Estratégia de actores: prospectiva e avaliação

Margarida Perestrelo José Maria Castro Caldas

Resumo: Neste artigo discutem-se as diferenças entre o conceito tradicional de planeamento e o planeamento estratégico. Apresenta-se uma metodologia prospectiva - o Método dos Cenários -, com um estudo de caso da "Baixa Pombalina", em Lisboa. Discutem-se ainda os elementos desta metodologia que podem orientar a construção de uma metodologia de avaliação "interactiva".

Palavras-Chave: Prospectiva; Planeamento estratégico; Avaliação

1. Introdução

Poucos acreditarão hoje em dia que o planeamento se resume a um exercício de descoberta de meios para alcançar fins pré-determinados. Para poucos o exercício do planeamento equivalerá a uma descoberta dos vectores de força capazes de deslocar uma massa bruta (o real) de uma situação de partida, não desejada, para uma situação de chegada, desejada.

A dificuldade reside principalmente na separação entre meios e fins. Perdeu-se a crença na existência de uma fronteira entre meios e fins, com os fins na esfera dos valores (a cargo de decisores depositários do "bem comum") e os meios, na esfera das técnicas (a cargo de técnicos neutros). Fins e meios estão ligados. Em primeiro lugar porque, no plano meramente operacional, é inútil apontar para alvos inatingíveis: é a consideração dos meios que revela os fins exequíveis. Em segundo lugar, porque, no plano dos valores, tanto meios como fins são merecedores de juízo.

A definição dos fins não precede nem subordina a consideração dos meios. Os fins emergem do processo de consideração dos meios que

podem levar à superação de uma situação-problema e mesmo da prática de execução desses meios. Os fins não são dados, são apreendidos.

O processo de execução do planeamento não pode ser visto como o intervalo entre um ponto de partida e um ponto de chegada ocupado a aplicar medidas e a corrigir desvios de trajectória - é um processo de aprendizagem e nesse sentido não há razões (para além da fidelidade aos compromissos) que impeçam a relocalização do ponto de chegada e a redefinição dos caminhos.

O planeamento não é um processo que diga respeito apenas a decisores e a executantes, mas antes ao conjunto dos actores, activos e passivos, nele implicados.

O conceito tradicional de planeamento não sobreviveu à crise. Tornámo-nos mais prudentes quanto à construção do futuro, tornámo-nos mais cépticos quanto à possibilidade de o prever. A descrença numa previsão assente no prolongamento de relações e tendências deu lugar a uma ideia de indeterminação, da existência de um leque de possíveis, dependentes das escolhas de indivíduos e de grupos. A previsão deu o lugar à *prospectiva*. O planeamento deixou de ser visto como o dobrar de uma tendência, como um reencaminhamento rumo a um alvo desejável, mas antes como o favorecimento de um entre os muitos futuros possíveis.

Em resumo, tornámo-nos menos ingénuos. Morto o velho planeamento, há um novo conceito de alternativa ao *laisser faire* - o *Planeamento Estratégico* - que tende a afirmar-se, por muito vagas que ainda sejam as suas ideias-chave:

- negação da separação e do primado dos fins sobre os meios;
- escolha de um entre futuros possíveis, dependentes da estratégia dos actores;
- processo dinâmico sujeito a revisão permanente com o envolvimento dos actores.

As metodologias têm evoluído a par dos conceitos. O modelo de Leontiev dinâmico (por exemplo) está para o velho conceito de planeamento como as metodologias prospectivas estão para o novo. O modelo de Leontiev projecta no futuro as relações e as tendências do sistema económico presente e permite avaliar o impacto futuro de alterações das variáveis ditas exógenas, na expectativa de descobrir meios para atingir fins desejáveis. 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.

Embora sem a elegância formal dos métodos matemáticos desenvolvidos pelos economistas dos anos do pós-guerra, as metodologias

prospectivas, 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 DATAR¹ (nos anos 60), da SEMA-METRA (nos anos 70), e os do CNAM², 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.

No entanto, se é certo que se tem verificado um avanço ao nível das metodologias de planeamento estratégico, o mesmo não tem sucedido relativamente à avaliação.

Esta lacuna é tanto mais sentida quanto a própria noção dinâmica de planeamento - reavaliação permanente de objectivos e meios - pressupõe uma avaliação passo a passo (processual), na prática, uma "fusão" entre planeamento e avaliação.

