

## “PROSPECTIVA: PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E AVALIAÇÃO”\*

Margarida Perestrelo\*\*

---

### INTRODUÇÃO

A presente comunicação 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 as ideias 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 metodologia de estratégia de actores, que merecerão um maior aprofundamento.

Inicialmente mostra-se como é que o planeamento tradicional entra em ruptura, cuja “crise” é contemporânea ao surgimento da Prospectiva e a um investimento ao nível de várias metodologias, nomeadamente do Método dos Cenários.

Posteriormente aborda-se não só a “análise estrutural”, como a metodologia de análise da estratégia dos 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, procura-se identificar os elementos deste método que podem contribuir para a avaliação.

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

A visão racionalista do planeamento tradicional, implica a desvalorização da dimensão político-social, não ter em conta as decisões dos actores sociais, assim como procurar o óptimo e não um, entre vários possíveis. Considerar à partida que há uma solução melhor do que 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 “desadequado das diversas situações e problemáticas a que os decisores têm de fazer face.” (Bana e Costa, 1994: 1)

---

\* Esta comunicação foi apresentada no 1º Congresso em Portugal Sobre Planeamento e Avaliação De Impactos Sociais (Grândola - 6 a 9 Setembro 1999) e será publicada pela Revista Territórios Alternativos, nº2, INESLA, Setembro 2000.

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

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)

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. Tornámo-nos mais prudentes quanto à construção do futuro, tornámo-nos mais cépticos quanto à possibilidade de o prever. **A previsão deu lugar à prospectiva**. Planear deixa de ser o dobrar de uma tendência, o reencaminhamento rumo a um alvo desejável, mas antes **o favorecimento de um entre os muitos futuros possíveis**, dependentes da estratégia dos actores. O **planeamento** é considerado um **processo dinâmico** sujeito a revisão permanente com o envolvimento dos actores.

É a representação, o que é o mesmo que dizer a **imagem que se faz do futuro**, que de alguma forma condiciona o presente, 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.

## 2. PROSPECTIVA E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

### 2.1. 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 apenas a decisores e a executantes**, mas sim **ao conjunto dos actores, activos e passivos, nele implicados**. Uma abordagem qualitativa e prospectiva pressupõe que os instrumentos de análise e antecipação sejam construídos de uma forma concertada entre os diferentes actores. 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>1</sup> desenvolvido progressivamente nos Estados Unidos após a Segunda Guerra

<sup>1</sup> Na presente comunicação 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

Mundial, e em França, nomeadamente com os trabalhos da DATAR<sup>2</sup> (nos anos 60), da Sema-Metra (nos anos 70), e os do CNAM<sup>3</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. 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
- **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 exhaustivamente 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>4</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 era 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>5</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;

---

<sup>2</sup> DATAR - Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

<sup>3</sup> CNAM - Conservatoire National des Arts et Métiers, instituto universitário

<sup>4</sup> Para um maior aprofundamento sobre a Análise Estrutural ver o “Working Paper” de Caldas e Perestrelo, 1998.

<sup>5</sup> Para um maior aprofundamento da Análise da Estratégia de Actores ver o “Working Paper” de Perestrelo e Caldas, 2000.

- 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.

- **Construção de Cenários**

Para a Construção dos Cenários utiliza-se um método de consulta a peritos, de impactos cruzados, o método SMIC<sup>6</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**.

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

Um **sistema** é definido como as **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 de medir), permite não só uma descrição exaustiva do sistema, associada à problemática em causa, como tratar variáveis não só quantitativas como qualitativas, internas e externas ao sistema. Nos estudos de planeamento (em Portugal), tanto a nível urbano como regional esta etapa mostrou-se muito importante, seja no caso da Baixa (Guerra et al, 1999), 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, todos os elementos são questionados, de forma a justificarem a relação(ões) detectada(as) entre as várias componentes do sistema.

O recenseamento das variáveis que fazem parte da matriz de análise estrutural é feito habitualmente apenas pela equipa de trabalho, sem a colaboração dos actores envolvidos no processo,<sup>7</sup> estes participam apenas na Análise das Estratégias dos Actores. No entanto, à semelhança dos “mapas

<sup>6</sup> Sistemas e Matrizes de Impactos Cruzados.

