mantém a Baixa viva é a ocupação terciária são os empregados dos Bancos e das companhias, das empresas e dos serviços públicos que alimentam, no essencial, o comércio que lá existe.” (Banca)*

### **... a importância do sector comercial e a necessidade da sua renovação**

A maior parte dos actores pronunciaram-se quanto à importância do comércio na Baixa Pombalina. A Baixa como “centro comercial” é aceite e valorizada por todos e considerado como a “imagem de marca” tradicional, a reforçar na zona.

Todos estão, ainda, de acordo, na constatação do envelhecimento do comércio da zona, as suas dificuldades de adaptação aos novos modelos de serviço aos clientes (horários, apresentação, etc.) mas notam-se divergências quer quanto às causas deste fenómeno, quer no que diz respeito ao tipo de comércio que poderia ser, no futuro, o dinamizador da Baixa Pombalina.

### **... a importância do “centro comercial” da Baixa Pombalina**

*“(…) fazer-se ali um grande centro comercial na Baixa, teria um efeito de âncora que aquilo precisa, para o comércio que lá está e quer sobreviver.” (CM – Dep. B)*

*“(…) penso que dar vida à Baixa julgo que é fundamentalmente comercial (podemos falar depois das funções) (...) acho que é a vocação primeira daquela Baixa é ser o coração comercial de Lisboa, ou voltar a ser.” (CM – Dep. A)*

### **... as dificuldades e o envelhecimento do comércio tradicional**

*“(...) a parte que eu acho que é mais desejavelmente activa, que ainda lá existe e que pode ser revitalizada são os comerciantes e acontece que não são nada activos. É um tipo de comércio, decadente, julgo mesmo em termos de estrutura de propriedade familiar.” (CM – Dep. A)*

*“Há inércia, há inércia nos comerciantes.” (Associação do Comerciantes)*

*“(...) a rua Augusta, ou se quiser a Baixa, mas sobretudo, a Rua Augusta, só sobrevive com o comércio e só sobrevive com o comércio moderno, porque o comércio que existe enfim, 80% das lojas já não atraem os grandes consumidores.” (Imobiliária Estrangeira)*

### **... o comércio dinamizador da Baixa num futuro**

*“(...) qualquer zona comercial precisa de âncoras, precisa de grandes superfícies que atraiam grande número de consumidores que depois, no caminho para lá, e por lá, para o estacionamento, o Metro, não sei quê, passam pelas outras lojas.” (Imobiliária Estrangeira)*

*“(...) tudo vai acontecer nos próximos 3 anos. (...) muitos estabelecimentos mudarão de dono, muitas empresas internacionais irão ocupar um espaço com outra dinâmica, que vêm ensinar aos que estão e nós temos de ter a coragem de aprender com aqueles que sabem mais que nós e nos trarão novos métodos de actuar no mercado e nós vamos ter que os acompanhar com certeza.” (Associação de Comerciantes)*

*“(...) tenho esperança que um determinado tipo de comércio, com a tal ligação ao Chiado venha a retomar na Baixa um certo comércio de prestígio.” (CM – Dep. A)*

### **...a Baixa sofre de competição de outros espaços comerciais mais recentes**

A maioria dos actores referencia as dificuldades que a Baixa Pombalina tem de concorrer com outros espaços comerciais mais recentes. São referenciados espaços comerciais existentes como o Centro Comercial das Amoreiras e o Cascais Shopping



mas também espaços comerciais futuros (à data das entrevistas) como o Centro Comercial Colombo e a oferta da zona da Expo 98.

### **... os novos sectores de animação da Baixa**

Alguns dos actores entrevistados reconhecem no reforço das actividades ligadas ao turismo e, nomeadamente, o aproveitamento das potencialidades patrimoniais e arqueológicas locais como indispensáveis à reanimação da zona.

*“(...) a função turística é fundamental (...) divulgar a Baixa no aspecto turístico mas melhor no aspecto comercial, acho que sim, tem que ser turismo ligado ao comércio, quer dizer, alguma coisa articulada com a arquitectura, a história, o comércio.” (CM – Dep. B)*

*“... é fundamental ter usos turístico-hoteleiros que permitam o usufruto de uma zona que é histórica.” (CM – Partido B)*

*“Portanto, o comércio (mais degradado) que vai ser substituído fundamentalmente a nível dessas funções - hotéis, pequenos hotéis, restauração e funções culturais. Equilibrando o comércio de prestígio com a função financeira.” (CM – Dep. A)*

As actividades de cultura e lazer são também referenciadas como muito importantes para atrair novas populações e animação para a Baixa. São actividades que são salientadas por alguns dos actores entrevistados e que são particularmente valorizadas pela Departamento A, da Câmara Municipal e pela Associação de Comerciantes.

*“...mais funções culturais, casas de espectáculo que abram à noite.” (CM – Dep. A)*

*“Não há cultura nesta Baixa, há a rua Augusta que deveria ser dinamizada, acho que é um pólo interessante para muita gente mas precisaria de ter mais motivos de (...) a Baixa é sempre uma coisa a recuperar, historicamente, culturalmente (...) o Jorge Sampaio (nas funções de Presidente da Câmara Municipal de Lisboa) admitiu transformar a Praça do Comércio num pólo de atracção, de cultura e de vários géneros ligados á cultura, desde a pintura às expressões de vários tipos, não sei se estão a par disso?. Eu acho isso uma ideia muito bonita, mas não basta ter ideias é preciso pô-las em prática.”*  
(Imobiliária Nacional)

A partir de excertos das entrevistas procura-se ilustrar o posicionamento dos protagonistas deste jogo, relativamente aos desafios que se apresentam no presente e futuro. Da análise das entrevistas desenha-se o quadro de estratégia de actores onde se “retratam” os vários actores e se clarifica a sua relação com os outros.

## **7.2. Construção do quadro de estratégia de actores e identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados**

Do quadro de *estratégia de actores*, identificam-se uma série de *desafios estratégicos*, que se colocam aos actores da Baixa Pombalina.<sup>30</sup> A estes desafios estratégicos correspondem 14 objectivos, relativamente aos quais os diversos actores se posicionam favoravelmente, desfavoravelmente ou indiferentemente.

---

<sup>30</sup> No Anexo III apresentam-se os quadros de estratégia dos actores que fazem parte deste jogo.

**Quadro 9.9** Desafios estratégicos e objectivos dos actores da Baixa Pombalina

<b>Desafios Estratégicos</b>	<b>Objectivos Associados</b>
D1- Preservação / Alteração das Características Patrimoniais da Baixa	O1 - Conservação da estrutura de gaiola O2 - Conservação das cérceas O3 - Preservação do <i>Conjunto</i> das características Patrimoniais O4 - Preservação apenas das fachadas O5 - Preservação do Património Arqueológico O6- Classificação da Baixa como Património Mundial
D2 - Valorização Económica do Imobiliário	O7 - Valorização Económica do Património Imobiliário Local (assente no livre funcionamento das regras do mercado) O8 - Alteração da Legislação sobre o Arrendamento (comercial e habitacional)
D3 - Estrutura de Ocupação Funcional dos Imóveis	O9 - Promover a Função Habitação/ <i>Gentrification</i> O10 - Alterações no tipo de Comércio (passagem de um comércio tradicional para um comércio moderno e de maior superfície) O11 - Expansão do sector financeiro (Banca e Seguros) O12 - Instalação de Equipamentos de Cultura e Lazer O13 - Investimento no Turismo
D4 - Políticas de Reabilitação da “Baixa Pombalina”	O14 – Incentivar o RECRIA

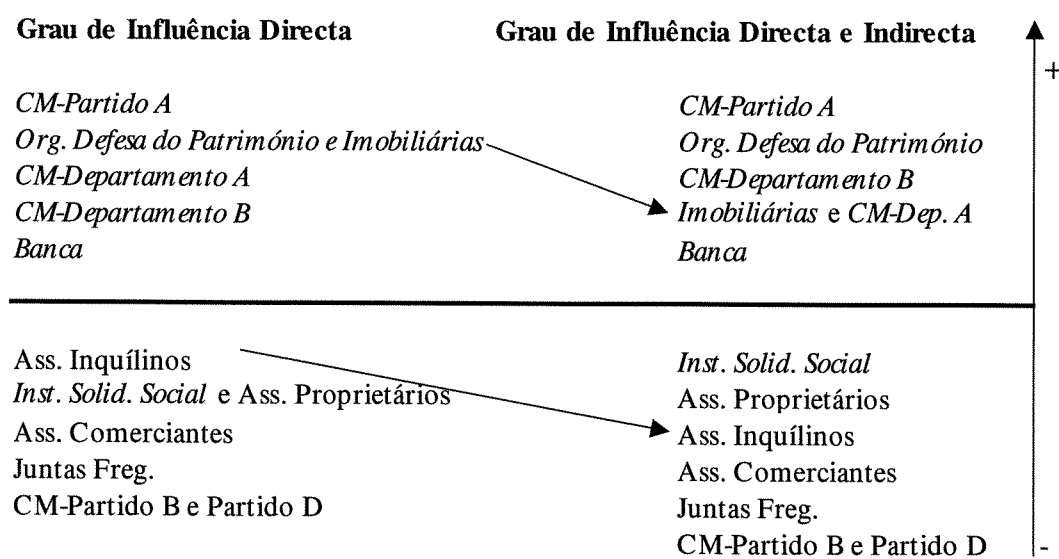
## 8. Análise da relação de forças existente entre os actores da Baixa Pombalina

Um actor pode estar em conflito com outro actor relativamente a determinado(s) objectivo(s), o que não significa que tenha meios para realmente se lhe opor. Para tal é necessário possuir meios de actuação directos e indirectos sobre esse actor.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Tendo em conta a informação das entrevistas e o quadro de estratégia de actores preencheu-se a Matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD), a qual exprime as relações directas entre pares de actores. A partir desta calculou-se a Matriz de Meios de Acção Directos e Indirectos (MADI), a

Na ordenação dos actores segundo a sua influência, directa e, directa e indirecta, distinguem-se seis dos actores mais influentes CM - Partido A, CM - Departamentos A e B, Organismo Público de Defesa do Património, Imobiliárias e Banca.<sup>32</sup> As maiores oscilações entre as duas ordenações dos actores verificam-se nas Imobiliárias e na Associação de Inquilinos, que descem no grau de influência directa e indirecta (ver figura 9.16).

**Figura 9.16** Grau de Influência dos actores da Baixa Pombalina



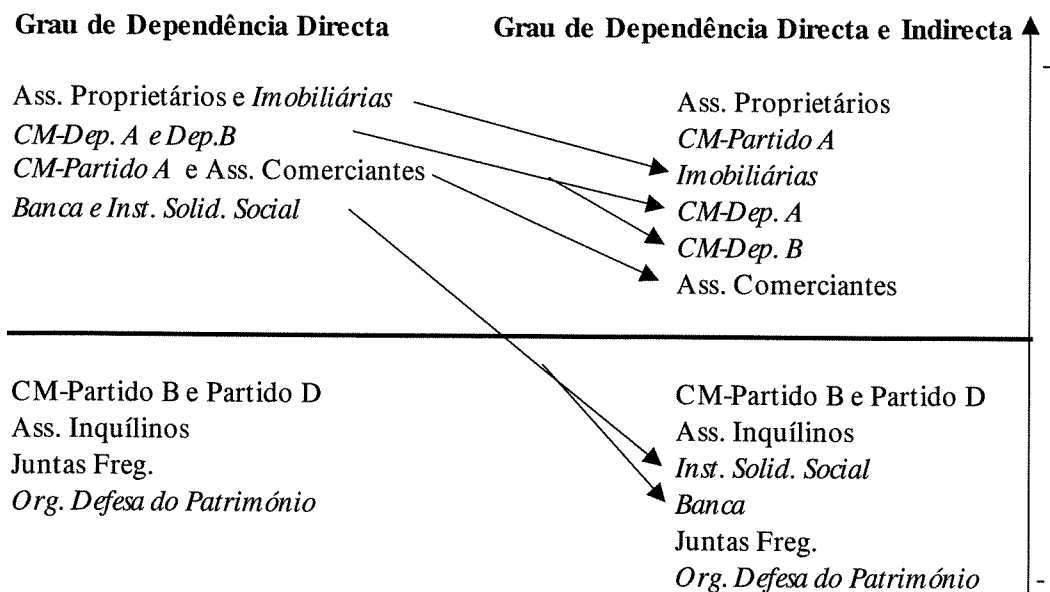
Da análise da dependência, seja directa, seja directa e indirecta, destaque para o actor menos dependente deste jogo, o Organismo Público de Defesa do Património que, sendo um organismo dependente do poder central, é em grande medida alheio aos jogos de influência dos actores em presença.<sup>33</sup> Na generalidade os actores descem no grau de dependência directa e indirecta, destacando-se a Instituição de Solidariedade Social e a Banca (ver figura 9.17).<sup>34</sup>

qual exprime, para além das influências directas entre actores, as que são estabelecidas por via de um actor de ligação (ver Anexo III).

<sup>32</sup> A itálico estão os actores cuja relação de forças é superior ou igual a 1 (ver Indicador de Relações de Forças, figura 9.19)

<sup>33</sup> A itálico estão os actores cuja relação de forças é superior ou igual a 1 (ver Indicador de Relações de Forças, figura 9.19)

**Figura 9.17** Grau de Dependência dos actores da Baixa Pombalina



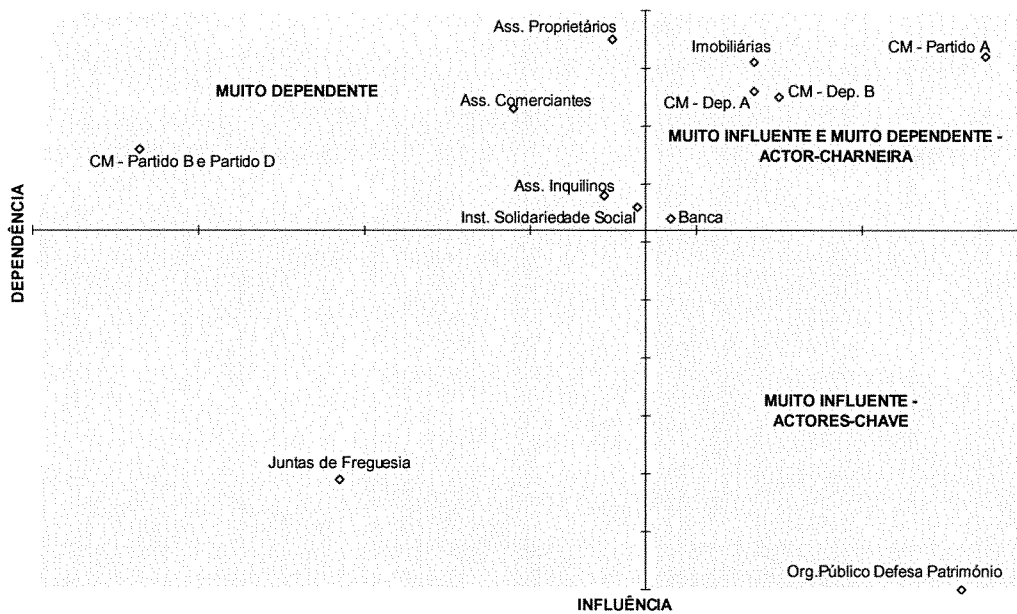
Da consideração conjunta da influência e dependência (directa e indirecta dos actores), pode-se concluir que o Organismo Público de Defesa do Património, actor muito influente e pouco dependente, se destaca dos outros actores, desempenhando um papel-chave no jogo de actores. Já os restantes actores muito influentes: Partido A e departamentos A e B da Câmara Municipal, Imobiliárias e Banca, são actores-charneira neste jogo, uma vez que, além de serem muito influentes, também são simultaneamente muito dependentes, pelo que as suas actuações estão sujeitas a constrangimentos que devem ser tidos em consideração.

Deste modo o sistema de relação de actores é pouco estável (o indicador de instabilidade deste jogo é de 19,98%, jogo muito instável), visto não existir uma bipolarização do tipo dominados/dominantes (ver figura 9.18).<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Ver grafos das principais influências e dependências directas e indirectas entre os actores nas páginas seguintes (figura 9.20)

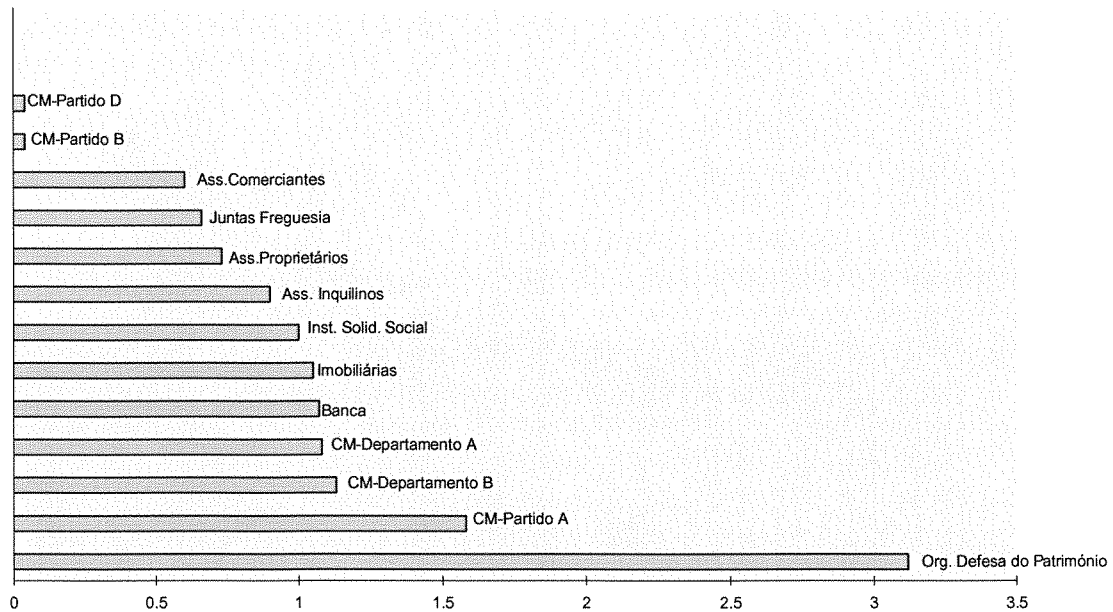
<sup>35</sup> Este indicador mede o grau de instabilidade do jogo em função das influências e dependências recíprocas entre actores e varia entre 0 (jogo totalmente instável) e 100 (jogo estável), ver Godet (1993a, 1997b).

**Figura 9.18** Plano de influência e dependência directa e indirecta dos actores da  
Baixa Pombalina



Da leitura do *indicador de relação de forças* pode-se distinguir os actores consoante a sua maior ou menor capacidade para condicionar as actuações dos restantes actores, e a sua maior ou menor dependência relativamente a eles.

**Figura 9.19** Indicador de Relação de Forças dos actores da Baixa Pombalina



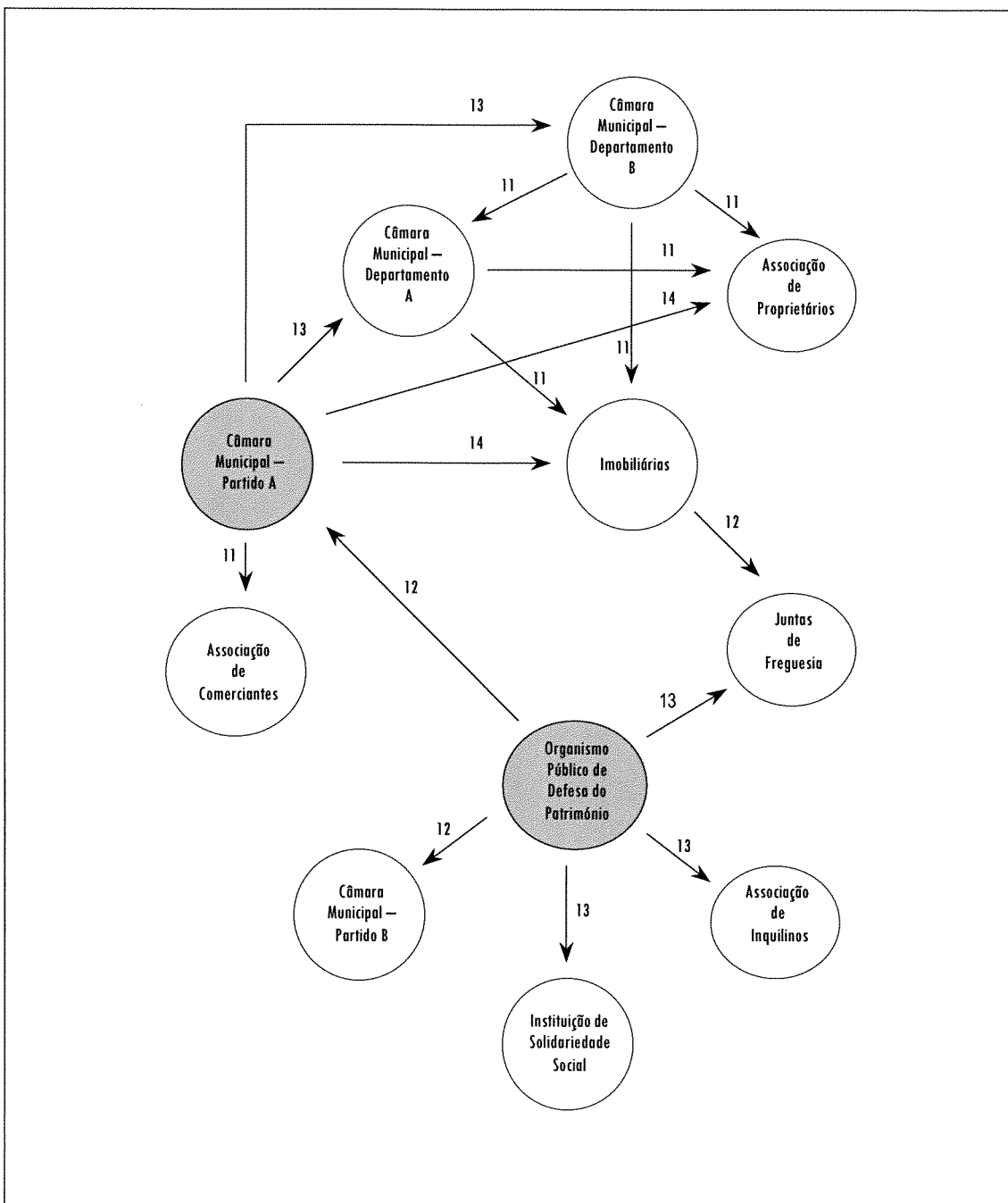
Em consequência da fraca dependência que apresenta relativamente aos outros actores, o Organismo Público de Defesa do Património distingue-se como sendo o actor com maior poder nesta relação de forças, o que lhe dá um papel fundamental neste jogo de actores.

Saliente-se ainda o partido político A e os departamentos da Câmara, logo seguidos da Banca, Imobiliárias e Instituição de Solidariedade Social, que como se analisou são actores-charneira neste jogo (ver figura 9.19).

Considerando apenas as principais influências e dependências directas e indirectas entre actores, é possível obter uma imagem sintética da posição que cada um dos actores ocupa no relacionamento com os restantes.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Tendo por base a MADi, consideram-se as influências e dependências que se situam no intervalo {1,1,1,4} (ver Anexo III).

**Figura 9.20** Principais Influências e Dependências Directas e Indirectas entre os Actores da Baixa Pombalina





Mais uma vez se destaca o importante papel do Organismo Público de Defesa do Património, que constitui o núcleo deste grafo; além de ser o actor com maior poder, influencia o segundo actor "mais poderoso" neste jogo – o partido A da Câmara Municipal. Este Organismo desempenha na Baixa um papel-chave, pois não só "condiciona" este último partido representado no poder camarário, como influencia o partido B, actores locais como as Juntas de Freguesia e a Associação de Inquilinos, e um actor com forte poder na Baixa, a Instituição de Solidariedade Social.

Já o segundo actor mais influente neste jogo, partido A da Câmara Municipal, tem uma grande influência sobre os dois departamentos da Câmara, condicionando fortemente duas das associações, a de proprietários e a de comerciantes, assim como as Imobiliárias. É de ressaltar a forte dependência destas últimas relativamente ao poder camarário (ver figura 9.20).

## 9. Grau de implicação dos actores da Baixa Pombalina

Como se referiu no capítulo anterior, pode-se medir o grau de implicação dos actores, tendo em conta apenas a definição de uma posição relativamente a cada objectivo ou, também a intensidade dessa posição.<sup>37</sup>

É possível diferenciar os actores dominantes do ponto de vista da relação de forças, consoante o seu grau de implicação nos objectivos estratégicos:

- Organismo Público de Defesa do Património, apesar de ocupar uma posição-chave, apenas está muito implicado com os seis objectivos do primeiro desafio estratégico de Preservação versus Alteração das Características Patrimoniais da Baixa, mas nada envolvido com os restantes oito objectivos, o que obviamente tem a ver com as suas competências naquele território;

---

<sup>37</sup> Estes resultados têm por base as matrizes que cruzam os actores com os objectivos estratégicos (2 MAO) (ver Anexo III).

- Os poderes e departamentos camarários são os actores mais implicados pois estão ligados a praticamente todos os objectivos estratégicos, e com um peso relativamente elevado. Saliente-se que para o actor mais implicado, departamento B da Câmara Municipal, apenas a *expansão do sector financeiro e a instalação de equipamentos de cultura e lazer* na Baixa Pombalina, não o “motivam”;
- Além dos actores ligados à Câmara Municipal, sobressaem as imobiliárias implicadas com onze dos objectivos estratégicos, sendo oito deles fundamentais na prossecução das suas estratégias.
- De salientar que os *actores-charneira* da Baixa Pombalina além de serem os mais implicados com os objectivos estratégicos são dos que detêm maior poder na relação de forças.

## 10. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos

Como se referiu, é possível caracterizar os objectivos segundo dois critérios: *grau de conflitualidade* - existem objectivos consensuais e objectivos em torno dos quais se travam conflitos mais ou menos intensos; e, *grau de mobilização* - existem objectivos que mobilizam vontades de um pequeno número de actores, com mais ou menos intensidade, e objectivos em torno dos quais se verifica uma mobilização de grande número de actores.<sup>38</sup>

Dos resultados apurados quanto ao grau de mobilização dos actores face aos objectivos revelados na análise das estratégias em presença, nota-se a existência de grandes conflitualidades, fortemente mobilizadoras, na área da preservação *versus* alteração das características do património e na valorização económica do imobiliário.<sup>39</sup>

Ao considerar simultaneamente o grau de conflitualidade e de mobilização, classificam-se os objectivos estratégicos da Baixa Pombalina em quatro grupos:

---

<sup>38</sup> Para um maior aprofundamento do cálculo do grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos, ver capítulo VI deste trabalho.

<sup>39</sup> Ver a ordenação dos objectivos segundo o grau de conflitualidade no Anexo III.

“*principais conflitos*” - objectivos que implicam fortemente grande número de actores em sentidos muito contraditórios; “*conflitos secundários*” - objectivos muito conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças; “*consensos mobilizadores*” - objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes na relação de forças; e, “*consensos pouco mobilizadores*” - objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças (ver quadro 9.10).

**Quadro 9.10** Grau de mobilização e conflitualidade dos objectivos estratégicos dos actores da Baixa Pombalina

<b>Grau de Conflitualidade</b> <b>Grau de Mobilização</b>	<b>Muito Conflitual</b>	<b>Pouco Conflitual</b>
<b>Muito Mobilizador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação apenas das fachadas</li> <li>• Conservação da estrutura de gaiola</li> <li>• Preservação do conjunto das características patrimoniais</li> <li>• Valorização económica do património imobiliário</li> </ul> <p><b>“PRINCIPAIS CONFLITOS”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservação das cêrceas</li> <li>• Alterações no tipo de comércio</li> <li>• Incentivar o RECRIA</li> </ul> <p><b>“CONSENSOS MOBILIZADORES”</b></p>
<b>Pouco Mobilizador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração da legislação sobre arrendamento</li> <li>• Expansão do sector financeiro</li> <li>• Promover a função habitação/<i>gentrification</i></li> </ul> <p><b>“CONFLITOS SECUNDÁRIOS”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classificação da Baixa como Património Mundial</li> <li>• Preservação do património arqueológico</li> <li>• Instalação de equipamentos de cultura e lazer</li> <li>• Investimento no Turismo</li> </ul> <p><b>“CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES”</b></p>

Da análise dos resultados é de destacar que metade dos objectivos estratégicos são conflituais, sendo que quatro desses objectivos são de difícil consenso, uma vez que,

além dos actores denunciarem divergências fundamentais em relação à sua prossecução, as suas estratégias ou planos de actuação passam por essa(s) decisão(ões).

Os *principais conflitos* “giram” em torno das tendências que têm transformada a Baixa Pombalina de não preservação do património urbanístico e arquitectónico e de especulação imobiliária:

Os objectivos mais conflituais estão ligados ao primeiro desafio estratégico “preservação *versus* alteração das características pombalinas da Baixa” e à “valorização económica do imobiliário”.

Como foi notório nas entrevistas a “conservação das cérceas” é muito menos conflitual do que a da “estrutura de gaiola”, o que se explica pelo confronto destes actores passar precisamente pela preservação ou não preservação da estrutura de gaiola, quando tal ainda for possível. Este conflito tem por pano de fundo, o tornar mais ou menos rentável aquele património, assim como a polémica discussão de saber até que ponto a destruição da estrutura de gaiola pode tornar aquele património vulnerável em termos urbanísticos.

Alguns dos objectivos sendo muito conflituais são classificados como *secundários* na medida em que, ora implicam muito determinados actores que têm pouco peso na relação de forças, ora mobilizam muitos actores que estão pouco implicados:

A “alteração da legislação sobre arrendamento” sendo conflitual, é *secundário* na medida em que apenas quatro dos sete actores estão fortemente mobilizados para este objectivo, sendo que três deles têm um fraco peso na relação de forças (as Associações de Proprietários, Inquilinos e Comerciantes).

Já o objectivo de “expansão do sector financeiro” adquire conflitualidade com a introdução da intensidade das posições e da relação de forças dos actores, no entanto não é muito mobilizador, na medida em que apenas implica fortemente dois dos nove actores – as Imobiliárias e a Banca.

Quanto ao fenómeno emergente de recomposição social da Baixa, de promover a *gentrification*, apesar de ser um objectivo conflitual passa a ser pouco mobilizador quando se considera o peso dos actores na relação de forças.<sup>40</sup>

Finalmente, o consenso em torno de determinados objectivos pode ser um ponto de partida para ultrapassar algumas divergências:

O objectivo em torno do qual há uma forte consensualidade (ninguém se lhe opõe) – desde o poder autárquico aos proprietários –, é o da *necessidade de estimular os incentivos financeiros na recuperação dos imóveis*, os programas de incentivos da Câmara, como o RECRIA. Já a conservação das *cérceas* não sendo consensual, é pouco conflitual.

Quanto ao elevado grau de mobilização e consensualidade em torno das “alterações no tipo de comércio”, é de ter algumas reservas, pois esta consensualidade pode dever-se a uma insuficiente clarificação do seu conteúdo perante os diversos actores. Este objectivo tinha como pressuposto a passagem de um comércio tradicional para um comércio moderno e de *maior superfície*, ora é questionável se a *maior superfície* é compatível com a *preservação do conjunto das características patrimoniais* e a *conservação da estrutura de gaiola*, objectivos com os quais, actores como o departamento B e partidos A e B da Câmara Municipal, assim como o Organismo de Defesa do Património, estão muito implicados?!...

De realçar que a “classificação da Baixa como Património Mundial” só é um objectivo conflitual quando apenas se analisam os acordos e desacordos dos diferentes actores (cinco a favor e três contra), ao se considerar a intensidade das posições, passa a ser pouco conflitual, na medida que os actores que se lhe opõem fazem-no com pouca intensidade.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ver matrizes actores e objectivos de posições simples, valorizadas e ponderadas pelas relações de força (1 MAO, 2 MAO e 3 MAO respectivamente), assim como os gráficos e ordenações do grau de conflitualidade e mobilização dos objectivos estratégicos da Baixa Pombalina, no anexo III.

