

ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE ACTORES NA ZONA OESTE INTERACÇÕES, CONFLITOS E CONSENSOS

*Margarida Perestrelo (coord. metod.)
Dulce Moura e Teresa Amor**

INTRODUÇÃO

A presente comunicação resulta da reflexão proporcionada por um certo número de experiências de aplicação do método da estratégia de actores a vários estudos de caso, tanto a nível urbano como regional (Perestrelo, 1990; Perestrelo e Caldas, 1996; CET, 1995/1997; CET, 1996/1998; CET, 1997/1998a; CET, 1997/1998b, Guerra, et al., 1999).

Neste caso, iremos tratar especificamente o caso da Região de Lisboa e Vale do Tejo, nomeadamente a **Zona Oeste**, apresentando, num primeiro momento a **metodologia** desenvolvida e, seguidamente, os resultados obtidos para essa sub-região*.

O objectivo essencial da pesquisa que agora se apresenta, de forma resumida, é a análise da estratégia de actores intervenientes na Zona Oeste, de forma a apoiar a definição de estratégias de acção que considerem os objectivos definidos e os meios de actuação dos diferentes actores com influência na zona de estudo**.

1. A METODOLOGIA

1.1 O MÉTODO DA ESTRATÉGIA DE ACTORES

A Estratégia de Actores é uma das etapas da metodologia prospectiva de elaboração de cenários, no entanto pode ser utilizada isoladamente, sendo um bom instrumento na dinamização da participação dos actores.

O Método da Estratégia de Actores incorpora elementos de diferentes metodologias: a Análise de Conteúdo, o Método **MACTOR** (**Método ACTores, Objectivos; Relações de força**)¹ (Godet, 1993), e a análise de “clusters”. Nesta comunicação apresentaremos uma breve síntese do que nos parece mais importante do MACTOR, incorporando as outras metodologias que nos permitiram, quer uma análise mais cuidada da informação recolhida (Análise de Conteúdo), quer a construção de grupos de actores (Análise de “Clusters”)².

O objectivo fundamental da Estratégia de Actores é a identificação dos desafios estratégicos e objectivos que lhes estão associados, assim como das

* No 1º Congresso em Portugal Sobre Planeamento e Avaliação De Impactos Sociais (Grândola – 6 a 9 Setembro 1999) foi apresentado o trabalho “Análise da estratégia de actores na zona oeste e na Área Metropolitana de Lisboa : interacções, conflitos e consensos”, sendo a presente comunicação uma parte dessa que será publicada pela Revista Territórios Alternativos, n.º 2, INESLA, Setembro.2000.

** Constituição de toda equipa de trabalho : Isabel Guerra (coordenação) Margarida Perestrelo (coordenação metodológica), Dulce Moura e Teresa Amor.

* Margarida Perestrelo. Socióloga. Assistente no ISCTE na área dos Métodos Quantitativos. Membro do Dinâmia (Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica). Email: Margarida.Perestrelo@iscte.pt

Dulce Moura. Socióloga. Membro do CET (Centro de Estudos Territoriais)

Teresa Amor. Socióloga. Técnica Superior do INOFOR. Membro do CET (Centro de Estudos Territoriais)

¹ Método desenvolvido por Michel Godet e sua equipa.

² Para um maior aprofundamento do Método da Estratégia de Actores ver Godet, 1997 e Perestrelo e Caldas, 2000.

alianças e conflitos entre os diferentes actores do sistema estudado, com vista à elaboração de recomendações estratégicas.

O método MACTOR, inspirado na teoria dos jogos e na análise sociológica das organizações, desenvolvido por Michel Godet e sua equipa, nomeadamente François Bourse e Francis Meunier em 1990, e mais tarde incorporando um programa informático, é um excelente instrumento de análise dos jogos entre os diferentes actores, permitindo-nos organizar a informação de uma forma sistemática e simplificada.

Os objectivos da Estratégia de Actores são os seguintes :

- Identificar e caracterizar os diferentes actores-chave³ do sistema estudado;
- Perceber como surgem os conflitos ou alianças possíveis entre os vários actores, e como estes podem orientar a evolução do sistema;
- Contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores⁴;
- 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 e construção de uma tipologia de actores;
- Organização e consulta de um painel de actores (optativo);
- Realização de entrevistas semidirectivas;
- 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;
- Construção de Matrizes Actores x Actores;
- Relação de forças e posição relativa dos actores;
- Construção de Matrizes Actores x Objectivos (1MAO, 2MAO e 3MAO);
- 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 MACTOR);
- 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 (através da análise de “clusters”);
- 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).

³ Segundo Michel Godet devem situar-se entre 10 e 20.