As metodologias prospectivas de planeamento estratégico (por exemplo o Método dos Cenários) contêm propostas e ensinamentos que podem ser úteis na procura de formalismos capazes de apoiar a avaliação.

Assim, neste artigo apresentam-se, em grandes linhas, os objectivos e etapas de cada uma das fases do Método dos Cenários³ exemplificando com um estudo em curso de definição de cenários para a Baixa Pombalina, procurando identificar os elementos deste método que podem orientar a construção de metodologias de avaliação.

2. O método dos cenários - aplicação à Baixa Pombalina

De uma forma implícita ou explícita o planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospectiva. Os objectivos definidos são sempre considerados possíveis de atingir. O Método dos Cenários visa organizar o exercício prospectivo: objectivando a definição de objectivos estratégicos e clarificando os meios de execução e os respectivos constrangimentos.

- O Método dos Cenários comporta as seguintes etapas:
- Delimitação do Sistema;
- · Análise Estrutural;
- Estratégia de Actores;
- Construção de Cenários.

2.1. 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 que o caracterizam o mais exaustivamente possível.

2.2. Análise estrutural

Os objectivos da Análise Estrutural são os seguintes:

- destacar os efeitos escondidos e decompor o sistema em grupos de variáveis. 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".

Engloba as seguintes etapas:

- recenseamento das variáveis que intervêm no sistema;
- construção de uma matriz de análise estrutural com a identificação das relações directas entre as variáveis;
- hierarquização das variáveis por ordem de motricidade e dependência⁴, e selecção das variáveis-chave, pelo método MICMAC (Godet,1993).

No caso da Baixa Pombalina, um conjunto de inquéritos por questionário aos proprietários de imóveis, inquilinos, comércio e serviços, permitiu destacar um conjunto de 50 variáveis consideradas relevantes para a análise do sistema.

A decomposição operada pela análise estrutural conduziu à classificação das variáveis de acordo com o seu grau de motricidade e de dependência, em 5 grupos:

- variáveis motrizes variáveis muito motrizes e pouco dependentes que influenciam a dinâmica do sistema, mas dependem pouco do conjunto das outras variáveis;
- *variáveis resultado* variáveis muito dependentes e pouco motrizes que sendo muito condicionadas pela dinâmica do sistema, exercem pouca influência sobre ele;
- variáveis-chave variáveis muito dependentes e muito motrizes, ocupando uma posição de charneira, uma vez que dependendo muito do conjunto das variáveis, propagam esses efeitos a todo o sistema;

- variáveis excluídas variáveis pouco dependentes e pouco motrizes, que têm um papel relativamente irrelevante para a análise do sistema:
- · variáveis de pelotão variáveis medianamente motrizes e dependentes, que só não são excluídas por "não existir prova" da sua irrelevância para a análise.

Quadro 1: Baixa Pombalina: classificação das variáveis Variáveis chave: Variáveis motrizes: 39-Classificação da Baixa como património 32-Acessibilidade da Baixa 40-Reconstrução do Chiado 24-Estrutura de ocupação funcional dos imórendimento dos habitacionais 6- Ritmo de perda da população residente 28-Instalação de equipamentos de cultura/ 34-Alterações nos hábitos de consumo lazer/turismo 18-Preservação do património urbanístico e 7-Degradação do parque imobiliário 16-Destruição da estrutura de gaiola arquitectónico 37-Perequação e benefícios vários a aplicar 35-Créditos à reabilitação dos imóveis

15-Conservação da estrutura de gaiola 20-Preservação do património arqueológico 22-Conservação das cérceas dos edifícios

36-Regulamento urbanistíco e arquitectónico 50-Dinâmica do sector imobiliário

Variáveis excluídas:

4- Fraca capacidade de iniciativa dos prop.