<sup>41</sup> Ver matrizes actores e objectivos de posições simples valorizadas (1 MAO e 2 MAO, respectivamente), assim como o gráfico e ordenação do grau de conflitualidade dos objectivos estratégicos da Baixa Pombalina no anexo III.

## **11. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos: grupos de actores**

Como se referiu o método MACTOR permite construir matrizes de convergência e divergência de actores a partir das quais é possível determinar grupos estratégicos de actores e caracterizá-los em termos de grau de dispersão, força relativa e conteúdo.<sup>42</sup>

Cada um dos grupos estratégicos pode ser caracterizado pelos consensos internos que o une e que, simultaneamente, o diferencia dos outros grupos. No entanto, apesar dos consensos serem dominantes, no interior de cada grupo subsistem divergências. Na caracterização que seguidamente se apresenta ignoraram-se os objectivos consensuais, que evidentemente não permitem diferenciar grupos, e considerou-se que divergências muito minoritárias relativamente a um objectivo não invalidam o consenso.<sup>43</sup>

---

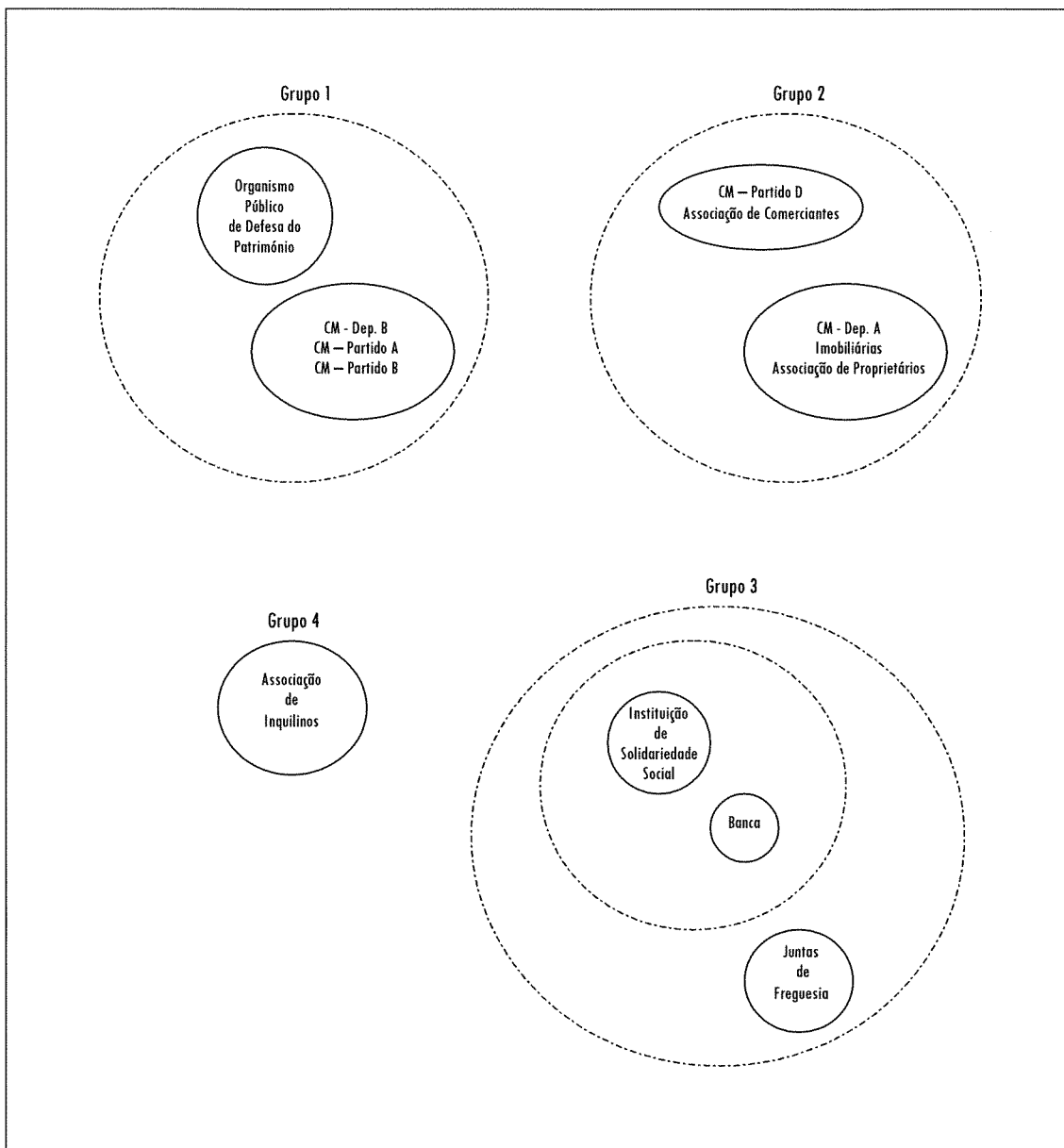
<sup>42</sup> Sobre a construção das matrizes de convergência e divergência entre actores ver Godet (1993a). Sobre o processo de obtenção de grupos estratégicos ver capítulo VI, deste trabalho.

<sup>43</sup> Ver Matriz Valorizada de Actores e Objectivos reordenada por grupos de actores (quadro 9.11) e a representação dos vários grupos (figura 9.21).

**Quadro 9.11** Matriz reordenada dos actores x objectivos da Baixa Pombalina (2 MAO – Posições Valorizadas)

ACTORES \ OBJECTIVOS	Conser- vação da estru- tura de gaiola	Conser- vação das cérceas	Preserv. conjunto caract. Patrimo- niais	Preser- vação apenas fachadas	Preserv. Património Arqueol.	Classif. da Baixa Patrim. Mundial	Valor. Eco- nómica Património Imobiliário Local	Alteração Legislação Arrenda- mento	Promover a Função Habitação “Gentri- fication”	Alterações no tipo de Comércio	Expansão do Sector Financeiro	Instalação Equip. Cultura Lazer	Investi- mento Turismo	Incentivar o RECREIA
CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO B	2	2	3	-2	1	1	-3	-1	2	2	0	0	1	3
CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO A	2	2	3	-2	0	-1	-1	0	1	3	-1	0	1	3
CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO B	2	2	2	-2	1	1	-1	1	3	1	-1	1	3	1
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	3	3	3	-3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0
CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO A	-2	1	-1	3	0	-1	2	1	-1	2	-1	2	3	1
IMOBILIÁRIAS	-3	0	-2	3	0	1	3	2	2	3	-2	1	0	1
ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	-2	0	-2	2	0	0	3	3	0	1	0	0	2	3
CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO D	-1	1	-1	2	1	-1	-1	0	3	2	-1	1	1	1
ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	-2	0	-2	1	-2	0	1	-3	1	3	0	2	1	0
INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	-2	-2	-2	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3
BANCA	-3	-2	-3	3	1	0	2	0	1	1	3	1	0	0
JUNTAS DE FREGUESIA	-1	-1	-1	2	1	2	1	0	-1	0	-1	0	0	2
ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	0	0	0	0	0	0	-2	-3	-2	1	-1	0	0	0

**Figura 9.21** Grupos de actores da Baixa Pombalina



Tendo em conta o posicionamento dos actores relativamente aos diferentes objectivos estratégicos, o seu grau de dispersão e força relativa, obtêm-se quatro grupos de actores, os quais se caracterizam por uma maior ou menor coesão, maior ou menor peso na relação de forças e, um maior ou menor empenhamento no conjunto dos objectivos:



GRUPO 1: CM - Dep. B; CM - Partido A; CM - Partido B; Organismo Público de Defesa do Património.

- *Grau de dispersão* – 10
- *Força Relativa* – 2,57
- *Acordos*: Apoia a “Conservação da Estrutura de Gaiola”, a “Conservação das Cérceas”, a “Preservação do conjunto das características patrimoniais”, a “Preservação do património arqueológico” e a “Promoção da função habitação/*gentrification*”. Oposição relativamente à “Preservação apenas das fachadas”, à lógica de “Valorização económica do património imobiliário” e à “Expansão do sector financeiro”.
- *Desacordos*: “Classificação da Baixa como património mundial” e “Alteração da legislação sobre o arrendamento”.

Este grupo é constituído em torno de um núcleo central muito coeso, comportando dois subgrupos:

- um subgrupo muito coeso (grau de dispersão 2 e força relativa 3,15) – CM - Dep. B; CM - Partido A; CM - Partido B – definido em torno de um forte empenhamento nos objectivos de “Preservação do conjunto das características patrimoniais” e de “Promoção da função de habitação” em oposição a lógicas especulativas de valorização imobiliária com expansão do sector financeiro. É significativo o facto deste núcleo ser constituído exclusivamente por forças internas da Câmara.
- o segundo subgrupo – Organismo Público de Defesa do Património – que gravita em torno do núcleo central e só não o integra plenamente por não se considerar implicado em objectivos que não os estritamente ligados ao Património.

GRUPO 2: CM - Dep. A; Imobiliárias; Associação de Proprietários; CM - Partido D; Associação de Comerciantes.

- Grau de dispersão – 10,5
- Força Relativa – 4,18
- Acordos: Oposição relativamente à “Conservação da Estrutura de Gaiola”, à “Preservação do conjunto das características patrimoniais” e à “Expansão do sector financeiro”; Apoia a “Preservação apenas das fachadas”, a “Valorização económica do património imobiliário” (excepção para a CM - Partido D), a “Alteração da legislação sobre o arrendamento” (excepção para a Associação de Comerciantes) e a “Promoção da função habitação/*gentrification*” (excepção para a CM - Dep. A).
- Desacordos: “Preservação do património arqueológico” e “Classificação da Baixa como património mundial”.

Este grupo caracteriza-se pela oposição exercida relativamente ao grupo anterior, sendo a causa dos “principais conflitos”, comporta dois subgrupos:

- o primeiro subgrupo – CM - Depart. A, as Imobiliárias e a Associação de Proprietários – define-se por um forte empenhamento na lógica de “Valorização Económica do Imobiliário” subordinando os objectivos de preservação do Património a considerações de viabilidade económica. A presença da CM – Depart. A neste subgrupo denota que a controvérsia em torno dos objectivos mais conflituais atravessa a própria estrutura da Câmara. De referir que se trata de um núcleo forte (grau de dispersão 4 e força relativa 3,34).
- o segundo subgrupo – CM - Partido D e Associação de Comerciantes – diferencia-se do primeiro, por uma forte oposição à “Alteração da Legislação sobre o Arrendamento”, por parte da Associação de Comerciantes.

GRUPO 3: Instituição de Solidariedade Social; Banca e Juntas de Freguesia.

- *Grau de dispersão* – 10
- *Força Relativa* – 2,57
- *Acordos*: Opõe-se à “Conservação da Estrutura de Gaiola”, à “Conservação das Cérceas” e à “Preservação do conjunto das características patrimoniais”; Apoiar a “Preservação apenas das fachadas”, a “Preservação do património arqueológico”, a “Classificação da Baixa como património mundial”, a “Valorização económica do património imobiliário” e a “Expansão do sector financeiro” (excepção para as Juntas de Freguesia).
- *Desacordos*: “Promoção da função habitação/*gentrification*”.

Este grupo não contém qualquer núcleo coeso. Está muito próximo do grupo 2, diferenciando-se pelo empenhamento na “Preservação do Património Arqueológico” e pela defesa da “Expansão do Sector Financeiro” (excepção para as Juntas de Freguesia).

GRUPO 4: Associação de Inquilinos.

- *Força Relativa* – 0,53

Este grupo manifesta-se fortemente contrário a uma “Alteração da Legislação do Arrendamento”, à “Valorização Económica do Património Imobiliário” e ao fenómeno emergente de recomposição social da Baixa, de promover a *gentrification*. Curiosamente, não está mobilizado para tudo o que diga respeito a uma maior ou menor preservação das características patrimoniais da Baixa Pombalina.

Relativamente aos “*principais conflitos*” (“Preservação apenas das fachadas”; “Conservação da Estrutura de Gaiola”; “Preservação do conjunto das características patrimoniais”; “Valorização Económica do Património Imobiliário”) os actores posicionam-se do seguinte modo:

- a favor da “Preservação do conjunto das características patrimoniais” e da “Conservação da estrutura de Gaiola” e contra a “Preservação apenas das fachadas” e a “Valorização Económica do Património Imobiliário”: CM - Depart. B, CM - Partido A, CM – Partido B. O Organismo Público de Defesa do Património manifesta-se no mesmo sentido relativamente aos três primeiros objectivos sendo neutro relativamente ao último.

- a favor da “Preservação apenas das fachadas” e da “Valorização Económica do Património Imobiliário” e contra a “Preservação do conjunto e a das características patrimoniais” e da “Conservação da estrutura de Gaiola”: CM – Depart. A, Imobiliárias, Associação de Proprietários e Comerciantes, Instituição de Solidariedade Social, Banca e Juntas de Freguesia. O CM – Partido D manifesta-se no mesmo sentido relativamente a todos estes objectivos, excepto quanto à “Valorização Económica do Património Imobiliário”, que é desfavorável. Estes actores integram Grupos 2 e 3.

Das principais alianças e conflitos que se desenham neste jogo é de destacar:

- O principal conflito reside nos objectivos de Preservação do Património e Valorização Económica do Imobiliário, tendo como principais protagonistas os Grupos 1 e 2;
- Enquanto o Grupo 1 não dispõe de nenhum aliado entre actores exteriores à Câmara e ao Poder Central, já o Grupo 2 congrega actores externos à Câmara e parte das estruturas camarárias;
- No entanto, o Grupo 1 tem uma força potencial considerável e dispõe de um actor com um papel-chave na dinâmica da Preservação (Organismo Público de Defesa do Património);
- Relativamente aos “principais conflitos” os Grupos 2 e 3 são potenciais aliados;
- De referir, que o “conflito secundário” em torno do objectivo “Alteração da legislação sobre o arrendamento”, não é consensual dentro do grupo dois.<sup>43</sup> Também os objectivos “Promover a função habitação/gentrification” e “Expansão do sector financeiro” não são consensuais no interior dos grupos 2 e 3, permitindo estabelecer alguns elos entre actores pertencentes a estes grupos e o grupo 1;

---

<sup>43</sup> Opõe fundamentalmente as Associações de Comerciantes (grupo 2) e Inquilinos (grupo 4) à de Proprietários (grupo 2) e Imobiliárias (grupo 2), os restantes actores ou são neutros ou atribuem-lhe pouca importância relativa.

- Pode-se ainda considerar que em torno dos “*objectivos consensuais*” existe um campo de negociação entre os actores do grupo 1 e os restantes.

Desenha-se assim em torno dos *principais conflitos* um confronto entre o grupo 1, por um lado, e os grupos 2 e 3, por outro. As principais alianças estruturam-se em torno de dois núcleos fundamentais:

- A Câmara Municipal representada pelo departamento B e partidos A e B, com um forte empenhamento nos objectivos de “Preservação do conjunto das características patrimoniais” e de “Promoção da função de habitação” em oposição a lógicas especulativas de valorização imobiliária com expansão do sector financeiro;
- O departamento A da Câmara Municipal, as Imobiliárias e a Associação de Proprietários, com um forte empenhamento na lógica de “Valorização Económica do Imobiliário” subordinando os objectivos de Preservação do Património a considerações de viabilidade económica.

## 12. Conclusão

Considerando as estratégias dos actores, a análise precedente permitiu identificar os principais factores em torno dos quais se articulam as alianças e os conflitos determinantes:

- *Conteúdo da reabilitação do património edificado* (com preservação global das características pombalinas versus preservação apenas das fachadas);
- *Valorização especulativa do património imobiliário* ligada à expansão do sector financeiro versus preservação e requalificação da função habitação (*gentrification*) e do comércio.

No entanto, o futuro da Baixa Pombalina depende quer das estratégias dos actores implicados e do respectivo jogo de forças, quer de acontecimentos exógenos, que dependem fortemente de factores como:

- *Alteração da lei do arrendamento* (condição para a mobilização dos proprietários para o projecto de reabilitação e para a renovação do tecido comercial);
- *Intensificação da procura solvente de habitação na Baixa Pombalina* (viabilizando a reanimação do espaço residencial nesta zona da cidade);
- *Intensificação da procura de espaços por parte de bancos e outras instituições financeiras na zona da Baixa* (estímulo às dinâmicas especulativas e suporte dos projectos de reabilitação de fachada);
- *Intensificação da procura de espaços para actividades comerciais na Baixa* (renovando a actividade comercial na zona).

Estes acontecimentos dependem de factores que os actores mais directamente implicados não controlam. As alterações legislativas são competência sobretudo da Assembleia da República e do Governo e as tendências da procura habitacional e de espaços de actividade económica (comércio e serviços financeiros) dependem de movimentos globais.<sup>44</sup>

No entanto, a *Câmara Municipal tem de clarificar as suas opções estratégicas*, uma vez que o *confronto existente dentro da própria estrutura camarária* quanto à defesa de um forte empenhamento nos objectivos “Preservacionistas” e de “Promoção da função de habitação” (dep. B e partidos A e B) em oposição a lógicas especulativas de valorização imobiliária com expansão do sector financeiro (dep. A), leva à *inexistência de uma política coerente*. Ora, qualquer orientação no sentido da reabilitação do património edificado, no sentido da preservação global das características pombalinas

---

<sup>44</sup> No projecto de Análise Prospectiva da Baixa de Lisboa construíram-se cenários com a ajuda do método Sistema de Matrizes de Impactos Cruzados (SMIC), que não se aborda neste trabalho, mas é a

da Baixa e não apenas da sua imagem (reabilitação das fachadas), é condicionada quer por possibilidades técnicas, mas também pela disponibilidade de meios financeiros, pela vontade política dos decisores autárquicos e governamentais, e ainda pela estratégia dos actores locais.

Este jogo de forças, que é possível antecipar para o futuro, é o mesmo que tem caracterizado a evolução passada da Baixa. Os actores que defendem a dinâmica de Preservação têm estado remetidos a uma posição defensiva, procurando, muitas vezes sem sucesso, resistir às dinâmicas de rentabilização económica que tendem a sobrepor-se a todo o tipo de considerações. O resultado desta situação tem sido o *impasse*, que se traduz numa progressiva degradação do património construído e da qualidade dos espaços comerciais e urbanos. Este imobilismo, ao contrário do que se possa pensar, *não evita a descaracterização da Baixa* (veja-se o “caso da Avenida da Liberdade”), antes *legitima a longo prazo intervenções agressivas e não planeadas*, o que mostra ser imprescindível passar para uma *política mais activa de intervenção*.

Como tal, para ultrapassar esta ausência de política, responsável por uma cada vez maior degradação e descaracterização da Baixa, é indispensável uma *gestão estratégica daquele território*, que passa por:

- uma *política ofensiva de intervenção*, complementada pelos respectivos meios que ultrapasse o *impasse* existente;
- uma *clarificação das opções estratégicas quanto à utilização funcional do espaço “Baixa”*. Isto é, qual é a alternativa à expansão do sector financeiro? Qual é a viabilidade da promoção da função habitação? Que tipo de comércio se coaduna com a preservação das características pombalinas dos edifícios? Qual o tipo de infra-estruturas turísticas e de equipamentos de cultura e lazer são adequados? A resposta a estas questões pressupõe estudos de viabilidade ao nível da função habitação, do turismo, do comércio e outras actividades complementares;

---

partir destes acontecimentos que se desenham quatro das hipóteses que permitem configurar cenários (Guerra *et al*, 1999: 78).

- mobilizar agentes económicos, presentes na Baixa, e outros potencialmente interessados, para um projecto de revitalização e preservação assente nas características únicas da Baixa, que a diferenciam, e que podem constituir o fundamento da sua competitividade face a outros espaços. Os objectivos nunca podem ser alcançados exclusivamente com base nos meios financeiros de que a Câmara dispõe ou venha a dispor.

Da análise da dinâmica de evolução da Baixa Pombalina, partindo do princípio de que a sua revitalização passa pela requalificação das várias funções (comércio, habitação e serviços), da sua inter-relação, e tendo em conta a análise estratégica dos actores, propõem-se algumas linhas de actuação essenciais para qualquer mudança na Baixa Pombalina (Guerra *et al*, 1999: 89-90):

### **1. “Preservação modernizada” do património urbanístico e arquitectónico**

- conhecer o edificado na área pombalina, na possibilidade de compatibilizar e “conciliar” a manutenção da estrutura pombalina do património arquitectónico com valor histórico e simbólico, e a introdução de elementos de modernidade e conforto (elevadores, reorganização das áreas dos fogos ou lojas, etc.).

### **2. Revitalização e requalificação funcional da Baixa Pombalina**

- analisar a viabilidade comercial, cultural e habitacional da Baixa, tendo em conta as características e limitações arquitectónicas, tipológicas e urbanísticas;
- estudar o dimensionamento e caracterização da existente e potencial oferta na Baixa (áreas, usos, estado de conservação exterior e interior dos edifícios, espaços devolutos, etc.);
- caracterizar a procura revelada e potencial, conhecer o perfil do mercado (estratégias e expectativas), e das motivações e condicionaismos à concretização dos seus projectos;
- estudar a oferta concorrente e da possibilidade de a Baixa apresentar características alternativas e inovadoras no mercado.



### 3. Uma política de reflexão estratégica e de intervenção

- mobilizar as sinergias possíveis e desejáveis entre actores implicados na envolvente estratégica, conhecendo as suas forças e fragilidades, as suas estratégias de reabilitação/revitalização da Baixa, da sua "elasticidade" negocial, da maior ou menor capacidade empreendedora na modernização do seu negócio ou imóvel;
- alargar a discussão pública da Baixa a todos os parceiros sociais numa reflexão estratégica de procura de consensos e de recursos.

Neste sentido, aquando da realização do estudo da *Análise Prospectiva da Baixa Pombalina*, esboçaram-se algumas *recomendações estratégicas* para a entidade que encomendou o estudo, a Câmara Municipal (Guerra *et al*, 1999: 90):

- clarificar objectivos estratégicos, torná-los coerentes e gerar solidariedades para o conjunto da estrutura camarária;
- ultrapassar o impasse em que se encontra a zona, assumindo a Câmara Municipal uma política de intervenção activa (regulamentar o uso do espaço é importante mas não é suficiente);
- contrariar o isolamento relativamente aos actores actualmente presentes na Baixa através da mobilização de agentes económicos externos à Baixa, potencialmente interessados num espaço comercial, cultural, de lazer e turístico, de qualidade;
- atrair, através da negociação, da persuasão e de incentivos, parte dos actores internos da Baixa (Proprietários, Instituição de Solidariedade Social, Comerciantes, Inquilinos e Juntas de Freguesia) para o projecto de reabilitação e preservação do património;
- criar na "opinião pública" lisboeta, um clima favorável à valorização patrimonial da Baixa.

Neste trabalho não se apresentam os cenários para a Baixa Pombalina que resultam da consulta a uma série de especialistas.<sup>45</sup> No entanto, pela sua actualidade e pertinência, é importante referir os cenários *tendencias*, com uma probabilidade de 0.3, associados à *não reabilitação – cenários de estagnação –*, pois haja ou não revisão das leis do arrendamento (comercial e habitacional), nega-se a reabilitação do património edificado e a realização de qualquer programa deste tipo por parte da Câmara ou poder central, assumindo a Banca um papel preponderante, relativamente ao comércio e habitação, no que diz respeito às ocupações funcionais.

Ora, constata-se que o congelamento da Baixa no seu estado presente, que eventualmente poderia ser considerado desejável face a alternativas de intervenção desordenada, não é aconselhável. Com a inevitável deterioração dos edifícios têm existido intervenções pontuais desenquadradas de qualquer projecto de conjunto, com consequências desastrosas.

Um dos especialistas consultados no painel, João Appleton, então investigador no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, passados seis anos da conclusão deste estudo, em 2003, numa entrevista ao semanário “Expresso”, a propósito da vulnerabilidade sísmica da Baixa Pombalina, refere:

*“Elevadíssima [a vulnerabilidade sísmica]. A maior parte dos quarteirões tem edifícios profundamente afectados: pelo aumento do número de andares (nos séculos XIX e XX); devido a alterações no interior das lojas; por causa de mudanças nas fachadas, para fazer montras largas, em que se cortam elementos inteiros. O envelhecimento dos edifícios também devia ser compensado por obras de conservação periódica. A Baixa está numa situação muito difícil. Se não for acudida, e se houver um sismo como o de 1755, choraremos a perda de dois terços ou metade da Baixa. (...) Já mexi em meio*

---

<sup>45</sup>No estudo da *Análise Prospectiva da Baixa Pombalina* construíram-se cenários através da consulta a um painel de 33 peritos, o mais interdisciplinar possível, a quem se solicitou o preenchimento de um questionário (por via postal), no qual constavam seis hipóteses, resultantes da análise de estratégia de actores, às quais atribuíam probabilidades simples e condicionadas, tendo por horizonte o ano de 2010, sendo posteriormente tratado através do método SMIC (Sistema de Matrizes de Impactos Cruzados).

*quarteirão da Baixa cuja vulnerabilidade era espantosamente grande.” (Jornal “Expresso”, 2003: Suplemento Imobiliário,3)*

Efectivamente a Baixa Pombalina tem sido alvo, e continua a sê-lo, de diversas operações urbanísticas clandestinas. A aposta assumida pela Câmara, em 1990, de candidatura da Baixa Pombalina a património mundial teve como consequência, dois anos mais tarde, a assinatura de um protocolo com a Faculdade de Arquitectura, para a preparação do regulamento urbanístico e arquitectónico, o qual ficou pronto em 1995, depois de alguns atropelos. No entanto, este regulamento nunca chegou a ser implementado, nem tão-pouco a tão “ambicionada” candidatura da Baixa Pombalina a Património Mundial. Já em 1996, responsáveis pela edilidade assumem ser esta candidatura a património mundial um mero “valor simbólico”, não fundamental. No entanto, é uma discussão que continua em aberto e a este propósito, João Appleton refere:

*“Julgo haver uma intenção quando a Câmara diz que pretende propor a Baixa a Património Mundial. Mas não pode propor aquilo que hoje existe: seria o descrédito, uma vergonha, até motivo de troça a nível internacional. Julgo ser possível, mas a intervenção obriga a recuperar a violência de dois períodos não democráticos da nossa história: o Marquês de Pombal foi tudo menos democrático na maneira como tratou o problema da Baixa; mais tarde, Duarte Pacheco fez o que fez, expropriando meia Lisboa. (...) Para resolver o problema [recuperar] é preciso perceber que é necessário muito dinheiro. E identificar onde vale a pena investir, ou seja, nos quarteirões que podem retomar a essência completa daquilo que foi a Baixa Pombalina, em termos de arquitectura exterior, coberturas, e dimensão e estruturas interiores. (...) Noutros [edifícios], nem vale a pena mexer porque está tudo modificado. No meio quarteirão onde intervi, o edifício já tinha sido alterado tantas vezes que restavam do pombalino apenas meia dúzia de pedras.” (Jornal “Expresso”, 2003: Suplemento Imobiliário, 3)*

Segundo este especialista, subentende-se que há edifícios da Baixa, onde a preservação da estrutura de gaiola não é possível, ou porque já não existe, ou porque está demasiado deteriorada. Além de que há questões a ter em conta como: Que decisão

tomar quando há conflito entre a preservação da estrutura de gaiola e uma opção funcional considerada interessante? O que fazer quando os custos da preservação da estrutura de gaiola ultrapassam qualquer orçamento imaginável?

Por outro lado, se a vocação comercial da Baixa, assim como a indesejabilidade da “banquerização”, parecem ser dados adquiridos, as dúvidas quanto à viabilidade futura da procura de habitação neste espaço deixam por clarificar uma opção fundamental relativa à ocupação funcional.

Isto significa que não há apenas uma reabilitação possível, mas vários graus e conteúdos na preservação do património e na reabilitação. A posição “fundamentalista”, que consiste em preservar tudo como está, na situação concreta da Baixa Pombalina, facilmente se confunde com o “imobilismo”. É uma opção irrealista – a Baixa irá mudar mesmo que nada seja feito por isso. Preservar o património só é possível se as mudanças forem orientadas no sentido desejado.

Um aspecto essencial na definição desta estratégia é a clarificação dos contornos precisos da “reabilitação” e a sua compatibilização com as opções consideradas viáveis e desejáveis quanto à ocupação funcional.

No entanto, a Câmara Municipal, entidade que manifestou interesse em identificar as conflitualidades e consensualidades na Baixa Pombalina de forma a desenhar uma estratégia colectiva, não implementou nem divulgou os resultados deste estudo. Como se refere: “Infelizmente as dinâmicas internas da própria máquina camarária reduziu o estudo a uma pesquisa académica que, apesar das suas clarificações e sugestões não permitiu a continuação da acção (...)” (Guerra *et al*, 1999: X)

## **Conclusão :** **Prospectiva e democracia participativa –** **sucessos e insucessos**

A legitimidade moral da prospectiva passa por se ter em conta o interesse colectivo, presente e futuro, na tomada de decisão (Hatem, 1996). Pensar o futuro é pensar a acção que o concretiza e quando o que está em causa é o interesse colectivo a acção é acção colectiva. A prospectiva pode auxiliar a clarificar as escolhas e o contexto da decisão, mas não prescreve necessariamente o caminho a prosseguir. Em última instância o caminho depende das escolhas dos actores.

A força do planeamento estratégico territorial tem como pressuposto a definição de opções construídas a partir do interesse colectivo, o que se traduz pela mobilização e participação dos actores em todo o seu processo, pela *acção colectiva*. Nesta óptica a prospectiva não é mais do que um processo de reflexão colectiva sobre o futuro que favorece a prevalência do interesse comum no momento em que os actores deliberam sobre os cursos de acções individuais.

No entanto, apesar do desenvolvimento das metodologias de prospectiva, há ainda muitas lacunas quer nos recursos metodológicos utilizados quer nas formas de partici-

pação e envolvimento dos actores sociais. Como se abordou ao longo deste trabalho uma das dificuldades frequentemente sentida a nível territorial, no planeamento urbano e regional, situa-se na passagem para a acção colectiva. Embora se desencadeie uma reflexão colectiva, onde os actores participam, apesar de estarem implicados na fase de definição de estratégias é muito frequente serem ignorados pelos responsáveis do plano (projecto) na fase de decisão, no momento de passagem à acção.

Como tal é fundamental definir o papel que os actores sociais assumem ao longo de um processo de planeamento territorial, urbano ou regional:

- Se o objectivo é a participação efectiva e activa dos actores sociais, então as estratégias para esse território são o resultado de uma negociação e estão contemplados os interesses do colectivo – a acção colectiva;
- Se o objectivo é uma consulta aos diversos actores, como apoio à decisão mas sem qualquer papel na tomada de decisão, na passagem à acção, então as estratégias para o território são delineadas pelo decisor, podendo ser contrárias a um ou vários actores desse mesmo território.

O planeamento territorial de que se tratou ao longo desta dissertação corresponde à primeira destas opções.

## **1. Centralidade das metodologias prospectivas para as dinâmicas sociais actuais**

Quanto maior é a complexidade da realidade social, menor é a eficácia de uma gestão centralizada e burocratizada. Nesse sentido, as novas metodologias que emergem ao nível das ciências sociais visam responder quer ao aumento da

complexidade dos sistemas de acção quer à necessidade crescente das formas de construção de uma acção partilhada e comunicacional entre actores com interesses muito diferentes permitindo simultaneamente a re-legitimação do poder político e o aumento da reflexividade dos actores.

### **1.1 A procura de novas formas colectivas de lidar com a complexidade e a incerteza**

De facto, a complexidade e a fragmentação crescente dos problemas e arenas de decisão, e as novas formas de gestão descentralizadas, de proximidade, e mais ligadas aos problemas quotidianos, vão exigir formas de socialização do conhecimento, dos processos de decisão, da construção coordenada das soluções e de avaliação dos impactes das acções. Este tipo de planeamento participado, onde se coordenam as diferentes acções e se desenvolve a governança à escala territorial, exige novos instrumentos metodológicos que facilitem a construção da acção colectiva nomeadamente metodologias de prospectiva baseadas na análise da estratégia de actores. A consideração da importância das interacções entre os diferentes actores, assim como dos efeitos de retroacção, assenta numa determinada concepção sistémica das políticas públicas, entendidas como sistemas de acção colectiva, compostos por múltiplos actores com uma grande diversidade de interesses, lógicas e estratégias.