⁴ A constituição de um Painel de Actores é um elemento fundamental relativamente a este objectivo.

1.2 CONSTRUÇÃO DO QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES E IDENTIFICAÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

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-chave reveladas nessa análise. No entanto, nem sempre se faz uma análise estrutural, caso do estudo da Zona Oeste.

Neste caso, é conveniente que, após um diagnóstico cuidadoso da situação, a equipa faça um recenseamento das variáveis que lhe parece ser as mais importantes no sistema em causa. Não sendo possível ‘simplificar’ o nosso sistema como o seria se tivéssemos feito uma análise estrutural é, no entanto, mais fácil seleccionar os actores a partir desse recenseamento de variáveis.

Após a escolha dos actores constrói-se um quadro onde se relacionam os actores com as variáveis-chave. Este quadro deve ser utilizado como base para o guião das entrevistas a serem realizadas aos diferentes actores.

Figura 1. Matriz de Relações Variáveis-Chave / Actores

Variáveis-chave \ 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		
...				
...				

Realizam-se então **entrevistas não directivas** aos actores, tendo por base um guião de entrevista que se estrutura em torno das variáveis-chave do sistema. A partir da leitura das entrevistas, organizam-se **sinopses** consoante as temáticas definidas no guião, que permitem uma melhor organização da informação. E é a partir da **análise de conteúdo** das sinopses que se constrói um quadro síntese da estratégia dos actores.

O preenchimento do **quadro de estratégia de actores** resulta de informação existente, tanto estatística como 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.

O **Quadro de Estratégia de Actores** 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 preenchimento das diversas matrizes, instrumentos para a análise da estratégia dos actores.

Do quadro de **estratégia de actores**, identificam-se uma série de **desafios estratégicos**, nos quais os actores se posicionam. E a cada desafio estratégico estarão associados um ou vários **objectivos**, com os quais os actores estarão ou não de acordo.

Figura 2. Quadro de Estratégia de Actores

	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 ...

Figura 3. Quadro Desafios / Objectivos

Desafios Estratégicos	Objectivos Associados
D1 -	O1 - O2 - O3
D2 -	O4 - O5

1.3 ANÁLISE DA RELAÇÃO DE FORÇAS EXISTENTE ENTRE OS ACTORES

Um actor pode estar em conflito com outro relativamente a determinado objectivo, o que não significa que tenha meios para realmente se lhe opor. Para tal é necessário possuir:

- **Meios de acção directos - MAD**, esta matriz exprime as relações directas entre pares de actores;
- **Meios de acção directos e indirectos - MADI**, 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) que exprime as influências directas e indirectas de 2ª ordem entre actores, ou seja as influências transmitidas a um terceiro por via de 'actores de ligação'.

A partir da matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos é possível calcular um **indicador de relação de forças** 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. O cálculo dos **coeficientes de relações de força** r_i , entram em linha de conta com a influência líquida directa e indirecta, com a dependência líquida directa e indirecta e com o efeito de retroacção.

1.4 ESTUDO DO GRAU DE IMPLICAÇÃO DOS ACTORES

A informação recolhida permite ainda preencher duas matrizes que relacionam os actores com os objectivos estratégicos: 1 MAO (Matriz Actores x Objectivos - Posições simples) e 2 MAO (Matriz Actores x Objectivos - Posições valorizadas).

A matriz 1 MAO, é preenchida tendo em conta apenas o acordo de um actor com um objectivo, o desacordo e a neutralidade. No entanto, e dado que um actor se pode definir relativamente a um objectivo com maior ou menor empenhamento, preenche-se uma segunda matriz 2 MAO, com as posições valorizadas numa escala de -3 a +3.

A soma em linha das matrizes 1 MAO e 2 MAO mede o **grau de implicação dos actores**. 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.

Tendo em conta o grau de implicação dos actores, é possível diferenciar os actores considerados dominantes do ponto de vista das relações de forças, pois há actores muito implicados relativamente ao conjunto dos objectivos estratégicos e sem qualquer poder na relação de forças e vice-versa.

1.5 ESTUDO DO GRAU DE MOBILIZAÇÃO E CONFLITUALIDADE DOS OBJECTIVOS

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;
- **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 (1MAO);
- 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 (3MAO).

Podemos considerar dois níveis de objectivos, consoante o grau de mobilização:

- **objectivos muito mobilizadores** : os que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes na relação de forças;
- **objectivos pouco mobilizadores**: os que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças.

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;
- **‘consensos pouco mobilizadores’**: objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças.

