

## Planeamento Estratégico e Avaliação

*Metodologias de Análise Prospectiva*<sup>1</sup>

Margarida Perestrelo \*

**R**esumo: A uma noção dinâmica de planeamento corresponde uma visão dinâmica de avaliação. Considerar a avaliação como um processo sistemático de recolha de informação e de análise dessa informação; de suporte para a tomada de decisão no planeamento; e de controlo e medição dos resultados da programação, de forma a determinar se os objectivos foram alcançados, é tomar a avaliação como um processo.

● planeamento é um processo de aprendizagem, o qual diz respeito ao conjunto dos actores, activos e passivos, com lógicas e estratégias diferentes, por vezes conflituosas. As metodologias de prospectiva contribuem para esta implicação/participação dos actores.

As metodologias prospectivas, de que é exemplo o Método dos Cenários, incorporando informação qualitativa a par da quantitativa, procuram dar resposta às preocupações do novo conceito de planeamento: articulação fins-meios, jogo de actores, desdobramento de cenários. Prospectiva, estratégia e planeamento estão na prática intimamente ligados, interpenetram-se.

*Palavras-chave: prospectiva; planeamento estratégico; avaliação; estratégia de actores; tomada de decisão*

### Introdução

● presente artigo tem como objectivo evidenciar o papel da Prospectiva, não só ao nível do planeamento estratégico e participado, como no apoio à tomada de decisão e modelos de avaliação.

Apresenta-se uma metodologia prospectiva – o Método dos Cenários –, destacando os elementos que se consideram mais importantes para a problemática em causa. Pretende-se mostrar como os pressupostos fundamentais deste método contribuem para um maior envolvimento e (possível) participação dos actores sociais, assim como para a estruturação do processo de tomada de decisão. Como tal, será a *Análise Estrutural* e a *Análise da Estratégia de Actores* que merecerão um maior aprofundamento.

Procurar-se-á mostrar, em primeiro lugar que o surgimento da Prospectiva e o investimento ao nível de metodologias de suporte, nomeadamente o

Método dos Cenários, está ligado à crise do planeamento tradicional e assume uma ruptura com esta tradição.

Em segundo lugar, abordar-se-á não só a *Análise Estrutural*, como a *Análise da Estratégia de Actores*, duas das etapas do Método dos Cenários, como instrumentos que podem contribuir para uma maior participação por parte dos actores sociais e/ou como apoio à tomada de decisão.

Finalmente, procurar-se-á identificar os elementos deste método que podem contribuir para a avaliação.

### Planeamento Tradicional versus Planeamento Estratégico

A falência do planeamento tradicional faz-se sentir a partir dos anos 70 – apesar do elevado nível técnico e dos modelos matemáticos muito sofisticados, os planos estão completamente desadequados da realidade social e económica, acabam-

\* Socióloga. Assistente no ISCTE na área dos Métodos Quantitativos. Membro do Dinâmia (Centro de Estudos sobre a Mudança Sócio-económica). Contacto: margarida.perestrelo@iscte.pt

<sup>1</sup> Este artigo tem por base as comunicações apresentadas no 1º Congresso em Portugal Sobre Planeamento e Avaliação de Impactos Sociais (Grândola - 6 a 9 Setembro, 1999) e no IV Congresso Português de Sociologia (Coimbra - 17 a 19 Abril, 2000).

do por não serem aplicados. O paradigma tradicional de planeamento, entendido como a previsão perfeita, a matematização dos fenómenos sociais e a procura do óptimo, ao não ter em conta os actores sociais e ao considerar o planeamento como neutro, tem como consequência menosprezar a complexidade da experiência social.

No *planeamento tradicional* desvaloriza-se a dimensão político-social, *não se tem em conta as decisões dos actores sociais e procura-se um óptimo, supostamente unânime e inquestionável*. Admitir, à partida, que há uma solução melhor do que todas as outras é, como refere Bana e Costa: “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 “desa-

dequado das diversas situações e problemáticas a que os decisores têm de fazer face.” (Bana e Costa, 1994: 1).

