

## REFLEXÕES SOBRE OS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEAMENTO: acção colectiva e “jogo estratégico de actores”

Isabel Guerra<sup>1</sup>

---

### 1. Pressupostos de entendimento das formas de acção colectiva

O objectivo da comunicação é o de reflectir sobre as novas formas de governação urbana confrontando diferentes metodologias, nomeadamente comparando formas de mobilização e de participação dos “actores” em contextos de planeamento urbano. Confrontam-se de formas sucintas algumas metodologias disponíveis para um planeamento participado confrontando dois tipos de técnicas – a utilização do MACTOR (software informático para análise da estratégia de actores) e uma metodologia empírica de planeamento a partir da constituição de grupos de trabalho com actores locais. Ambas as metodologias foram ensaiadas na realização do Plano Económico e Social (PNDES) para a Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Algumas das interrogações centrais que atravessam este trabalho (cuja reflexão está ainda num estado embrionário) estruturam-se em torno da compreensão das formas de acção colectiva:

- numa sociedade fragmentada como se estruturam as formas de acção colectiva ?
- como entender as descoincidências articuladas entre as lógicas dos sujeitos e as lógicas dos actores ?
- como se estruturam e se negociam as relações de poder nos sistemas de acção e como estão representados os “actores sem poder” em situação de exclusão?
- como conduzir os sistemas de acção para futuros colectivamente desejáveis e qual o papel do Estado nesse processo ?
- quais os sentidos e as dinâmicas do actual funcionamento da parceria em contexto do planeamento urbano ?

É possível viver em conjunto? Como se processa hoje a “luta de classes” em contexto de interesses urbanos? Qual o sentido da democracia participativa na cidade?

Estas interrogações defrontam-se apesar de tudo com alguns adquiridos que a actual conciliação de paradigmas permite na tentativa de “reconciliação de Marx com Weber”. Assim, **considera-se o sujeito (individual ou colectivo) como um actor capaz de cálculo e de escolha num contexto de “racionalidade limitada”** quer pelos constrangimentos do sistema quer pelo desconhecimento dos contextos de acção e/ou das consequências da sua acção. Um actor capaz de acções estratégicas e portanto portador de racionalidades o que não significa lucidez ou consciência, tal como cálculo não conduz ao utilitarismo e instrumentalização pura.

Simultaneamente, **entendem-se as estruturas como produzidas num contexto de acção colectiva** e colectivamente suportadas pelos actores recusando-se uma concepção em que as “estruturas” que organizam os sistemas e os “modos de acção colectiva” sejam encaradas como “dados naturais” que aparecem espontaneamente e cuja existência iria por si só como um resultado automático de uma dinâmica qualquer. Mas, também não se entendem essas estruturas como fruto da soma linear das decisões individuais. As “estruturas”, sempre provisórias e contingentes, são fruto das condições encontradas pelos actores graças a recursos e capacidades específicas e historicamente datadas.

---

<sup>1</sup> ISCTE

Nesse sentido, **concebe-se que a mudança é possível através de uma acção concertada de actores** em função de objectivos colectivamente definidos e nesse contexto poder-se-à defender que são os actores actuais que orientam os “sistemas de acção concretos”. Acrescente-se, no entanto, que atravessa este olhar sobre as dinâmicas sociais **um entendimento das relações sociais como relações de poder** i.e, por relações de troca desigual que comportam sempre uma base de negociação potencial. Mesmo se esta premissa se prestou a mal entendidos, ela traz consigo, não apenas uma politização da vida quotidiana mas também uma banalização e uma normalização da noção de poder que é considerado como uma dimensão irreduzível, e perfeitamente “normal”, de todas as relações sociais quer sejam conflituais ou cooperativos.

Este entendimento das relações sociais, permite incluir a análise dos conflitos e evita as armadilhas de uma visão demasiado consensual das estruturas da acção colectiva. A instabilidade e conflitualidade dos comportamentos é considerada como normal e é acentuado o carácter contraditório e complexo do comportamento dos actores que desafiam uma lógica linear de análise. Assim, entendem-se os contextos da acção como um conjunto de relações interdependentes, mutuamente condicionadas, e chama-se a atenção para a sociologia das organizações e das decisões já que a gestão das dinâmicas sociais exige competências que é necessário criar.