Figura 4. Quadro Desafios / Objectivos

GRAU MOBILIZAÇÃO \ GRAU CONFLITUALIDADE	MUITO CONFLITUAL	POUCO CONFLITUAL
MUITO MOBILIZADOR	Objectivo 1 Objectivo 3 "PRINCIPAIS CONFLITOS"	Objectivo 2 "CONSENSOS MOBILIZADORES"
POUCO MOBILIZADOR	Objectivo 4 "CONFLITOS SECUNDÁRIOS"	Objectivo 5 "CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES"

1.6 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 conteúdo⁵.

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.**

Pela reordenação das linhas da matriz 2 MAO, feita de acordo com o agrupamento determinado, 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, como se poderá constatar no estudo de caso que iremos apresentar seguidamente.

2. ZONA OESTE

2.1 OESTE : DIAGNÓSTICO "ORIENTADO" E RECENSEAMENTO DAS VARIÁVEIS

A análise da estratégia de actores, tal como foi referido na apresentação anterior sobre a metodologia, é geralmente antecedida de uma análise estrutural. No caso do presente estudo, essa fase correspondeu à elaboração de um diagnóstico "orientado", capaz de dar uma representação exhaustiva do sistema estudado, e de permitir, numa fase posterior, a simplificação do sistema, reduzindo-a a um conjunto de variáveis-chave.

Uma das principais conclusões alcançadas com o estudo de diagnóstico efectuado sobre as dinâmicas de mudança no Oeste afirmava que esta zona é, neste momento, uma zona em transformação. Aliás, não raras vezes a especificidade e a dinâmica próprias do Oeste são como que escamoteadas e "diluídas" na comparação com a Área Metropolitana de Lisboa, a qual extrema e polariza, necessariamente, os resultados globais da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

⁵ Sobre a construção das matrizes de convergência e divergência entre actores ver Godet (1997), sobre o processo de obtenção de grupos estratégicos ver Perestrelo e Caldas (1996; prelo).

Simultaneamente, a primeira aproximação ao Oeste remeteu para a ideia de que se trata de uma região não inteiramente integrada, quer na região em que se insere, quer internamente, mas onde a procura de caminhos de desenvolvimento radicam num património produtivo e cultural diversificado. Metaforicamente poder-se-ia dizer que, no Oeste, algumas coisas estão ainda a ser tecidas, outras estão “apenas” a ser cerzidas.

O estudo de diagnóstico conduziu à inventariação daquelas que foram identificadas como as principais fragilidades e potencialidades do Oeste, bem como as suas principais dinâmicas de mudança. Na medida em que a especificação do diagnóstico se tornaria demasiado exaustiva para os objectivos propostos nesta comunicação, é dessas mesmas fragilidades, potencialidades e linhas de mudança que, resumida e esquematicamente, se dará conta seguidamente.

Assim, as principais **fragilidades** identificadas no diagnóstico foram:

Não ter um funcionamento como região assente em estruturas de gestão de base regional, onde sejam notórias as interdependências e complementaridades, isto é, as interações e a integração regional;

Envelhecimento acentuado da população;

Relação de substituição de gerações a aproximar-se do seu limite mínimo;

Desqualificação da mão-de-obra sem aparentar sinais de rápida mudança;

Carências ao nível da existência e/ou da acessibilidade a determinado tipo de equipamentos com os respectivos reflexos em termos de qualidade de vida das populações;

Deficiências em matéria de saneamento e das condições de habitabilidade (instalações existentes nos alojamentos);

Riscos associados a um excessivo auto-centramento e a uma excessiva endogeneidade dos movimentos pendulares;

Vantagem competitiva ainda assente nos baixos salários;

Relações entre actividades empresariais e sectores de actividade não parecem geradoras de complementaridades inter-sectoriais regionais;

A lenta adaptação às novas exigências do mercado induz não só dificuldades na reestruturação de determinados sectores/actividades, como pode mesmo comprometer a sua viabilidade futura;

Por sua vez, as principais **POTENCIALIDADES** foram:

Estrutura produtiva diversificada e com potencialidades de desenvolvimento e modernização;

Possibilidade de afirmação internacional de certos produtos (agrícolas e industriais) de elevada qualidade;

Património natural e cultural diversificado;

Património turístico rico e diversificado;

Dinamismo empresarial latente.