Consequentemente, a crise do planeamento tradicional é acompanhada pelo surgimento, nos anos 70, de uma imensidade 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 (Vasconcelos e Sá, 1990).<sup>2</sup>

A descrença numa previsão assente no prolongamento de relações e tendências dá lugar a uma ideia de indeterminação, da existência de um leque de possíveis, dependentes das escolhas de indivíduos e de grupos. Mais cépticos quanto à possibilidade de o prever, tornámo-nos mais prudentes quanto à sua construção. *A previsão deu lugar à prospectiva*. Planear deixou de ser o dobrar de uma tendência, o reencaminhamento rumo a um alvo desejável, mas antes o *favorecimento de um entre*



Foto de Pedro Corte-Real

<sup>2</sup> Sobre a história do planeamento estratégico, os modelos clássico e interaccionista do planeamento estratégico, ver Guerra, 2000b.

os muitos futuros possíveis, dependentes das estratégias dos actores. O planeamento é considerado um processo dinâmico, sujeito a revisão permanente, com o envolvimento dos actores. “A principal distinção introduzida pelo planeamento estratégico face ao planeamento tradicional é pretender ser interactivo. O seu quadro de referência é a acção e valoriza os processos mais do que os produtos.” (Guerra, 2000b: 39)

É a representação, o que é o mesmo que dizer a *imagem que se faz do futuro*, que de alguma forma condiciona o presente, o que ao questionarmos os actores sociais sobre a sua visão do futuro apercebemo-nos do seu comportamento estratégico (Godet in Hatem, Fabrice, 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.

## Prospectiva e Planeamento Estratégico

### *O papel da prospectiva no planeamento estratégico – o Método dos Cenários*

De uma forma implícita ou explícita, o planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospectiva. Os objectivos definidos são sempre considerados possíveis de atingir.

Numa reflexão prospectiva, o interessante é o processo que a conduz. O problema não é a solução, mas quais as boas questões. A reflexão!... O problema do consenso, quando tudo está de acordo, é inquietante!... Quando se faz prospectiva, põem-se em causa as ideias feitas...

O processo de planeamento é entendido como um processo de aprendizagem. Como tal, ao longo do processo é frequente ter que relocalizar o ponto de chegada e redefinir os caminhos. Hoje em dia, são poucos os que consideram que o planeamento se resume a um exercício de descoberta de meios para alcançar fins pré-determinados. Fins e meios estão ligados (Perestrelo e Caldas, 1996).

Por outro lado, não se pode considerar o planeamento como um processo que diz respeito ape-

nas 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. É importante um maior investimento ao nível de uma metodologia de organização e coordenação entre os diferentes actores, de forma a “legitimar” as recomendações. As metodologias de prospectiva contribuem claramente para esta implicação/participação dos actores.

As metodologias prospectivas, de que é exemplo o *Método dos Cenários*<sup>3</sup> – desenvolvido progressivamente nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, e em França, nomeadamente com os trabalhos da DATAR<sup>4</sup> (nos anos 60), da Sema-Metra (nos anos 70) e os do CNAM<sup>5</sup>, actualmente, com o grupo de Michel Godet – incorporando informação qualitativa a par da quantitativa, procuram dar resposta às preocupações do novo conceito de planeamento: articulação fins-meios, jogo de actores, desdobramento de cenários.

Um dos grandes objectivos do Método dos Cenários é reduzir a incoerência, organizar a apropriação colectiva. Este método, na versão desenvolvida por Godet, 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-chave através da Análise Estrutural;
- Análise da Estratégia de Actores.

A *Construção de Cenários* consiste na:

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

a) *Construção da Base*

- Delimitação do Sistema

A delimitação do sistema não é mais do que um diagnóstico orientado, que permite encontrar um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas

<sup>3</sup> No presente artigo não se pretende apresentar o Método dos Cenários, mas apenas ressaltar o que nos parece mais importante. Para outros aprofundamentos deste método, consultar a bibliografia.

<sup>4</sup> DATAR – Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale.

<sup>5</sup> CNAM – Conservatoire National des Arts et Métiers, Instituto Universitário.

que o caracterizam o mais exaustivamente possível. Há que definir qual a grande questão que tem por base a reflexão, ou seja, quais os contornos da problemática a analisar ou do sistema a estudar.

- *Análise Estrutural*<sup>6</sup>

Sabe-se que um conjunto de factores (variáveis) e uma enumeração de relações directas entre variáveis descreve um sistema. A análise estrutural é uma técnica de análise de sistemas que, ao permitir detectar relações “escondidas” e decompor o sistema em subsistemas, pode ajudar a 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 e em subsistemas. Detectar as variáveis-chave 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”.