<sup>7</sup> No Método dos Cenários os actores sociais só fazem parte da análise na Estratégia dos Actores.

cognitivos”<sup>8</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 que lhes parecem ser as mais importantes, poderá ser uma forma da equipa confrontar e avaliar o seu recenseamento.

De referir que em determinados estudos, caso das “Dinâmicas de Mudança Socio-Urbanística 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: a importância crescente dada à problemática da estruturação, põe 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 fase de “análise estrutural”, o que interessa não é tanto a análise em si mas todo o processo que a põe em marcha, a apropriação por parte do grupo de trabalho, todo um processo de aprendizagem.

### **2.3. Planeamento Participado e a Análise da Estratégia de Actores**

A metodologia de estratégia de actores, também designada por método MACTOR (**M**étodo **ACT**ores, **O**bjectivos, **R**elações de força)<sup>9</sup> é do tipo **interactiva** e **pluralista**, pois além de se identificarem e caracterizarem os diferentes actores-chave, é a partir da confrontação dos seus projectos e das relações de força existentes que se elaboram uma série de recomendações estratégicas.

Esta metodologia permite-nos não só a identificação concreta, sistemática e objectiva das estratégias dos diferentes actores - distanciando-se, portanto, das simples “recolhas de opinião” para alcançar este objectivo -, como a identificação das divergências e convergências quanto à prioridade dos objectivos e aos modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições. Permite ainda formar grupos de actores, tendo em conta os seus objectivos estratégicos<sup>10</sup> 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.

<sup>8</sup> Ver os trabalhos de Bana e Costa

<sup>9</sup> Para um maior aprofundamento ver Godet, 1997 e Perestrelo e Caldas, 2000

<sup>10</sup> Ver Perestrelo e Castro Caldas, 2000

Contudo, a aplicação de uma metodologia como a Estratégia de Actores é muito exigente do ponto de vista metodológico pois requer, não só por parte do grupo de trabalho, como por parte dos actores envolvidos, a sua adesão e **apropriação**. Toda a fase de recolha de informação, nomeadamente através de entrevistas não directivas, implica por parte da equipa, um conhecimento aprofundado do que está em jogo: há que saber “lêr nas entrelinhas”; não revelar as estratégias aos outros actores; e saber conduzir as entrevistas de forma a detectar os consensos e alianças, os conflitos e obstáculos. Se não houver adesão por parte dos actores, dificilmente se obtém informação relevante, a análise do jogo dos actores pode ficar comprometida se determinados actores se recusarem a dar informação, ou se simplesmente bloquearem o processo.

A sociologia é uma das áreas disciplinares particularmente vocacionada para fazer a análise das estratégias dos actores, não só pelas suas competências ao nível das técnicas de entrevista, como na análise de conteúdo dessas mesmas entrevistas.

### 2.3.1. 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, Fabrice, 1993: 272).

Como tal, dificilmente a “opinião pública” pode ser considerada um actor, visto que não dispõe nem de meios nem de objectivos homogêneos. 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, como refere Bana e Costa, “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 chamamos-lhes **actores**, a que os anglo-saxónicos 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)

É frequente ter de proceder à **agregação de actores**<sup>11</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 competências e atributos dos actores que na “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

<sup>11</sup> No caso do MACTOR é fundamental que essa agregação seja feita pois em termos operacionais e logísticos há um número limitado de actores, 20.

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, nomeadamente o “cliente”<sup>12</sup>, quem encomenda o trabalho, também é um dos actores e tem um conhecimento privilegiado, pois 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 e as suas estratégias são influenciados pelas estratégias e valores de outros actores.

Bana e Costa refere a importância de distinguir os actores segundo as suas funções no processo de decisão, ou seja “pelo tipo e grau de intervenção de cada um deles e pelo seu poder de influenciar a tomada de decisões”. (Bana e Costa, 1993a:11) No MACTOR é tido em conta 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 estar a 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**. De facto, quem encomenda um trabalho de “análise de estratégia de actores” é, como já se referiu o “cliente”, e terá algum poder institucional para ratificar uma decisão. No entanto, 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)

Depois da análise das estratégias dos actores, temos 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 as acções?; ajudar a aceitar ou a rejeitar as acções? (Bana e Costa, 1994)