A governança territorial, regional ou urbana, é assim produto da colaboração dos diferentes parceiros; cada qual no domínio das suas competências pode jogar com os seus meios e recursos, com a incerteza inerente à sua estratégia negociando a sua participação, financeira ou política. Evidentemente, que as relações entre os diversos actores não são desprovidas de ambiguidades, de conflitos, mas também são feitas de alianças e colaboração. Ora, como afirma Isabel Guerra (2001), o sucesso do “viver em conjunto”, da acção colectiva, pressupõe:

- Reconhecimento de si, o que implica uma racionalidade nas suas próprias escolhas;
- Reconhecimento do outro, como a ligação entre o individual e o colectivo que permite a interacção entre os actores;
- Legitimação de um sistema de acção, a acção comunicacional exige que a arena de intervenção seja reconhecida na sua legitimidade, que se constituiria como “comunidade de acção” ou “comunidade política”;
- Uma nova forma de regulação societária, visto que as lógicas que estruturam as interacções concretas entre os grupos localizados num território constituem novas figuras de acção colectiva – designadas por desenvolvimento local.

Como tal é fundamental analisar a forma como os actores regulam as suas relações, as regras que estabelecem para enfrentarem, segundo as suas próprias lógicas, os conflitos em que estão envolvidos e as incoerências que engendram. O conceito de sistema de acção, que privilegia a relação, adquire sentido pela sua ligação com os de poder e de incerteza constituindo com eles a tríade de conceitos fundamentais da análise estratégica.

De uma forma implícita ou explícita, o planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospectiva. Ter em conta as estratégias desenvolvidas pelos actores, permitindo compreendê-las e antecipá-las, é precisamente a vocação da prospectiva, devendo a participação activa de todos os seus protagonistas ser um imperativo do planeamento territorial, urbano ou regional.

A prospectiva territorial, inscreve-se pois num movimento de fundo, o da emergência de uma democracia participativa que contribui para novas formas de governança associado às profundas mudanças culturais e à renovação de mentalidades da nossa era. Na metodologia prospectiva, vista como instrumento de apoio à tomada de decisão colectiva, o fundamental é o aspecto procedimental – o percurso colectivo que associa num processo interactivo pensamento e acção.



## 1.2 Aumento da capacidade reflexiva dos actores e atitude pró-activa

Construir colectiva e democraticamente o futuro através de uma abordagem prospectiva implica elevados esforços de reflexão, avaliação crítica, discussão colectiva, imaginação, criatividade, dinâmica de grupo, qualidade da intervenção especializada, organização, métodos de trabalho e interdisciplinaridade.

No apoio à tomada de decisão, o *investigador/cientista/analista* parte de uma clarificação dos objectivos, consensos e conflitos dos diversos actores. Este percurso pode ser entendido como um processo de aprendizagem colectiva, dinâmico, onde se vão “afinando”, “modelando” e consolidando as diversas estratégias e alianças, e que tem por objectivo reduzir o grau de incerteza quanto ao futuro. Neste sentido, a prospectiva comporta uma dimensão de aprendizagem, de aperfeiçoamento e de adaptação. Este aspecto cognitivo e pedagógico da prospectiva contribui para uma cultura comum, um estado de espírito colectivo. Como afirma Delamarre (2002: 53):

“A prospectiva permite projectar-se no futuro com uma bagagem nova e adaptada, dar lugar à imaginação e à contradição. Dá uma nova liberdade de acção, enuncia os possíveis, dá novas possibilidades de autonomia aos actores e ensina-lhes a inovar.”

Os estudos prospectivos desenvolvidos ao longo deste trabalho, confirmaram as potencialidades destas metodologias. Embora limitados e inacabados, eles contribuíram para mudanças de comportamento e de atitude: os actores modificam as suas atitudes, passam de uma atitude passiva, ou melhor reactiva, para uma atitude pré-activa (apta à mudança) ou, melhor, pró-activa, ou seja capaz de antecipar pela reflexão, para depois agir e provocar as mudanças desejáveis.

Apesar dos entraves e limitações assinalados ao longo deste trabalho na efectiva participação e implicação dos actores no processo de planeamento, a abordagem prospectiva faz sempre um apelo à exigência de participação contribuindo para um espírito de confiança, de pertença e responsabilidade colectiva pelo seu próprio

território. Daí que uma prospectiva territorial e um planeamento participado sejam duas faces da mesma moeda, ou seja, de um processo de aprendizagem colectiva, quer pelo aumento da capacidade reflexiva dos actores quer pelas mudanças induzidas resultantes quer do conteúdo, quer do próprio processo de análise.

Apesar da inexperiência que advém do uso ainda restrito deste tipo de metodologias, é possível constatar que os exercícios prospectivos contribuem para o reforço de uma atitude pró-activa dos responsáveis locais e para uma maior autonomia e maturidade do sistema de acção.

Sintetizando, podem-se considerar como contributos mais relevantes do exercício da prospectiva territorial:

- Aumento da capacidade reflexiva dos actores sociais;
- Espírito de confiança, apropriação e responsabilidade colectiva;
- Aprendizagem de uma cultura democrática, participativa;
- Desenvolvimento de novas formas de governança e de cidadania local;
- Dinamização da sociedade local, com o aumento da criatividade é um desafio ao desenvolvimento, não apenas económico mas também social e cultural do território.

## **2. Obstáculos e condições para o sucesso do planeamento estratégico participativo**

A complexidade crescente da gestão do território, das transformações sociais e do clima de incerteza exige uma maior proximidade entre acção e conhecimento. Nas duas últimas décadas tem-se reforçado uma prática generalizada de interactividade entre a academia e os políticos públicas. Desta forma, os poderes públicos, seja a nível central, seja a nível local, procuram uma legitimação das suas políticas através

da ciência. Em resposta às crescentes solicitações e tendo consciência dos limites da racionalidade “científica” do planeamento tradicional, a academia procura desenvolver novas metodologias orientadas mais para o apoio à reflexão colectiva dos actores na produção de soluções viáveis do que para a descoberta de soluções provadamente óptimas.

É neste quadro que se afirmam as metodologias de prospectiva enquanto metodologias de investigação-acção, associadas ao processo de aprendizagem colectiva, de conhecimento e auto-reflexividade dos actores sociais, procurando provocar a mudança social.

### **2.1 O poder desigual sujeito a negociação permanente face a decisões quotidianas**

A assimetria na distribuição do poder é o aspecto mais problemático dos processos de planeamento participativo. Na análise da mudança social são evidentes as assimetrias: o acesso aos recursos e à informação é diferenciado, os actores têm diferentes competências para interpretar e decodificar o contexto em que estão inseridos (Guerra, 2000a). Contrariamente a actores majoritários ou com maior poder económico, é com grande esforço que os grupos mais desfavorecidos e socialmente mais vulneráveis conseguem ser representados no sistema político. Não obstante, há que assegurar que os diversos actores aceitam participar no processo e que lhes é reconhecido o direito e a possibilidade de negociar e participar na acção.

Ora, o tipo ou relações de poder pressuposto no planeamento territorial participado é o que se apelidou de *cooperativo*. Este surge como uma relação de reciprocidade e negociação, o que de certa forma altera o posicionamento dos actores no jogo de relação de forças e permite um constante questionamento sobre a distribuição dos poderes, com consequências em termos relativos na capacidade estratégica dos actores. Apesar da relação de forças ser à partida desequilibrada, os diferentes poderes dos actores e o conhecimento do sentido que o actor dá à sua acção permite-lhe compreender a construção das relações. Como tal, na perspectiva da

acção colectiva, o desafio que se coloca ao *poder cooperativo* passa pela mobilização e incentivo à capacidade estratégica colectiva e pela concretização de medidas e acções concretas num contexto de procura de maior equidade na redistribuição dos recursos sociais.

## **2.2 Conciliar uma democracia representativa com uma democracia participativa**

Uma outra dificuldade, nem sempre fácil de reconciliar com os vários interesses em jogo, é o moroso processo de construção de uma democracia participativa, que não se coaduna com a premência e a necessidade de obter resultados e de “mostrar serviço” por parte do poder político. Efectivamente, a celeridade que se exige na implementação de um plano nem sempre se coaduna com as formas de participação e implicação dos diversos actores sociais nesse mesmo processo, daí a tensão inerente às metodologias participativas entre os imperativos de eficácia e de implicação. As metodologias de prospectiva são em regra morosas, dependem da disponibilidade e vontade dos diversos actores em participar e reflectir estrategicamente sobre um dado território, o que nem sempre é conciliável com o calendário político.

Como conciliar a democracia representativa com a democracia participativa? Ao nível do planeamento territorial, urbano ou regional, um dos principais impulsionadores de um planeamento participativo é o poder autárquico. No entanto, como foi possível constatar nas experiências relatadas, muitos dos planos onde se apela à participação dos actores sociais são condicionados por compromissos simplesmente conjunturais e de curto-prazo assumidos (“prometidos”) perante os eleitores/actores. É difícil articular a “política eleitoral” com a “política substantiva”, a acção colectiva e sobretudo a acção a médio-prazo.

Por outro lado, constata-se que quanto maior é a dimensão de um dado território mais difícil se torna pôr em prática os métodos participativos. Efectivamente, a prospectiva territorial depara-se com algumas dificuldades (menos evidentes a nível empresarial) que se prendem com a dimensão do território, não só pelo manancial de

informação a recolher como pelo número e diversidade de actores e estratégias envolvidas. No entanto, é precisamente o reconhecimento desta variedade e heterogeneidade de actores e projectos, que leva os actores públicos a procurar formas de negociação, compromissos e gestão do território, uma forma de regulação social e de governança.

Tendo em conta estes obstáculos à participação nos processos de planeamento estratégico e participativo e a importância da *motivação* previamente aos processos, é essencial:

- motivar e sensibilizar o *actor-cliente* para a importância de participação e para o planeamento como um processo aberto, o que implica ultrapassar eventuais défices de cultura democrática, garantindo nomeadamente a divulgação dos resultados;
- motivar os restantes actores para um processo de planeamento deste tipo, assegurando a sua efectiva participação e mobilização e a credibilidade de um planeamento estratégico e participado.

No contexto português, dado o défice de participação dos diversos actores nos processos de planeamento, é premente o debate público sobre as regras de participação, de deliberação e de distribuição de poder, que condicionam uma efectiva “democracia participativa de planeamento”.

### **2.3 Planeamento participativo versus manipulação**

Só pode haver democracia participativa se todos os cidadãos tiverem possibilidade de participar, sem nenhuma limitação, nem nenhum *status* particular; se existirem recursos financeiros que possibilitem a efectiva participação de todos os actores no processo de planeamento; e se a sua participação não for condicionada pela entidade responsável pelo plano, caso do poder autárquico (*actor/cliente*). Impõe-se uma democracia participativa, não por uma questão ideológica, mas como uma exigência

do próprio processo de planeamento: a efectivação do plano depende da implicação e contribuição voluntária dos actores.

A participação pode ser uma forma de controlo social organizado por parte de actores hegemónicos, contrariando sub-repticiamente qualquer tipo de negociação e mobilização de actores com menos capital político e económico. Supostamente pertencem a este jogo, mas na realidade não têm qualquer poder de decisão; a participação torna-se um equívoco em todo este processo.

Há por vezes a tentação de o *actor/cliente* controlar o *investigador/cientista/analista*, não só tentando persuadí-lo a ter como interlocutores privilegiados os que considera favoráveis às suas políticas e como tal potenciais aliados, assim como na definição dos objectivos estratégicos para o território. Existe igualmente uma tentativa de procurar legitimar determinadas decisões através da desejada e “suposta” neutralidade da ciência.

A propósito do perigo de manipulação, de exclusão e diferenciação sociais por via de um processo de democracia participativa, Boaventura Sousa Santos (2003: 64) escreve:

“Mas a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só se podem prevenir através da aprendizagem e da auto-reflexividade constantes donde se possam extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes.”

Efectivamente, na implementação de uma metodologia participativa, é importante a existência de um painel ou fórum permanente de actores como meio de actualização

e circulação da informação, de clarificação das diferentes medidas e estratégias a implementar. No entanto, o que deveria ser um espaço privilegiado de interactividade, participação/implicação dos actores no processo de planeamento, pode transformar-se num instrumento de manipulação e controlo por parte do *actor-cliente*. Este, como entidade financiadora, conhece antecipadamente os resultados da análise estratégica e poderá ter a tentação de controlar a situação, tentando liderar o painel, censurando e omitindo a informação a ser apresentada e discutida ao longo do processo!...

A questão que se coloca é de que forma se estabelece a fronteira entre a ciência e a política, entre conhecimento e acção?

Ora, ultrapassar ou evitar uma situação de manipulação por parte do poder instituído, isto é, evitar o fracasso e a transformação de *planeamento participativo em manipulação* passa, como se afirmou, pela definição de regras claras e de uma deontologia do *investigador/cientista/analista*.

#### **2.4 Alguns pré-requisitos para o sucesso do planeamento estratégico participativo**

Os obstáculos à participação acima identificados remetem para um conjunto de questões de cuja resposta depende o sucesso do planeamento estratégico participativo:

- Que papel para o *investigador/cientista/analista* em todo este processo, tendo em conta um défice de democracia e uma falta de cultura democrática?
- De que forma o *investigador/cientista/analista* pode contribuir para que o processo não seja “bloqueado” por imposição de um *actor/cliente*, “detentor” de toda a informação e dos meios financeiros de que depende o projecto (plano)?

- Será que uma das premissas para a “efectiva” participação dos diversos actores no processo de planeamento não é a “neutralização” do poder excessivo de determinados actores, por via de um poder colectivo?
- Como pode o *investigador/cientista/analista* assegurar total independência face ao *actor/cliente*?
- Será que a dupla identidade do *actor/cliente*, posição “híbrida” e promíscua, não pode conduzir a um processo de manipulação e controlo social?

Como se discutiu ao longo deste trabalho, o *investigador/cientista/analista* tem um papel fundamental na passagem da reflexão estratégica para a acção colectiva, compete-lhe criar as condições adequadas para o sucesso de um planeamento estratégico participado, o que passa por alguma pedagogia, seja a nível metodológico, seja a nível político. Tendo em conta as pressões a que está sujeito ao longo desse processo, poder-se-ão enunciar alguns princípios deontológicos de actuação:

- (a) Procura de uma certa racionalidade na ajuda à tomada de decisão;
- (b) Salvaguarda de igualdade dos actores no acesso à informação;
- (c) Defesa de autonomia e independência relativamente aos actores, e em particular ao *actor/cliente*;
- (d) Clareza nos pressupostos, na escolha dos métodos e na divulgação dos resultados;
- (e) Defesa da natureza pública dos resultados, mais não seja para os actores envolvidos no processo;
- (f) Contribuição para a participação e implicação efectivas dos actores no processo de planeamento, contrariando a tendência para a encenação ou a afirmação ideológica da democracia participativa.

No *planeamento estratégico participativo*, nomeadamente no jogo estratégico dos actores, a relação entre o *actor/cliente* e os restantes actores deve basear-se na



*confiança*, o que implica reduzir a zona de incerteza de todos os actores protagonistas deste processo, e não apenas do *actor/cliente*. Como tal, o técnico tem um papel fundamental no desencadear de um processo de participação inerente a um plano estratégico ao criar condições não só para a credibilidade e transparência, como ao exigir garantias de cumprimento dos “compromissos” assumidos, instituindo nomeadamente:

- a comunicação e circulação de informação;
- a discussão das várias estratégias, dos consensos e conflitos;
- e, a divulgação dos resultados e opções estratégicas.

A igualdade dos actores face à informação, a autonomia e independência, e a defesa da natureza pública dos resultados, são para o *investigador/cientista/analista* uma questão deontológica, não se compadecendo com qualquer espécie de ingenuidade. Não poderá haver identificação com o *actor/cliente* relativamente aos outros actores protagonistas deste processo, nem cedências de qualquer tipo. Nomeadamente, a condução de todo o processo de investigação, a escolha dos actores que farão parte da análise, a recolha de informação e análise de resultados, assim como a circulação de informação, deve ser da exclusiva responsabilidade do *investigador/cientista/analista*, não devendo existir qualquer tipo de interferências. Nos estudos desenvolvidos ao longo deste trabalho, a tentativa de interferência ocorreu efectivamente com alguma frequência e intensidade.

A partir da experiência que aqui se relatou e apoiando-nos em Delamarre (2002), podem-se então sintetizar algumas condições prévias para a viabilidade de qualquer processo participativo que podem mesmo considerar-se como condições e pré-requisitos do sucesso de uma abordagem *prospectiva territorial* e de um *planeamento estratégico participativo*:

- (a) Transparência do dispositivo e das regras do jogo: o que se espera e pede a cada actor, quais as atribuições, competências e responsabilidades de cada um deles;
- (b) Estabelecimento de um quadro normativo favorável à mobilização colectiva, que salvaguarde a legítima participação dos diversos actores no processo de planeamento estratégico;<sup>1</sup>
- (c) Criação de dispositivos legais que se enquadrem numa nova forma de governança e cidadania, que dêem resposta ao apelo crescente dos cidadãos a favor da participação nas decisões que dizem respeito à construção do futuro do seu território;
- (d) Desenvolvimento de metodologias participativas de recolha de informação, que tenham em conta a diversidade das aspirações dos actores locais, de forma a enriquecer a reflexão colectiva;
- (e) Existência de uma abordagem que rompa com as formas centralizadas, as concepções técnicas e tecnocráticas da tomada de decisão;
- (f) Participação e implicação de todos os actores no processo de planeamento não como uma forma de evidenciar os consensos existentes entre os diferentes actores, escamoteando as situações de conflito, mas de revelar as divergências, os diferentes pontos de vista, objectivos e estratégias, que reflectem as diferentes correntes que fazem parte do território e devem constituir o cerne da reflexão prospectiva;
- (g) Desenvolver uma cultura democrática que substitua o receio de contestação e desordem por parte do poder político e, em particular do poder autárquico pela abertura ao debate e à crítica.

---

<sup>1</sup> Por exemplo em França existe legislação, datada de Junho de 1999, que salvaguarda o diálogo no processo de planeamento e desenvolvimento do território, assim como legislação relativa à democracia de proximidade, a qual favorece a participação dos actores locais (as associações de cidadãos) nas decisões locais (Delamarre, 2002).

Como tal, ao *investigador/cientista/analista* exige-se que clarifique os pré-requisitos e objectivos de uma análise de estratégia de actores, e que assegure o seu cumprimento e compromisso por parte do *actor/cliente*. De contrário, há o risco de os actores mobilizados e implicados neste “jogo”, mas impedidos de participar na definição das opções estratégicas, se sentirem ludibriados e se considerarem alvo de um aproveitamento político, num processo para o qual parece não terem qualquer poder de decisão. Criam-se falsas expectativas e perde credibilidade e legitimidade aquilo que caracteriza o planeamento participado e estratégico – a *interactividade e participação*.

A definição de regras claras e de uma deontologia do *investigador/cientista/analista* são essenciais para evitar o fracasso e a transformação de *planeamento participativo em manipulação*.<sup>2</sup>

### **3. Limites e potencialidades das metodologias de prospectiva**

A experiência adquirida ao longo desta dissertação na aplicação das metodologias prospectivas (MICMAC e MACTOR) permitiu adquirir consciência dos limites e das potencialidades destes métodos. Como tal, propuseram-se procedimentos alternativos e complementares às propostas iniciais da equipa de Godet e caracterizaram-se limitações que permanecem e devem ser objecto de investigação futura.

#### **3.1. Limites epistemológicos e teóricos**

Qualquer inovação metodológica depende obviamente dos intervenientes, das modalidades de participação dos seus actores e da sua diversidade. Depende do contexto social e da articulação actor/sistema. Algumas das limitações das várias

---

<sup>2</sup> Contrariamente às avaliações públicas que estão regulamentadas, sendo uma imposição ao nível da União Europeia, a legitimidade da prospectiva territorial repousa na liberdade de iniciativa. Ou seja, não há qualquer imposição legal para se desenvolver uma prospectiva territorial.

metodologias mobilizadas e desenvolvidas ao longo deste trabalho são a seguir discutidas na perspectiva da sua aplicação ao território.

### **Aprender as racionalidades dos actores**

Um dos grandes objectivos das metodologias de prospectiva é compreender e caracterizar as racionalidades dos actores e contribuir para a sua reflexão estratégica. No entanto, as razões dos comportamentos individuais são múltiplas. Como se referiu, a racionalidade não só é limitada como existem múltiplas racionalidades. Há valores, normas, sentimentos, que interferem nas tomadas de decisão dos actores.

A apreensão da racionalidade dos actores é sempre um exercício interpretativo e a adopção de metodologias de análise mais ou menos sofisticadas (qualitativas ou quantitativas) não resolve nem reduz as dificuldades inerentes ao facto de toda a interpretação envolver os julgamentos de um observador.

No entanto, este tipo de metodologias de análise tende a exercer um fascínio, sobretudo sobre os não especialistas, que pode levar a uma perda de consciência dos seus limites e a uma objectivação forçada dos seus resultados.

A informação necessária a uma análise estratégica de actores é obviamente qualitativa – é a partir da análise de conteúdo das entrevistas aos diversos actores que se analisam as suas estratégias, que se procura medir o grau de mobilização relativamente aos vários objectivos, que se identificam as divergências e convergências quanto às prioridades e modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições, identificar as relações de poder, formar grupos de actores e construir uma tipologia de objectivos. A construção deste tipo de indicadores, quando os desafios são políticos ou sociais, não é fácil, dado estarmos perante dados qualitativos e sujeitos a interpretação.

A equipa de trabalho tem um grau de intervenção muito elevado ao longo de todo o processo. A influência dos julgamentos e juízos de valor da equipa, sendo inevitável, pode e deve ser controlada e contrariada. O distanciamento analítico e a defesa contra os pontos de vista sensacionalistas e emblemáticos são atitudes a cultivar por parte dos responsáveis pela implementação deste tipo de metodologias.

Há então que ser cauteloso na utilização das metodologias de prospectiva. O espírito crítico e o distanciamento científico são essenciais em qualquer abordagem desta natureza. Assim, terá de haver o máximo de controlo e rigor em todo o processo, desde o recenseamento das variáveis principais de um dado território, até à selecção dos actores mais implicados, incluindo a análise das entrevistas e de toda a informação (seja qualitativa ou mesmo quantitativa), o preenchimento das várias matrizes de análise estrutural e de análise de estratégia de actores e a leitura dos resultados. Acima de tudo é preciso nunca perder a noção de que apesar de se calcularem determinados indicadores, estes resultam de uma análise qualitativa e interpretativa.

### **O confronto entre o tempo do conhecimento e o tempo da acção**

Outro problema com consequências por vezes incontornáveis é a questão do *tempo*. Este tipo de metodologias exigem recolha de informação, nomeadamente inquéritos, entrevistas, que não dependem do *investigador/cientista/analista*, mas da disponibilidade (e vontade) dos actores em fornecer essa informação, sendo essencial que a informação seja facultada pelo interveniente apropriado.

Por variadíssimas razões, o tempo de recolha deste tipo de informação nem sempre se adequa com o calendário de tomada de decisão, seja por incompatibilidade de agenda e pouca motivação de alguns dos intervenientes; por recusa de alguns actores em fornecerem informação; ou ainda por omissão de parte da informação. Em consequência deste tipo de pressões corre-se o risco de negligenciar a participação dos actores.

A interdisciplinaridade é uma componente fundamental para o sucesso da metodologia. A reflexão prospectiva ao pretender conhecer a realidade de uma forma global, terá de ser receptiva às diferentes disciplinas do saber, daí a importância do trabalho em equipa numa análise prospectiva. Exige-se um grande esforço de reflexão e de entendimento e diálogo entre as várias disciplinas que permita encontrar uma linguagem comum, capaz de sustentar uma estruturação partilhada das ideias e uma reflexão sistemática sobre um dado território. A visão global, necessária à prospectiva, passa pelo pluralismo e complementaridade das abordagens no seio do grupo de trabalho.

No decurso da análise prospectiva a equipa deve passar por um processo colectivo de aprendizagem e apropriação que é necessariamente lento, daqui decorrendo um outro tipo de tensão entre o tempo do conhecimento e o tempo da acção, que por vezes condiciona o sucesso da análise prospectiva.

### **3.2 Potencialidades da análise prospectiva**

A experiência decorrente desta dissertação permite afirmar que a análise prospectiva vale sobretudo pelas dinâmicas de reflexão colectiva (dos actores e da equipa de investigação) que desencadeia e apoia.

Nesse sentido o aperfeiçoamento das metodologias prospectivas deve prosseguir no sentido do reforço da componente participativa.

Refinamentos metodológicos como os propostos nos capítulos V e VI – procedimento propagação de efeitos, decomposição do sistema e de agrupamento de actores – podem ser importantes apenas na medida em que tornam mais informativos e claros os resultados sem complexificar os métodos ao ponto de se tornarem impenetráveis para os utilizadores.

Além disso, a experiência revela também que a combinação dos métodos de análise prospectiva com outros métodos participativos não só é possível como profícua.

#### 4. Estudos de caso: um balanço

As experiências conhecidas, nomeadamente em Portugal, revelam que as metodologias de prospectiva têm sido utilizadas mais como apoio à tomada de decisão do que propriamente como um meio de participação dos actores sociais no processo de planeamento.

Como se explica que grande parte dos trabalhos, desenvolvidos em Portugal, onde se analisam as estratégias dos actores, os seus resultados não sejam, estrategicamente, divulgados e discutidos com os protagonistas do processo – os vários actores envolvidos? Por vezes, a divulgação dos resultados não tem sido feita pelo “cliente”, que deveria ser o principal interessado na sua divulgação e discussão, mas pela equipa que realizou o estudo!...

Faça-se o balanço das experiências apresentadas ao longo deste trabalho e de outras que o acompanharam mas não foram nele referidas:<sup>3</sup>

- (a) *Ourique/Almodôvar* – total autonomia financeira (cliente – Fundação da Ciência e Tecnologia); trabalho académico, permitiu testar metodologias e deu lugar a várias teses de doutoramento. Não se aplicou a análise da estratégia de actores mas apenas a análise estrutural;
- (b) *Porto - Miragaia e Vitória* – a entidade financiadora é *actor-cliente*. Houve um painel de actores, o qual teve a adesão e participação dos principais

---

<sup>3</sup> As experiências a que se faz referência e que não foram apresentadas nesta dissertação, foram extremamente importantes na reflexão crítica da problemática do planeamento estratégico participativo versus prospectiva territorial. Estes projectos foram desenvolvidos no âmbito do CET/ISCTE, ver Guerra *et al* (1997/1998a, 1997/1998b, 1988a), Perestrelo (1998a, 1998b, 2002a) e Rodrigues *et al* (2001-2003).

actores do sistema em causa, funcionando somente até à apresentação do diagnóstico, pois após essa sessão e dado os resultados apresentados não serem totalmente favoráveis à estratégia do *actor-cliente*, verifica-se uma alteração estratégica deste relativamente ao painel: controla-o, preside-o e, posteriormente boicota-o! Efectivamente, o balanço da utilização dos resultados deste trabalho e das recomendações estratégicas propostas, é pouco animador. De facto, a linha de intervenção “uma política estratégica de comunicação” nunca chegou a ser implementada, nem houve qualquer esforço de negociação relativamente aos “principais conflitos”. Os resultados deste estudo até ao presente, não foram divulgados (a sua publicação não estava salvaguardada por parte da equipa), nem tão pouco discutidos!...

- (c) *Baixa Pombalina* – a entidade financiadora é *actor-cliente*. Não houve um painel de actores. Existia um objectivo claro por parte do *actor-cliente* relativamente a este trabalho que por razões políticas, deixou de ser relevante. A publicação dos resultados deste estudo só foi possível devido ao apoio de outras entidades que não o presumível interessado, o *actor-cliente*. Efectivamente, o *actor-cliente*, entidade que manifestou interesse em identificar as conflitualidades e consensualidades na Baixa Pombalina de forma a desenhar uma estratégia colectiva, não implementou nem divulgou os resultados deste estudo.
- (d) *Projecto Urban Porto* – aplicou-se a análise estrutural e a análise de estratégia de actores ao bairro do Lagarteiro, no Porto. Constituiu um meio de reflexão prospectiva e de apoio à decisão por parte da equipa responsável pelo Urban Porto. O balanço é muito positivo em termos de reflexão colectiva da equipa responsável pelo projecto, os resultados foram divulgados e debatidos com os actores implicados no projecto e contribuíram efectivamente para a definição de orientações estratégicas.



- (e) *Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste* – aplicou-se a análise de estratégia de actores para o estudo das dinâmicas sócio-urbanísticas de ambas as regiões. Realizou-se a análise SWOT para a definição dos eixos e das variáveis principais e identificaram-se os factores-chave que seriam estruturantes no desenho do Plano Estratégico para a Região, 2000/2010. Constituíram-se Grupos de Trabalho que desenharam os Projectos Estruturantes que foram incluídos no Plano Estratégico. No entanto, na execução do Plano, os interesses foram-se fragmentando em função dos financiamentos e das acções perdendo-se a dinâmica colectiva existente no momento da elaboração do Plano.
- (f) *Rede Social de Almada* – um caso muito semelhante ao do Porto - Miragaia e Vitória, a entidade financiadora é *actor-cliente*, no entanto no âmbito da Rede Social este tem o compromisso em divulgar os resultados aos seus parceiros. Há apenas uma primeira sessão de apresentação e divulgação de resultados, sendo que por imposição do *actor-cliente*, os resultados finais nunca chegam a ser divulgados. Este passa a controlar o processo após o “incidente” de apresentação de resultados!...

A experiência, em suma, revela infelizmente que a pretensão de auscultar a opinião dos diversos actores, com o pressuposto de uma participação e implicação alargada em projectos de desenvolvimento local não teve, em alguns dos casos apresentados, outra finalidade senão legitimar uma determinada política predefinida, com objectivos muito precisos, por parte do *actor/cliente*. A experiência tornou patente que a descentralização, a ideia de governança colide com uma série de fragilidades:

- défice de cultura democrática;
- défice de modernidade e gestão (pública/privada);
- défice de comunicação;
- défice de cultura científica;
- e, finalmente, défice de cultura de planeamento.

No planeamento estratégico participativo é preciso à partida contar (e precaver) com estas fragilidades.

## 5. Linhas futuras de investigação

Uma das principais críticas endereçadas às metodologias de prospectiva, nomeadamente a *análise estrutural* e *análise de estratégia de actores*, é de serem análises estáticas da realidade, que não têm em conta a dinâmica do sistema e dos actores. Pierre Gonod (1996) considera que nas matrizes de análise estrutural não há uma distinção entre as variáveis de estado e as variáveis de processo. Na medida em que a noção de processo (uma sequência de fenómenos dinâmicos) está ausente, tenta-se na *análise estrutural* ultrapassar essa limitação através da noção de tendência, ou seja através dos *factores emergentes*. Para Gonod o conceito de processo é mais rico que o de tendência, pois envolve o movimento que afecta um fenómeno ao longo de um período.

Algumas das limitações assinaladas poderiam ser colmatadas, não por uma maior sofisticação dos métodos, pois é fundamental trabalhar com metodologias acessíveis e transparentes, mas com o recurso a metodologias complementares. Como tal, seria interessante complementar a *análise estrutural* e a *análise dos subsistemas* com uma análise cognitiva, nomeadamente através dos *mapas cognitivos* que permitem caracterizar não só as variáveis principais de um dado sistema e as suas relações, como o tipo de relação existente entre elas.

Quanto à análise da estratégia de actores, o fundamental do ponto de vista da eficácia do planeamento territorial é um maior investimento nos métodos participativos, vocacionados para a dinâmica de grupo, participação e negociação.

Parece-nos essencial apostar no reforço das condições de sucesso do planeamento territorial participado, nomeadamente na integração e envolvimento de todos os actores institucionais e não institucionais no processo de planeamento, através de programas específicos, com incentivos legais e financeiros.

Como se analisou ao longo deste trabalho, pode-se interrogar não apenas a representatividade dos actores e o sentido dessa participação, mas também a eficácia prática da participação e os interesses que estão representados. Efectivamente, o sucesso do planeamento estratégico participado não passa apenas pela adequação e qualidade das metodologias de prospectiva, mas também e fundamentalmente por ultrapassar as fragilidades assinaladas de forma a assegurar a efectiva participação dos actores na fase de implementação, na acção colectiva.



# Referências bibliográficas

---

Allouche, José e Géraldine Schmidt (1997a), *Les Outils de la Décision Stratégique, T.1*  
– Avant 1980, Paris, Éditions La Découverte.