Finalmente, entendem-se **as dinâmicas sociais como dinâmicas interdependentes mas não necessariamente coincidentes entre actor e sistema**. Sendo o contexto da acção um “sistema de acção concreto”, faz-se recurso à noção de interdependência entre o actor e o sistema, que se baseia no postulado da existência, em todos os contextos de acção, de um mínimo de ordem e de interdependência por detrás da aparente desordem das estratégias dos actores individuais e colectivos.

Se estes são os pressupostos de uma teoria da acção colectiva o que se pretende agora é confrontar metodologias de planeamento participado que foram utilizadas na área metropolitana de Lisboa na preparação do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES).

Uma das formas de planeamento utilizou a “estratégia de actores” proposta por Michel Godet e utilizando o software informático pMétodo: Comparação de 2 formas de planeamento estratégico na região de Lisboa/Oeste:

- a “estratégia de actores” de M. Godet com o suporte do software informático
- um processo de planeamento em situação real na preparação do Plano Estratégico para a região

## 2. Breve Apresentação dos processos de planeamento e dos seus resultados

### A. A estratégia de Actores de M. Godet

O contexto deste trabalho de investigação foi uma encomenda da CCRLVT ao Centro de Estudos Territoriais (CET) para preparação do lançamento do PNDES da região. O Método proposto por M. Godet , apoiado pelo software informático MACTOR, permitiria a identificação dos actores-chave , das suas alianças e conflitos bem como do grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos estratégicos para a mudança da região<sup>2</sup>.

De forma sintética os objectivos do MACTOR são os seguintes:

- Identificar e caracterizar os vários actores-chave,

---

<sup>2</sup> Ver os vários relatórios desta pesquisa , realizada entre 1998 e 1999, no CET e na CCRLVT.

- Identificar os principais conflitos e alianças,
- Contribuir para entender as dinâmicas sociais e melhorar a participação dos actores,
- Compreender e avaliar as relações de poder,
- Definir estratégias para o processo de planeamento considerando as dinâmicas sociais.

As etapas para a concretização do método são várias e poderão ser sintetizadas da seguinte forma:

- Diagnóstico das dinâmicas locais: análise documental e análise de entrevistas,
- Identificação dos actores-chave,
- Entrevistar esses actores,
- Analisar as entrevistas,
- Construir o quadro da estratégia de Actores,
- Definir os desafios estratégicos e os objectivos associados,
- Construir a matriz ActoresXActores,
- Estudar a posição relativa de cada actor,
- Construir a matriz ActoresXObjectivos,
- Caracterizar cada actor do ponto de vista do seu comprometimento com cada objectivo,
- Caracterização dos objectivos em função do seu grau de conflitualidade e de mobilização,
- Construção dos agrupamentos entre os actores,
- Construção das hipóteses sobre a evolução possível do sistema de acção.

## **B. O PROCESSO DE PLANEAMENTO NO PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO**

O contexto deste trabalho foi a própria realização do PNDES, para um horizonte de 2000/2006. A direcção da CCRLVT estruturou uma equipa de trabalho, com peritos de várias formações, e estruturados de forma diferente, que acompanharam a realização do Plano Estratégico para a Região de Lisboa e Vale do Tejo.

A estrutura que suportou a elaboração do Plano estratégico (cerca de 1 ano) poderá ser representada da seguinte forma:

O objectivo pretendido era o de realizar os vários planos sub-regionais com a participação e contratualização dos actores. Esses planos deveriam orientar a estruturação do III Quadro Comunitário de apoio.