25-Alterações no tipo de comércio e servi-

- 47-Concorrência de outros espaços comer-
- 29-Pequena dimensão das empresas 46-Aumento do poder de compra da popu-
- 26-Baixa qualificação e compet. do comér-
- 41-Necessidades espaciais do terciário 48-Nova lei do arrendamento comercial
- 14- Fraca recuperação dos imóveis

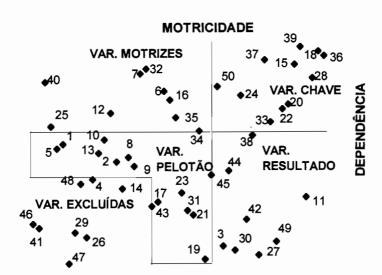
Variáveis resultado:

na Baixa 33-"Gentrification"

- 27-Requalificação do comércio
- 42-Propostas de criação de parques de estacionamento
- 49-Tendências do turismo para a Baixa
- 3-Apreciação pelos moradores do local de residência
- 11-Valorização do património imobiliário local
- 38-Recuperação/revitalização Terreiro do Paco e zona ribeirinha
- 30-Capacidade de estacionamento
- 44-Propostas de novas zonas pedonais 45-Propostas de circulação na Baixa

Variáveis de pelotão:

- 1- Estrutura etária da população residente
- 2- Fraca dinâmica dos comerciantes
- 5- Baixo nível sócio-económico dos moradores
- 8- Deficientes condições de habitabilidade
- 9- Predomínio da propriedade vertical
- Regime de ocupação
- 13- Baixo rendimento dos fogos de ocupação terciária
- 17- Existência de elementos dissonantes nas fachadas e coberturas dos edifícios
- 19- Não preservação do património urbanístico e arquitectónico
- 21- Não preservação do património arqueológico
- 23- Alteração das cérceas dos edifícios
- 31- Capacidade de circulação
- 43- Propostas de expansão da rede de metropolitano



Plano Motricidade/Dependência Indirecta

Figura 1: Plano Motricidade/Dependência Indirecta

Estes resultados permitiram:

- Isolar um conjunto de variáveis-chave, em torno das quais se articulam as estratégias dos principais actores;
- Retirar a seguinte conclusão geral: "A análise estrutural contribui 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 reforço da terciarização exercida principalmente por agentes imobiliários em resposta à procura de espaços centrais por parte, sobretudo, de grandes instituições financeiras, o que tem tido como consequência a desvalorização das características pombalinas do património;
 - Pressão no sentido da reabilitação com preservação do património, exercida pela "opinião pública", segmentos dos poderes públicos e alguns agentes internos." (CET, 1995).

2.3. Estratégia de Actores

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:
- contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores⁵;
- 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.

As suas principais etapas são as seguintes:

- recenseamento dos principais actores;
- realização de entrevistas semi-directivas;
- análise de conteúdo das entrevistas e construção de sinopses;
- construção de um quadro de estratégia de actores;
- construção de matrizes de identificação dos desafios considerados estratégicos e dos objectivos que lhe estão associados;
- construção de grafos de convergências e divergências para cada objectivo, tendo em conta o peso dos diferentes objectivos assim como as relações de força existentes (através do MACTOR⁶), (Godet, 1993);
- caracterização dos diferentes actores segundo o seu grau de implicação nos diferentes objectivos e, a sua força relativa;
- caracterização dos objectivos segundo o seu grau de conflitualidade e mobilização;
- 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 da Baixa Pombalina o Método MACTOR foi complementado com outros instrumentos de análise, nomeadamente na construção de grupos de actores através da análise de "clusters".

Foram seleccionados os 13 actores mais implicados com as variáveischave⁷, tendo-se identificado após a análise das entrevistas semi-directivas os desafios estratégicos e respectivos objectivos, descriminados no quadro 2.

Quadro 2: Desafios estratégicos e objectivos associados

Desafios Estratégicos	Objectivos Associados ⁸
D1- Preservação / Alteração das Características Patrimoniais da Baixa	 O1 - Conservação da estrutura de gaiola O2 - Conservação das cérceas O3 - Preservação do Conjunto 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 egras do mercado) O8 - Alteração da Legislação sobre o Arrendamento (comercial e habitacional)
D3 - Estrutura de Ocupação Funcional dos Imóveis	O9 - Promover a Função Habitação/"Gentrification" 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 ombalina"	O14 - Incentivar o RECRIA

Esta aplicação do método permitiu decompor os objectivos de forma a identificar os *principais conflitos e consensos*.