Allouche, José e Géraldine Schmidt (1997b), *Les Outils de la Décision Stratégique, T.2*  
– Depuis 1980, Paris, Éditions La Découverte.

Alves, Rui (1997), *A Integração das Políticas de Desenvolvimento Rural e Agrícola nos Concelhos de Almodôvar e Ourique*. Relatório Final de Bolsa de Investigação, Lisboa, Dinâmia.

Arcade, Jacques (1998), *Articuler Prospective et Stratégie. Parcours du stratège dans la complexité*, Travaux et Recherches de Prospective, 8, Futuribles International, Paris, Éditions du Seuil.

Bana e Costa, Carlos A. (1992), *Structuration, Construction et Exploitation d'un Modèle Multicritère d'Aide à la Décision*, Thèse de doctorat pour l'obtention du titre de Docteur en Ingénierie de Systèmes, Lisboa, UTL/IST.

Bana e Costa, Carlos A. (1993a), *Processo de Apoio à Decisão: Problemáticas, Actores e Acções*, Lisboa, CESUR/IST.

Bana e Costa, Carlos A. (1993b), "Convictions et aide à la Décision", em *Groupe de Travail Européen "Aide Multicritère à la Décision"*, séries 2, 3.

- Bana e Costa, Carlos A. (1994), *Les problématiques de l'aide à la décision: Vers l'enrichissement de la trilogie choix-tri-rangement*, Lisboa, CESUR/IST.
- Berger, Gaston et al (1967), *Étapes de la Prospective*, PUF.
- Bertalanffy, Ludwig von (1973), *Théorie général des systèmes*, Paris Dunod.
- Bourque, Reynald e Christian Thuderoz (2002), *Sociologie de la négociation*, Paris, Éditions La Découverte & Syros.
- Bryson, John e W. D. Roering (1987), "Applying private sector strategic planning in the public sector", *Journal of the American Planning Association*, 53:1, pp.9-22
- Bucley, Walter (1967), *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice Hall.
- Burns, Tom R. e Helena Flam (2000), *Sistemas de Regras Sociais: Teoria e Aplicações*, Oeiras, Celta.
- Caldas, J. M. Castro (1991), *Cinco Métodos de Classificação na Óptica da Optimização Combinatória*, Documento de Trabalho 2-91, CEMAPRE, ISEG, UTL.
- Caldas, J. M. Castro e Margarida Perestrelo (1997), "Aplicação da Análise Estrutural a Ourique e Almodôvar" em Cordovil, Francisco (coord) et al, *Agricultura e Desenvolvimento Sustentável do Baixo Alentejo Interior. Concelhos de Almodôvar e Ourique. Tendências e Prospectiva*, Lisboa, Dinâmia.
- Caldas, J. M. Castro e Margarida Perestrelo (1998), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I – Análise Estrutural*, Working Paper 98/09, Lisboa, Dinâmia.

- Caldas, J. M. Castro (2001), *Escolha e Instituições. Análise Económica e Simulação Multiagentes*, Oeiras, Celta Editora.
- Castells, Manuel (1979), *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*, Lisboa, Ed. Presença.
- Cazes, Bernard (1993), “Continuités et mutations dans l’histoire de la pensée prospective” em Hatem, *La Prospective. Pratiques et méthodes*, Paris, Ed. Economica.
- Cordovil, Francisco (coord.); Bruno Dimas; Fátima Ferreira; José Maria Castro Caldas; Margarida Perestrelo e Rui Alves (1997), *Agricultura e Desenvolvimento Sustentável do Baixo Alentejo Interior. Concelhos de Almodôvar e Ourique. Tendências e Prospectiva*, Lisboa, Dinâmia.
- Crozier, Michel e Erhard Friedberg (1977), *L’acteur et le système: les contraintes de l’action collective*, Paris, Ed. Seuil.
- Crozier, Michel (1995): “Vers de Nouvelles Règles du Jeu”, em Dubet, François e Michel Wieviorka (sous la direction), *Penser le Sujet, Autour de Alain Touraine*, Colloque de Cerisy, Paris, Fayard.
- Darcet, Jean et al (1961), *Gaston Berger. Un philosophe dans le monde moderne*, Prospective, 7, Paris, PUF.
- Darcet, Jean et al (1965), *La Recherche Scientifique l’État de Société*, Prospective, 12, Paris, PUF.
- Decouflé, André-Clément (org.) et al (1978), *Traité élémentaire de prévision et de prospective*, Paris, PUF.
- Delamarre, Alette e Marie-Claude Malhomme (2002), *La prospective territoriale*, Paris, La Documentation française, DATAR.

Dubet, François e Michel Wieviorka (sous la direction) (1995), *Penser le Sujet, Autour de Alain Touraine*, Colloque de Cerisy, Paris, Fayard.

Durand, Jean-Pierre e Robert Weil (dir), (1997), *Sociologie Contemporaine*, Paris, Vigot.

Eden, Colin (1989a), "Using cognitive mapping for strategic options development and analysis (SODA)" em Rosenhead, Jonathan (ed.), *Rational Analysis for a Problematic World*, England, John Wiley & Sons.

Eden, Colin e Peter Simpson (1989b), "SODA and cognitive mapping in practice" em Rosenhead, Jonathan (ed.), *Rational Analysis for a Problematic World*, England, John Wiley & Sons.

Fontela, Emilio (1983), "Scénarios et modèles économétriques", *Futuribles*, 71, pp. 121-128.

Forsé, Michel (s/ data), *Análise Estrutural das Mudanças Sociais, O modelo de Louis Dirn*, Porto, Rés.

França, José-Augusto (1989), *A Reconstrução de Lisboa e a Arquitectura Pombalina*, Lisboa, Biblioteca Breve, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa.

Friedberg, Erhard (1993), *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Éditions du Seuil, Paris.

Giddens, Anthony (2000), *Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*, Oeiras, Celta.

Godet, Michel (1977), *Crise de la Prévision essor de la Prospective*, Paris, PUF.

Godet, Michel (1985), *Prospective et planification stratégique*, Paris, Economica..

Godet, Michel (1991), *L'Avenir Autrement*, Paris, Armand Colin.



- Godet, Michel (1993a), *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Godet, Michel (1993b), *MICMAC Prospective (Version Windows) - Méthode D'Analyse Structurelle pour Identifier les Variables-Clés*, Manuel d'utilisation, Heurisco.
- Godet, Michel (1995a), *MICMAC Prospective (Version 4.01 Windows) - Méthode D'Analyse Structurelle pour Identifier les Variables-Clés*, Manuel d'utilisation, Heurisco.
- Godet, Michel (1995b), *MACTOR (Version Windows) - Méthode D'Analyse Stratègique du Jeu des Acteurs*, Manuel d'utilisation, Heurisco.
- Godet, Michel (1996a), *MICMAC Prospective (Version 5.01 Windows 95/98) - Méthode D'Analyse Structurelle pour Identifier les Variables-Clé*, Manuel d'utilisation, Heurisco.
- Godet, Michel (1996b), *MACTOR (Version 4.2 Windows 95/98) - Méthode D'Analyse Stratègique du Jeu des Acteurs*, Manuel d'utilisation, Heurisco.
- Godet, Michel (1997a), *Manuel de Prospective Stratègique. 1. Une indisciplinè intellectuelle*, Paris, Dunod.
- Godet, Michel (1997b), *Manuel de Prospective Stratègique. 2. L'Art et la mètode*, Paris, Dunod.
- Godet, Michel e Francis Meunier (1996), *Analyser les Stratègies d'Acteurs*, Cahier n°3, Cahiers du LIPS, Paris, LIPS.
- Gonod, Pierre (1996), *Dynamique des Systèmes et Mètodes Prospectives*, Collection Travaux et Recherches de Prospective, 2, Paris, Futuribles International - Lips – Datar.

- Grawitz, Madeleine (1993), *Méthodes des Sciences Sociales*, 9<sup>ème</sup> édition, França, Dalloz.
- Guell, José Miguel Fernández (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A.
- Guerra, Isabel (coord.); Dulce Moura; João Afonso; João Lopes; Margarida Perestrelo (coord. metodológica) e Teresa Amor (1997/1998a), *Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanística na Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Departamento de Sociologia /ISCTE.
- Guerra, Isabel (coord.), Dulce Moura; Margarida Perestrelo (coord. metodológica) e Teresa Amor (1997/1998b), *Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanística na Região Oeste*, Lisboa, Departamento de Sociologia/ISCTE.
- Guerra, Isabel (coord.); J. M.. Castro Caldas; Fernando Caria; Dulce Moura; Margarida Perestrelo e Teresa C. Pinto (1999), *A Baixa Pombalina – Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores*, Oeiras, Celta Editora.
- Guerra, Isabel Carvalho (2000a), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.
- Guerra, Isabel Carvalho (2000b), “O planeamento estratégico das cidades. Organização do espaço e acção colectiva”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, 1, Dezembro.
- Guerra, Isabel Carvalho (2001), “Cidadania Global e Identidades Locais ou os Fins das dicotomias e novas formas de acção colectiva” em Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Brasil-Portugal: entre o passado e o futuro. O diálogo dos 500 anos*, Rio de Janeiro, EMC-Edições.
- Guerra, Isabel Carvalho (2002), “Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das ‘novas políticas sociais’”, (colóquio Globalização.

- Fatalidade ou Utopia?), *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Dezembro, pp. 47-74.
- Guerra, Isabel Carvalho (2003), "O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades do 'jogo estratégico de actores' no planeamento territorial em Portugal", em Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos/1, Porto, Ed. Afrontamento.
- Habermas, Jürgen (1990), *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge, Polity Press.
- Hatem, Fabrice; Bernard Cazes; Fabrice Roubelat (1993), *La Prospective. Pratiques et méthodes*, Paris, Ed. Economica.
- Hatem, Fabrice (1996), *Introduction à la Prospective*, Paris, Ed. Economica
- Jouvenel, Hughes (1993, 2002), "La démarche prospective. Un bref guide méthodologique", *Futuribles*, 179, pp. 51-71.
- Kaufman, J. L. e Harvey M. Jacobs (1987), "A public planning perspective on strategic planning", *Journal of the American Planning Association*, 53, 1, pp. 23-33.
- Kuty, Olgierd (1998), *La négociation des Valeurs. Introduction à la sociologie*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier s.a.
- Lapierre, Jean-William (1992), *L'Analyse des Systèmes: l'application aux sciences sociales*, Paris, Syros.
- Le Moigne, Jean-Louis (1984), *La Théorie du système général. Théorie de la modélisation*, 2ème édition, Paris, PUF.

Lenstra, J. K.; A. H. G. Rinnooy Kan (1975), "Some simple applications of the travelling salesman problem", *Operational Research Quarterly*, 26, 4/1.

Lesourne, Jacques (1981), *Les Mille Sentiers de L'Avenir*, Paris, Seghers.

Martinet, Alain Charles e Georges Petit (1989), *A empresa num mundo em mudança*, Lisboa, Edições Sílabo.

McCormick, William T.; Paul J. Scheweitzer, Thomas W. White (1972), "Problem decomposition and data reorganization by a clustering technique", *Operations Research*, 20, 5, September/October.

Merton, Robert K. (1979), *A ambivalência sociológica e outros ensaios*, Rio de Janeiro, Zahar.

Meunier-Chabert (coord.); Philippe Bernoux; Jean-Yves Bion; Jean-Claude Cohen (2001), *L'analyse des systèmes d'acteurs. Diagnostics de territoires*, Paris, CERTU.

Moore, Terry (1988), "Planning without preliminaries", *Journal of the American Planning Association*, 54, 4 pp. 525-528.

Morin, Edgar (1977), *La Méthode 1. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil.

Morin, Edgar (1990), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF éditeur.

Morin, Edgar (1995): "Le concept de sujet", em Dubet, François e Michel Wieviorka (sous la direction), *Penser le Sujet, Autour de Alain Touraine*, Colloque de Cerisy, Paris, Fayard.

Ollivier, Blaise (1995), *L'Acteur et le Sujet. Vers un nouvel acteur économique*, Paris, Desclée de Brouwer.

- Pavé, Francis (sous la direction) (1994): *L'Analyse Stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Colloque de Cerisy, Paris, Éditions du Seuil.
- Perestrelo, Margarida (1990), *Prospectiva e planeamento estratégico no domínio da educação-formação*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado.
- Perestrelo, Margarida e José Maria Castro Caldas (1996), “Estratégia de Actores. Prospectiva e Avaliação”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, 22, (número temático sobre Metodologias de Avaliação), CIES.
- Perestrelo, Margarida (1998a), “Análise da Estratégia dos Actores da Região de Lisboa e Vale do Tejo - Área Metropolitana de Lisboa – Aplicação do MACTOR” em Guerra, Isabel (coord.) *et al*, *Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanística na Área Metropolitana de Lisboa*, pp. 1-8; 43-111, Lisboa, Departamento de Sociologia /ISCTE.
- Perestrelo, Margarida (1998b), “Análise da Estratégia dos Actores da Região de Lisboa e Vale do Tejo - Zona Oeste – Aplicação do MACTOR” em Guerra, Isabel (coord.) *et al*, *Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanística na Região Oeste*, pp. 1-8; 41-100, Lisboa, Departamento de Sociologia/ISCTE.
- Perestrelo, Margarida e José Maria Castro Caldas (2000), *Instrumentos de Análise para utilização no Método dos Cenários. II – Estratégia de Actores*, Working Paper 2000/17, Lisboa, Dinâmica.
- Perestrelo, Margarida (2002a), “Diagnóstico Prospectivo da Estratégia de Actores” em Rodrigues, Walter (coord.) *et al*, *Diagnóstico Social do Concelho de Almada* pp. 122-182, Lisboa, CET/ ISCTE.

- Perestrelo, Margarida (2002b), "Planeamento Estratégico e Avaliação. Metodologias de Análise Prospectiva", revista *Cidades – Comunidades e Territórios*, 4, CET/ISCTE.
- Perestrelo, Margarida; José Maria Castro Caldas (2004), "O método de análise estrutural e a sua aplicação ao caso da 'Baixa Pombalina'", em Isabel Salavisa, Fátima Sulleman e Fátima Ferreiro (editores), *Mudança Socioeconómica*, Oeiras, Celta Editora.
- Porter, Michael (1980), *Competitive strategy: Techniques for analysing industries and competitors*, New York, FreePress.
- Reis, Elizabeth (2001), *Estatística Multivariada Aplicada*, 2ª ed., Lisboa, Edições Sílabo.
- Rodrigues, Walter (1990), "'Gentrification' e emergência de novos estilos de vida na cidade" em *Actas do Colóquio Viver (n) a Cidade*, Lisboa, GES/LNEC - CET/ISCTE.
- Rodrigues, Walter (coord.) et al (2001-2003), *Diagnóstico Social do Concelho de Almada*, Lisboa, CET/ ISCTE.
- Rodrigues, Walter (coord.); Eduardo Santos; Felícia Luvumba; Graça Bandeira; Lisete Almeida; Margarida Perestrelo; Óscar Marques Couto e Susana Pacheco (1996/1998), *Diagnóstico Avaliativo da Situação Socio-Urbanística nas Freguesias de Miragaia e Vitória*, Lisboa, CET/ISCTE.
- Rosenhead, Jonathan (ed.) (1989), *Rational Analysis for a Problematic World. Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, England, John Wiley & Sons.
- Roubelat, Fabrice (1997), "Reseaux prospectifs et stratégie d'entreprise", em *Colloque MCX La décision en situation complexe*, 9/10 Juin, Paris, CNAM, LIPS.

- Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade*, Porto, Ed. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Amélia Cohn e Aspásia Camargo (orgs.) (2001), *Brasil-Portugal: entre o passado e o futuro. O diálogo dos 500 anos*, Rio de Janeiro, EMC-Edições.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) et al (2003), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos/1, Porto, Ed. Afrontamento.
- Simon, Herbert A. (1989), *A Razão nas coisas Humanas*, Lisboa, Gradiva.
- Simon, Herbert A. (1996), *The Science of the Artificial*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Syslo, Maciej; Deo Narsingh e Kowalik Janusz (1983), *Discrete Optimization Algorithms*, Upper Saddle River, Prentice-Hall.
- Ténière-Buchot, P.-F. (1979), "Sur l'analyse de système", *Futuribles*, 20, pp. 121-128.
- Ténière-Buchot, P.-F. (1989), *L'ABC du Pouvoir*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Touraine, Alain (1974), *Pour la Sociologie*, Paris, Seuil.
- Touraine, Alain (1995), "La formation du sujet", em Dubet, François e Wiewiorka, Michel (sous la direction), *Penser le Sujet, Autour de Alain Touraine*, Colloque de Cerisy, Paris, Fayard.
- Touraine, Alain (1996), *O Retorno do Actor, Ensaio sobre Sociologia*, Coleção Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa.
- Tucker, Alan (1993), *Linear Algebra - an introduction to the theory and use of vectors and matrices*, Londres, MacMillan.

Vasconcelos e Sá, Maria Teresa (1990), *A Intervenção Sociológica no Planeamento*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado.

Walliser, Bernard (1977), *Systèmes et modèles. Introduction critique à l'analyse de systèmes*, Paris, Seuil.

Wassermann, Stanley e Katherine Faust (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.



# ANEXOS



# ***ANEXO I***

---



A 1.1 - Matriz Propagação Efeitos Ourique/Almodôvar (S.A.)

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	28.	29.	30.	31.	32.	33.	34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	43.	GRAU DE INFLUÊNCIA						
	População agrícola envelhecida	Rejuv. da pop. agrícola com maior nível de escol. e form. profissional (p)	Ritmo de perda da população residente	Baixa densidade populacional	Elevado peso da população isolada ou residente em pequenos lugares	Tendência para um despovoamento acentuado	Facilidade e frequência das deslocações	Comport. dos agric. resultantes fracas perspectivas de cont. da exploraçã	Instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir	Manut. da import. do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na form. do rend. agric	Desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (p)	Pluriactividade e divers. das fontes de rend. dos agricultores (aumento)	Existência de assoc. agrícolas de natureza socio-profissional e económico	Exist. de feiras e iniciativas de prom. de prod. e serviços agro-rurais regiõ	Diminuição do volume do emprego agrícola	Aumento da importância relativa do emprego sazonal agrícola	Condições edafoclimáticas restritivas para a maioria das culturas	Preservação do montado	Manejo da vegetação espontânea	Conservação do património florístico e faunístico	Conservação do património arquitectónico e paisagístico	Ordenamento das albufeiras públicas e privadas para actividades de lazer	Iniciativas camarárias de apoio a idosos (Ourique)	Regresso de alguns naturais da zona (sobretudo reformados)	Atração e fixação de grupos provenientes do exterior (p)	Inad. das vias de ensino e formação profissional às necessidades de comp. da agricultura	Existência de associações recreativas e culturais de base local	Construção da autoestrada Lisboa-Algarve (p)	Melhoria do acesso ferroviário (p)	Desenvolvimento das telecomunicações (p)	Manut. de ajudas (directas ou indirectas) à cereal. e à ovinicultura, à bov	Red. de ajudas (directas ou indirectas) à cereal. e à ovinicultura, à bovin	Reform. dos incentivos e ajudas aos agric. de acordo com novos object	Diminuição da procura mundial de cortiça	Evolução negativa da cotação do cobre	Dinamização dos centros rurais mais próximos	Dinam.tecido econ. via o. inv. públ. ou o. inc. desenv. diversif. activ. prod. priv	POC's	Ausência de alternativas ao emp. agrícola (merc. de emp. do Algarve e outra	Exist. de alternativas ao emp. agric.(mercado de emp. do Algarve e outra	Regime jurídico e tratamento institucional da conservação do montado	Criação de um reg. jurídico que preveja interv. em terras abandonadas (	Evol. regime jurídico da expl. rec. silvestres para a sua total aprop. pelo prop							
1. População agrícola envelhecida	4	0	15	1	10	38	0	13	2	12	6	3	0	0	11	5	0	2	2	2	3	0	22	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	162					
2. Rejuvenescimento da pop. agrícola com maior nível de escol. e form. profissional (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3. Ritmo de perda da população residente	15	0	10	1	41	0	23	0	4	5	4	0	0	21	6	0	1	0	2	1	0	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	5	0	0	0	4	0	0	0	162			
4. Baixa densidade populacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	2	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38		
5. Elevado peso da população isolada ou residente em pequenos lugares	1	0	10	1	4	0	2	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	10	0	0	20	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62		
6. Tendência para um despovoamento acentuado (abandono da intervenção/cultivo)	0	0	4	0	0	0	0	0	0	10	2	0	0	20	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	5	0	0	0	10	0	0	0	74			
7. Facilidade e frequência das deslocações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	
8. Comportamentos dos agric. resultantes fracas perspectivas de continuidade da exploração	22	1	17	1	2	33	0	2	14	6	13	0	0	19	5	0	3	2	2	3	0	5	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	4	0	0	0	3	0	0	0	177			
9. Instabilidade do rendimento real dos agricultores (tendência para diminuir)	4	2	17	1	0	19	0	14	0	25	24	0	0	27	4	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	164				
10. Manutenção da importância do trigo, ovinos, bovinos, cortiça, na form. do rend. agrícola	0	0	3	0	4	0	2	20	3	15	5	0	0	5	1	0	22	20	19	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	144		
11. Desenvolvimento de novas actividades associadas à exploração (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
12. Pluriactividade e diversificação das fontes de rendimento dos agricultores (aumento)	0	10	0	0	0	0	0	2	10	11	0	0	0	0	0	2	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	
13. Existência de associações agrícolas de natureza socio-profissional e económica	0	0	0	0	1	0	0	5	25	18	1	0	0	30	1	0	9	7	7	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	128	
14. Existência de feiras e iniciativas de promoção de produtos e serviços agro-rurais regionais	0	0	0	0	0	2	0	0	3	12	0	0	0	0	0	4	2	2	3	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	10	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	52		
15. Diminuição do volume do emprego agrícola	3	1	21	2	0	8	0	4	0	1	2	11	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	90		
16. Aumento da importância relativa do emprego sazonal agrícola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10		
17. Condições edafoclimáticas restritivas para a maioria das culturas	0	0	3	30	0	23	0	2	14	21	8	3	0	8	3	0	5	4	7	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	148		
18. Preservação do montado	0	0	0	0	0	0	0	2	11	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	125	
19. Manejo da vegetação espontânea	0	0	0	0	0	0	0	0	3	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	109	
20. Conservação do património florístico e faunístico	0	0	0	0	0	0	0	0	3	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	98
21. Conservação do património arquitectónico e paisagístico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
22. Ordenamento das albufeiras públicas e privadas para actividades de lazer (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23. Iniciativas camarárias de apoio a idosos (Ourique)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24. Regresso de alguns naturais da zona (sobretudo reformados)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
25. Atração e fixação de grupos provenientes do exterior (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26. Inad. das vias de ensino e formação profissional às necessidades de comp. da agricultura	18	0	27	2	1	29	0	27	3	15	5	4	0	12	4	0	3	3	3	3	0	4	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	174	
27. Existência de associações recreativas e culturais de base local	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28
28. Construção da autoestrada Lisboa-Algarve (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29. Melhoria do acesso ferroviário (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30. Desenvolvimento das telecomunicações (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31. Manutenção de ajudas (directas ou indirectas) à cerealic. e à ovinicultura, à bovinicultura	0	0	1	0	0	1	0	1	6	34	18	1	0	1	0	0	39	26	28	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	188
32. Redução de ajudas (directas ou indirectas) à cerealic. e à ovinicultura, à bovinicultura (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
33. Reformulação dos incentivos e ajudas aos agricultores de acordo com novos objectivos (p)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34. Diminuição da procura mundial de cortiça	0	0	4	0	0	13	0	2	10	0	3	3	0	15	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	58		
35. Evolução negativa da cotação do cobre	1	0	13	1	0	5	0	2	0	0	0	0	0	2	0																																			









## ***ANEXO II***

---



## A 2.1 – QUADRO VARIÁVEIS PRINCIPAIS / ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO

VARIÁVEIS PRINCIPAIS	ACTORES	ORGANIS- MO DE DESEN- VOLVIMEN- TO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL					JUNTAS DE FREGUESIA		CENTROS SOCIAIS E PAROQUIAIS	
			DEP. A	DEP. B	DEP. C	DEP. D*	DEP. E**	A	B	A	B
Descrédito das instituições públicas locais		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Participação e implicação da população local		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Elevada taxa de desemprego		X	X			X	X	X	X	X	X
Qualificação profissional desajustada às exigências actuais		X	X			X	X	X	X	X	X
Abandono precoce da formação escolar		X	X			X	X	X	X	X	X
Elevado consumo e tráfico de droga		X	X			X	X	X	X	X	X
Prática da prostituição		X	X			X	X	X	X	X	X
Política de alojamento - alojamento "provisório" versus "definitivo" fora da zona		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Política de realojamento - na mesma casa versus noutra casa na mesma zona		X	X	X		X		X	X	X	X
"Gentrification" (P)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Passagem das habitações a propriedade horizontal (P)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Participação por parte da população na preservação do ambiente local		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tipo de intervenção urbana no espaço construído (lote a lote; quarteirão; zona)		X	X	X				X	X	X	X
Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Política de valorização patrimonial da zona		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Política de circulação viária e estacionamento (condicionamentos ao trânsito de passagem, local, estacionamento, transportes públicos)		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Recuperação e criação de espaços públicos		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alterações no tipo de comércio (modernização) (P)		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Reutilização de espaços de armazenagem para outras actividades económicas		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Dinamização do sector turístico (P)		X	X	X		X	X	X	X	X	X

\* Não concedeu a entrevista

\*\* Não tem objectivos específicos para a zona em estudo

**A 2.1 – QUADRO VARIÁVEIS PRINCIPAIS / ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (CONT.)**

VARIÁVEIS PRINCIPAIS	ACTORES		GESTOR DE EVENTOS*	ASSOCIAÇÃO COMERCIAL	ORG. PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS *	ASSOCIAÇÃO INQUILINOS**	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**
	A	B							
Descrédito das instituições públicas locais	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Participação e implicação da pop.local	X	X	X	X	X	X	X		X
Elevada taxa de desemprego			X	X	X			X	X
Qualificação profissional desajustada às exigências actuais			X	X	X			X	X
Abandono precoce da formação escolar	X	X		X	X			X	X
Elevado consumo e tráfico de droga	X	X		X	X				X
Prática da prostituição	X	X							X
Política de alojamento - alojamento "provisório" versus "definitivo" fora da zona						X	X		X
Política de realojamento - na mesma casa versus noutra casa na mesma zona						X	X		X
"Gentrification" (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Passagem das habitações a propriedade horizontal (P)									
Participação por parte da população na preservação do ambiente local	X	X	X			X	X		X
Tipo de intervenção urbana no espaço construído (lote a lote; quarteirão; zona)						X	X		
Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)						X	X		
Política de valorização patrimonial da zona			X	X	X	X	X	X	
Política de circulação viária e estacionamento (condicionamentos ao trânsito de passagem, local, estacionamento, transportes públicos)			X	X	X	X	X	X	
Recuperação e criação de espaços públicos	X	X	X	X	X	X	X		
Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alter. no tipo de comércio (modern.) (P)			X	X	X	X	X	X	
Reutilização de espaços de armazenagem para outras actividades económicas			X	X	X	X	X	X	
Dinamização do sector turístico (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	

\* Não concedeu a entrevista

\*\* Não tem objectivos específicos para a zona em estudo

A 2.1 – QUADRO VARIÁVEIS PRINCIPAIS / ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (CONT.)

ACTORES	COO- PERATI- VA DE ENSI- NO	SEGU- RANÇA PÚBLI- CA**	IMOBILIÁRIAS		ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DE EMPREGO E FORMAÇÃO	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA SAÚDE	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DE DEFESA DO PATRIMÓNIO
			A**	B**					
VARIÁVEIS PRINCIPAIS									
Descrédito das instituições públicas locais	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Participação e implicação da população local	X	X			X	X	X	X	
Elevada taxa de desemprego	X				X	X		X	
Qualificação profissional desajustada às exigências actuais	X				X	X		X	
Abandono precoce da formação escolar	X				X	X		X	
Elevado consumo e tráfico de droga	X	X			X	X	X	X	
Prática da prostituição	X	X				X	X	X	
Política de alojamento - alojamento "provisório" versus "definitivo" <i>fora da zona</i>			X	X					
Política de realojamento - na mesma casa versus noutra casa <i>na mesma zona</i>			X	X					
"Gentrification" (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	
Passagem das habitações a prop. horizontal (P)			X	X					
Participação por parte da população na preservação do ambiente local	X		X	X	X			X	X
Tipo de intervenção urbana no espaço construído (lote a lote; quarteirão; zona)			X	X					X
Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)			X	X					X
Política de valorização patrimonial da zona	X		X	X	X	X			
Política de circulação viária e estacionamento (condicionamentos ao trânsito de passagem, local, estacionamento, transportes públicos)	X	X	X	X					X
Recuperação e criação de espaços públicos	X		X	X	X	X		X	X
Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes	X		X	X	X	X	X	X	X
Alterações no tipo de comércio (modern.) (P)			X	X		X			X
Reutilização de espaços de armazenagem para outras actividades económicas	X		X	X	X	X			X
Dinamização do sector turístico (P)	X	X	X	X	X	X			X

\*\* Não tem objectivos específicos para a zona em estudo

## **GUIÃO DE ENTREVISTA:**

### **APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E DOS OBJECTIVOS DA PESQUISA:**

#### **1. OBJECTIVOS DA INSTITUIÇÃO**

- 1.1. Quais os *objectivos* que a sua instituição tem para a zona ribeirinha do Porto (nomeadamente para as Freguesias A e B)?
- 1.2. *Objectivos* face a: variáveis principais.
- 1.3. Hierarquize os seus *objectivos* estratégicos.

#### **2. MEIOS DE ACÇÃO**

- 2.1. Que *meios* de acção dispõe para concretizar esses *objectivos*?

#### **3. OUTROS ACTORES**

- 3.1. De que *outros actores* depende a concretização dos seus *objectivos* e que *importância* lhes atribui?
- 3.2. Que *espera* deles?

#### **4. OBSTÁCULOS**

- 4.1. Que *obstáculos* pode encontrar para a concretização dos seus *objectivos*?

#### **5. INTERESSES E CONFLITOS**

- 5.1. Quais são os principais *interesses* e *conflitos* que se podem gerar em torno dos *objectivos* que pretende concretizar?

#### **6. OUTRAS QUESTÕES**

#### **7. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DO ENTREVISTADO**

- Nome da instituição.
- Cargo do entrevistado.
- Idade. Sexo. Habilitações literárias.