- *Análise da Estratégia de Actores*<sup>7</sup>

Uma vez detectadas as variáveis-chave do sistema é necessário analisar como se posicionam relativamente a elas os principais actores – as alianças, os conflitos e as estratégias. Os *objectivos da Estratégia de Actores* são os seguintes:

- 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;
- 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.

b) *Construção de Cenários*

Para a Construção dos Cenários utiliza-se um método de consulta a peritos, de impactos cruzados, o método SMIC<sup>8</sup>. Esta fase do Método dos Cenários tem dois grandes objectivos:

- Construção de cenários e avaliação da sua probabilidade de concretização;
- Elaboração de recomendações estratégicas.

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.

## **A Problemática da Estruturação e a Análise Estrutural**

Um *sistema* é definido pelas interacções “existentes” entre os elementos que o compõem; pelo *ambiente* que o integra, pela sua *estrutura* (tipo de componentes que o compõem e as relações entre estas); e *funções* das componentes (Saaty *in* Bana e Costa, 1993a:1).

A *Análise Estrutural*, 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; sendo um dos instrumentos mais utilizados em prospectiva, constitui um elemento “precioso” na estruturação das ideias e na descomplexificação da realidade em estudo. 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

<sup>6</sup> Para um maior aprofundamento sobre a Análise Estrutural, ver Caldas e Perestrelo, 1998.

<sup>7</sup> Para um maior aprofundamento da Análise da Estratégia de Actores, ver Perestrelo e Caldas, 2000.

<sup>8</sup> Sistemas de Matrizes de Impactos Cruzados.

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 em Portugal, tanto a nível urbano como regional, esta etapa mostrou-se muito importante, seja no caso da “Baixa Pombalina” (Guerra et al., 1999), como uma das etapas do Método dos Cenários, seja no caso de Ourique e Almodôvar (Dinâmia, 1997), utilizada autonomamente, na identificação das variáveis-chave 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 a participação activa de todos os seus elementos. Aquando do preenchimento da matriz de análise estrutural, todos os elementos da equipa são questionados, de forma a justificarem a(s) relação(ões) detectada(s) entre as várias componentes do sistema.

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<sup>9</sup>, estes participam apenas na *Análise da Estratégia de Actores*. No entanto, à semelhança dos “mapas cognitivos”<sup>10</sup>, é possível enriquecer os resultados da análise estrutural se implicarmos e apelarmos à participação dos actores no recenseamento das variáveis do sistema. Não nos 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 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.

De referir que em determinados estudos, caso das “Dinâmicas de Mudança Sócio-Urbánística na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste” (CET, 1997/1998a; CET, 1997/1998b), foram muito importantes as reuniões com técnicos e 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.

Bana e Costa dá uma especial atenção à *problemática da estruturação* como apoio à decisão, na medida em que a importância crescente dada à problemática da estruturação pôs em causa o paradigma da optimização, o que “tem levado à consolidação do novo paradigma da aprendizagem, que encontra a sua motivação e justificação de princípio na natureza mal-definida da maioria dos problemas de decisão. (...) 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.” (Bana e Costa, 1993a: 8).

Na *Análise Estrutural*, não se privilegiam os resultados, mas o *percurso* que a põe em marcha, a *apropriação* por parte do grupo de trabalho, é todo um *processo de aprendizagem*.

## Planeamento Participado e a Análise da Estratégia de Actores

A *Análise da Estratégia de Actores*, última fase da *construção da base* do Método dos Cenários, 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.

A metodologia da *Análise da Estratégia de Actores*, tendo como referência principal o método MACTOR (*Método ACTores, Objectivos; Relações de força*)<sup>11</sup>, assim como alguns desenvolvimentos baseados na *análise de “clusters”* e na *análise de conteúdo*<sup>12</sup> que, complementando este método, contribuem para uma análise mais cuidada da informação recolhida, 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 –, 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. Permite ainda

<sup>9</sup> No Método dos Cenários os actores sociais só fazem parte da análise na Estratégia dos Actores.

<sup>10</sup> Para um maior aprofundamento, ver os trabalhos de Bana e Costa.

<sup>11</sup> Para um maior aprofundamento, ver Godet, 1997.

<sup>12</sup> Para um maior aprofundamento, ver Perestrelo e Castro Caldas, 2000.

formar grupos de actores<sup>13</sup>, 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 deve ser tido em conta, podendo ser considerado como uma limitação.