Quadro 3: decomposição dos objectivos

	Muito conflitual	Pouco conflitual
• Muito mobilizador	 Preservação apenas das fachadas Conservação da estrutura de gaiola Preservação do conjunto das características patrimoniais Valorização económica do património imobiliário "Principais conflitos" 	Conservação das cérceas Alterações no tipo de comércio Incentivar o RECRIA "Consensos mobilizadores"
Pouco mobilizador	Alteração da legislação sobre arrendamento Expansão do sector financeiro Promover a função habitação "gentrification"	 Classificação da Baixa como património mundial Preservação do património arqueológico Instalação de equipamentos de cultura e lazer Investimento no turismo
	"Conflitos secundários"	"Consensos pouco mobilizadores"

Tendo em conta a convergência e divergência dos actores relativamente aos objectivos, foi possível agrupá-los conforme se ilustra na figura 2.

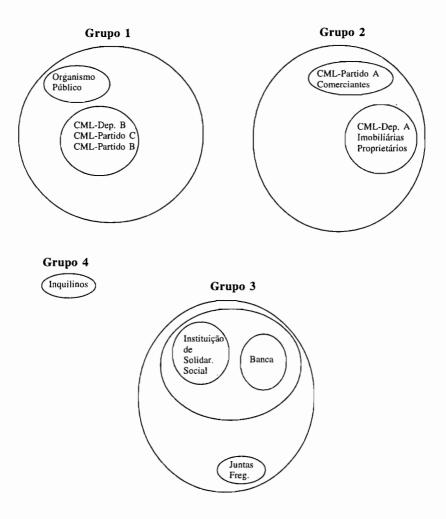


Figura 2: Grupos de actores face aos objectivos

As conclusões gerais retiradas foram as seguintes:

- Relativamente aos "principais conflitos" 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": CML-Dep.B, CML-Partido C, CML-Partido B. O Organismo Público 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": CML-Dep.A, Imobiliárias, Proprietários, Comerciantes, Instituição de Solidariedade Social, Banca, Juntas de Freguesia. O CML-Partido A manifesta-se no mesmo sentido relativamente a todos estes objectivos, excepto a "Valorização Económica do Património Imobiliário". Estes actores são os que integram os Grupos 2 e 3.
- As principais alianças estruturam-se em torno de dois núcleos fundamentais:
 - CML-Dep.B, CML-Partido C e CML-Partido B 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.
 - CML-Dep.A, Imobiliárias e Proprietários forte empenhamento na lógica de "Valorização Económica do Imobiliário" subordinando os objectivos de Preservação do Património a considerações de viabilidade económica.

2.4. Construção de cenários9

Os objectivos da Construção de Cenários são os seguintes:

- construção de cenários e avaliação da sua probabilidade de concretização;
- elaboração de recomendações estratégicas.

Compreende as seguintes etapas:

- consulta a peritos;
- determinação dos impactos cruzados pelo método SMIC;
- avaliação dos resultados e suas consequências nas estratégias.

3. Estratégia de actores e avaliação

A "avaliação tradicional" surge como uma forma de controlo administrativo ou como auditoria de gestão. Era vista como uma sanção ou uma retratação dissimulada, quando era realizada a pedido da instância da

tutela; ou como um "álibi", quando era a própria organização a ser avaliada que tomava a iniciativa. Hoje em dia a avaliação deve ser entendida como um processo, o que significa que o seu objectivo não é um julgamento a posteriori, mas um utensílio indispensável para a formulação da acção em si, 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, 1991:2).

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.

À noção dinâmica de planeamento deve corresponder, portanto, também uma visão "dinâmica" de avaliação, que tem como objectivo: avaliar resultados da execução, as alterações da 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.

A circulação de informação acerca da evolução de variáveis ditas exógenas, do grau de execução das medidas e dos seus efeitos, assim como dos comportamentos e mudanças de estratégia, é uma pré-condição da implicação de todos os actores no processo de avaliação. Neste sentido trata-se de uma "avaliação interactiva"¹⁰.

Se as alterações na envolvente e os resultados da execução dos meios podem ser observados e medidos de uma forma praticamente directa ao longo do tempo, como o tem sido nos métodos "tradicionais" de avaliação (embora, neste caso, normalmente apenas *ex-post*), já as alterações na estratégia de actores, ao longo da execução do programa ou plano, podem não ser manifestas.

É neste aspecto particular - detecção de alterações do posicionamento estratégico - que uma metodologia de estratégia de actores pode ser útil.