**Sinopse:**

Actor: Junta de Freguesia B

Entrevistado:

Nome:

Sexo:

Idade:

Habilitações Escolares:

Cargo:

Data:

Entrevistadores:

Variáveis Principais	Sinopses
Descrédito das instituições públicas locais	<p>Justifica a falta de actividade da Câmara em termos de reabilitação pelo fraco peso eleitoral e capacidade reivindicativa que a freguesia tem. "A freguesia em termos políticos não tinha e continua a não ter grande peso político (...) tem poucos recenseados". A degradação "é fruto de um abandono de há muitos anos (...) o problema não vem só desta Câmara".</p> <p>Defende a actividade da Câmara que "optou por trabalhar outras zonas da cidade".</p> <p>Na assembleia da J. F., "as únicas críticas que fazem à Junta é na reabilitação das casas, o que nos deixa muito satisfeitos porque cumprimos o nosso programa".</p> <p>"(...) mas se as obras forem iniciadas, basta uma ou duas, é a minha luta neste momento, tanto o a CM – Dep. B como o Organismo de Desenvolvimento Local têm que dar urgentemente um sinal de que estão aqui a intervir". (...) "É necessário dizer à população: - estamos aqui, vamos trabalhar aqui. Porque, efectivamente, projectos há muitos". (...) "As pessoas não compreendem". (...) Isto leva-me a um desgaste enorme para explicar que as coisas não podem ser bem assim (...) que olhem para o Porto- cidade e não Porto - freguesia".</p> <p>Aliou-se ao (...) por ser uma figura carismática na freguesia. A propósito do passeio dos idosos que frequentam o centro de dia "convidei o pároco da freguesia" (...).</p>
Participação e implicação da população	<p>O Centro de Dia, o Jardim de Infância e ATL têm uma grande afluência e participação por parte da população.</p> <p>Salienta o entusiasmo dos idosos utentes do Centro de Dia, na organização de actividades lúdicas.</p>
Qualificação profissional desajustada às exigências actuais	<p>A propósito dos cursos de formação, disse: "Nós somos parceiros do Centro Social na maior parte dos projectos que tem para ali. Acho que não nos compete muito intervir nessa área. Compete chamar para a freguesia a realização desses projectos. (...) com muito bons resultados."</p>

Variáveis Principais	Sinopses
Elevada taxa de desemprego	“Criámos um departamento a funcionar no Centro Social com pedidos de emprego nesta freguesia”. “(...) Já apresentei ao administrador do Organismo de Desenvolvimento Local (...) de a saber que tínhamos esse departamento a funcionar, que temos montes de pessoas da freguesia a pedir emprego nas várias áreas e que, logo que sejam iniciadas as recuperações, terá que prever, nos contratos, que o recrutamento de mão-de-obra seja preferencialmente destas freguesias”.
Abandono precoce da formação escolar	O acompanhamento e fornecimento de refeições a crianças em idade escolar “teve já reflexos este ano em termos de melhorias na escola, atestado nos relatórios de algumas professoras”. Os cursos de formação profissional “são dedicados a esses jovens” que abandonam precocemente a escola.
Elevado consumo e tráfico de drogas Prática da prostituição	Não tem objectivos específicos para estas duas variáveis: “Estas melhorias (de carácter geral), vão ter incidência na droga, nos furtos, na marginalidade que existe nesta freguesia.” (...) “dispomos de 2 ou 3 lugares apetecíveis para esses marginais e que acabam por ligar tudo à população desta freguesia. (...) Refiro-me à prostituição e comércio de drogas que se faz no Jardim da Cordoaria e na Praça de Lisboa e noutra praça, que não me recorda o nome, também próxima do Jardim da Cordoaria.” (...) “Temos prédios que são propícios a que haja consumo e tráfico de droga mas que os principais interventores nesse processo pouco ou nada têm a ver com a população da freguesia.”
Política de alojamento: provisório versus definitivo fora da zona	Não referiu.
Política de realojamento: na mesma casa versus noutra casa na mesma zona	“É muito difícil iniciar-se a recuperação de um prédio (...) estão habitados com uma sobrelotação excepcional, o que é muito difícil para desalojar aquelas pessoas, metê-las noutras casas para iniciar a recuperação.” “Não há outra hipótese.” Relata um caso de uma família que se recusa a sair da Freguesia. “ (...) ela disse que o marido não aceita sair da Freguesia. Vai haver problemas para o início desta recuperação, porque na Freguesia não há casas, o Organismo de Desenvolvimento Local terá que lhe arranjar uma casa na freguesia da Sé (...) e como ela, muitos...”. “Se houvesse um prédio devoluto para recuperar, só para alojar outros... só que não existe na freguesia. Existem uns prédios devolutos na zona de intervenção do Dep. B da Câmara Municipal, na Rua de Trás, mas também já há famílias que foram deslocadas de lá para o prédio que está recuperado na R.de S. Bento da Vitória e que já me estão a dizer que gostariam de voltar à mesma casa, que não se dão bem com aquela rua e que gostariam de voltar à Rua de Trás.”
Passagem das habitações a propriedade horizontal (P)	Não referiu.
Participação por parte da população na preservação do ambiente local	Não referiu.
Tipo de intervenção urbana no espaço construído (lote a lote; quarteirão; zona)	Não referiu.



Variáveis Principais	Sinopses
"Gentrification" (P)	<p>"É um ponto de honra. Enquanto houver famílias a viver em condições más, não entrará aqui ninguém, se entrar há aqui uma grande convulsão na freguesia. Eu já expliquei bem isto aos responsáveis: que não haja sequer a tentação de trazer famílias para aqui enquanto as de aqui não estiverem bem alojadas."</p> <p>Após esta situação, defende a ideia de a freguesia abrir-se a outros públicos em termos habitacionais. Refere que não será difícil transformar casas degradadas em apartamentos com excelentes vistas sobre o Douro e próximos do centro da cidade, apetecíveis a camadas de população com estatuto social diferente e com maior poder económico.</p>
Tipo de financiamento da recuperação (público; privado; RECRIA)	<p>"A grande actividade em termos de reabilitação desta freguesia advém do projecto RECRIA (...) Tenho uma relação de todas as obras. É rara a rua desta freguesia que não tenha projectos aprovados através do RECRIA. Temos mais de 20 casas com obras licenciadas através do RECRIA." (Nota: são fora da Zona Histórica, na baixa)</p>
Política de valorização patrimonial da zona	<p>Não referiu nenhum objectivo específico.</p>
Política de circulação viária e estacionamento (condicionamentos ao trânsito de passagem, local, estacionamento, transportes públicos)	<p>"A junta de freguesia tem dado alguns alertas. Se reparar, junto do Jardim da Cordoaria era um grande pandemónio. Hoje continua a ser um pandemónio mas bem mais pequeno. Grande parte daquele aglomerado de trânsito a determinadas horas devia-se à instalação de duas paragens de autocarro mal colocadas, e a sua deslocação para 10 ou 20 metros atrás veio desbloquear ali uma área enorme. Mas, em termos de cortar as ruas ao trânsito, é evidente que não temos influência, não temos competência e não podemos fazer quase nada. Estamos à espera da concretização de alguns projectos que estão na forja da Câmara (...) os túneis. Um deles prevê quase a afectação de grande parte da zona central desta freguesia a peões."</p>
Implantação de equipamentos sociais, culturais e desportivos com a reutilização de edifícios existentes	<p>"Ao nível de Junta, precisávamos da construção de um auditório para realizar as nossas actividades culturais, da juventude toda que se movimenta à nossa volta (...) gostaríamos de criar uma assembleia de freguesia digna (...) não temos espaços livres para criar uma biblioteca que era necessária (...) não podemos concorrer a projectos de formação que com espaços isso era possível."</p>
Alterações no tipo de comércio (modernização) (P)	<p>Refere a concorrência dos Centros Comerciais, que faz com que o pequeno comércio não resista ao primeiro impacto. A intervenção da junta "não é nenhuma. Não podemos fazer rigorosamente nada. (...) Mas vamos tentar que nos prédios novos, vamos fazer com que o rés-do-chão de todos os prédios, ou a maioria deles, seja afecto a algum tipo de equipamento social ou a comércio preferencialmente de pessoas da freguesia. Temos que aprender alguma coisa com o Organismo de Desenvolvimento Local, com o que foi feito na Sé a este nível".</p> <p>Refere a <i>Gentrification</i> como forma de revitalização do comércio. "Com a fixação da população, com a melhoria da habitação (...) a população vai-se diversificar (...) pode-se tornar a médio prazo num centro apetecível para habitar."</p>

Variáveis Principais	Sinopses
Recuperação e criação de espaços públicos	<p>A propósito da elevação da cidade a património mundial, referiu: “Esta denominação que foi atribuída ao património da Freguesia vai exigir, por si só, que se faça alguma coisa. Não podemos ter passeios como ainda temos, não podemos ter ruas como ainda temos, não podemos ter casas como ainda temos...”</p> <p>“Os espaços públicos que existem nesta freguesia já estão criados e não há hipóteses de criar mais porque não há um metro de terra disponível, o que era importante. (...) Os espaços públicos que nós temos resumem-se ao Jardim da Cordoaria (...) todos temos falhado grandemente. Uma das apostas do executivo era a animação daquele jardim. Temos lá um coreto, com uma flora histórica que não se pode mexer. Mas estávamos à espera que fosse reabilitado (...) sem umas casas de banho não resiste a coisa nenhuma. Depois tem de ser estudada a vedação daquele jardim (...) por forma a que o jardim seja visível do exterior e que não permita (...) que o jardim seja utilizado para outros fins, como para a prostituição (...) droga, assaltos. (...) Tentamos fazer lá as festas populares (...) mas vimo-nos obrigados já este ano a não efectuar lá as festas.”</p> <p>Em relação ao projecto proposto pela junta para a construção de um polidesportivo no Jardim da Cordoaria, refere que foi reprovado pelo Organismo Público de Defesa do Património: “Isto tem a ver com os que mandam e os que estão no Organismo Público de Defesa do Património.” (...) “Isto ia movimentar não só os miúdos (das colectividades, que iriam praticar desporto) mas também os pais (que frequentariam o jardim).”</p> <p>“Em frente à Cadeia da Relação queria-se colocar uma estátua do Camilo Castelo Branco e não foi aprovado.”</p>
Reutilização de espaços de armazenagem para outras actividades económicas	Não referiu objectivos específicos.
Dinamização do sector turístico (P)	<p>“Existem já, todos os sábados, visitas guiadas à Freguesia, a todos os monumentos. Nesta primeira fase só se está a chamar a atenção das pessoas para o património que existe (...) na freguesia.”</p> <p>Não tem nenhum objectivo específico nesta área.</p>

Objectivos: “As grandes linhas de orientação foram (...) uma *intervenção forte a nível social* (...) e depois com *incidência da reabilitação urbana*, embora não seja uma área da competência da junta. (...) Fazer ver a realidade a entidades como a Câmara, o Dep. B da Câmara, o Organismo de Desenvolvimento Local. Ao nível social, (...) o *grande acompanhamento ao nível da infância*, desde os 2 meses até ao fim da escolaridade, através da *manutenção de (uma creche) um jardim de infância e de um ATL* que estão a funcionar completamente dependentes da junta de freguesia.” Fazem igualmente o *acompanhamento ao nível alimentar das crianças em idade escolar*, através do fornecimento de refeições numa cantina da junta de freguesia.

“Ao nível da juventude (...) a nossa intervenção é mais débil, mas ela é exercida através das colectividades. Temos duas ou três colectividades que são apoiadas pela junta.” Estas actividades são de âmbito desportivo, sendo as colectividade apoiadas a Colectividade A e a Associação Desportiva e Recreativa A. “Sem as pessoas quase se aperceberem temos uma intervenção bastante forte, programada e cuidada. Neste momento temos 4 ou 5 professores de educação física, (...) que vão às escolas (...) tudo suportado por nós.”

Ao nível da terceira idade, “temos a funcionar um centro de dia muito bem equipado, uma boa esplanada para Vila Nova de Gaia e um bom espaço interior”. Fazem passeios, festas de anos e festejam os santos populares, e outras actividades de ocupação de tempos livres (teatro, música). Está programado um concurso de culinária e curso de teatro.

Introduziram o *Rendimento Mínimo Garantido* durante a semana nas instalações do centro de dia na freguesia, resolvendo muitos problemas.

Têm dois postos de enfermagem abertos todos os dias da semana (um para as crianças e outro para a população em geral), a ser enriquecido pela contratação de um médico no próximo ano.

Estabeleceram um protocolo com o Instituto Superior de Biomédicas Abel Salazar para a elaboração de um inquérito porta-a-porta de diagnóstico das condições de saúde da freguesia e caracterização geral da população.

Subsidia a comissão de festas do Sr. da Boa Fortuna, comissão de pais dos infantários da freguesia e outras actividades (festa de Natal do infantário).

Criou a bandeira da freguesia para que a população tenha um símbolo. “Se distribuísse uma bandeira a cada casa, a maior parte das pessoas punha essa bandeira nas janelas.” Isso é uma das minhas grandes falhas. Não fui capaz ao longo deste tempo de fazer este sentimento a quem entender tem o poder hoje.

Quanto à degradação da habitação, que considerou ser o maior problema da freguesia, pressiona a Câmara para a execução de obras e o Organismo de Desenvolvimento Local para a compra de habitações para reabilitação.

Parceiros: Centro Social e Paroquial B (o maior aliado) “estas duas instituições (Junta e Centro Social) conseguem abarcar, se não a totalidade, quase a totalidade das pessoas, dos carentes, principalmente ao nível da infância”.

O elevado número de acções sociais que se desenvolvem na freguesia devem-se “à boa vivência que existe e aos protocolos que foram sendo celebrados ao longo destes 4 anos, em que partimos do 0 para o Bom (...) pela junta e pela instituição de solidariedade social que se chama Centro Social e Paroquial B, nomeadamente com o seu responsável”.

Câmara Municipal apoia a contratação dos professores de educação física.

Organismo de Desenvolvimento Local – na reabilitação das casas.

Falta de parceria com a Instituição Particular de Solidariedade Social da freguesia.

Outras Questões: Requer mais competências e verbas para reconstruir arruamentos; deseja libertar-se do pagamento dos vencimentos das funcionárias dos equipamentos da Junta e transferi-los para o Organismo Público de Acção Social; Vencimento compatível para meio tempo ou tempo inteiro do presidente da junta.

Obstáculos: Falta de competências e verbas para decidir sobre a maioria dos problemas que afectam a freguesia.

Morosidade da reconstrução das habitações degradadas.

Critica severamente a falta de actuação da Instituição Particular de Solidariedade Social, com sede na freguesia. “Efectivamente não fazem rigorosamente nada pela freguesia onde estão. (...) São donos de montes de imóveis (...) e efectivamente não resolvem o problema da freguesia em conjugação com a sua junta. (...) Onde esses senhores estiverem vão ter que ouvir críticas acérrimas da minha parte (...) têm a mesma obrigação ou mais do que a própria junta. Porque estão aqui, têm mais recursos e também têm fins de solidariedade social. Não se podem virar só para aquelas obras que lhes dão imagens televisivas e artigos nos jornais, têm que se virar também para as pequenas obras. (...) No próximo conselho geral do Organismo de Desenvolvimento Local (...) vou questionar essa gente.”

Exagerada concorrência entre as instituições locais. A Junta tenta ser compatível com as actividades do Centro Social e Paroquial B (por exemplo, abrem o centro de dia aos fins-de-semana, enquanto o Centro Social e Paroquial B abre durante a semana; não abriram uma biblioteca porque o Centro ia abrir uma).

**A 2.2 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**

ACTORES	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	CÂMARA MUNICIPAL		JUNTAS DE FREGUESIA	
			DEPARTAMENTO A	DEPARTAMENTO B	A	B
ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Alargar a disciplina de intervenção social existente às freguesias de Miragaia e Vitória;</li> <li>* Necessidade de trabalhar com a população - integração da população económica e socialmente;</li> <li>* Revitalização do centro histórico → implica uma diversificação social da zona;</li> <li>* Parceria público/privado na reabilitação urbana;</li> <li>* Fortalecer as ligações às instituições locais;</li> <li>* Abertura ao mercado privado;</li> <li>* Promover a “apropriação” da casa por parte da população → implica, preferencialmente, vender as casas aos próprios;</li> <li>* Promover projectos “âncora”, “paradigma de uma nova forma de intervenção”.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atribuição do Rendimento Mínimo Garantido;</li> <li>* Humanos - diversificados ao nível de técnicos;</li> <li>* Instalações para formação e centros de atendimento;</li> <li>* Capacidade de presença no mercado imobiliário nas mesmas circunstâncias das empresas privadas;</li> <li>* Flexibilidade na promoção e gestão de obras/projectos.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* A ausência de identificação/apropriação, de uma parte substancial da população, face ao projecto de reabilitação social e urbana;</li> <li>* Falta de técnicos com qualificação adequada nas instituições locais;</li> <li>* Fraca mobilidade por parte da população;</li> <li>* Recursos financeiros insuficientes para a intervenção necessária.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento;</li> <li>* Menor rigidez e maior flexibilidade.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Preenche uma lacuna da Câmara Municipal na zona histórica: “a intervenção social”.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Complementa a reabilitação com a componente social da mesma;</li> <li>* Capacidade de intervenção urbana sem os constrangimentos jurídico/ legais de um organismo público.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção a nível urbanístico, tendo em conta a parceria existente.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.</li> </ul>

ACTORES	CENTROS SOCIAIS E PAROQUIAIS		ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B	ASSOC. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO DA CULTURA	ORG. PÚBLICO NA ÁREA DO EMPREGO E FORMAÇÃO	ORG. PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL	INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
	A	B						
ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Disponibiliza meios para a sua actuação.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Disponibiliza meios para a sua actuação.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio à concretização das suas actividades;</li> <li>* Cedência de edifício à Associação Desportiva e Recreativa A.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dinamização social da zona histórica.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio financeiro na concretização de projectos de formação profissional.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Verbas do Rendimento Mínimo Garantido.</li> <li>* Projecto URBE</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Actuação mais concentrada e não tão dispersa.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento do OGE.</li> </ul>

A 2.3 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO A

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO A	ORGANISMO DE DESENVOLVI- MENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL		JUNTAS DE FREGUESIA	
				DEPARTAMENTO B	DEPARTAMENTO C	A	B
C Â M A R A  M U N I C I P A L	D E P A R T A M E N T O  A	<b>OBJECTIVOS:</b> * Criação de infra-estruturas básicas como forma de atracção do investimento privado à reabilitação; * Revitalização do comércio/modernização; * Articulação da zona histórica com o resto da cidade; * Incentivo ao investimento privado; * Defesa da vocação turística da zona histórica como património cultural da humanidade.  <b>MEIOS:</b> * Poder de decisão sobre a zona histórica.	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * É o órgão autárquico responsável pela zona histórica – financeiro.  <b>EXPECTATIVA:</b> * Reabilitação Social; * Maior actuação nas duas freguesias.	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * Decisional e financeiramente (dependência total).	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * Articulação das intervenções na zona histórica e a cidade.	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.

ACTORES		ASSOCIAÇÃO COMERCIAL	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	INICIATIVA PRIVADA
C Â M A R A  M U N I C I P A L	D E P A R T A M E N T O  A	<b>EXPECTATIVA:</b> * Dinamização cultural; * Revitalização da linha de caminho-de-ferro da Alfândega para fins turísticos.	<b>EXPECTATIVA:</b> * Desenvolvimento turístico da zona.	<b>MEIOS DE ACÇÃO:</b> * Diálogo e apoio a acções concretas.  <b>EXPECTATIVA:</b> * Concretize acções na zona histórica.	<b>EXPECTATIVA:</b> * Revitalização do tecido comercial.	<b>EXPECTATIVA:</b> * Participação na resolução do problema da habitação.	<b>EXPECTATIVA:</b> * Investimento na reabilitação urbana com respeito pelos valores sociais e patrimoniais e históricos da zona.

A 2.4 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO B

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO B	ORGANISMO DE DESENVOLVI- MENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL		JUNTAS DE FREGUESIA	
				DEPARTAMENTO A	DEPARTAMENTO C	A	B
C Â M A R A  M U N I C I P A L	D E P A R T A M E N T O  B	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reabilitar o Centro Histórico através da intervenção no espaço público, edifícios, quarteirões, zonas verdes, nos equipamentos, etc. ...</li> <li>* Promover a recuperação da habitação;</li> <li>* Recuperação de edifícios devolutos (alfândega, armazéns, etc. ...) e espaços públicos subaproveitados (ex.: Horto das Virtudes).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder de decisão sobre a intervenção no edificado na zona histórica;</li> <li>* Representante local da Câmara Municipal;</li> <li>* Meios humanos - técnicos;</li> <li>* Possibilidade de recorrer a expropriações.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Excessiva municipalização dos edifícios, das propriedades e dos quarteirões;</li> <li>* Fracos recursos da população → não investimento por parte do sector privado pois, seja ao nível do sector privado, seja ao nível das vendas, não têm sucesso;</li> <li>* Recursos financeiros insuficientes para a intervenção necessária;</li> <li>* Dificuldades operacionais;</li> <li>* Sobreocupação dos fogos;</li> <li>* Fecho das Universidades na Vitória → quebra de casas alugadas a universitários → quebra na vitalidade económica das pessoas;</li> <li>* RECRIA não soluciona – tendo em conta o elevado estado de degradação das habitações, financiamento do RECRIA é escasso;</li> <li>* Falta de estacionamento na zona histórica - é um entrave à revitalização na zona, nomeadamente ao nível do comércio local.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Complementa a reabilitação com a componente do edificado;</li> <li>* Poderes de actuação legais de intervenção na zona (poder de expropriação).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção ao nível social;</li> <li>* Articulação com as equipas da Câmara Municipal – Depart. B;</li> <li>* Cedência de habitações para realojamentos.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos e apoio político.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Articulação das intervenções na zona histórica e a cidade.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acções que revertem a favor das populações das respectivas freguesias.</li> </ul>

ACTORES		ASSOCIAÇÃO COMERCIAL	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL
C. M.	DEPARTAMENTO B	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Tutela a gestão urbana da zona.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Diálogo e apoio a acções concretas.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Projecto URBE.</li> </ul>

A 2.5 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO C

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO C	CÂMARA MUNICIPAL		ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA
			DEPARTAMENTO A	DEPARTAMENTO B	
C Â M A R A	D E P A R T A M E N T O C	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Iniciativas prioritárias ligadas à zona ribeirinha;</li> <li>* Criar uma zona de estadia na cidade;</li> <li>* Cais de embarque - Marina;</li> <li>* Despoluição do Douro;</li> <li>* "Programa Douro" - revitalização da frente ribeirinha;</li> <li>* Programa de qualificação do ambiente urbano e retorno ao centro.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Plano Director Municipal;</li> <li>* Possibilidade de articulação dos projectos centro histórico/cidade.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ausência de maior poder de decisão na definição de prioridades e orientação de execução dos projectos.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Articulação das intervenções na zona histórica e a cidade.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Articulação das intervenções na zona histórica e a cidade.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Investimento no espaço público (recuperação das praças, ruas, melhorar o estacionamento).</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dinamize actividades que atraiam público tais como: restaurantes, livrarias, cais de recreio, etc. ...</li> </ul>
			M U N I C I P A L		



A 2.6 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA JUNTA DE FREGUESIA A

ACTORES ACTORES	JUNTA DE FREGUESIA A	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA E RECREATIVA B	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA SAÚDE
<p style="text-align: center;">J U N T A  D E  F R E G U E S I A  A</p>	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recuperação de habitações degradadas e realojamento das famílias;</li> <li>* Ocupação de tempos livres e acompanhamento escolar dos jovens;</li> <li>* Apoio à terceira idade;</li> <li>* Abertura de uma Unidade de Saúde em Miragaia de Baixo;</li> <li>* Equipamentos desportivos;</li> <li>* Dinamizar o turismo patrimonial da freguesia.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Informação e Apoio:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* Levantamento de situações e encaminhamento para os respectivos pelouros (Câmara Municipal, Organismo de Desenvolvimento Local, RECREIA, etc. ...)</li> </ul> </li> <li>* Sensibilização do Poder para a resolução de problemas graves.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Meios materiais e humanos escassos para resolução dos problemas com alguma rapidez;</li> <li>* Morosidade da reabilitação;</li> <li>* Problema de sobreocupação das habitações → edifícios quando reabilitados não comportam as pessoas que alojavam inicialmente.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder de pressão.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Actuação ao nível do abandono escolar precoce.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Criação de protocolos para criar bolsas de emprego.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio à concretização das suas actividades.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Instalação de uma Unidade de Saúde na parte baixa de Miragaia.</li> </ul>

**A 2.7 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA JUNTA DE FREGUESIA B**

ACTORES ACTORES	JUNTA DE FREGUESIA B	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL - DEPARTAMENTO B	CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL B	ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA E RECREATIVA A	INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
J U N T A  D E  F R E G U E S I A  B	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção ao nível social:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio a crianças até ao fim da escolaridade;</li> <li>* Apoio à juventude ao nível do desporto (através das colectividades);</li> <li>* Apoio à terceira idade (Centro de Dia);</li> <li>* Apoio a actividades de ocupação de tempos livres (Santos Populares, teatro, música...);</li> </ul> </li> <li>* Intervenção na Reabilitação Urbana (apesar de não ser da competência da Junta...).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pressão sobre outras instituições Câmara Municipal, Câmara Municipal – Depart. B, Organismo de Desenvolvimento Local).</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de competências e verbas para pequenas obras de beneficiação;</li> <li>* Falta de competências para decidir sobre a maioria dos problemas que afectam a freguesia → Falta de poder de decisão;</li> <li>* Morosidade na reconstrução das habitações degradadas;</li> <li>* Sobrelotação/sobreocupação das habitações → problemas no realojamento → dificuldades na recuperação das habitações;</li> <li>* Carência de instalações para actividades da Junta → para criar uma biblioteca e poder concorrer a projectos de formação;</li> <li>* Falta de recursos financeiros para a gestão dos equipamentos da sua responsabilidade.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder de pressão.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Compra de habitações para reabilitação/ realojamento;</li> <li>* Um sinal de que estão a intervir na freguesia.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Executar obras de reabilitação;</li> <li>* Um sinal de que estão a intervir na freguesia.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Cooperação na protecção da infância e dos carenciados;</li> <li>* Cooperação ao nível da acção social.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio à concretização das suas actividades.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior actuação ao nível da reabilitação urbana.</li> </ul>

A2.8 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL A

ACTORES ACTORES	CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL A	JUNTA DE FREGUESIA A	ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA E RECREATIVA B	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL A	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acompanhamento social da população carenciada.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possuem Creche, Actividades de Tempos Livres, Centro de Dia para idosos, mini-lar;</li> <li>* Salão para espectáculos.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de meios humanos e financeiros para melhorarem o serviço que prestam;</li> <li>* Falta de instalações.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - apoio à concretização das suas actividades.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - apoio à concretização das suas actividades.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Melhor tratamento das IPSS (preenchem o vazio da sua actuação...);</li> <li>* Mais lares para idosos.</li> </ul>

**A 2.9 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL B**

ACTORES ACTORES	CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL B	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	JUNTA DE FREGUESIA B
<p style="text-align: center;">C E N T R O  S O C I A L  P A R O Q U I A L  B</p>	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reabilitar socialmente a freguesia de Vitória;</li> <li>* Projecto de criação de mini-empresas.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possuem Actividades de Tempos Livres;</li> <li>* Cursos de formação de requalificação profissional;</li> <li>* Integrados no Projecto Vida;</li> <li>* Coordenação de uma rede europeia de Combate à Pobreza.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dificuldades em dialogar com o Organismo de Desenvolvimento Local e com a Câmara Municipal;</li> <li>* Falta de espaços lúdicos, desportivos e culturais;</li> <li>* Falta de uma residência para idosos.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior diálogo com a população;</li> <li>* Outra política de reabilitação (opõem-se à política em curso - "não tem sido feita em função do desenvolvimento local");</li> <li>* Cursos de formação profissional com saídas profissionais.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Desenvolver a reabilitação camarária em Vitória;</li> <li>* Outra política de reabilitação (opõem-se à política em curso - "não tem sido feita em função do desenvolvimento local");</li> <li>* A comercialização de habitações camarárias a preços acessíveis.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - apoio à concretização das suas actividades.</li> </ul>

## A 2.10 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DAS ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B

ACTORES	ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS - A e B	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO
A S S O C.  D E S P O R T I V A S  R E C R E A T I V A S  A e B	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Desenvolvimento de actividade desportiva e recreativa;</li> <li>* Desenvolver trabalho junto das crianças das escolas (faltam estruturas).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possuem equipa de futebol (Associação Desportiva e Recreativa A);</li> <li>* Autocarro para transporte de interessados na prática do desporto ou outros fins (Associação Desportiva e Recreativa A).</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de infra-estruturas e espaço para prática de desporto;</li> <li>* Falta de técnicos de animação cultural, pedagógica, formação e gestão financeira e logística das colectividades;</li> <li>* Falta de informação para realização de actividades;</li> <li>* Desenfitecimento da população enfraquece o associativismo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - fazem parte da comissão de acompanhamento.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Promover a coordenação das actividades das colectividades do Centro Histórico (Associação Desportiva e Recreativa A);</li> <li>* Organismo de Desenvolvimento Local chegue à população através das Associações.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Construção de um ringue desportivo no Jardim da Cordoaria (Associação Desportiva e Recreativa A);</li> <li>* Recuperação de casas degradadas pertencentes à Câmara Municipal (S. Pedro de Miragaia)</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Disponibilização de instalações desportivas existentes nos equipamentos escolares.</li> </ul>

**A 2.11 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E DO ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA**

ACTORES	ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL DEPART. A	CÂMARA MUNICIPAL	JUNTA DE FREGUESIA A	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - ÁREA DA CULTURA
<p style="text-align: center;">A S S O C.  C O M E R C I A L  E  O R G.  P Ú B.  Á R E A  C U L T U R A</p>	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Projecto de reactivação da linha de caminho-de-ferro da Alfândega para circuitos turísticos (Assoc. Comercial);</li> <li>* Turismo de alto nível (Assoc. Comercial);</li> <li>* Dinamizar culturalmente o edifício da Alfândega (Organismo Público na Área da Cultura);</li> <li>* Recuperar espaços disponíveis no edifício da Alfândega para actividades culturais (Organismo Público na Área da Cultura).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dispõem de "massa crítica para ajudar a pensar" (Assoc. Comercial);</li> <li>* Representantes do tecido económico tradicional (Assoc. Comercial);</li> <li>* Instalações (Organismo Público na Área da Cultura).</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de segurança/ limpeza/ muita degradação afasta potenciais moradores/ potencial turismo e investimento privado do centro histórico;</li> <li>* Falta de massa crítica de forma a modernizar o comércio;</li> <li>* Falta de técnicos de qualificação intermédia (Organismo Público na Área da Cultura).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - diálogo e colaboração.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Melhoria do "ambiente" social.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - diálogo e colaboração.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Transferência do projecto da Marina para a margem esquerda do Douro / defesa de um pequeno cais de desembarque na margem direita (Junto à Alfândega);</li> <li>* Melhoria do "ambiente" urbano e social.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - promoção de visitas de estudo e recreativas (Organismo Público na Área da Cultura).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Protocolos de visitas gratuitas para grupos desta instituição.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração estreita.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção ao nível da dinamização económica da zona.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento do Orçamento Geral do Estado (Organismo Público na Área da Cultura).</li> </ul>

## A 2.12 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL

ACTORES	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO B	CÂMARA MUNICIPAL
A S S O C I A Ç Ã O  E M P R E S A R I A L	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Promover o comércio e negócios em geral na zona histórica;</li> <li>* Apoio empresarial na criação e instalação de empresas;</li> <li>* Mostrar as potencialidades do Centro Histórico;</li> <li>* Captar o apoio por parte da população;</li> <li>* Reenquadrar a população;</li> <li>* Criação de serviços a particulares;</li> <li>* Instalação de novos negócios → pequeno comércio, comércio artesanal → Centro de Incubação de Empresas;</li> <li>* Empresas próprias para mulheres → iniciativas para mulheres;</li> <li>* Apoio ao comércio instalado - comércio desactualizado - de forma a modernizar-se.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo, persuasão e dinamismo na promoção das actividades económicas.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pouca abertura a novas iniciativas, à inovação;</li> <li>* Habitação degradada.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração num projecto de revitalização do Centro Histórico;</li> <li>* Não deixe desvirtuar as características originais do Centro Histórico.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Não deixe desvirtuar as características originais do Centro Histórico.</li> </ul>

**A 2.13 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA COOPERATIVA DE ENSINO**

ACTORES	COOPERATIVA DE ENSINO	CÂMARA MUNICIPAL	JUNTAS DE FREGUESIA		ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
			A	B	
C O O P E R A T I V A  D E  E N S I N O	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Implementar, dinamizar e valorizar a acção cultural;</li> <li>* Manutenção da Escola no Centro Histórico;</li> <li>* Pode participar na reabilitação social.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos físicos - instalações (oficinas/ateliers);</li> <li>* Escola Profissional;</li> <li>* Instalações para exposições;</li> <li>* Elevada capacidade técnica.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos financeiros parcos (não têm meios para restaurar o edifício onde estão instalados);</li> <li>* Pobreza cultural da população;</li> <li>* Falta de espaço na Escola Superior Arquitectura do Porto (ESAP) para fazer face à necessidade de expansão;</li> <li>* Falta de apoios por parte das instituições responsáveis.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Diálogo e colaboração;</li> <li>* Colaboração para a concretização de determinados acontecimentos;</li> <li>* "Pagar a cultura";</li> <li>* Colaboração na recuperação do Horto das Virtudes.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria - Apoio e colaboração em iniciativas culturais.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Diálogo e colaboração;</li> <li>* Colaboração para a concretização de determinados acontecimentos.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Diálogo e colaboração;</li> <li>* Colaboração para a concretização de determinados acontecimentos.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* "Pagar a cultura".</li> </ul>