Por último, as principais **DINÂMICAS DE MUDANÇA** identificadas do diagnóstico passavam por:

Reconversões produtivas em determinados sectores;

Intensificação da “especialização” em determinados produtos (agrícolas e industriais);

Intensificação do processo de terciarização;

Possível alteração nos movimentos pendulares entre o Oeste e as zonas que lhe são contíguas, em função do reforço das acessibilidades;

Aumento da pressão urbanística no Oeste, também em função dos investimentos nas acessibilidades;

Decorrente também da melhoria das acessibilidades, possível “suburbanização” de concelhos como Torres Vedras;

Tendência para se atenuarem as carências ao nível das condições de saneamento e de salubridade, assim como dos equipamentos sociais, mediante um crescente esforço e investimento feito nesta área;

Preocupação crescente com a qualidade ambiental;

Desenvolvimento da actividade turística;

Lideranças locais com algum dinamismo, e uma maior integração e cooperação de actores locais mediante a participação na Agência de Desenvolvimento e/ou na Associação de Municípios

2.2 OESTE : CONSTRUÇÃO DO QUADRO DE ESTRATÉGIA DE ACTORES E IDENTIFICAÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

A partir das variáveis-chave identificadas no estudo de diagnóstico sobre o Oeste, recensearam-se 34 actores, como sendo os que estariam mais implicados com estas mesmas variáveis. Por falta de disponibilidade de 3 dos actores, acabaram por se realizar 31 entrevistas semi-directivas, sendo seleccionadas posteriormente apenas 22. Alguns destes actores foram agregados, tendo-se aplicado o MACTOR a 19 actores, por corresponderem aos mais implicados no conjunto dos objectivos.

Após a escolha dos actores construiu-se o quadro onde se relacionaram os actores com as variáveis-chave, sendo utilizado como base para a construção do guião e condução das entrevistas.

Figura 5. Quadro de Estratégia de Actores – Oeste

	Organismo Regional	Câm. Mun. 1
Organismo Regional	<p>OBJECTIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Definir um modelo de desenvolvimento sustentado para o Oeste; * Apoiar o desenvolvimento do sector agrícola - agricultura de qualidade; * Promoção do turismo de qualidade; * Melhoria das acessibilidades do Oeste em relação ao exterior; * Incentivar o trabalho intermunicipal, apelando à mobilização dos actores locais; * Controlar a suburbanização da região relativamente à AML. <p>MEIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Aprovação dos Planos de Ordenamento do Território; * Gestão dos Fundos Estruturais; * Concertação e diálogo com as várias instituições locais. <p>OBSTÁCULOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Má qualidade das infra-estruturas e equipamentos de apoio ao turismo; * Falta de circuitos turísticos que operem a partir da zona; * Deficiências no escoamento dos produtos agrícolas; * Rivalidade entre autarquias constitui um entrave ao desenvolvimento; * Mentalidade dos empresários, nomeadamente em relação à formação profissional 	<p>MEIOS DE ACÇÃO:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Aprovação dos Planos de Ordenamento do Território * Gere os fundos estruturais para a Zona Oeste * Interlocutores com o Poder Central <p>EXPECTATIVAS :</p>

(...)

A análise de conteúdo das entrevistas realizadas, ajudou a clarificar o posicionamento dos actores em torno dos principais pólos de consenso e de

conflito, confrontando projectos comuns ou contraditórios. Nesse momento pode-se construir o **Quadro de Estratégia de Actores**.

O Método MACTOR permite estruturar e objectivar de forma rigorosa os dados qualitativos que a análise de conteúdo das entrevistas revela. Daí que seja o próximo passo, aquela que mais nos interessa sublinhar nesta apresentação, a identificação dos desafios estratégicos que se colocam no Oeste e objectivos que são associados a esses desafios, isto é, objectivos precisos, rigorosos sobre os quais os actores se posicionam favoravelmente, desfavoravelmente ou indiferentemente.

Foram estabelecidos em relação ao Oeste, 4 desafios estratégicos, a que correspondiam 14 objectivos, agrupados da seguinte forma :

Figura 6. Identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados

DESAFIOS ESTRATÉGICOS	OBJECTIVOS ASSOCIADOS
D1 - Promover a reestruturação e a modernização do tecido produtivo com vista a uma maior especialização e internacionalização	O1 - Especialização e/ou internacionalização em determinados produtos agrícolas e/ou industriais O2 - Modernização e/ou consolidação do tecido produtivo da região O3 - Promover a oferta de ensino técnico/profissional e universitário (sistema regular de ensino e acções não inscritas no sistema regular de ensino) O4 - Promoção do turismo de qualidade
D2 - Melhoria das acessibilidades quer internas quer de acesso ao exterior da região	O5 - Melhoria das infra-estruturas de acessibilidades ao exterior (rodoviários/ferroviários) O6 - Criação/melhoria dos acessos internos à região (rodoviários/ferroviários)
D3 - Alteração da estrutura urbana e das dependências funcionais	O7 - Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes O8 - Fomentar a procura habitacional de 2ª residência O9 - Localização na Ota do novo aeroporto O10 - Regionalização/partição da região <i>conforme</i> o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas O11 - Regionalização/partição da região <i>não conforme</i> o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas
D4 - Maior coesão inter-municipal e regional e desenvolvimento de sentimento identitário local/regional	O12 - Aumento de poder e de pressão dos organismos regionais (associações empresariais, de municípios, de portagens, etc...) O13 - Aumento de capacidade de concertação intermunicipal (no domínio de parcerias ao nível de gestão, investimentos, etc...) O14 - Promoção de uma imagem do Oeste