O processo de planeamento da fase inicial à formulação do programa ou do plano foi um processo de negociação, ao longo do qual as estratégias dos actores individuais foram sendo reequacionadas. Trata-se agora de verificar até que ponto a "plataforma de cooperação" conseguida, em torno da definição de objectivos e meios, se mantém válida ou deve

ser revista. Mais concretamente, até que ponto a execução dos meios corresponde às expectativas dos actores e, simultaneamente, até que ponto os actores ainda se identificam com os objectivos definidos, favorecendo-os na sua acção ou, pelo contrário, os contrariam.

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 duas faces da mesma moeda. São instrumentos de acção orientados para a mobilização e participação dos actores sociais.

As metodologias prospectivas, já testadas e provadas no planeamento estratégico, podem orientar a construção de metodologias de "avaliação interactiva" ou "dinâmica", centradas nos actores e na sua reflexão estratégica, vindo a constituir ferramentas úteis de apoio à decisão.

Notas

- 1 DATAR Délégation à l'aménagement du territoire.
- 2 CNAM Conservatoire National des Arts et Métiers, instituto universitário.
- 3 Para os detalhes do Método dos Cenários ver Michel Godet, *Manual de Prospectiva Estratégica: da antecipação à Acção*, Lisboa, Pub. D. Quixote, 1993.
- 4 O grau de motricidade de uma variável exprime a influência que essa variável exerce sobre o conjunto do sistema. O grau de dependência de uma variável exprime a importância das influências exercidas sobre essa variável.
- 5 A constituição de um Painel de Actores poderá ser um elemento fundamental relativamente a este objectivo.
- 6 Método ACTctores, Objectivos, Relações de força.
- 7 Uma vez que este estudo ainda não se encontra concluído, os actores não serão identificados.
- 8 As variáveis-chave estão todas contempladas, tanto nos objectivos como nos desafios estratégicos. Quanto ao "Regulamento" e "Perequação" considerou-se que são dois meios de acção que servem para atingir alguns dos objectivos estratégicos aqui considerados.
- 9 O estudo "Análise Prospectiva da Baixa Pombalina" encontra-se presentemente nesta fase, não sendo possível divulgar resultados.
- 10 Esta concepção interactiva de avaliação faz com que os três momentos de avaliação: exante, on-going e ex-post, se sobreponham e se articulem. (ver Rodrigues, Maria João: 1993).

Bibliografia:

GUERRA, Isabel (coord.) (1995/ -), Análise Prospectiva da Baixa de Lisboa, CET-CML; COMBES, Marie-Christine; DEFAUQUET, Valérie; LE PLUART, Alain (1993), Les Contrats d'Études Prospectives - Aide pour l'Action, Paris, La Documentation Française, Paris;

- DINÂMIA, CEREQ, CLES, ICE (1992/1993), Méthodes d'Évaluation de la Formation pour les Politiques de Développement Régional, CCE, Programa PETRA, 2 vols;
- GODET, Michel (1993), Manual de Prospectiva Estratégica: da Antecipação à Acção, Lisboa, Publicações D. Quixote;
- HATEM, Fabrice; CAZES, Bernard; ROUBELAT, Fabrice (1993), La Prospective. Pratiques et Méthodes, Paris, Ed. Economica;
- MONNIER, Eric (1991), Évaluations de l'Action des Pouvoirs Publics du Projet au Bilan, Paris, Economica;
- PERESTRELO, Margarida (1990), Prospectiva e Planeamento Estratégico no Domínio da Educação-Formação, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado;
- RODRIGUES, Maria João (1993), "Avaliação e aprendizagem social uma proposta de metodologia", *Revista Planeamento*, Lisboa, IEFP;
- THE TAVISTOCK INSTITUTE (1992), The Évaluation of Training Human Ressources and Regional Development in Rrural Walles, CEDEFOP.

Margarida Perestrelo. Socióloga. Assistente do ISCTE na área de Métodos Quantitativos. Membro do Dinâmia (Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica) e do GIESTA (Grupo de Investigação Estatística e Análise de Dados). José Maria Castro Caldas. Economista. Assistente do ISCTE na área de Métodos Quantitativos.

Membro do Dinâmia (Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica.

Qualquer correspondêcia para os autores pode ser enviada para o ISCTE.