### 2.3.2. O apoio à tomada de decisão e a metodologia da estratégia de actores

A **metodologia da estratégia de actores** é uma óptima 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** - i.e. qualquer actividade de apoio à avaliação e/ou negociação, deve ser **suportada por modelos** mais ou menos formalizados, com o **objectivo de elaborar recomendações** que correspondam o mais claramente possível às questões que se colocam a um ou

<sup>12</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 de decisor (Bana e Costa, 1993a)

vários actores. (Bana e Costa, 1994:2) De facto, no método 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). É preferível **adoptar a problemática de apoio à escolha de uma melhor acção** - “o que consiste em adoptar um procedimento mais modesto e mais realista que a optimização: orientada para evidenciar um subconjunto de 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 desta comunicação), levamos 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 processo de tomada de decisão e, particularmente, nas metodologias de Prospectiva há sempre uma grande “dose” de subjectividade. Por um lado, a equipa de trabalho tem um grau de intervenção muito elevado ao longo de todo o processo, não se devem ignorar os juízos de valor e deve-se ter consciência de que não são neutros face a como o processo evolui; por outro, deve-se ter presente o grau de subjectividade das escolhas por parte dos actores, das suas prioridades.

### 3. METODOLOGIAS PROSPECTIVAS DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E AVALIAÇÃO<sup>13</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 estratégica dos 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, a sua condução e o seu

<sup>13</sup> Este ponto da comunicação é uma parte do artigo de Perestrelo e Caldas, in revista **Sociologia - Problemas e Práticas**, nº 22, 1996



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).

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 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 estratégia de actores pode ser útil.

Ora, 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 estratégica dos actores”, 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.

## **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 realizadas, 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”?

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 apela ao planeamento participado;

- Se o **objectivo é o envolvimento 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?

Bana e Costa citando Anna Ostanelo refere: “As questões colocadas pelo investigador não podem ser dissociadas do contexto em que se situam (...). A escolha da problemática, ou da sequência de problemáticas, deve corresponder às expectativas dos actores, e em caso de participação, a funções de aprendizagem. (...) A escolha não é feita tendo apenas por base o tipo de decisão, mas o tipo de processo.” (Anna Ostanello in Bana e Costa, 1993a: 4)

É fundamental que o “cliente” ao encomendar um trabalho de análise prospectiva e ao solicitar uma análise das estratégias dos actores, explicita os seus objectivos. Se os objectivos não estiverem claros, corre-se o risco de os actores sociais se sentirem ludibriados e, por vezes, considerarem-se alvo de um aproveitamento político, num processo no qual não têm qualquer poder de decisão. Criam-se falsas expectativas e desacredita-se aquilo que caracteriza o planeamento participado e estratégico - **interactividade e participação**.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

BANA E COSTA, Carlos A. (1993a) **Processo de apoio à decisão: Problemáticas, actores e acções**, Lisboa, CESUR

BANA E COSTA, Carlos A. (1993b) : “Convictions et aide à la Décision” in **Groupe de Travail Européen “Aide Multicritère à la Décision”**, séries 2, nº3

BANA E COSTA, Carlos 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, Universidade Técnica de Lisboa, IST Lisboa

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

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)

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 Socio-Urbanística na Área Metropolitana de Lisboa e Região Oeste”, (equipa: Dulce Moura, Isabel Guerra (coord.), João Afonso, João Lopes, Margarida Perestrelo (coord. metodológica) e Teresa Amor), Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVTJ)

COMBES, Marie-Christine; DEFAUQUET, Valérie; LE PLUART, Alain (1993) - **Les contrats d'études prospectives - Aide pour l'action**, La Documentation Française, Paris

DINÂMIA (1997): **Vantagens Estratégicas do Baixo Alentejo Interior (Ourique e Almodôvar)**, (equipa: Bruno Dimas, Fátima Ferreiro, Francisco Cordovil (coord.), José Maria Castro Caldas, Margarida Perestrelo, Rui Alves (projecto subsidiado pela JNICT)

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

GONOD, Pierre (1996): **Dynamique des Systèmes et Méthodes Prospectives**, Travaux et Recherches de Prospective, nº 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, 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

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

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

VASCONCELOS E SÁ, Maria Teresa (1990): **A Intervenção Sociológica no Planeamento**, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, policopiado