2.3 OESTE: ANÁLISE DA RELAÇÃO DE FORÇAS EXISTENTE ENTRE OS ACTORES

A partir das sinopses das Entrevistas e do Quadro de Estratégia de Actores, preencheu-se a **Matriz dos Meios de Acção Directos entre Actores (MAD)** e a **Matriz dos Meios de Acção Directos e Indirectos entre Actores (MADI)** do Oeste.

Essa matriz, tal como já foi pormenorizado na parte metodológica desta apresentação, permite fazer uma leitura não só do conflito potencial ou do jogo de alianças de determinado actor em relação a outros actores, mas, e sobretudo, se possui meios de acção directos e/ou indirectos (por via de um actor de ligação) para o conseguir.

Dos actores implicados na análise estratégica destacaram-se como sendo os **actores mais influentes**, os seguintes: Organismo Regional – Direcção, Organismo do Ambiente, Organismo da Educação, Associação Municipal e Câmaras Municipais.

Quanto ao grau de dependência, no caso do oeste puderam-se diferenciar três níveis de dependência directa e indirecta:

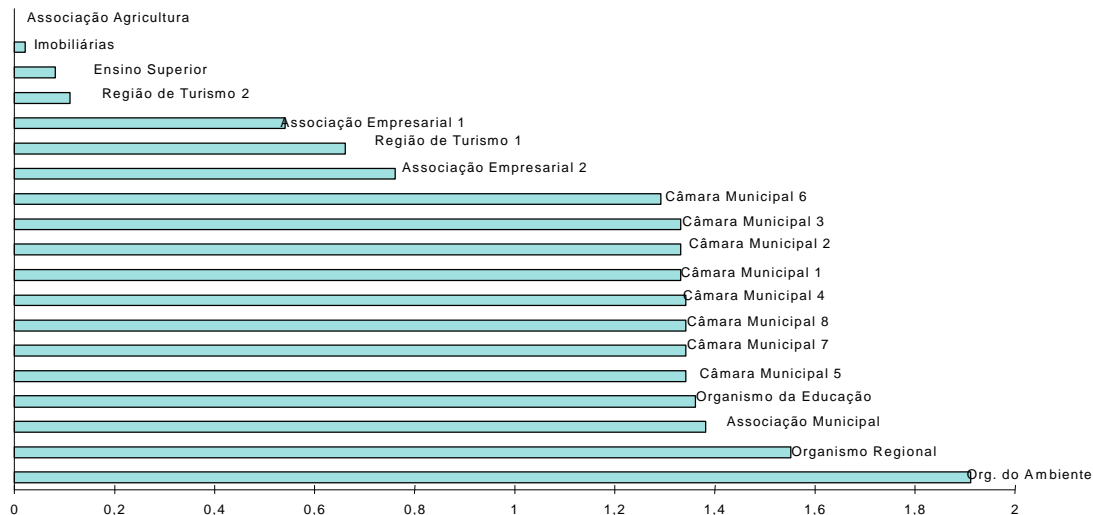
- num primeiro nível, destacaram-se três actores que estavam um pouco **alheios a este jogo de relação de forças**: Organismo Da Agricultura, Ensino Superior e Região De Turismo 2;

- num segundo nível puderam-se considerar **actores medianamente dependentes**: Organismo Da Educação e Organismo Do Ambiente, assim como as Associações Empresariais 1 e 2;
- e, finalmente, os actores **mais dependentes** deste sistema de relação de forças que foram as Câmaras Municipais, a Associação Municipal, as Imobiliárias, o Organismo Regional – Direcção e a Região De Turismo 1.

Da **consideração conjunta da influência e dependência**, pode-se concluir que estamos perante um **sistema de relação de actores muito instável**, de grande interacção, mas sem hegemonia de qualquer dos actores, pois os **actores charneira** (algumas Câmaras Municipais, Organismo Regional, Associação Municipal, Organismo do Ambiente e Organismo da Educação), além de serem muito influentes, também são muito dependentes.

O **indicador de relação de forças**, por sua vez, revelou no caso do Oeste que **os actores com uma posição elevada na relação de forças, também eram actores muito dependentes deste jogo**, sendo por isso um **jogo muito instável**.