Ao analisarmos as diferentes estratégias *apelamos para uma maior motivação e participação dos vários actores*, sendo um instrumento propício para a reflexão estratégica. É o Triângulo Grego, como refere Michel Godet, para passar da *Antecipação (azul)* para a *Acção (verde)*, é preciso passar pela *Apropriação (amarelo)*. É fundamental que os actores se apropriem, de forma a que as ideias passem, os actores têm de estar implicados, motivados. À semelhança da *Análise Estrutural*, a análise do jogo dos actores deve ser apreendida de forma interactiva.

Contudo, a aplicação de uma metodologia como a *Análise da 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 profundo conhecimento 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 vocacionadas para fazer a análise das estratégias dos actores, não só tecnicamente (tanto ao nível das técnicas de entrevista, como da análise de conteúdo dessas mesmas entrevistas), como pela competência do sociólogo para o entendimento das dinâmicas sociais, mesmo que este seu “papel” seja “incómodo” para os decisores. Como refere Isabel Guerra: “o papel do sociólogo pode ser o de restituir em permanência à sociedade a

diversidade de lógicas dos actores, nos seus interesses e conflitos, e esta tarefa é, frequentemente, pouco estimada pelos decisores porque provoca o desvendamento de conflitos, e redes de poder, que se pretende ocultar.” (Guerra, 2000a: 86)

#### a) *Definição de um “actor”*

Há que definir o que se entende por actor. Como refere Fabrice Roubelat, 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 concretizar” (Hatem, 1993: 272).

Como tal, dificilmente a “opinião pública” pode ser considerada um actor, visto não dispor, 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. No caso dos estudos que temos realizado, fazem parte do jogo de actores diversos organismos e ministérios, actores diferenciados consoante as suas competências. 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.

Deve-se pôr em causa “o mito do decisor isolado” (Quade, in Bana e Costa, 1993a). 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 anglosaxónicos chamam de ‘stakeholders’”. São os *sistemas de valores*, que representam e defendem, e as relações que entre os actores se estabelecem, que ditam as suas decisões. De facto, “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).

<sup>13</sup> Ver Perestrelo e Castro Caldas, 2000.

É frequente ter de proceder à *agregação de actores*<sup>14</sup> – quando se identificam os actores é preciso ter em conta que vários organismos ou entidades podem integrar um mesmo actor. É a partir da análise das suas competências e atributos 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: “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).

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 contribui para uma alteração e moldagem das estratégias. Ora, o “cliente”<sup>15</sup> de uma *Análise da Estratégia de Actores*, regra geral é um dos actores, o qual fica com um conhecimento privilegiado, conhece as estratégias dos outros actores, pode fazer alianças, alterar a sua estratégia em função dos outros actores, de forma a atingir os seus objectivos, numa palavra: jogar. Além de que os valores defendidos por cada actor, as suas estratégias, são influenciados pelas estratégias e valores de outros actores.

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). Na metodologia da *Análise da Estratégia de Actores*, considera-se o *poder dos actores para influenciar e tomar decisões*: constrói-se um indicador de relação de forças, o que permite estudar as relações de forças entre actores e ponderar as suas opções estratégicas. Ao enunciarmos uma série de recomendações estratégicas, estamos de certa forma a propor algumas “linhas de conduta” para o actor “cliente”, o que significa ter em conta

as relações de força e o maior ou menor “poder” do actor em causa para tomar determinada decisão.

Outra questão fundamental tem a ver com o que se entende por *decisor*. Apesar do “cliente” de uma *Análise da Estratégia de Actores* conhecer as estratégias dos outros actores e poder ter algum poder institucional para ratificar uma decisão, nem sempre o poder de decisão está num só actor, principalmente em processos de interesse público, o que significa que o decisor deve ser visto como o *colectivo dos actores* (Bana e Costa, 1993a).

Após a análise das estratégias dos actores, tem-se o “apoio à tomada de decisão”. Bana e Costa refere, em diversos artigos, as diferentes problemáticas que se podem colocar numa certa fase do estudo de ajuda à decisão. Começa-se por diferenciar a *problemática decisional* (“análise das estratégias de actores”) – o que está em causa no processo de decisão – e a *problemática técnica ou de ajuda à tomada de decisão* (“apoio à tomada de decisão”) – é a forma como o investigador vai colocar o problema e orientar a sua actividade em cada etapa do processo de decisão.