## A 2.14 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO

ACTORES	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO		CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA
		DEPARTAMENTO B	DEPARTAMENTO C		
O R G.  P Ú B L.  D E F E S A  P A T R I M Ó N I O	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Classificação e gestão dos bens arquitectónicos e arqueológicos;</li> <li>* Intervenção directa na recuperação de monumentos e na subsidição a particulares que possuam edifícios protegidos, de recuperação prioritária;</li> <li>* Conservação/reabilitação/valorização.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Jurídicos e legais, para aprovar ou reprovar projectos de construção e ou alteração de imóveis.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dificuldade em atribuir adequadamente um espaço a uma função;</li> <li>* Custos elevados e dificuldades técnicas na reconstrução do património;</li> <li>* Escassez de meios humanos;</li> <li>* Falta de articulação dos vários organismos da Câmara na recuperação do Centro Histórico - "(...) Câmara funciona a diversos tempos".</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder de decisão sobre intervenção no património classificado.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Necessidade de uma gestão estratégica e coordenada com outras entidades.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder de decisão sobre intervenção no património classificado.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior coordenação nas acções estruturais.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento;</li> <li>* Gestão do serviço cultural.</li> </ul>

**A 2.15 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DOS ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/EMPREGO E FORMAÇÃO**

ACTORES	ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO / EMPREGO E FORMAÇÃO	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL B	ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL
<p style="text-align: center;">O R G.  P Ú B L.  E D U C A Ç ÃO  E M P R E G O  F O R M A Ç ÃO</p>	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção ao nível do emprego e formação profissional (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Viragem para o exterior e abertura a soluções propostas pelas instituições locais (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Instalação de equipamentos (Escola C+S de Miragaia) (Organismo Público na Área da Educação);</li> <li>* Participação em acções no âmbito da educação (Organismo Público na Área da Educação);</li> <li>* Coordenar os diferentes níveis de ensino e diferentes estabelecimentos de formação escolar e profissional (Organismo Público na Área da Educação).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Disponibilidade financeira (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Informação e apoio técnico (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Centros de Formação e postos de atendimento (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Mediador entre Ministério da Educação e o parque escolar (Organismo Público na Área da Educação);</li> <li>* Capacidade de certificar cursos de ensino e profissionais (Organismo Público na Área da Educação).</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ausência de projectos de formação adequados às necessidades da população (Organismo Público na Área do Emprego e Formação);</li> <li>* Ausência de Escolas Profissionais (Organismo Público na Área da Educação).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Aprovação dos projectos de formação profissional (Org. Público Área Emprego e Formação).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Parceria nos cursos de formação profissional (Org. Público Área Emprego e Formação).</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Conservação do parque escolar (1º Ciclo) (Org. Público Área da Educação).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Aprovação dos projectos de formação profissional (Org. Público na Área Emprego e Formação).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Cedência de instalações desportivas de equipamentos escolares existentes (Org. Público na Área da Educação).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Aprovação dos projectos de formação profissional (Org. Público Área Emprego e Formação).</li> </ul>

A 2.16 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL

ACTORES	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL	JUNTAS DE FREGUESIA		CENTRO SOCIAL E PAROQUIAL	
			DEPARTAMENTO B	A	B	A	B
O R G A N I S M O  P Ú B L I C O  Á R E A  A C Ç Ã O  S O C I A L	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atendimento à população;</li> <li>* Apoio à infância;</li> <li>* Rendimento Mínimo Garantido.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio e tutela às Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS);</li> <li>* Apoio técnico;</li> <li>* Coordenação do Rendimento Mínimo Garantido.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Contratos precários;</li> <li>* Carência de técnicos de serviço social;</li> <li>* Processo muito burocrático do Rendimento Mínimo Garantido.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento do Rendimento Mínimo Garantido;</li> <li>* Projecto URBE.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Cursos de Formação Profissional.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Projecto URBE.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Subsídios à Terceira Idade e Infância.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Subsídios à Terceira Idade e Infância.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoia e tutela as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atendimento integrado.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoia e tutela as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atendimento integrado.</li> </ul>

A 2.17 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DE ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA SAÚDE

ACTORES	ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA SAÚDE	ORGANISMO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	JUNTAS DE FREGUESIA		ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - ORGANISMO NA ÁREA DA SAÚDE
			A	B	
O R G.  P Ú B L I C O  Á R E A  S A Ú D E	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Atendimento à população e salvaguarda da saúde pública ao nível da intervenção;</li> <li>* Colaboração em projectos - acções de formação e acompanhamento;</li> <li>* Intervenção na defesa da saúde pública.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pessoal qualificado (medicina curativa);</li> <li>* Disponibilidade para formação (medicina preventiva);</li> <li>* Apoio e encaminhamento de doentes.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de meios humanos para se dedicarem à medicina preventiva;</li> <li>* Falta de educação para a saúde da população;</li> <li>* Falta de profissionais com competência adequada.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Actuação ao nível de formação de saúde pública.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Equipamentos de saúde.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Equipamentos de saúde.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos financeiros</li> </ul>

**A 2.18 – MAD-MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS ENTRE ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (RELAÇÕES DE FORÇA DIRECTAS)**

ACTORES		ORGANIS- MO DESEN- VOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL			JUNTAS DE FREGUESIA		CENTRO PAROQUIAL E SOCIAL		ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B
			DEP. A	DEP. B	DEP. C	A	B	A	B	
ORGANISMO DESENV. LOCAL			1	1	0	2	2	1	1	2
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	2		3	1	2	2	0	0	0
	DEP. B	2	0		1	2	2	0	0	0
	DEP. C	0	1	1		0	0	0	0	0
JUNTAS FREGUESIA	A	1	0	0	0		0	2	0	2
	B	1	0	0	0	0		0	1	2
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	0	0	0	0	1	0		0	1
	B	0	0	0	0	0	1	0		0
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		1	0	0	0	0	0	0	0	
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		1	1	0	0	1	0	0	0	0
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	0	0	0	0	0	0	0
COOPERATIVA DE ENSINO		0	0	0	0	1	0	0	0	0
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		0	0	2	2	0	0	0	0	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		2	0	0	0	0	0	0	2	1
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		2	0	0	0	2	2	2	2	0
<b>DEPENDÊNCIA DIRECTA</b>		<b>12</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

**A 2.18 – MAD-MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS ENTRE ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (RELAÇÕES DE FORÇA DIRECTAS) (CONT.)**

<b>ACTORES</b>		ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	COOPERATIVA DE ENSINO	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO	ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE	<b>INFLUÊNCIA DIRECTA</b>
<b>ACTORES</b>								
ORGANISMO DESENV. LOCAL		0	0	0	0	0	0	<b>10</b>
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	0	1	0	0	0	0	<b>11</b>
	DEP. B	1	1	0	0	0	0	<b>9</b>
	DEP. C	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
JUNTAS FREGUESIA	A	1	0	0	0	0	0	<b>6</b>
	B	0	0	0	0	0	0	<b>4</b>
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
	B	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA			2	0	0	0	0	<b>5</b>
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0		0	0	0	0	<b>0</b>
COOPERATIVA DE ENSINO		0	0		0	0	0	<b>1</b>
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		0	0	0		0	0	<b>4</b>
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		0	1	0	0		0	<b>6</b>
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		0	0	0	0	0		<b>10</b>
<b>DEPENDÊNCIA DIRECTA</b>		<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

**A 2.19 – MADI - MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS E INDIRECTOS ENTRE ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO**

ACTORES		ORGANISMO DESENVOLVIMENTO LOCAL	CÂMARA MUNICIPAL			JUNTAS DE FREGUESIA		CENTRO PAROQUIAL E SOCIAL		ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B
			DEP. A	DEP. B	DEP. C	A	B	A	B	
ORGANISMO DESENV. LOCAL		5	1	2	2	5	5	3	2	7
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	6	2	5	2	6	6	3	2	6
	DEP. B	5	3	2	1	5	4	3	2	6
	DEP. C	2	1	2	2	2	2	0	0	0
JUNTAS FREGUESIA	A	3	2	1	0	3	1	3	1	4
	B	2	1	1	0	1	2	1	2	3
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	2	0	0	0	1	0	1	0	2
	B	1	0	0	0	0	1	0	1	1
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		1	1	1	0	1	1	1	1	1
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		3	2	2	1	3	2	2	1	2
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	0	0	0	0	0	0	0
COOPERATIVA DE ENSINO		1	0	0	0	1	0	1	0	1
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		2	1	3	3	2	2	0	0	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		3	1	1	0	2	3	1	3	3
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		4	1	1	0	5	5	5	4	7
<b>DEPENDÊNCIA LÍQUIDA DIRECTA E INDIRECTA <math>\sum_{K \neq j} (MADI)_{Kj}</math></b>		<b>35</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>42</b>

**A 2.19 – MADI - MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS E INDIRECTOS ENTRE ACTORES DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (CONT.)**

ACTORES		ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	COOPERATIVA DE ENSINO	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO	ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE	INFLUÊNCIA LÍQUIDA DIRECTA E INDIRECTA $\sum_{K \neq i} (MADI)_{ik}$
		ACTORES						
ORGANISMO DESENV. LOCAL		2	2	0	0	0	0	31
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	2	2	0	0	0	0	40
	DEP. B	2	2	0	0	0	0	33
	DEP. C	1	2	0	0	0	0	12
JUNTAS FREGUESIA	A	1	1	0	0	0	0	17
	B	0	0	0	0	0	0	11
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	1	0	0	0	0	0	6
	B	0	0	0	0	0	0	3
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		0	0	0	0	0	0	7
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		1	3	0	0	0	0	21
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	0	0	0	0	0
COOPERATIVA DE ENSINO		1	0	0	0	0	0	5
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		1	1	0	0	0	0	15
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		0	1	0	0	0	0	18
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		1	0	0	0	0	0	33
<b>DEPENDÊNCIA LÍQUIDA DIRECTA E INDIRECTA <math>\sum_{K \neq j} (MADI)_{Kj}</math></b>		12	14	0	0	0	0	252



**A 2.20 – 1 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (POSIÇÕES SIMPLES)**

OBJECTIVOS		Criar Confiança nas Instituições Públicas locais	Identificação/apropriação face ao projecto	Articulação da intervenção zona projectos envolventes	Diversificação do tecido social da zona	Melhoria da acessibilidade/mobilidade	Reabilitação urbana e recuperação da habitação degradada (Parceria Pub/Priv)	Implantação equipam. sociais, culturais e desportivos (Parceria Pub/Priv)	Modernização das actividades comerciais	Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural	Criação actividades vocacionadas para a inovação /ind. artesanais	Criação de emprego local/ atracção de emprego	Recuperação de espaços públicos, edifícios degradados pot. estruturantes	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES  Σ <sub>i</sub>	Σ+	Σ-
ORGANISMO DESENV. LOCAL		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	12	0
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	0
	DEP. B	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	12	0
	DEP. C	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	7	7	0
JUNTAS FREGUESIA	A	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	11	0
	B	1	0	0	-1	1	1	1	1	0	0	1	0	7	6	-1
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	0	0	0	-1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	-1
	B	-1	0	0	-1	0	-1	1	1	1	1	1	0	8	5	-3
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		1	0	0	-1	0	1	1	0	-1	0	0	0	5	3	-2
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	9	9	0
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	0
COOPERATIVA DE ENSINO		0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	4	4	0
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	2	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	4	0
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS  Σ <sub>i</sub>		7	4	7	13	8	10	11	9	11	8	9	8			
Σ +		6	4	7	9	8	9	11	9	10	8	9	8			
Σ -		-1	0	0	-4	0	-1	0	0	-1	0	0	0			

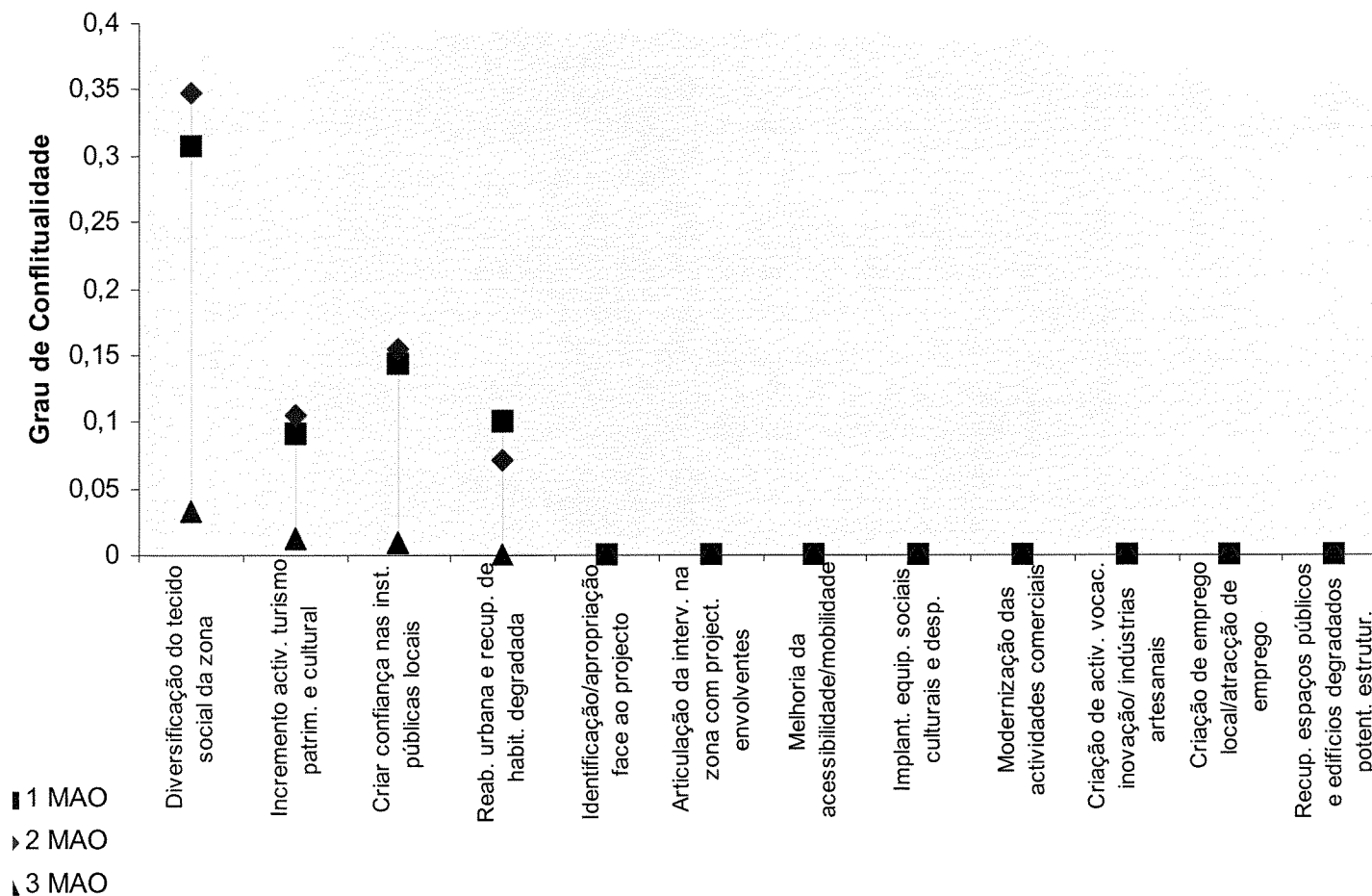
**A 2.21 – 2 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (POSIÇÕES VALORIZADAS)**

OBJECTIVOS		Criar Confiança nas Instituições Públicas locais	Identificação/apropriação face ao projecto	Articulação da intervenção zona projectos envolventes	Diversificação do tecido social da zona	Melhoria da acessibilidade/mobilidade	Reabilitação urbana e recuperação da habitação degradada (Parceria Pub/Priv)	Implantação equipam. sociais, culturais e desportivos (Parceria Pub/Priv)	Modernização das actividades comerciais	Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural	Criação actividades vocacionadas para a inovação /ind. artesanais	Criação de emprego local/atracção de emprego	Recuperação de espaços públicos, edifícios degradados pot. estruturantes	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES $ \sum_i $	$\Sigma+$	$\Sigma-$
ORGANISMO DESENV. LOCAL		3	2	1	2	1	3	2	1	1	1	2	3	22	22	0
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	0	0	3	2	3	2	2	3	2	2	1	2	22	22	0
	DEP. B	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	3	15	15	0
	DEP. C	0	0	3	1	3	1	0	1	2	0	0	2	13	13	0
JUNTAS FREGUESIA	A	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	11	-1
	B	2	0	0	-1	1	1	1	1	0	0	2	0	9	8	-1
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	0	0	0	-1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	-1
	B	-2	0	0	-3	0	-1	2	1	1	1	2	0	13	7	-6
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		2	0	0	-3	0	1	1	0	-2	0	0	0	9	4	-5
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		0	0	2	3	3	1	0	2	3	2	1	2	19	19	0
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	2	3	2	2	1	3	3	3	3	2	24	24	0
COOPERATIVA DE ENSINO		0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	1	5	5	0
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	2	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	4	0
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS $ \sum_i $		13	5	13	23	15	14	15	14	19	12	14	16			
$\Sigma+$		11	5	13	15	15	13	15	14	17	12	14	16			
$\Sigma-$		-2	0	0	-8	0	-1	0	0	-2	0	0	0			

## A 2.22 – 3 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO (POSIÇÕES VALORIZADAS E PONDERADAS PELAS RELAÇÕES DE FORÇA)

OBJECTIVOS		Criar Confiança nas Instituições Públicas locais	Identificação/apropriação face ao projecto	Articulação da intervenção zona projectos envolventes	Diversificação do tecido social da zona	Melhoria da acessibilidade/mobilidade	Reabilitação urbana e recuperação da habitação degradada (Parceria Pub/Priv)	Implantação equipam. sociais, culturais e desportivos (Parceria Pub/Priv)	Modernização das actividades comerciais	Incremento de actividades de turismo patrimonial e cultural	Criação actividades vocacionadas para a inovação /ind. artesanais	Criação de emprego local/ atracção de emprego	Recuperação de espaços públicos, edifícios degradados pot. estruturantes	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES $ \sum_i $
		ACTORES												
ORGANISMO DESENV. LOCAL		3,5	2,3	1,2	2,3	1,2	3,5	2,3	1,2	1,2	1,2	2,3	3,5	25,4
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	0	0	8	5,3	8	5,3	5,3	8	5,3	5,3	2,7	5,3	58,6
	DEP. B	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	3,7	1,9	1,9	1,9	1,9	5,6	27,9
	DEP. C	0	0	1,6	0,5	1,6	0,5	0	0,5	1,1	0	0	1,1	7
JUNTAS FREGUESIA	A	0,9	0,4	0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	5,3
	B	0,4	0	0	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0	0	0,4	0	2
CENTRO SOCIAL PAROQUIAL	A	0	0	0	-0,1	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0,2
	B	-0,1	0	0	-0,1	0	0	0,1	0	0	0	0,1	0	0,4
ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E RECREATIVAS A e B		0,2	0	0	-0,2	0	0,1	0,1	0	-0,2	0	0	0	0,7
ASS. COMERCIAL E ORGANISMO PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA		0	0	2,4	3,6	3,6	1,2	0	2,4	3,6	2,4	1,2	2,4	22,9
ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COOPERATIVA DE ENSINO		0	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0,9	0	0	0,5	2,4
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		0	0	1,4	0	0	0	0	0	1,4	0	0	0	2,8
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO/ EMPREGO E FORMAÇÃO		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,7	1,7	0	3,4
ORGANISMOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE ACÇÃO SOCIAL E SAÚDE		3,1	3,1	0	3,1	0	0	3,1	0	0	0	0	0	12,5
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS $ \sum_i $		10	7,7	16,4	18,3	16,9	13,2	15,8	14,6	16	12,9	10,7	18,8	
$\Sigma +$		9,9	7,7	16,4	17,7	16,9	13,1	15,8	14,6	15,9	12,9	10,7	18,8	
$\Sigma -$		-0,1	0	0	-0,6	0	0	0	0	-0,2	0	0	0	

**A 2.23 – CONFLITUALIDADE DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PORTO**



**A 2. 24 – ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE CONFLITUALIDADE**

**1 MAO**

Diversificação do tecido social da zona  
 Criar confiança nas inst. públicas locais  
 Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural

**2 MAO**

Diversificação do tecido social da zona  
 Criar confiança nas inst. públicas locais  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural  
 Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)

**3 MAO**

Diversificação do tecido social da zona  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural  
 Criar confiança nas inst. públicas locais

Identificação/apropriação face ao projecto  
 Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais  
 Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.

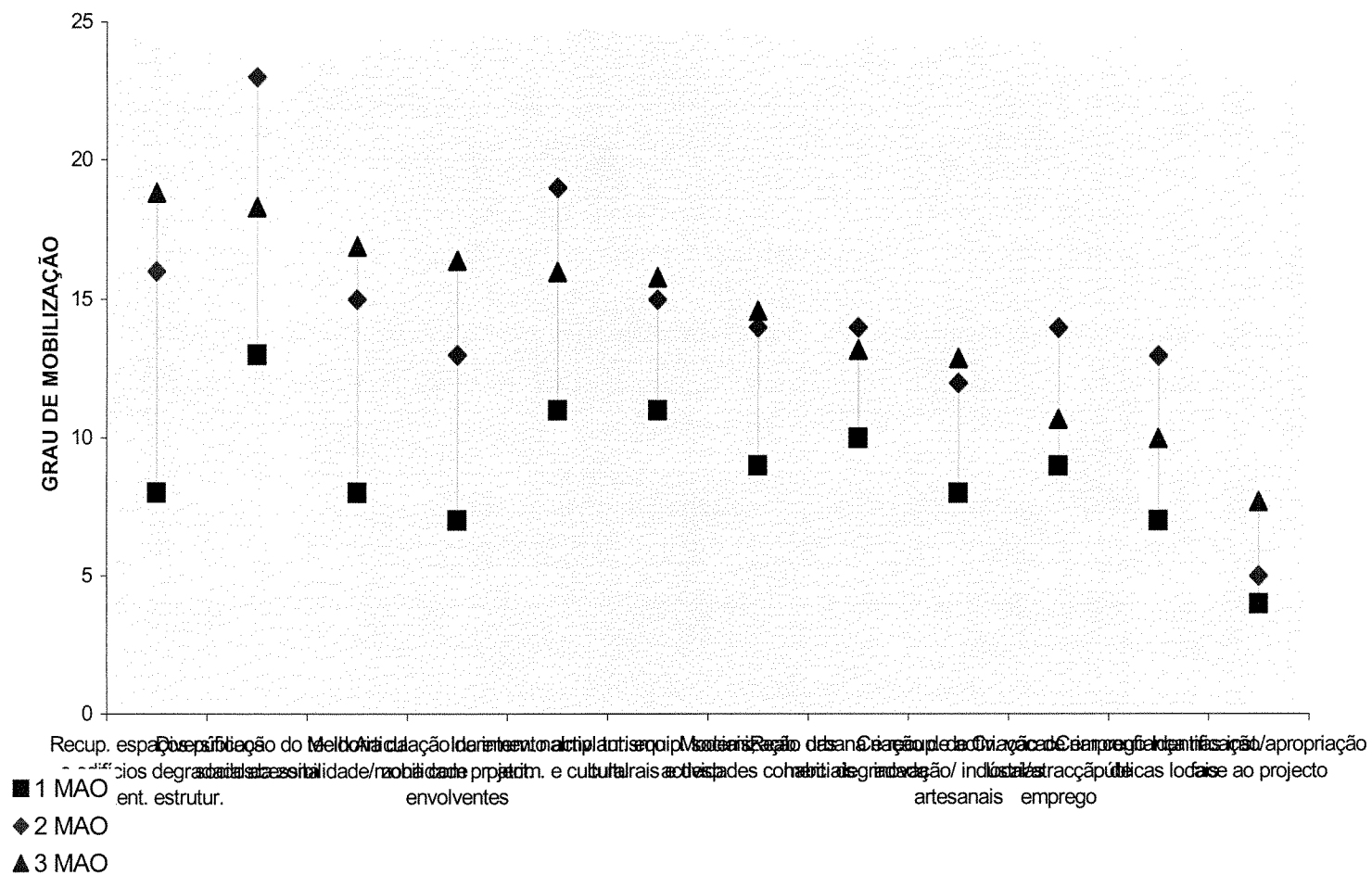
Identificação/apropriação face ao projecto  
 Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais  
 Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.

Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)  
 Identificação/apropriação face ao projecto  
 Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais  
 Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.



-

### A 2.25 – MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PORTO



**A 2. 26 – ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE MOBILIZAÇÃO**

**1 MAO**

Diversificação do tecido social da zona  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural  
 Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais  
 Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.

**2 MAO**

Diversificação do tecido social da zona  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural  
 Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Criar confiança nas inst. públicas locais

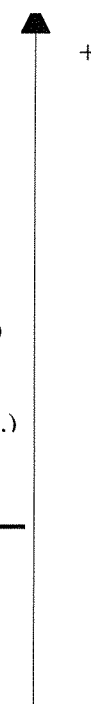
**3 MAO**

Recup. esp. públicos e edif. degrad. potent. estrut.  
 Diversificação do tecido social da zona  
 Melhoria da acessibilidade/mobilidade  
 Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Incremento activ. turismo patrim. e cultural  
 Implant. equip. sociais, cult. e desp.(parc.pub./priv.)  
 Modernização das actividades comerciais  
 Reab. urb. e recup. de habit. degrad. (parc.pub./priv.)  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais

Criar confiança nas inst. públicas locais  
 Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Identificação/apropriação face ao projecto

Artic. da interv. na zona com project. envolventes  
 Criação de activ. vocac. inovação/ ind. artesanais  
 Identificação/apropriação face ao projecto

Criação de emprego local/atracção de emprego  
 Criar confiança nas inst. públicas locais  
 Identificação/apropriação face ao projecto



+

-





## ***ANEXO III***

---



## A 3.1 – QUADRO VARIÁVEIS DE LIGAÇÃO / ACTORES DA BAIXA POMBALINA

ACTORES VARIÁVEIS DE LIGAÇÃO	CÂMARA MUNICIPAL							ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO INQUILINOS	JUNTAS DE FREGUESIA		
	DEP. A	DEP. B	DEP. C	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C	PARTIDO D				A	B	C
25-Alterações no tipo de comércio e serviços (A)	X		X					X	X	X			
24-Estrutura de ocupação funcional dos imóveis (A+P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16-Destruição da estrutura de gaiola (A)	X	X		X	X	X	X	X	X				
50-Dinâmica do sector imobiliário (A+P)	X			X	X	X	X	X	X	X			
11- Valorização do património imobiliário local (A)	X	X		X	X	X	X		X		X	X	X
18-Preservação do património urbanístico e archit.(A+P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
39-Classificação da Baixa como patrim. mundial (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
28-Instalação de equipamentos de cult./lazer/tur. (P)	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
37-Perequação e benef. vários a aplicar na Baixa (P)	X	X		X	X	X	X		X				
33-"Gentrification" (P)	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
36-Regulamento urbanístico e arquitectónico (P)	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X
15-Conservação da estrutura de gaiola (P)	X	X		X	X	X	X	X	X				
20-Preservação do património arqueológico (P)	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X
22-Conservação das cercaas dos edifícios (P)	X	X		X	X	X	X	X	X				

**A 3.1 – QUADRO VARIÁVEIS DE LIGAÇÃO / ACTORES DA BAIXA POMBALINA (CONT.)**

ACTORES VARIÁVEIS DE LIGAÇÃO	IMOBILIÁRIAS		BANCA	SEGUROS	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIE- DADE SOCIAL	ORG. PÚBLICO DE DESENVOL- VIMENTO REGIONAL	ORG. PÚBLICO DE DEFESA PA- TRIMÓNIO	ORG. PÚBLICO NA ÁREA DA CULTURA	IGREJA	UNIVER- SIDADE
	NACIONAL	ESTRAN- GEIRA								
25-Alterações no tipo de comércio e serviços (A)			X	X						
24-Estrutura de ocupação funcional dos imóveis (A+P)	X	X	X	X	X					X
16-Destruição da estrutura de gaiola (A)	X	X	X	X	X		X	X		X
50-Dinâmica do sector imobiliário (A+P)	X	X	X	X	X					X
11- Valorização do património imobiliário local (A)	X	X	X	X	X					
18-Preservação do património urbanístico e archit.(A+P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
39-Classificação da Baixa como patrim. mundial (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
28-Instalação de equipamentos de cult./lazer/tur. (P)								X		X
37-Perequação e benef. vários a aplicar na Baixa (P)	X	X	X	X	X		X			X
33-"Gentrification" (P)	X	X			X					
36-Regulamento urbanístico e arquitectónico (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
15-Conservação da estrutura de gaiola (P)	X	X	X	X	X		X	X		X
20-Preservação do património arqueológico (P)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
22-Conservação das cercas dos edifícios (P)	X	X	X	X	X		X	X		X

## **GUIÃO DE ENTREVISTA:**

### **APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E DOS OBJECTIVOS DA PESQUISA:**

#### **1. OBJECTIVOS DA INSTITUIÇÃO**

1.1. Quais os *objectivos* que a sua instituição tem para a Baixa Pombalina?

1.2. *Objectivos* face a:

- *Conservação*: estrutura de gaiola, cêrceas, preservação do património urbanístico, arquitectónico e arqueológico, valorização do imobiliário local;
- *Dinâmica do Sector Imobiliário*;
- *Função Habitação*: “gentrification”, estrutura de ocupação funcional dos imóveis;
- *Funções da Baixa*: alteração no tipo de comércio e serviços, instalação de equipamentos de cultura e lazer;
- *Intervenção*: Regulamento, perequação, Baixa como Património Mundial.

1.3. Hierarquize os seus *objectivos estratégicos*.

#### **2. MEIOS DE ACÇÃO**

2.1. Que *meios de acção* dispõe para concretizar esses *objectivos*?

#### **3. OUTROS ACTORES**

3.1. De que *outros actores* depende a concretização dos seus *objectivos* e que *importância* lhes atribui?

3.2. Que *espera* deles?

#### **4. OBSTÁCULOS**

4.1. Que *obstáculos* pode encontrar para a concretização dos seus *objectivos*?

#### **5. INTERESSES E CONFLITOS**

5.1. Quais são os principais *interesses* e *conflitos* que se podem gerar em torno dos *objectivos* que pretende concretizar?

#### **6. OUTRAS QUESTÕES:**

6.1. Qual a sua opinião sobre o futuro da Baixa nos próximos anos? Quais os factores-chave por onde passa a mudança ou a sua estagnação?

#### **7. CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DO ENTREVISTADO**

Nome da instituição.

Cargo do entrevistado.

Idade. Sexo. Habilitações literárias.