Figura 7. Relação de Forças dos Actores da Zona Oeste



Ao considerarmos **apenas as principais influências entre actores**, foi possível **obter uma imagem sintética da posição que cada um deles ocupava no relacionamento com os restantes**. Assim, confirmou-se o papel preponderante do Organismo do Ambiente, assim como a constituição de 2 grupos de municípios e a existência de actores mais dependentes, condicionados pelo Organismo do Ambiente.

2.4 OESTE: ANÁLISE DO GRAU DE IMPLICAÇÃO DOS ACTORES

A informação recolhida no Oeste permitiu ainda preencher duas matrizes (o que já foi referido na apresentação da metodologia) que relacionaram os actores com os objectivos estratégicos: 1 MAO (Matriz Actores x Objectivos - Posições simples) e 2 MAO (Matriz Actores x Objectivos - Posições valorizadas).

Assim, tendo em conta o **grau de implicação dos actores**, foi possível diferenciar os actores considerados **dominantes do ponto de vista das relações de forças**, pois havia actores muito implicados relativamente ao conjunto dos objectivos estratégicos e sem qualquer poder na relação de forças e vice-versa :

- As Câmaras Municipais 2 e 5 , apesar de ocuparem uma posição charneira estavam **pouco implicadas** relativamente ao conjunto dos objectivos

estratégicos. Esta análise era **extensiva ao Organismo do Ambiente e da Educação** cuja participação/implicação nos objectivos estratégicos era praticamente inexistente, sendo actores com poder na relação de forças;

- Já a **Região de Turismo 1 e a Associação Empresarial 2** estavam **muito implicados** com os objectivos, no entanto tinham pouco poder na relação de forças;
- Finalmente, **actores-charneira** como os municípios (excepção as Câmaras Municipais 2 e 5), a Associação Municipal e o Organismo Regional-Direcção, além de serem dos **mais implicados** eram actores com **poder na relação de força**.

2.5 OESTE: GRAU DE MOBILIZAÇÃO E DE CONFLITUALIDADE DOS OBJECTIVOS

Retomando os pressupostos metodológicos acerca dos objectivos quanto ao seu grau de mobilização (objectivos muito mobilizadores / pouco mobilizadores) e quanto ao seu grau de conflitualidade (“principais conflitos” / “conflitos secundários” / “consensos mobilizadores” / “consensos pouco mobilizadores”), pode-se construir um quadro referente à situação no Oeste.

Figura 8. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos no Oeste

	MUITO CONFLITUAL	POUCO CONFLITUAL
MUITO MOBILIZADOR	Promoção de uma imagem do Oeste Regionalização/partição da região conforme o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas Regionalização/partição da região não conforme o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas	Promoção do turismo de qualidade Modernização e/ou consolidação do tecido produtivo da região Promover a oferta de ensino técnico/profissional e universitário Aumento de capacidade de concertação intermunicipal Especialização e/ou internacionalização em determinados produtos agrícolas e/ou industriais Localização na Ota do novo aeroporto
	“PRINCIPAIS CONFLITOS”	“CONSENSOS MOBILIZADORES”
POUCO MOBILIZADOR	Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes	Aumento de poder e de pressão dos organismos regionais Melhoria das infra-estruturas de acessibilidades ao exterior (rodoviários/ferroviários) Criação/melhoria dos acessos internos à região (rodoviários/ferroviários) Fomentar a procura habitacional de 2ª residência
	“CONFLITOS SECUNDÁRIOS”	“CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES”

Nesse quadro constatou-se que a maior parte dos objectivos foram consensuais, ou porque a opinião dos actores era convergente, ou porque para alguns dos actores aqueles objectivos não eram importantes, e como tal, não se lhe opunham. Apenas quatro objectivos foram considerados conflituais.

Os **objectivos mais conflituais** estavam relacionados com a **regionalização e a promoção de uma imagem do Oeste**. O terceiro objectivo não consensual tinha a ver com o **“Controlo da suburbanização da região relativamente à AML e/ou concelhos limítrofes”**.

Considerando os **objectivos muito mobilizadores** verificou-se que os **objectivos que mais implicam os actores** tinham a ver com o desafio de “Promover a reestruturação e a modernização do tecido produtivo com vista a uma maior especialização e internacionalização”, assim como a necessidade de “Aumentar a capacidade de concertação intermunicipal”.

De notar que os objectivos referentes à **regionalização não implicam muitos actores** (apenas 8 actores), mas aumentavam de importância quando se tem em conta a hierarquia dos objectivos (2 MAO), o que significa que **implicou actores para quem constitui um objectivo imprescindível**.