Quanto à *problemática técnica ou de ajuda à tomada de decisão* (“apoio à tomada de decisão”), Bana e Costa lança três questões: 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).

#### b) *O Apoio à Tomada de Decisão e a Metodologia da Análise da Estratégia de Actores*

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 decisão*.

Bana e Costa 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

<sup>14</sup> No caso do MACTOR, é fundamental que essa agregação seja feita, pois em termos operacionais e logísticos há um número limitado de actores.

<sup>15</sup> O conceito de cliente, sugerido por Bana, entendido como aquele a quem a actividade de apoio à decisão se destina, substitui de alguma forma o conceito decisor (Bana e Costa, 1993a).

ou vários actores (Bana e Costa, 1994: 2). 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”. Ou seja, é irrealista a abordagem de fundamentar o apoio à decisão de forma a evidenciar a (ou as) acção(ões) óptima(s), “(...) adoptar um procedimento mais modesto e mais realista que a optimização: orientada para evidenciar um subconjunto A' de A de acções satisfatórias (tendo em conta os sistemas de valores dos actores). Este subconjunto será o mais restrito possível, de forma a justificar a ‘não-escolha’ da maior parte das acções” (Bernard Roy, in Bana e Costa, 1994: 14).

Ora, a escolha do óptimo (já discutida no início deste artigo) leva-nos à discussão de optar ou não pela “via da objectividade”, herdada das ciências exactas. Segundo Bana e Costa, 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 (...) definitivamente *é preciso aceitar que a subjectividade está omnipresente nos processos de tomada de decisões*” (Bana e Costa, 1993a: 7).

“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” (Bana e Costa, 1993b: 1). A *questão da subjectividade* está presente em qualquer pro-

cesso 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, das suas prioridades.

## Metodologias Prospectivas de Planeamento Estratégico e Avaliação<sup>16</sup>

Não se pretende fazer o historial dos métodos de avaliação, mas tão-só dar uma ideia de que forma esta necessidade de avaliar emergiu e como podem as metodologias de prospectiva, nomeadamente a *Análise Estrutural* e a *Análise da Estratégia de Actores*, contribuir para a avaliação.

Portugal tem acumulado uma experiência significativa relativamente à função avaliação, sobretudo depois da adesão à Comunidade Europeia. Enquanto a “avaliação tradicional” era vista como uma sanção ou uma retratação dissimulada, hoje em dia a avaliação é entendida como um *processo*, o que significa que o seu objectivo não é um julgamento *à posteriori*, mas um utensílio indispensável para a formulação da acção em si, para a sua condução e o seu aperfeiçoamento. Desta forma, a *avaliação não se deve limitar a medir os resultados da acção*, mas deve permitir compreender a *origem dos efeitos sociais observáveis e as consequências dos meios postos em curso* (meios financeiros, humanos, materiais ou jurídicos) (Monnier, 1991).

Por outro lado, a *noção dinâmica de planeamento encerra a possibilidade de uma redefinição permanente de objectivos e meios*. Esta redefinição pode ser ditada por três tipos de razões:

- Alterações inesperadas da envolvente;
- Alterações na estratégia de actores;
- Inadequação dos meios envolvidos.

Desta forma, à noção dinâmica de planeamento deve, portanto, corresponder uma visão “*dinâmica*” de avaliação, que tem como objectivo avaliar os resultados da execução, as alterações da

<sup>16</sup> Este ponto do artigo é uma parte do artigo de Perestrelo e Caldas, in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 22, 1996.

envolvente e da estratégia dos actores, e desencadear a redefinição de objectivos e meios considerada necessária. Este tipo de avaliação não diz respeito apenas ao decisor, é uma *avaliação “pluralista”*, no sentido em que implica o conjunto dos actores. É na *deteção de alterações do posicionamento estratégico dos intervenientes* que uma metodologia de *Análise da Estratégia de Actores* pode ser útil.

Sendo as técnicas de planeamento e avaliação interdisciplinares, “elas apelam à compreensão das dinâmicas sociais e à elaboração de projectos negociados no contexto do jogo estratégico de actores.” (Guerra, 2000a: 87) De facto, o *processo de planeamento*, da fase inicial à formulação do programa ou do plano, é um *processo de negociação*, ao longo do qual as estratégias dos actores individuais foram sendo reequacionadas.