**A 3.2 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO A**

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO A	CÂMARA MUNICIPAL		ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	IMOBILIÁRIAS	BANCA	INSTITUIÇÃO SOLI- DARIEDADE SOCIAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
			DEPART. B	PARTIDO A						
C Â M A R A  M U N I C I P A L	D E P A R T A M E N T O  A	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Necessidade de uma Normativa de equilíbrio entre a recuperação patrimonial dos edifícios e as questões funcionais;</li> <li>* Conciliação entre a destruição e a conservação do edificado, em função da viabilidade económica e do estado de conservação;</li> <li>* Adaptação da estrutura às necessidades funcionais dos espaços modernos (destruição da estrutura de gaiola em discussão);</li> <li>* Conservação das cérceas;</li> <li>* Alteração da legislação do arrendamento em articulação com a atribuição de subsídios de rendas;</li> <li>* Promoção da habitação nas áreas envolventes à Baixa;</li> <li>* Reanimação e requalificação do comércio, com as funções financeiras e de restauração;</li> <li>* Promoção da hotelaria e das actividades culturais;</li> <li>* Intervir ao nível do estacionamento e trânsito.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções;</li> <li>* Investimento ao nível de "marketing" e mobilização dos agentes na Baixa.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Estrutura etária dos comerciantes e falta de dinamismo e iniciativa;</li> <li>* Dificuldades financeiras dos comerciantes, proprietários e Câmara, com excepção do sector financeiro.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Adapte o RECRUA às necessidades da Baixa, no entanto com pouca capacidade financeira de intervir.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Adesão à campanha de "marketing" lançada pela Câmara;</li> <li>* Ultrapassem a decadência existente.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ultrapassem o imobiliário existente.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Agentes importantes no financiamento da recuperação.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamentação das intervenções.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Investimento financeiro na reanimação da Baixa;</li> <li>* Intervenção ao nível das infra-estruturas e do estacionamento.</li> </ul>

A 3.3 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – DEPARTAMENTO B

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO B	CÂMARA MUNICIPAL DEPARTAMENTO A	IMOBILIÁRIAS	BANCA	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO
C Â M A R A  M U N I C I P A L	D E P A R T A M E N T O  B	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Preservação do conjunto das características patrimoniais e impedir a desertificação;</li> <li>* Incentivar e rever o RECRIA;</li> <li>* Conservação da estrutura de gaiola;</li> <li>* Conservação das cércas;</li> <li>* Promover a função habitação;</li> <li>* Proprietários da Baixa rentabilizem o seu investimento;</li> <li>* Revitalização do comércio;</li> <li>* Instalação de equipamentos de turismo.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* RECRIA (se reforçado, pode promover a recuperação e impedir a especulação imobiliária e a venda de imóveis);</li> <li>* Fiscalização/ impedimento de obras e pedidos de alterações;</li> <li>* Actual legislação de arrendamento que impede a especulação imobiliária;</li> <li>* Aprovação de projectos;</li> <li>* Promoção turística.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de meios financeiros que possibilitem uma recuperação integrada;</li> <li>* Insuficiências do RECRIA;</li> <li>* Degradação do imobiliário;</li> <li>* Proprietários expectantes, com pouca dinâmica ou seduzidos pela especulação imobiliária;</li> <li>* Conflitos com o departamento A da Câmara Municipal, sensível à pressão dos interesses imobiliários;</li> <li>* Pressão dos interesses imobiliários sobre a Câmara.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior sensibilidade à necessidade de preservação das características patrimoniais;</li> <li>* Que defenda a classificação da Baixa como Património Mundial;</li> <li>* Regulamento explícito quanto às formas de intervenção.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* Possibilidade de coacção a fazer obras;</li> <li>* Possibilidade de acções de despejo quando há alteração de funções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Não contínuem a promover a especulação imobiliária e a contribuir para a destruição do património pombalino;</li> <li>* Sensibilidade para a possibilidade de recuperar, adaptando o espaço a novas funções, sem destruir o miolo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* Possibilidade de coacção a fazer obras.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Não expansão do sector financeiro;</li> <li>* Não desenvolva projectos que possam comprometer o património.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* Possibilidade de coacção a fazer obras;</li> <li>* Possibilidade de acções de despejo quando há alteração de funções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior dinamismo e capacidade de revitalização do comércio.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* Possibilidade de coacção a fazer obras;</li> <li>* Possibilidade de acções de despejo quando há alteração de funções.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior sensibilidade para a necessidade de recuperação do património e menos cedências à lógica especulativa imobiliária.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Regulamento Geral das Edificações Urbanas;</li> <li>* Possibilidade de coacção a fazer obras;</li> <li>* Possibilidade de acções de despejo quando há alteração de funções.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Que seja um aliado na defesa de preservação do património.</li> </ul>

**A 3.4 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO A**

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL PARTIDO A	CÂMARA MUNICIPAL		CÂMARA MUNICIPAL		ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	IMOBILIÁRIAS	BANCA	INSTITUIÇÃO SOLIDARIE- DADE SOCIAL	ADMINIS- TRAÇÃO CENTRAL
			DEP. A	DEP. B	PARTIDO B	PARTIDO D						
C Â M A R A  M U N I C I P A L	P A R T I D O  A	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reabilitação do património nas suas características históricas;</li> <li>* A Câmara Municipal fará intervenções pontuais de conservação;</li> <li>* Incentivo e melhoramento do RECRIA;</li> <li>* Segurança;</li> <li>* Revitalização e requalificação do comércio;</li> <li>* Regulamentação e fiscalização das intervenções;</li> <li>* Incentivar a entrada de novos habitantes;</li> <li>* Ordenamento do trânsito, uma boa circulação por parte dos peões.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* O RECRIA ou a aplicação do subsídio de rendas;</li> <li>* Sistema de financiamento que incentive o arrendamento para habitação, eventualmente cooperativas para jovens ou arrendamento a estudantes.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de meios financeiros por parte da Câmara para a recuperação da Baixa;</li> <li>* Fracas condições financeiras dos proprietários e inquilinos.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção sobre o poder executivo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção sobre o poder executivo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Legislativo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Legislativo.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção legal (regulamentação das intervenções).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação limitada na recuperação dos edifícios devido aos escassos recursos financeiros.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção legal (regulamentação das intervenções).</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação financeira na recuperação</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção legal (regulamentação das intervenções).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção legal (regulamentação das intervenções).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção legal (regulamentação das intervenções).</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação financeira: na recuperação dos imóveis; nas rendas e no RECRIA.</li> </ul>



A 3.5 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO B

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL PARTIDO B	CÂMARA MUNICIPAL	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
ACTORES			PARTIDO A		
C Â M A R A  M U N I C I P A L	P A R T I D O  B	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Preservação do património arqueológico e arquitectónico (fachadas e interiores, gaiolas e cêrceas);</li> <li>* Classificação da Baixa como Património Mundial;</li> <li>* Controlo da especulação imobiliária;</li> <li>* Aumento da habitação para classes mais jovens, de classe média/alta (equilíbrio entre habitação/terciário);</li> <li>* Modernização dos espaços comerciais mas com controlo regulamentar;</li> <li>* Investimento no turismo / hotelaria e lazer;</li> <li>* Melhorar a circulação e o estacionamento;</li> <li>* Aumento da segurança;</li> <li>* Incentivo e melhoramento do RECRJA na Baixa.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Voto em sessão de Câmara;</li> <li>* Pressão junto dos poderes públicos / <i>opinion makers</i>.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Legislação do arrendamento;</li> <li>* Desertificação / Falta de segurança;</li> <li>* Especulação imobiliária.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Promoção da habitação;</li> <li>* Elaboração de um Regulamento que controle as obras e defina os usos;</li> <li>* Reforço e alteração do RECRJA;</li> <li>* Resolução dos problemas de circulação e criação de parques.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração no investimento para a recuperação.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração instrumental ou financeiro-legal.</li> </ul>

**A 3.6 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA CÂMARA MUNICIPAL – PARTIDO D**

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL PARTIDO D	CÂMARA MUNICIPAL	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS
			PARTIDO A		
C Â M A R A  M U N I C I P A L	P A R T I D O  D	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Posição de "negociação" entre a conservação e a adaptação do património às novas exigências funcionais (alteração da gaiola, preservação das cêrceas);</li> <li>* Controlo da especulação imobiliária;</li> <li>* Aumento da habitação para classes mais jovens, de vários estratos sociais;</li> <li>* Modernização dos espaços comerciais, flexibilidade nos horários;</li> <li>* Equilíbrio de funções;</li> <li>* Melhorar o estacionamento;</li> <li>* Aumento da segurança;</li> <li>* Incentivo e melhoramento do RECRIA na Baixa.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Voto em sessão de Câmara.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de apoios e recursos financeiros por parte dos proprietários;</li> <li>* Desertificação / Falta de segurança;</li> <li>* Elevado estado de degradação dos imóveis.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dinamizador de um projecto de reabilitação;</li> <li>* Promoção da habitação;</li> <li>* Elaboração de um Regulamento que defina os usos;</li> <li>* Reforço e alteração do RECRIA.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração na revitalização da zona.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior intervenção por parte deste actor, apesar dos escassos recursos financeiros, na revitalização da Baixa.</li> </ul>

## A 3.7 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES

ACTORES	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	CÂMARA MUNICIPAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
		PARTIDO A	
A S S O C I A Ç Ã O  D E  C O M E R C I A N T E S	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Flexibilização / modernização do comércio na Baixa (alteração dos horários), entrada de novo comércio, de empresas estrangeiras com maior dinamismo;</li> <li>* Criação de um fundo de apoio aos comerciantes para a conservação do património arqueológico;</li> <li>* Reestruturação dos espaços comerciais (demolição da estrutura de gaiola nos casos onde for possível);</li> <li>* Reanimação da Baixa, animação de rua, espectáculos, publicidade ...</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Criação do "Grupo Dinamizador da Baixa", que tem a colaboração do PROCOM e da Administração Central num projecto de reanimação e animação da Baixa;</li> <li>* Apoio aos comerciantes através de um gabinete jurídico e de acompanhamento económico-financeiro;</li> <li>* Apoio aos comerciantes e grupo de pressão junto da Administração Central.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Rendas demasiado baixas não incentivam a competitividade e o investimento, no entanto são críticos relativamente à nova lei do arrendamento e trespasses: prejudicam os comerciantes e criam clima de instabilidade;</li> <li>* Estrutura etária dos comerciantes (muito idosos, não modernizam a sua actividade);</li> <li>* Desertificação, ausência de habitação;</li> <li>* Concorrência;</li> <li>* Não flexibilização dos horários praticados;</li> <li>* Carência de apoios financeiros para a modernização do comércio;</li> <li>* Dificuldades de estacionamento;</li> <li>* Exigências de conservação contrárias à modernização dos espaços.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Permitir a utilização de reclames luminosos;</li> <li>* Desburocratização das pequenas obras;</li> <li>* Resolução do problema da falta de estacionamento;</li> <li>* Retroceder a desertificação da Baixa;</li> <li>* Promoção da cultura, do teatro (apoio ao Parque Mayer), da animação de rua (criação de um gabinete).</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Sugestão da alteração dos horários comerciais;</li> <li>* Controlar o crescimento das grandes superfícies;</li> <li>* Retroceder a desertificação da Baixa.</li> </ul>

### A 3.8 QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS

ACTORES	ACTORES	CÂMARA MUNICIPAL	ASSOCIAÇÃO DE COMERCiantES	ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	IMOBILIÁRIAS	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	PARTIDO A				
ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Valorização/rentabilização dos edifícios;</li> <li>* Alteração da legislação de arrendamento e de trespasses;</li> <li>* Transformação da propriedade vertical em horizontal;</li> <li>* Reforço do RECRIA;</li> <li>* Revitalização do comércio /flexibilização dos horários;</li> <li>* Introdução de equipamentos de turismo (cafés, hotéis).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* RECRIA;</li> <li>* Transformação da propriedade vertical em horizontal;</li> <li>* Pressão sobre outros actores.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Insuficiência de meios financeiros para a recuperação dos edifícios ("não há viabilidade nem é rentável a preservação da estrutura de gaiola"!...);</li> <li>* Lei do arrendamento e trespasses ("a legislação sobre arrendamento é o responsável pela degradação a que chegou o imobiliário"..."e diz 'trespassa' (...) 'renda baixa' (...) estão a trespassar uma coisa que não é deles...");</li> <li>* Estrutura etária dos proprietários;</li> <li>* Dificuldade de estacionamento para os habitantes;</li> <li>* Dificuldade técnica de introduzir elevadores;</li> <li>* Estagnação do comércio e rigidez de horários.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Expectativas limitadas quanto ao Regulamento que deve defender o património sem impedir a revitalização funcional;</li> <li>* Reforço e alteração das condições do RECRIA;</li> <li>* Menor burocracia e maior dinâmica e celeridade na resolução dos problemas.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior dinamismo, capacidade de revitalização do comércio;</li> <li>* Flexibilização de horários.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Co-responsabilização na recuperação dos imóveis.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Valorização económica do imobiliário.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção do Estado através de investimentos a fundo perdido ou benefícios fiscais;</li> <li>* Alteração na legislação de arrendamento e trespasses.</li> </ul>

A 3.9 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS

ACTORES	ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	CÂMARA MUNICIPAL		ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
		DEPARTAMENTO A	PARTIDO A				
ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Introdução de elevadores;</li> <li>* Recuperação de imóveis para habitação;</li> <li>* Revitalização do comércio;</li> <li>* Reforço do RECRIA;</li> <li>* Aumento dos espaços de lazer para os habitantes.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio jurídico aos associados;</li> <li>* Colaboração com a Câmara enquanto intermediários dos habitantes;</li> <li>* Parceira social do Governo nas questões da habitação.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Excesso de terciário (Bancos);</li> <li>* Estagnação do comércio devido, em parte, à estrutura etária dos comerciantes;</li> <li>* Estrutura etária dos residentes e proprietários;</li> <li>* Falta de meios financeiros para a recuperação dos imóveis;</li> <li>* Alteração da lei do arrendamento;</li> <li>* Especulação imobiliária para fins terciários.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção com apoios financeiros para a recuperação do edificado.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Diminuir a burocracia de forma a uma maior intervenção na Baixa;</li> <li>* Deve apoiar a reanimação do comércio e a reabilitação do edificado;</li> <li>* Incentivo e alteração das condições do RECRIA;</li> <li>* Obtenção de fundos e de uma legislação própria para a reanimação.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reanimação e requalificação do seu comércio e dos empregados.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Rendas baixas ("Se eu me passar para a outra posição, de senhorio, não fazia obras.").</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Rendas baixas ("Se eu me passar para a outra posição, de senhorio, não fazia obras.").</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Criação de uma legislação específica para a Baixa, modo de gestão definido e meios administrativos próprios;</li> <li>* Intervenção com apoios financeiros para a recuperação do edificado.</li> </ul>

### A 3.10 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DAS JUNTAS DE FREGUESIA

ACTORES	JUNTAS DE FREGUESIA	CÂMARA MUNICIPAL	IMOBILIÁRIAS	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
		PARTIDO A					
J U N T A S  D E  F R E G U E S I A	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Valorização do património arquitectónico e arqueológico da Baixa;</li> <li>* Aceitação da demolição de interiores (alteração da estrutura de gaiola e levantamento das cérceas);</li> <li>* Manutenção das fachadas;</li> <li>* Classificação da Baixa como Património Mundial;</li> <li>* Controlo da excessiva terciarização, colaboração na detecção de desvio de usos;</li> <li>* Aumento da segurança;</li> <li>* Pedonalização e recuperação das ruas secundárias.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intermediários dos habitantes;</li> <li>* Colaboração com a Câmara, elaboração de um levantamento dos desvios de uso dos fogos;</li> <li>* Participação na Assembleia Municipal.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Excesso de fogos devolutos;</li> <li>* Falta de controlo por parte da Câmara da passagem ilegal de habitação a terciário;</li> <li>* Insegurança e falta de policiamento;</li> <li>* Interesses imobiliários dos proprietários que visam uma degradação acelerada dos edifícios, com o objectivo de despejo e de terciarização;</li> <li>* Especulação imobiliária.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção na intimidação aos proprietários para a recuperação das habitações;</li> <li>* Incentivo do RECRIA;</li> <li>* Controlo dos fogos devolutos e do desvio de usos (terciarização).</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intermediária em determinadas negociações entre imobiliárias (representantes de proprietários ou empresas estrangeiras, Bancos, ...) e inquilinos.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Valorização do imobiliário.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Recuperação e conservação dos imóveis de que são proprietários (conflito devido ao estado de degradação dos fogos).</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Relação de diálogo, de confiança.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Colaboração nas operações de sensibilização pela segurança na Baixa.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Controlo e pagamento de uma taxa pelos fogos devolutos.</li> </ul>

## A 3.11 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DAS IMOBILIÁRIAS

ACTORES ACTORES	ACTORES	CÂMARA MUNICIPAL	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
	IMOBILIÁRIAS	PARTIDO A				
I M O B I L I Á R I A S	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Valorização e recuperação do imobiliário, não comprometendo as exigências actuais de ocupação dos espaços;</li> <li>* Alteração da legislação de arrendamento comercial e habitacional;</li> <li>* Recuperação de imóveis para habitação;</li> <li>* Revitalização do comércio;</li> <li>* “Culturalização”: equipamentos de cultura e lazer.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financeiros: agentes intermediários na compra de imóveis ou de trespasses;</li> <li>* Especulação imobiliária.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Degradação do parque imobiliário;</li> <li>* Inadaptação dos espaços às novas exigências de ocupação funcional;</li> <li>* Estagnação do comércio;</li> <li>* Incapacidade financeira dos proprietários;</li> <li>* Carência de estacionamento;</li> <li>* Não alteração substantiva do regime de arrendamento (“a lei do arrendamento, ao permitir rendas muito baixas, torna o comércio pouco competitivo e dinâmico.”);</li> <li>* A “banquerização” da Baixa é prejudicial à sua revitalização.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Obtenção de fundos para sustentar uma verdadeira revitalização;</li> <li>* Coacção dos proprietários, com capacidade financeira, a fazer obras;</li> <li>* Desburocratização e maior celeridade na aprovação dos pedidos de alterações (“o grande entrave à modernização do comércio é a Câmara, que não dá autorizações (...)”);</li> <li>* Reforço e alteração das condições de aplicabilidade do RECRIA;</li> <li>* Regulamento flexível, de modo a reduzir os entraves actuais.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Agentes intermediários na venda de imóveis.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possibilidade de venda de imóveis;</li> <li>* Responsabilização na recuperação dos imóveis, mesmo coercivamente.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Agentes intermediários na venda de imóveis.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Compra de trespasses.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Agentes intermediários na venda de trespasses e lojas.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Revitalização do comércio e flexibilização dos horários;</li> <li>* Disponibilidade para a venda de trespasses.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervenção do poder público na recuperação do património imobiliário;</li> <li>* Alteração da legislação de arrendamento.</li> </ul>

**A 3.12 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA BANCA**

ACTORES	BANCA	CÂMARA MUNICIPAL		ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	IMOBILIÁRIAS	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO
		DEPARTAMENTO A	DEPARTAMENTO B				
<b>B A N C A</b>	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Expansão do sector financeiro ( a Baixa como "city" );</li> <li>* Preservação das fachadas, mas possibilidades de destruição do miolo para adaptação às exigências das novas funções;</li> <li>* Valorização económica do património imobiliário local.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financeiros: compra de imóveis, financiamento de projectos (ex.: Chiado);</li> <li>* Pressão especulativa imobiliária;</li> <li>* Disponibilidade para um regime de contrapartidas (ajuda na recuperação).</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Morosidade da Câmara e do Organismo Público de Defesa do Património na aprovação dos projectos de reconstrução;</li> <li>* Especulação imobiliária;</li> <li>* Características do espaço interior dos imóveis;</li> <li>* Desertificação e falta de segurança;</li> <li>* Falta de estacionamento.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Actua como agente de pressão, favorecendo a especulação imobiliária.</li> </ul> <p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior dinamismo e celeridade na aprovação dos projectos de reconstrução.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Actua como agente de pressão, favorecendo a especulação imobiliária.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possibilidades de aquisição de imóveis.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Possibilidades de aquisição de imóveis.</li> <li>* Agentes intermediários na venda de imóveis.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Não deveriam favorecer a especulação imobiliária, dificultando a fixação de actividades, nomeadamente o comércio e a habitação.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Maior celeridade na apreciação/ aprovação dos projectos de recuperação.</li> </ul>



A 3.13 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DA INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

<div style="text-align: right;">ACTORES</div> <div style="text-align: left;">ACTORES</div>	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	<div style="text-align: center;">CÂMARA MUNICIPAL</div> <div style="text-align: center;">PARTIDO A</div>
I S T I T U I Ç Ã O  S O L I D A R I E D A D E  S O C I A L	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Conservação do seu património (dando preferência ao regime de arrendamento);</li> <li>* Rentabilização dos edifícios (levantamento das cérceas);</li> <li>* Adaptação da estrutura à modernização dos espaços interiores (destruição da estrutura de gaiola).</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamento da própria Instituição de Solidariedade Social;</li> <li>* Recorrer ao RECRJA.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Carga burocrática na aprovação dos projectos.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio através do RECRJA.</li> </ul>

**A 3.14 – QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES DO ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO**

ACTORES	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	CÂMARA MUNICIPAL	BANCA	ASSOCIAÇÃO DE COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS	IMOBILIÁRIAS	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
	ACTORES	PARTIDO A					
O R G A N I S M O  P Ú B L I C O  D E F E S A  P A T R I M Ó N I O	<p><b>OBJECTIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Preservação das características patrimoniais;</li> <li>* Conservação da estrutura de gaiola;</li> <li>* Conservação das cercas;</li> <li>* Preservação do património arqueológico.</li> </ul> <p><b>MEIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Jurídicos e legais, para aprovar ou reprovocar projectos de construção e/ou alteração de imóveis.</li> </ul> <p><b>OBSTÁCULOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Envelhecimento da população residente;</li> <li>* Desertificação da Baixa.</li> </ul>	<p><b>EXPECTATIVA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Aliados na defesa da preservação do conjunto das características patrimoniais.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pode comprometer os seus objectivos se a preservação do património estiver ameaçada.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pode inviabilizar os pedidos de alteração das características dos imóveis se estiver em causa o património.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pode inviabilizar os projectos de reconstrução/ alteração dos imóveis.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pode comprometer a actividade se estiver em causa a destruição do património na compra/ venda de imóveis, pelo atraso que pode representar a apreciação de um projecto de alteração/ construção.</li> </ul>	<p><b>MEIOS DE ACÇÃO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pode comprometer os seus objectivos se a preservação do património estiver ameaçada.</li> </ul>

## A 3.15 – MAD-MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS ENTRE ACTORES DA BAIXA POMBALINA (RELAÇÕES DE FORÇA DIRECTAS)

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL					ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES	ASS. PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO INQUILINOS	JUNTAS DE FREGUESIA	IMOBILIÁRIAS	BANCA	INST. SOLID. SOCIAL	ORG. PÚBLICO DEFESA PATRIM.	NFLUÊNCIA DIRECTA
		DEP. A	DEP. B	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO D									
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	0	2	0	0	1	2	2	0	0	3	3	2	0	15
	DEP. B	2	0	0	0	1	2	2	1	0	2	2	2	0	14
	PARTIDO A	3	3	0	2	2	2	2	1	1	3	3	2	0	24
	PARTIDO B	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	PARTIDO D	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES		1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	8
ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS		1	1	1	1	1	1	0	1	0	2	1	0	0	10
ASSOCIAÇÃO INQUILINOS		1	1	1	1	1	0	2	0	1	1	0	2	0	11
JUNTAS DE FREGUESIA		0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	5
IMOBILIÁRIAS		2	2	1	1	2	3	3	3	0	0	0	0	0	17
BANCA		2	2	1	1	2	0	2	2	0	0	0	0	0	12
INSTITUIÇÃO SOLIDARIEDADE SOCIAL		1	1	1	1	1	1	0	1	0	2	1	0	0	10
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		2	2	0	0	1	3	2	0	0	3	2	2	0	17
<b>DEPENDÊNCIA DIRECTA</b>		<b>15</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	

**A 3.16 – MADI - MATRIZ DOS MEIOS DE ACÇÃO DIRECTOS E INDIRECTOS ENTRE ACTORES DA BAIXA POMBALINA**

ACTORES		CÂMARA MUNICIPAL					ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES	ASS. PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO INQUILINOS	JUNTAS DE FREGUESIA	IMOBILIÁRIAS	BANCA	INST. SOLID. SOCIAL	ORG. PÚBLICO DEFESA PATRIM.	INFLUÊNCIA LÍQUIDA DIRECTA E INDIRECTA
		DEP. A	DEP. B	PART. A	PART. B	PART. D									
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	10	10	9	6	6	10	11	9	1	11	8	6	0	87
	DEP. B	11	11	10	7	7	9	11	8	2	11	7	7	0	90
	PARTIDO A	13	13	13	10	10	11	14	9	2	14	10	9	0	115
	PARTIDO B	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	13
	PARTIDO D	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	13
ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES		1	1	6	6	8	6	6	6	5	5	1	6	5	58
ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS		1	1	8	8	10	7	7	6	8	6	2	7	4	70
ASSOCIAÇÃO INQUILINOS		1	1	6	6	9	7	7	6	7	5	2	8	5	69
JUNTAS DE FREGUESIA		0	0	3	3	5	5	5	3	2	3	1	3	3	37
IMOBILIÁRIAS		2	2	9	9	9	7	7	10	12	6	2	10	7	87
BANCA		2	2	8	8	8	6	6	7	10	5	2	9	7	77
INSTITUIÇÃO SOLIDARIEDADE SOCIAL		1	1	8	8	10	7	7	6	8	6	2	7	4	73
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		2	2	12	12	10	6	6	13	13	9	1	13	9	112
<b>DEPENDÊNCIA LÍQUIDA DIRECTA E INDIRECTA</b>		<b>15</b>	<b>15</b>	<b>86</b>	<b>85</b>	<b>92</b>	<b>76</b>	<b>76</b>	<b>83</b>	<b>95</b>	<b>68</b>	<b>19</b>	<b>91</b>	<b>64</b>	

A 3.17 – 1 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DA BAIXA POMBALINA (POSIÇÕES SIMPLES)

ACTORES	OBJECTIVOS	Conser- vação da estru- tura de gaiola	Conser- vação das cérceas	Preserv. conjunto caract. Patrimo- niais	Preser- vação apenas fachadas	Preserv. Patri- mónio Arqueol.	Classif. da Baixa Patrim. Mundial	Valor. Económica Património Imobiliário Local	Alteração Legislação Arrenda- mento	Promover a Função Habitação "Gentri- fication"	Alter. no tipo de Comér- cio	Expansão do Sector Finan- ceiro	Instala- ção Equip. Cultura Lazer	Investi- mento Turismo	Incen- tivar o RECREIA	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES $ \Sigma_i $	$\Sigma+$	$\Sigma-$
	CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	-1	1	-1	1	0	-1	1	1	-1	1	-1	1	1	1	13	8
DEP. B		1	1	1	-1	1	1	-1	-1	1	1	0	0	1	1	12	9	-3
PARTIDO A		1	1	1	-1	0	-1	-1	0	1	1	-1	0	1	1	11	7	-4
PARTIDO B		1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	-1	1	1	1	14	11	-3
PARTIDO D		-1	1	-1	1	1	-1	-1	0	1	1	-1	1	1	1	13	8	-5
ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES	-1	0	-1	1	-1	0	1	1	-1	1	1	0	1	1	0	10	6	-4
ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS	-1	0	-1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	8	6	-2
ASSOCIAÇÃO INQUILINOS	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	1	-1	0	0	0	5	1	-4
JUNTAS DE FREGUESIA	-1	-1	-1	1	1	1	1	1	0	-1	0	-1	0	0	1	10	5	-5
IMOBILIÁRIAS	-1	0	-1	1	0	1	1	1	1	1	1	-1	1	0	1	11	8	-3
BANCA	-1	-1	-1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	10	7	-3
INSTITUIÇÃO SOLIDARIEDADE SOCIAL	-1	-1	-1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	7	4	-3
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	5	-1
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS $ \Sigma_i $	12	9	12	12	7	8	12	12	7	10	10	9	6	7	9			
$\Sigma+$	4	6	4	8	6	5	7	7	4	7	10	2	6	7	9			
$\Sigma-$	-8	-3	-8	-4	-1	-3	-5	-5	-3	-3	0	-7	0	0	0			

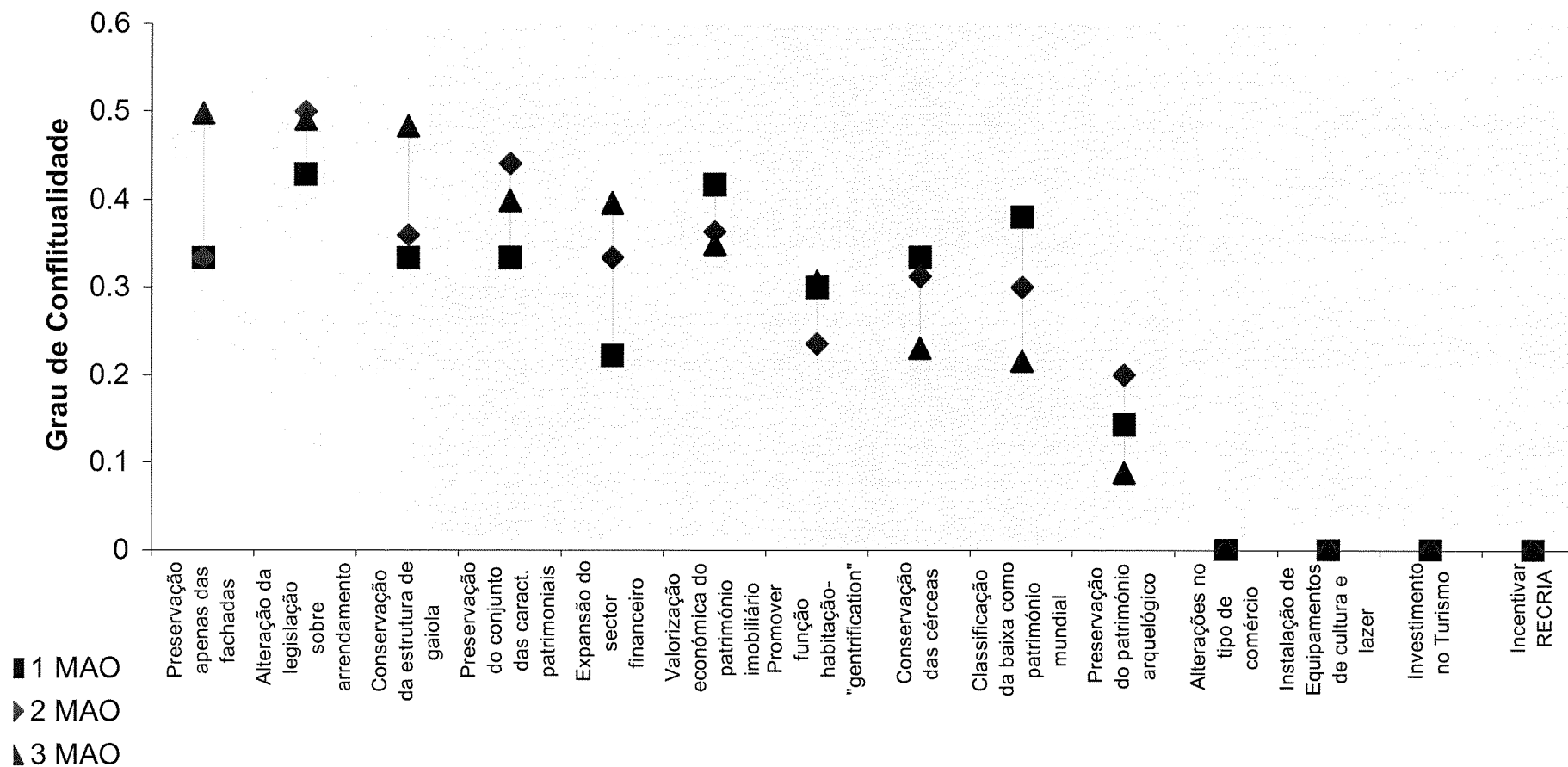
**A 3.18 – 2 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DA BAIXA POMBALINA (POSIÇÕES VALORIZADAS)**

ACTORES		OBJECTIVOS	Conser- vação da estru- tura de gaiola	Conser- vação das cérceas	Preserv. conjunto caract. Patrimo- niais	Preser- vação apenas fachadas	Preserv. Patri- mónio Arqueol.	Classif. da Baixa Patrim. Mundial	Valor. Económica Património Imobiliário Local	Alteração Legislação Arrenda- mento	Promover a Função Habitação "Gentri- fication"	Alter. no tipo de Comér- cio	Expansão do Sector Finan- ceiro	Instala- ção Equip. Cultura Lazer	Investi- mento Turismo	Incen- tivar o RECREIA	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES $ \Sigma_i $	$\Sigma+$	$\Sigma-$
		CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	-2	1	.1	3	0	-1	2	1	-1	2	-1	2	3	1	21	15
DEP. B	2		2	3	-2	1	1	-3	-1	2	2	0	0	1	3	23	17	-6	
PARTIDO A	2		2	3	-2	0	-1	-1	0	1	3	-1	0	1	3	20	15	-5	
PARTIDO B	2		2	2	-2	1	1	-1	1	3	1	-1	1	3	1	22	18	-4	
PARTIDO D	-1		1	-1	2	1	-1	-1	0	3	2	-1	1	1	1	17	12	-5	
ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES		-2	0	-2	1	-2	0	1	-3	1	3	0	2	1	0	18	9	-9	
ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS		-2	0	-2	2	0	0	3	3	0	1	0	0	2	3	18	14	-4	
ASSOCIAÇÃO INQUILINOS		0	0	0	0	0	0	-2	-3	-2	1	-1	0	0	0	9	1	-8	
JUNTAS DE FREGUESIA		-1	-1	-1	2	1	2	1	0	-1	0	-1	0	0	2	13	8	-5	
IMOBILIÁRIAS		-3	0	-2	3	0	1	3	2	2	3	-2	1	0	1	23	16	-7	
BANCA		-3	-2	-3	3	1	0	2	0	1	1	3	1	0	0	20	12	-8	
INSTITUIÇÃO SOLIDARIEDADE SOCIAL		-2	-2	-2	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3	14	8	-6	
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		3	3	3	-3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	17	14	-3	
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS $ \Sigma_i $		25	16	25	27	10	10	22	14	17	19	12	8	12	18				
$\Sigma+$		9	11	11	18	8	7	14	7	13	19	4	8	12	18				
$\Sigma-$		-16	-5	-14	-9	-2	-3	-8	-7	-4	0	-8	0	0	0				