Estes resultados podem ter dois tipos de explicações:

- ou, **implicam um número** importante de actores, caso do “Aumento de poder e de pressão dos organismos regionais”,
- ou os **actores implicados são muito relevantes na relação de forças**, caso da “Promoção de uma imagem do Oeste”

De referir ainda o objectivo “Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes”, que como vimos é um objectivo conflitual, e **implicando um número razoável de actores**, diminuía de importância quando se tinha em conta a hierarquia dos objectivos, visto não ser um objectivo imprescindível para os actores em causa.

2.6 OESTE: POSICIONAMENTO DOS ACTORES, ALIANÇAS E CONFLITOS: GRUPOS DE ACTORES

Figura 9. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos : grupos de actores da região de Lisboa e Vale do Tejo – Zona Oeste



Cada um dos grupos estratégicos de actores 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 subsistiam divergências.

No caso do Oeste, determinaram-se 4 grupos, passando a sublinhar-se de forma resumida, os consensos e desacordos de cada um deles.

GRUPO 1: Organismo Regional, Associação Municipal, C.M. 1 e C.M. 5.

Acordos: “Especialização e/ou internacionalização em determinados produtos agrícolas e/ou industriais”, na “Modernização e/ou consolidação do tecido produtivo da região”, na “Promoção do turismo de qualidade” e no “Aumento de capacidade de concertação intermunicipal”.

Desacordos: “Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes” e “Promoção de uma imagem do Oeste”.

GRUPO 2: Câmara Municipal 6

Acordos: Este grupo diferenciou-se dos restantes pelo facto de ser contra a Regionalização.

GRUPO 3: C.M. 7, Organização Empresarial 1, Organização Empresarial 2, Associação dos Agricultores, Organismo do Ambiente, Imobiliárias, Organismo da Educação, Ensino Superior

Acordos: O objectivo de promover o ensino mobiliza todos os actores. Havia algum empenhamento relativamente ao primeiro desafio estratégico “Promover a reestruturação e a modernização do tecido produtivo com vista a uma maior especialização e internacionalização”.

Desacordos: A regionalização, seja a partição com o mapa proposto pelo decreto seja um outro mapa, foi motivo de divergência por parte de alguns actores deste grupo, mas havia alguma mobilização relativamente a estes objectivos, o mesmo acontece relativamente à “Promoção de uma imagem do Oeste”.

GRUPO 4: C.M. 2, C.M. 8, C.M. 4, C.M. 3, Região de Turismo 1 e Região de Turismo 2

Acordos: Forte empenhamento relativamente à “Promoção de turismo de qualidade”, “Localização na OTA do novo aeroporto”, “Aumento de poder e de pressão dos organismos regionais” e “Aumento de capacidade de concertação intermunicipal”, além do objectivo de promover o ensino e das acessibilidades.

Desacordos: A regionalização motivo de divergência, no entanto só metade dos actores se manifestam relativamente a estes objectivos. O “Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes” não é consensual.

Relativamente aos **“principais conflitos”**: (“Regionalização/partição da região **conforme** o decreto”, “Regionalização/partição da região **não conforme** o decreto” e “Promoção de uma imagem do Oeste”), há divergências dentro dos próprios grupos, não existindo praticamente qualquer grupo que, na sua totalidade, seja a favor ou contra um destes objectivos.

Quanto ao **“conflito secundário”**, o “Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes”, não há consensos dentro dos próprios grupos. O Organismo Regional e as C. M. 5 e 2 estão interessadas em **controlar a suburbanização**. Já a C.M. 1, o Organismo do Ambiente (estes dois actores estão interessados em controlar o “tipo” de suburbanização, “apostam” nas classes médias/altas. (v. análise de conteúdo das entrevistas), as Imobiliárias, as Câmaras 8, 4 e 3, **não estão interessados em controlar a suburbanização**.

2.7 OESTE: RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

No seu conjunto a Região Oeste apresentou-se como um sistema de actores em situação instável traduzida por uma interdependência entre os actores, mas onde nenhum assumia, no entanto, uma clara hegemonia. Os actores da Administração Pública (central ou local) emergiram com forte influência no sistema (muito dependentes e muito influentes).

A esta instabilidade, onde o poder político apresentou forte influência (tendo como contrapartida uma menos influência das associações da sociedade civil), associou-se uma consensualidade face a objectivos considerados centrais para o desenvolvimento da região, nomeadamente os que se referiam a uma modernização do tecido produtivo, promoção do turismo, qualificação da mão-de-obra, etc. Todavia, e a esse facto não terá sido indiferente o momento histórico que se atravessou com o referendo sobre a regionalização, a imagem da região bem como uma potencial suburbanização não foram factores de consenso.