Assim, a “*avaliação interactiva*” ou “*dinâmica*” é, em primeiro lugar, um *mecanismo de controlo* – avaliação dos resultados; em segundo lugar, um *processo de decisão* – renegociação permanente de objectivos e meios; e, finalmente, um *processo de aprendizagem colectiva* – aprendizagem acerca dos meios e objectivos colectivos, mas também acerca dos meios de acção individuais de cada um dos actores.

Planeamento estratégico e “*avaliação interactiva*” são instrumentos de acção orientados para a mobilização e participação dos actores sociais.

As metodologias prospectivas, nomeadamente a *Análise Estrutural* e a *Análise da Estratégia de Actores*, podem orientar a construção de metodologias de “*avaliação interactiva*” ou “*dinâmica*”, centradas nos actores e na sua reflexão estratégica.

## **Conclusão: Metodologias para a Participação e/ou para o Apoio à Tomada de Decisão ?**

As características das metodologias apresentadas, *simplicidade* e *interactividade*, contribuem para a *participação e aprendizagem* por parte dos actores sociais, um dos pressupostos do planeamento estratégico e uma das chaves de qualquer processo de decisão. No entanto, pelas experiências conhecidas, nomeadamente em Portugal, parece que estes métodos têm sido utilizados mais como apoio

à tomada de decisão do que propriamente como um meio de participação dos actores sociais no processo de planeamento. A interrogação que se coloca é se, ao recorrer a este tipo de metodologias, se pretende, de facto, uma participação activa dos actores sociais, ou apenas a sua “*colaboração*”.

Assim, há que reflectir se, através da aplicação das metodologias de prospectiva, se está interessado na *participação e implicação dos actores sociais no processo de planeamento*, ou apenas na utilização destas metodologias *como apoio à tomada de decisão*:

- Se é apenas apoio à tomada de decisão, o que é legítimo, nesse caso o apelo aos actores é de “*colaboração*”, no sentido de clarificar as suas estratégias. Não se criam “*falsas expectativas*” e não se reclama o planeamento participado;

- Se o *objectivo é o envolvimento/implicação e participação dos actores sociais no processo de planeamento*, terá de haver divulgação, discussão de resultados e uma relação de forças entre actores “*equilibrada*”, tem de haver uma distribuição do poder. Qual a possibilidade de participação no processo de planeamento de actores sem qualquer poder de decisão?

Isabel Guerra, depois de discutir o termo “*participação*” e a sua evolução histórica, chama a atenção para a necessidade de envolver os actores, protagonistas e principais interessados em qualquer processo de planeamento, de uma forma efectiva e responsável, como uma “*necessidade técnica dos processos de desenvolvimento*”. Refere que “*não se trata apenas 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’ não é apenas uma questão ética, e 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.*” (Guerra, 2000a: 101-102).

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?<sup>17</sup>

Nem sempre os resultados das estratégias dos actores são consensuais e favoráveis às expectativas do “cliente”, podendo, por vezes, contrariar a prossecução dos seus objectivos estratégicos, pois há conflitos e constrangimentos, que são explicitados e clarificados. “Vivemos em sociedades de transição, de negócio e de negociação nas quais é difícil imaginar que seja possível agir sem considerar os outros e sem cooperar com eles. (...) A cultura do consenso parece frequentemente mais uma forma de incapacidade de assumir compromissos, e erigir uma verdadeira cultura de negociação (...)” (Guerra, 2000b: 45-46).

É, então, fundamental que o “cliente” (frequentemente, um dos actores do “jogo”), ao solicitar uma *Análise da Estratégia de Actores*, clarifique os seus objectivos, e que o analista exija que ele o faça antes de iniciar os trabalhos visto que, como já se referiu, numa metodologia deste tipo está implícita a implicação e participação dos actores, conhecer os seus objectivos estratégicos, as suas dificuldades em negociarem, os seus constrangimentos e potencialidades. Se os objectivos não estiverem claros, corre-se o risco de os actores, implicados neste “jogo”, se sentirem ludibriados e, por vezes, 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 aquilo que caracteriza o planeamento participado e estratégico – *interactividade e participação*.