## A 3.19 – 3 MAO - MATRIZ ACTORES X OBJECTIVOS DA BAIXA POMBALINA (POSIÇÕES VALORIZADAS E PONDERADAS PELAS RELAÇÕES DE FORÇA)

ACTORES		OBJECTIVOS	Conser- vação da estru- tura de gaiola	Conser- vação das cérceas	Preserv. conjunto caract. Patrimo- niais	Preser- vação apenas fachadas	Preserv. Patri- mónio Arqueol.	Classif. da Baixa Patrim. Mundial	Valor. Económica Património Imobiliário Local	Alteração Legislação Arrenda- mento	Promover a Função Habitação "Gentri- fication"	Alter. no tipo de Comér- cio	Expansão do Sector Finan- ceiro	Instala- ção Equip. Cultura Lazer	Investi- mento Turismo	Incenti- var o RECREIA	IMPLICAÇÃO DOS ACTORES  Σ <sub>i</sub>
		DEP. A	DEP. B	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO D	ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES	ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS	ASSOCIAÇÃO INQUILINOS	JUNTAS DE FREGUESIA	IMOBILIÁRIAS	BANCA	INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO	MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS  Σ <sub>i</sub>	Σ +	Σ -
CÂMARA MUNICIPAL	DEP. A	-2,2	1,1	-1,1	3,2	0,0	-1,1	2,2	1,1	-1,1	2,2	-1,1	2,2	3,2	1,1	<b>22,7</b>	
	DEP. B	2,3	2,3	3,4	-2,3	1,1	1,1	-3,4	-1,1	2,3	2,3	0,0	0,0	1,1	3,4	<b>26,0</b>	
	PARTIDO A	3,2	3,2	4,7	-3,2	0,0	-1,6	-1,6	0,0	1,6	4,7	-1,6	0,0	1,6	4,7	<b>31,6</b>	
	PARTIDO B	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	<b>1,0</b>	
	PARTIDO D	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,8</b>	
ASSOCIAÇÃO COMERCIANTES		-1,2	0,0	-1,2	0,6	-1,2	0,0	0,6	-1,8	0,6	1,8	0,0	1,2	0,6	0,0	<b>10,7</b>	
ASSOCIAÇÃO PROPRIETÁRIOS		-1,5	0,0	-1,5	1,5	0,0	0,0	2,2	2,2	0,0	0,7	0,0	0,0	1,5	2,2	<b>13,2</b>	
ASSOCIAÇÃO INQUILINOS		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,8	-2,7	-1,8	0,9	-0,9	0,0	0,0	0,0	<b>8,1</b>	
JUNTAS DE FREGUESIA		-0,7	-0,7	-0,7	1,3	0,7	1,3	0,7	0,0	-0,7	0,0	-0,7	0,0	0,0	1,3	<b>8,6</b>	
IMOBILIÁRIAS		-3,1	0,0	-2,1	3,1	0,0	1,0	3,1	2,1	2,1	3,1	-2,1	1,0	0,0	1,0	<b>24,1</b>	
BANCA		-3,2	-2,1	-3,2	3,2	1,1	0,0	2,1	0,0	1,1	1,1	3,2	1,1	0,0	0,0	<b>21,3</b>	
INSTITUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL		-2,0	-2,0	-2,0	2,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	3,0	<b>13,9</b>	
ORGANISMO PÚBLICO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO		9,4	9,4	9,4	-9,4	9,4	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>53,1</b>	
MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS  Σ <sub>i</sub>		<b>28,7</b>	<b>20,8</b>	<b>29,3</b>	<b>29,9</b>	<b>13,5</b>	<b>12,5</b>	<b>19,7</b>	<b>11,0</b>	<b>11,4</b>	<b>16,9</b>	<b>10,6</b>	<b>5,6</b>	<b>8,2</b>	<b>16,9</b>		
Σ +		<b>14,9</b>	<b>16,0</b>	<b>17,6</b>	<b>15,0</b>	<b>12,3</b>	<b>9,8</b>	<b>12,9</b>	<b>5,4</b>	<b>7,9</b>	<b>16,9</b>	<b>4,2</b>	<b>5,6</b>	<b>8,2</b>	<b>16,9</b>		
Σ -		<b>-13,9</b>	<b>-4,8</b>	<b>-11,7</b>	<b>-14,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-6,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-6,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		

A 3.20 – CONFLITUALIDADE DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DA BAIXA POMBALINA





**A 3.21 – ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE CONFLITUALIDADE**

**1 MAO**

- Alteração da legislação sobre arrendamento
- Valorização económica do património imobiliário
- Classificação da baixa como património mundial
- Preservação do **conjunto** das caract. patrimoniais
- Conservação da estrutura de gaiola
- Preservação **apenas** das fachadas
- Conservação das cérceas
- Promover função habitação-"gentrification"
- Expansão do sector financeiro

**2 MAO**

- Alteração da legislação sobre arrendamento
- Preservação do **conjunto** das caract. patrimoniais
- Valorização económica do património imobiliário
- Conservação da estrutura de gaiola
- Preservação **apenas** das fachadas
- Expansão do sector financeiro
- Conservação das cérceas
- Classificação da baixa como património mundial
- Promover função habitação-"gentrification"

**3 MAO**

- Preservação **apenas** das fachadas
- Alteração da legislação sobre arrendamento
- Conservação da estrutura de gaiola
- Preservação do **conjunto** das caract. patrimoniais
- Expansão do sector financeiro
- Valorização económica do património imobiliário
- Promover função habitação-"gentrification"
- Conservação das cérceas

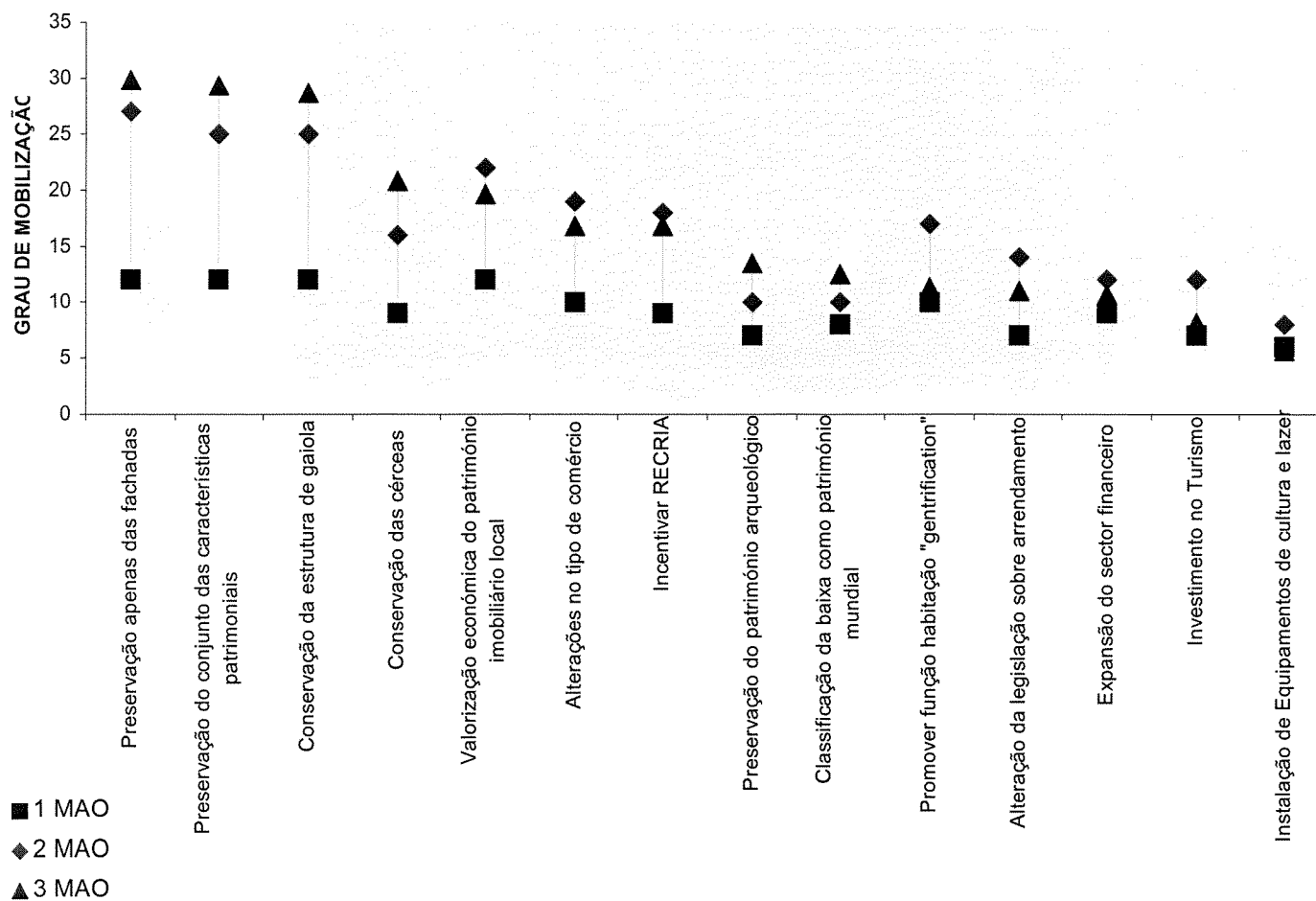
- 
- Preservação do património Arqueológico
  - Alterações no tipo de comércio
  - Instalação de Equipamentos de cultura e lazer
  - Investimento no Turismo
  - Incentivar RECRIA

- 
- Preservação do património Arqueológico
  - Alterações no tipo de comércio
  - Instalação de Equipamentos de cultura e lazer
  - Investimento no Turismo
  - Incentivar RECRIA

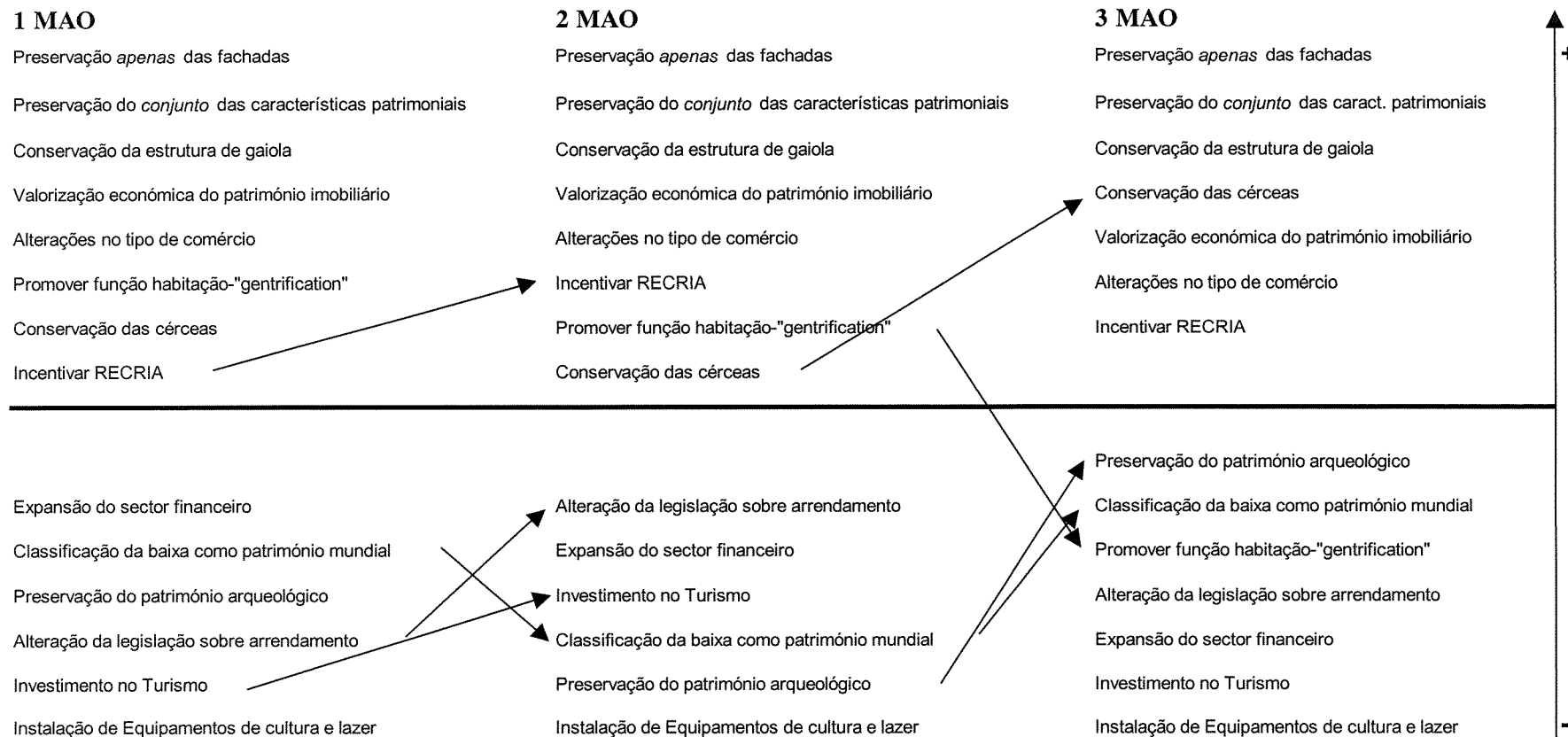
- 
- Classificação da baixa como património mundial
  - Preservação do património Arqueológico
  - Alterações no tipo de comércio
  - Instalação de Equipamentos de cultura e lazer
  - Investimento no Turismo
  - Incentivar RECRIA



A 3.22 – MOBILIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DA BAIXA POMBALINA



**A 3.23 – ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE MOBILIZAÇÃO**





# Índice de Quadros

---

<b>Quadro 3.1</b>	Quadro comparativo da previsão e da prospectiva .....	85
<b>Quadro 6.1</b>	Matriz de relações variáveis principais / actores .....	158
<b>Quadro 6.2</b>	Quadro de Estratégia de Actores .....	161
<b>Quadro 6.3</b>	Quadro de desafios e objectivos estratégicos .....	162
<b>Quadro 7.1</b>	Variáveis recenseadas dos concelhos de Ourique e Almodôvar .....	212
<b>Quadro 7.2</b>	Matriz de Análise Estrutural Ourique/Almodôvar .....	214
<b>Quadro 7.3</b>	Ourique/Almodôvar – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual .....	220
<b>Quadro 7.4</b>	Ourique/Almodôvar – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial .....	221
<b>Quadro 7.5</b>	Matriz Decomposta de Relações Globais Ourique/Almodôvar (S.A.) .....	225
<b>Quadro 7.6</b>	Matriz Decomposta de Relações Globais Ourique/Almodôvar (S.P.) .....	230
<b>Quadro 8.1</b>	Variáveis principais da Zona Histórica do Porto .....	237
<b>Quadro 8.2</b>	Actores da Zona Histórica do Porto .....	238
<b>Quadro 8.3</b>	Desafios estratégicos e objectivos dos actores da Zona Histórica do Porto .....	250
<b>Quadro 8.4</b>	Grau de mobilização e conflitualidade dos objectivos estratégicos dos actores da Zona Histórica do Porto .....	258

<b>Quadro 8.5</b>	Matriz reordenada dos actores x objectivos da Zona Histórica do Porto (2 MAO – Posições Valorizadas) .....	261
<b>Quadro 9.1</b>	Variáveis recenseadas da “Baixa Pombalina” .....	274
<b>Quadro 9.2</b>	Matriz de Análise Estrutural “Baixa Pombalina” .....	277
<b>Quadro 9.3</b>	Baixa Pombalina – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual .....	282
<b>Quadro 9.4</b>	Baixa Pombalina – Classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial .....	284
<b>Quadro 9.5</b>	Matriz Decomposta de Relações Globais “Baixa Pombalina” (S.A.) .....	287
<b>Quadro 9.6</b>	Matriz Decomposta de Relações Globais “Baixa Pombalina” (S.P.) .....	298
<b>Quadro 9.7</b>	Variáveis de ligação da Baixa Pombalina .....	308
<b>Quadro 9.8</b>	Actores da Baixa Pombalina .....	309
<b>Quadro 9.9</b>	Desafios estratégicos e objectivos dos actores da Baixa Pombalina .....	321
<b>Quadro 9.10</b>	Grau de mobilização e conflitualidade dos objectivos estratégicos dos actores da Baixa Pombalina .....	329
<b>Quadro 9.11</b>	Matriz reordenada dos actores x objectivos da Baixa Pombalina (2 MAO – Posições Valorizadas) .....	333

## Índice de Figuras

---

<b>Figura 5.1</b>	Plano de motricidade/dependência .....	132
<b>Figura 7.1</b>	Ourique/Almodôvar – Comparação da dependência do sistema actual .....	215
<b>Figura 7.2</b>	Ourique/Almodôvar – Comparação da dependência do sistema potencial .....	216
<b>Figura 7.3</b>	Ourique/Almodôvar – Comparação da motricidade do sistema actual .....	217
<b>Figura 7.4</b>	Ourique/Almodôvar – Comparação da motricidade do sistema potencial .....	217
<b>Figura 7.5</b>	Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Actual – Principais deslocações da classificação MICMAC para o “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos” .....	218
<b>Figura 7.6</b>	Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Potencial – Principais deslocações da classificação MICMAC para o “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos” .....	219
<b>Figura 7.7</b>	Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual .....	220
<b>Figura 7.8</b>	Ourique/Almodôvar – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial .....	221
<b>Figura 7.9</b>	Subsistema “Ecológico” do Sistema Actual de Ourique e Almodôvar .....	226
<b>Figura 7.10</b>	Subsistema “Demográfico” do Sistema Actual de Ourique e Almodôvar .....	226

<b>Figura 7.11</b>	Subsistema “Demográfico” do Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar .....	231
<b>Figura 7.12</b>	Subsistema “Preservação do Património com desenvolvimento de novas actividades” do Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar .....	231
<b>Figura 7.13</b>	Subsistema “Preservação ‘Passiva’ do Património” do Sistema Potencial de Ourique e Almodôvar .....	232
<b>Figura 8.1</b>	Grau de Influência dos actores da Zona Histórica do Porto .....	251
<b>Figura 8.2</b>	Grau de Dependência dos actores da Zona Histórica do Porto .....	252
<b>Figura 8.3</b>	Plano de influência e dependência directa e indirecta dos actores da Zona Histórica do Porto .....	253
<b>Figura 8.4</b>	Indicador de Relação de Forças dos actores da Zona Histórica do Porto .....	254
<b>Figura 8.5</b>	Principais Influências e Dependências Directas e Indirectas entre os Actores da Zona Histórica do Porto .....	255
<b>Figura 8.6</b>	Grupos de actores da Zona Histórica do Porto .....	262
<b>Figura 9.1</b>	“A Baixa Pombalina” – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Actual – Principais deslocações da classificação MICMAC para a “Propagação de Efeitos” .....	279
<b>Figura 9.2</b>	“A Baixa Pombalina” – Plano de Motricidade/Dependência do Sistema Potencial – Principais deslocações da classificação MICMAC para a “Propagação de Efeitos” .....	280
<b>Figura 9.3</b>	Baixa Pombalina – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Actual .....	281
<b>Figura 9.4</b>	Baixa Pombalina – Plano de Motricidade/Dependência da classificação “Propagação de Efeitos” do Sistema Potencial .....	283
<b>Figura 9.5</b>	Subsistema “Preservacionista” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	288
<b>Figura 9.6</b>	Subsistema “Regulamento Preservacionista” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	289



<b>Figura 9.7</b>	Subsistema “Especulação Imobiliária/Não-Preservacionista” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	290
<b>Figura 9.8</b>	Subsistema “Circulação” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	291
<b>Figura 9.9</b>	Subsistemas “Pressão sobre o Parque Imobiliário” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	292
<b>Figura 9.10</b>	Subsistemas “Factores de Degradação do Parque Imobiliário” do Sistema Actual da Baixa Pombalina .....	294
<b>Figura 9.11</b>	Subsistema “Revitalização da Baixa Pombalina” do Sistema Actual .....	295
<b>Figura 9.12</b>	Subsistemas “Preservação Modernizada” do Sistema Potencial da Baixa Pombalina .....	299
<b>Figura 9.13</b>	Subsistema “Revitalização/Requalificação” do Sistema Potencial da Baixa Pombalina.....	301
<b>Figura 9.14</b>	Subsistemas “Requalificação Funcional” do Sistema Potencial da Baixa Pombalina .....	303
<b>Figura 9.15</b>	Subsistema “Resistência à Requalificação da Baixa Pombalina” do Sistema Potencial da Baixa Pombalina .....	304
<b>Figura 9.16</b>	Grau de Influência dos actores da Baixa Pombalina .....	322
<b>Figura 9.17</b>	Grau de Dependência dos actores da Baixa Pombalina .....	323
<b>Figura 9.18</b>	Plano de influência e dependência directa e indirecta dos actores da Baixa Pombalina .....	324
<b>Figura 9.19</b>	Indicador de Relação de Forças dos actores da Baixa Pombalina .....	325
<b>Figura 9.20</b>	Principais Influências e Dependências Directas e Indirectas entre os Actores da Baixa Pombalina .....	326
<b>Figura 9.21</b>	Grupos de actores da Baixa Pombalina .....	334



# Índice Geral

---

<b>Plano</b> .....	IX
<b>Introdução</b> .....	1

## PARTE I

### A PROSPECTIVA E AS CIÊNCIAS SOCIAIS

#### CAPÍTULO I

##### **O Planeamento Participado: papel dos actores sociais no planeamento**

1. Planeamento Tradicional versus Planeamento Estratégico .....	8
1.1 O Planeamento Estratégico Empresarial .....	12
1.2 O Planeamento Estratégico Urbano e Territorial .....	15
2. A importância da estratégia de actores no planeamento .....	19
2.1 Papel dos actores sociais no planeamento .....	21
2.2 O papel do <i>actor/cliente</i> na estratégia de actores .....	27
2.3 O papel do <i>investigador/cientista/analista</i> na estratégia de actores .....	30
3. Conclusão .....	35

## **CAPÍTULO II**

### **Mudança Social como um processo de interdependência estratégico entre actores**

1. A análise de sistemas: da redução do complexo ao simples e a ruptura com a concepção cartesiana .....	40
1.1 Os processos de interacção e a dinâmica do sistema .....	43
1.2 A arquitectura da complexidade .....	45
1.3 Sistemas hierárquicos .....	45
1.4 A envolvente e a autonomia do sistema .....	47
2. A modelação sistémica e seus principais postulados .....	48
2.1 A decomposição dos sistemas .....	48
2.2 Principais postulados da análise de sistemas .....	49
3. A análise sistémica e a mudança social .....	50
4. A abordagem estratégica e o poder .....	53
4.1 A racionalidade limitada e a autonomia do actor .....	56
4.2 O poder: dominação <i>versus</i> negociação .....	59
5. O sistema estratégico: uma interdependência de actores .....	64
5.1 O fim das dicotomias: à procura de uma teoria da “acção colectiva” .....	66
5.2 Crise do modelo de regulação social .....	68
6. Conclusão .....	70

**PARTE II****A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO****CAPÍTULO III****Prospectiva e Mudança Social**

1. Fundamentos e a história da prospectiva .....	79
2. Prospectiva versus Previsão .....	83
2.1 Complementaridade entre Prospectiva e Previsão .....	85
3. Reflexão prospectiva e mudança de paradigma .....	87
4. O Método dos Cenários .....	89
4.1 Construção da Base .....	90
4.2 Construção de Cenários .....	96
5. Conclusão .....	99

**CAPÍTULO IV****A Prospectiva Territorial e o Planeamento Estratégico**

1. Papel da Prospectiva no Planeamento Estratégico .....	105
2. O território como espaço de acção colectiva .....	109
2.1 A importância crescente da prospectiva territorial .....	112
3. Da reflexão à acção: dificuldades e constrangimentos na implementação da prospectiva territorial .....	116
4. Potencialidades e requisitos de uma prospectiva territorial .....	118
5. Conclusão .....	119

## PARTE III

### O MÉTODO DOS CENÁRIOS: INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

#### CAPÍTULO V

##### A Análise Estrutural

1. O método MICMAC .....	126
1.1 Motricidade e dependência directas .....	128
1.2 Motricidade e dependência indirectas .....	128
1.3 Tipologia de classificação das variáveis .....	131
1.4 Quantificação da relação de influência .....	132
2. Algumas limitações do método MICMAC .....	133
2.1 Indeterminação da motricidade e dependência indirectas .....	133
2.2 Sobrevalorização da retroacção ( <i>feedback</i> ) .....	134
2.3 Ausência de estabilidade .....	136
2.4 Efeitos multiplicativos .....	137
2.5 Separação entre efeitos directos e indirectos .....	139
2.6 As consequências .....	139
3. Conceitos de influência indirecta e procedimentos de determinação alternativos .....	140
3.1 Influência indirecta como “Fluxo Máximo” entre pares de nodos de um grafo .....	140
3.2 Determinação da influência directa e indirecta como problema de “Fluxo Máximo” .....	141

3.3 Problemas com o conceito de influência indirecta como fluxo entre pares de nodos .....	142
3.4 Influência indirecta como “Propagação de Efeitos” .....	143
3.5 Determinação da influência directa e indirecta como somatório de efeitos propagados .....	144
3.6 A opção pelo melhor método .....	146
4. Relações potenciais .....	146
5. Decomposição do sistema em subsistemas .....	148
5.1 Decomposição da matriz de efeitos globais .....	148
5.2 O procedimento de “Decomposição Matricial” .....	151
6. Conclusão .....	152

## **CAPÍTULO VI**

### **A Análise da Estratégia de Actores**

1. Objectivos e principais etapas da Análise da Estratégia de Actores .....	154
2. Construção do Quadro de Estratégia de Actores e identificação dos Objectivos Estratégicos .....	156
2.1 Recenseamento dos principais actores e construção de uma tipologia de actores .....	156
2.2 Realização de entrevistas orientadas e análise de conteúdo das entrevistas .....	158
2.3 Construção do Quadro de Estratégia de Actores .....	159
2.4 Identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados .....	161
3. Estudo das relações de força existentes entre os actores .....	163
3.1 Matriz dos Meios de Acção Directos e Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos .....	163

3.2	Relações de força e posição relativa dos actores .....	170
3.2.1	Coeficientes de relações de força (ri) .....	171
3.2.2	Indicador de Estabilidade (H) .....	174
3.2.3	Balanço Líquido das Influências e Matriz da Máxima Influência Directa e Indirecta .....	176
3.2.4	Coeficientes de relações de força associados à Matriz dos Máximos de Influência Directa e Indirecta (MA) .....	179
4.	Estudo do Grau de Implicação dos Actores .....	181
4.1	Matriz das Posições Simples Actores X Objectivos (1 MAO) .....	182
4.2	Matriz Actores X Objectivos – Posições Valorizadas em função do peso dos objectivos (2 MAO) .....	184
4.3	Matriz Actores X Objectivos – Posições valorizadas em função do peso dos objectivos e do “poder” dos actores (3 MAO) .....	186
5.	Estudo do Grau de Mobilização e de Conflitualidade dos Objectivos.....	188
6.	Grupos de Actores: Posicionamento dos Actores, Alianças e Conflitos .....	192
6.1	Matriz de Divergências entre Actores tendo em conta o Limiar de Divergências .....	192
6.2	Matriz de Convergências entre Actores tendo em conta o Limiar de Divergências .....	195
6.3	Construção de Grupos de Actores .....	199
7.	Conclusão .....	204



## PARTE IV

### A PROSPECTIVA E O PLANEAMENTO URBANO E REGIONAL:

#### ESTUDOS DE CASO

##### CAPÍTULO VII

##### **Aplicação da Análise Estrutural: “Vantagens Estratégica de Ourique e Almodôvar”**

1. Matriz de Análise Estrutural de Ourique e Almodôvar .....	210
2. Comparação das classificações em motricidade e dependência: MICMAC, “Fluxo Máximo” e “Propagação de Efeitos” .....	215
3. Plano de motricidade e dependência globais de Ourique e Almodôvar com a aplicação do método de “Propagação de Efeitos” .....	219
4. Subsistemas dos sistemas actual e potencial de Ourique e Almodôvar .....	223
4.1. Subsistemas do sistema actual de Ourique e Almodôvar .....	223
4.2. Subsistemas do sistema potencial de Ourique e Almodôvar .....	227
5. Os subsistemas dos sistemas actual e potencial versus o plano de motricidade/dependência globais .....	233
6. Conclusão .....	234

##### CAPÍTULO VIII

##### **Aplicação da Análise da Estratégia de Actores na Zona História do Porto**

1. Recenseamento dos principais actores e identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados .....	237
1.1. Análise de Conteúdo das Entrevistas e Construção das Sinopses .....	238
1.2. Construção do quadro de estratégia de actores e identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados .....	249

2. Análise da relação de forças existente entre os actores da Zona Histórica do Porto .....	250
3. Grau de implicação dos actores da Zona Histórica do Porto .....	256
4. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos .....	257
5. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos: grupos de actores .....	260
6. Conclusão .....	265

## **CAPÍTULO IX**

### **A Análise Estrutural e a Estratégia de Actores, como auxílio da tomada de decisão política: “A Baixa Pombalina”**

1. Matriz de Análise Estrutural da Baixa Pombalina .....	272
2. Comparação das classificações em Motricidade e Dependência: MICMAC e “Propagação de Efeitos” .....	278
3. Plano de motricidade e dependência globais da Baixa Pombalina com a aplicação do método de “Propagação de Efeitos” .....	280
4. Subsistemas dos sistemas actual e potencial da Baixa Pombalina .....	285
4.1. Subsistemas do sistema actual da Baixa Pombalina .....	286
4.2. Subsistemas do sistema potencial da Baixa Pombalina .....	296
5. Conclusão .....	305
6. A Análise da Estratégia de Actores .....	306
7. Recenseamento dos principais actores e identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados .....	308
7.1. Análise de Conteúdo das Entrevistas e Construção das Sinopses .....	309
7.2. Construção do quadro de estratégia de actores e identificação dos desafios estratégicos e objectivos associados .....	320

8. Análise da relação de forças existente entre os actores da Baixa Pombalina .....	321
9. Grau de implicação dos actores da Baixa Pombalina .....	327
10. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos .....	328
11. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos: grupos de actores .....	332
12. Conclusão .....	339

## **CAPÍTULO X**

### **Conclusão: Prospectiva e democracia participativa – sucessos e insucessos**

1. Centralidade das metodologias prospectivas para as dinâmicas sociais actuais .....	348
1.1 A procura de novas formas colectivas de lidar com a complexidade e a incerteza .....	349
1.2 Aumento da capacidade reflexiva dos actores e atitude pró-activa .....	351
2. Obstáculos e condições para o sucesso do planeamento estratégico participativo .....	352
2.1 O poder desigual sujeito a negociação permanente face a decisões quotidianas .....	353
2.2 Conciliar uma democracia representativa com uma democracia participativa .....	354
2.3 Planeamento participativo versus manipulação .....	355
2.4 Alguns pré-requisitos para o sucesso do planeamento estratégico participativo .....	357
3. Limites e potencialidades das metodologias de prospectiva .....	361
3.1. Limites epistemológicos e teóricos .....	361
3.2 Potencialidades da análise prospectiva .....	364

4. Estudos de caso: um balanço .....	365
5. Linhas futuras de investigação .....	368
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>371</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>Anexo I – Capítulo VII .....</b>	<b>385</b>
<b>Anexo II – Capítulo VIII .....</b>	<b>391</b>
<b>Anexo III – Capítulo IX .....</b>	<b>431</b>
<b>Índice de Quadros .....</b>	<b>459</b>
<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>461</b>
<b>Índice Geral .....</b>	<b>465</b>