Apesar de consensuais, como atrás se deu conta, alguns dos objectivos não se apresentaram como mobilizadores, facto que se torna particularmente significativo quando é solicitada a elaboração de recomendações estratégicas. É o caso, por exemplo, da melhoria das acessibilidades e infra-estruturas viárias (com excepção da localização do aeroporto).

Do ponto de vista das alianças entre os actores é de salientar, sobretudo, a construção lógica das aproximações entre os vários tipos de actores integrando já o público e o privado. O Organismo Regional teve desde logo, apoios na associação Municipal e nalgumas das Câmaras Municipais mais significativas (Câmara Municipal 1 e Câmara Municipal 5). Evidenciou-se uma interligação entre as Associações Empresariais e os Organismos da Educação e do Ambiente. As Câmaras Municipais que se sentiam mais apetrechadas para o desenvolvimento do sector turístico associavam-se também às Regiões de Turismo.

As recomendações que decorreram da análise da estratégia de actores para a região Oeste estruturam-se em torno de dois eixos: Por um lado, a concretização de um Plano da Região, que congregasse, de forma mais estruturada, os vários actores locais e aproveite os mais polarizadores das energias disponíveis na sub-região e, por outro lado, a necessidade de políticas públicas mais interventivas ao nível da criação de infra-estruturas de suporte às actividades económicas e à qualificação da mão-de-obra.

Assim, pareceu aconselhável o desenvolvimento de projectos estruturantes e mobilizadores de todos os actores independentemente da sua opção face à participação da região. Esses projectos deveriam situar-se na área dos consensos mobilizadores detectados: modernização do tecido produtivo nomeadamente ao nível do turismo de qualidade; internacionalização das actividades e promover a oferta de ensino profissional e universitário.

Ao nível das lideranças parecia ser necessário reforçar: i.) as interacções entre os municípios; ii) as alianças entre actores privados e públicos; e iii) uma real cooperação entre os serviços da Administração Central, aumentando a capacidade de intervenção o que poderá ser feito através de objectivos que são fortemente mobilizadores para todos como promover a reestruturação e modernização do tecido produtivo e o desenvolvimento do ensino superior e tecnológico, etc.

Mas, e sobretudo, sugeriu-se que a fragmentação das energias disponíveis ao nível municipal pudesse ser conjunturalmente compensada pela valorização da rica e cooperante estrutura empresarial e cultural existente. Estas associações já deram mostras da sua capacidade de cooperação e polarização de sinergias positivas podendo ser actores de suporte para as dinâmicas locais e para as iniciativas do Organismo Regional.

Bibliografia:

CALDAS, José Maria Castro; PERESTRELO, Margarida (1998): **Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I - Análise Estrutural**, Working Paper, Dinâmia, Lisboa

CET (1995/1997): **Análise Prospectiva da Baixa Pombalina**, (equipa: Dulce Moura, Isabel Guerra (coord.), Fernando Caria, José Maria Castro Caldas, Margarida Perestrelo e Teresa Costa Pinto), CML

CET (1996/1998): **Diagnóstico Avaliativo da Situação Socio-Urbanística nas Freguesias de Miragaia e Vitória**, (equipa: Eduardo Jorge dos Santos, Felícia Luvumba, Graça Bandeira, Lisete Almeida, Margarida Perestrelo, Óscar Marques Couto, Suzana Pacheco e Walter Rodrigues (coord)), (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 Socio-Urbanística na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste”, (equipa: Dulce Moura, Isabel Guerra (coord.), Margarida Perestrelo (coord. metodológica) e Teresa Amor), Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVTJ)

GODET, Michel (1993a): **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção**, Lisboa, Publicações D. Quixote

GODET, Michel (1997): **Manuel de Prospective Stratégique. 2. L'Art et la méthode**, Paris, Dunod

GUERRA, Isabel (Coord); CALDAS, J.M. Castro; CARIA, Fernando, MOURA, Dulce, PERESTRELO, Margarida e PINTO, Teresa C. (1999): **A Baixa Pombalina - Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores**, Oeiras, Celta Editora

HATEM, Fabrice; CAZES, Bernard; ROUBELAT, Fabrice (1993): **La Prospective. Pratiques et méthodes**, Paris, Ed. Economica

PERESTRELO, Margarida (1990): **Prospectiva e planeamento estratégico no domínio da educação-formação**, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado

PERESTRELO, Margarida; CALDAS, José Maria Castro (1996): “Estratégia de Actores. Prospectiva e Avaliação.” in revista **Sociologia - Problemas e Práticas**, nº 22, (número temático sobre Metodologias de Avaliação), CIES

PERESTRELO, Margarida; CALDAS, José Maria Castro (2000): **Instrumentos de análise para utilização no método dos cenários. II - Estratégia de actores**, Working Paper, Dinâmia, Lisboa.