## Bibliografia

- BANA e COSTA, C. A. (1993a), *Processo de Apoio à Decisão: Problemáticas, Actores e Acções*, Lisboa, CESUR.
- BANA e COSTA, C. A. (1993b), “Convictions et aide à la Décision”, *Groupe de Travail Européen “Aide Multicritère à la Décision”*, séries 2, n.º 3.
- BANA e COSTA, C. A. (1994), “Les problématiques de l’aide à la décision: Vers l’enrichissement de la trilogie choix-tri-rangement”, Centro de Sistemas Urbanos e Regionais da Universidade Técnica de Lisboa, IST Lisboa.
- CASTRO CALDAS, J.M e PERESTRELO, M. (1998), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I - Análise Estrutural, Working Paper*, Lisboa, Dinâmia.
- CET (1996/1998), *Diagnóstico Avaliativo da Situação Socio-Urbánística nas Freguesias de Miragaia e Vitória*, equipa: Walter Rodrigues (coord.), Eduardo Jorge dos Santos, Felícia Luvumba, Graça Bandeira, Lisete Almeida, Margarida Perestrelo, Óscar Marques Couto, Suzana Pacheco; consultores: Fernando Caria e Isabel Guerra, Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto.
- CET (1997/1998a), *Análise da Estratégia dos Actores da Região de Lisboa e Vale do Tejo - Zona Oeste* do estudo das “Dinâmicas de Mudança Sócio-Urbánística na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste”, [equipa: Isabel Guerra (coord.),
- Margarida Perestrelo (coord. metodológica), Dulce Moura, e Teresa Amor], Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVTJ).
- CET (1997/1998b), *Análise da Estratégia dos Actores da Região de Lisboa e Vale do Tejo - Área Metropolitana de Lisboa* do estudo das “Dinâmicas de Mudança Sócio-Urbánística na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste”, [equipa: Isabel Guerra (coord.), Margarida Perestrelo (coord. metodológica), Dulce Moura, João Afonso, João Lopes e Teresa Amor], Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVTJ).
- COMBES, M.C., DEFAUQUET, V., LE PLUART, A. (1993), *Les Contrats d’Études Prospectives - Aide pour l’Action*, Paris, La Documentation Française.
- DINÂMIA (1997), *Vantagens Estratégicas do Baixo Alentejo Interior (Ourique e Almodôvar)*, [equipa: Francisco Cordovil (coord.), Bruno Dimas, Fátima Ferreiro, José Maria Castro Caldas, Margarida Perestrelo, Rui Alves] (projecto subsidiado pela JNICT).
- GODET, M. (1993), *Manual de Prospectiva Estratégica: da Antecipação à Acção*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- GODET, M. (1997), *Manuel de Prospective Stratégique. 2. L’Art et la Méthode*, Paris, Dunod.

<sup>17</sup> 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!...

GONOD, P. (1996), “Dynamique des Systèmes et Méthodes Prospectives”, *Travaux et Recherches de Prospective*, n.º 2, Mars 1996, Paris, Futuribles International, LIPS (Laboratoire d’Investigation Prospective et Stratégique - CNAM), DATAR (Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale).

GUERRA, I. (Coord), CALDAS, J.M.C, CARIA, F, MOURA, D., PERESTRELO, M., e PINTO, T. C., (1999), *A Baixa Pombalina - Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores*, Oeiras, Celta Editora.

GUERRA, I. (2000a), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia

GUERRA, I. (2000b), “O Planeamento Estratégico das Cidades. Organização do Espaço e Acção Colectiva”, *CIDADES Comunidades e Territórios*, n.º 1, CET.

HATEM, F., CAZES, B., e ROUBELAT, F. (1993), *La Prospective. Pratiques et Méthodes*, Paris, Ed. Economica.

MONNIER, E. (1991), *Évaluations de l’Action des Pouvoirs Publics - du projet au bilan*, Paris, Economica.

PERESTRELO, M. (1990), *Prospectiva e Planeamento Estratégico no Domínio da Educação-Formação*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado.

PERESTRELO, M., e CASTRO CALDAS, J.M.(1996), “Estratégia de Actores. Prospectiva e Avaliação”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 22 (número temático sobre Metodologias de Avaliação), Lisboa, CIES.

PERESTRELO, M., e CASTRO CALDAS, J.M. (2000), *Instrumentos de Análise para utilização no Método dos Cenários. II - Estratégia de Actores*, Working Paper, Lisboa, Dinâmia.

VASCONCELOS, M.T. (1990), *A Intervenção Sociológica no Planeamento*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa (policopiado).