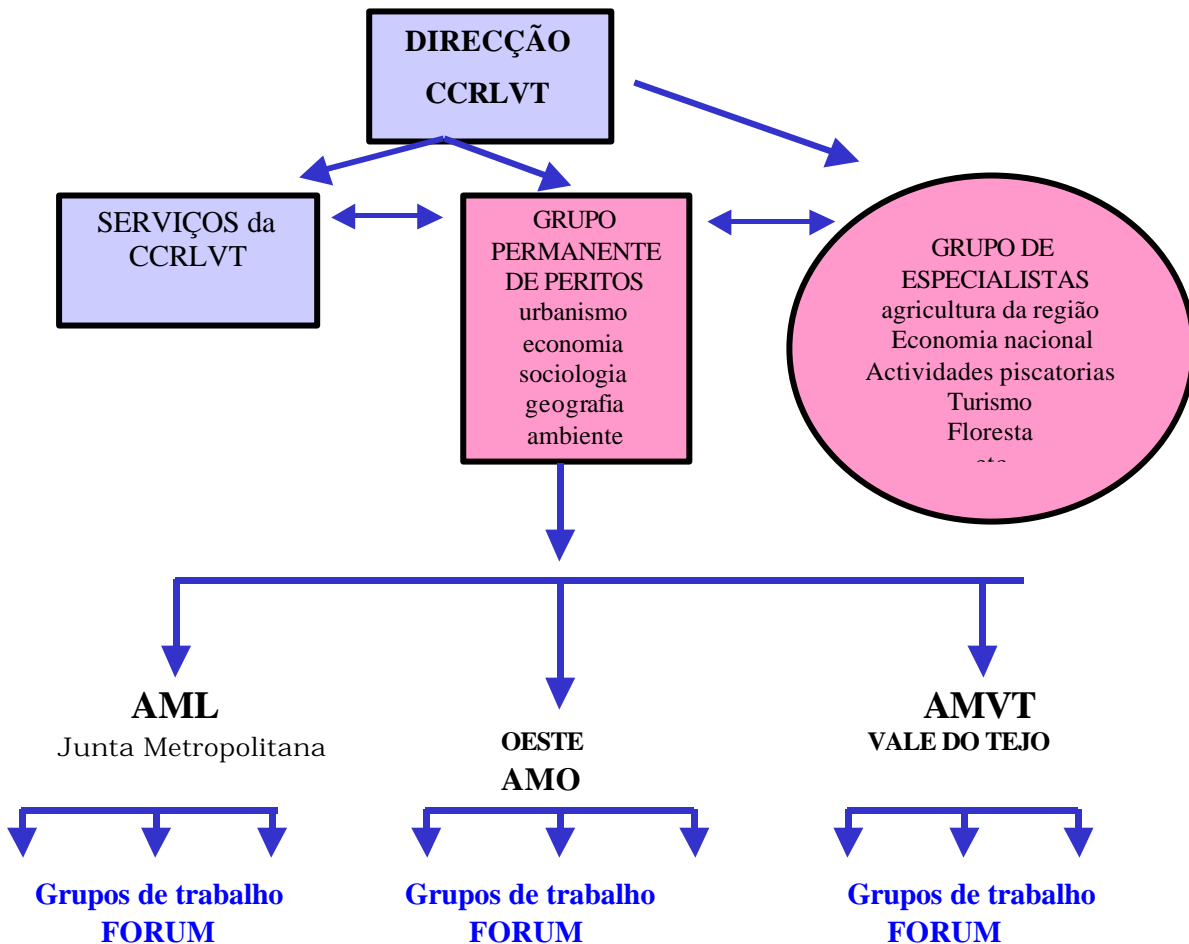
O Método utilizado em cada sub-região<sup>3</sup> passou pelas seguintes fases:

- Preparação de documentos de diagnóstico pelo grupo de peritos,
- Vários encontros de discussão do diagnóstico com actores locais e regionais,
- Identificação das questões-chave para o desenvolvimento da região no período considerado (comum a peritos e actores locais e regionais),
- Estruturação de grupos de trabalho para as problemáticas de desenvolvimento consideradas estruturantes e identificação das –chave e dos projectos-ancora,
- Relacionamento estreito com a associação de Municípios com vista à integração das suas propostas no documento final do PNDES,
- Redacção do documento final e discussão de propostas para as formas de gestão futura do plano,

---

<sup>3</sup> Na área metropolitana de Lisboa a metodologia não foi a mesma dada a dinâmica que foi gerada ao nível da Junta Metropolitana.

## ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA



### 3. COMPARAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO

Numa dimensão comparativa dos dois métodos, ambos apresentam vantagens e inconvenientes. O que o MACTOR ganha em rigor perde em mobilização e animação dos actores. A metodologia da estratégia de actores de M. Godet obriga a uma maior sistematização de pensamento e de recolha da informação e os *outputs* – identificação das variáveis conflituais/consensuais e mobilizadoras/não mobilizadoras emergem com maior clareza.

A principal virtualidade da metodologia de planeamento participada através de grupos de discussão e de trabalho é a da socialização da informação e consequente implicação dos actores. Também é um facto de que não havendo controle dos actores que participam (e sobretudo, face aos que não participam) poderá haver um risco de sobrevalorização das expectativas e dos interesses de determinados grupos sobre outros.

**QUADRO COMPARATIVO DOS DOIS MÉTODOS**

ESTRATÉGIA DOS ACTORES de Godet	PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO da CCRLVT
<p><b>Conteúdo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ maior precisão na clarificação das questões em conflito e consensuais mas maior limitação do número de actores participantes</li> <li>⊕ as alianças são mais claras e os conflitos são mais facilmente expressos</li> </ul>	<p><b>Conteúdo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ As questões são discutidas de forma mais dinâmica e conflitual mas é difícil distinguir as questões consideradas essenciais das de pormenor</li> <li>⊕ O número e tipo de actores é limitado por constrangimentos institucional e funcionais</li> <li>⊕ Os conflitos pessoais podem sobressair sobre as questões de conteúdo</li> </ul>
<p><b>Método</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Menor implicação</li> <li>⊕ Os actores são mais centrais e a sua escolha é controlada</li> <li>⊕ A informação é dominada pela instituição comanditária</li> </ul>	<p><b>Método:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Os actores estão mais implicados, permite uma relação de maior duração no tempo e que possibilita o estabelecimento de relações pessoais e de confiança</li> <li>⊕ A implicação depende do potencial benefício que cada um espera do processo</li> <li>⊕ Socialização da informação</li> </ul>

**4. FORMAS DE GESTÃO DE SISTEMAS COMPLEXOS e NOVAS PROBLEMÁTICAS SOCIOLÓGICAS**

Hoje, o governo das cidades é colocado à prova através de regulações cada vez mais complexas e diversificadas numa situação em que a acção pública se confronta com um ambiente incerto e flutuante. Na linguagem e na prática, passamos de um período de previsão para um de *gestão estratégica* que visa a gestão do imprevisto em ambiente de incerteza. Todos temos a noção de que governar não pode mais ser encarado como uma simples organização hierárquica de diferentes níveis de poder mas como um processo complexo de coordenação e ajustamento entre actores. Daqui o surgimento do tema da “governança urbana” revelando as alterações dos sistemas de pilotagem política e gestionária das cidades.

A principal alteração reside no assumir consciente de que a cidade é um organismo colectivo, exigente em recursos e que pede a muitos a capacidade de concertação face a um projecto comum, sob pena, não apenas de comprometer a modernização produtiva face a uma fragmentação social crescente, mas também de se tornar uma cidade cujos efeitos perversos ultrapassem em muito os efeitos benéficos do viver em conjunto.

Esta visão da “governança urbana” interroga as formas de relação entre os vários actores urbanos, nomeadamente os princípios da acção pública, quer a nível local quer central e todos reconhecem as dificuldades nas formas de pensar e agir face a sistemas complexos, devido à interdependência estratégica das variáveis que formatam o desenvolvimento urbano.

Simultaneamente, assiste-se à necessidade de racionalidade da acção pública e à exigência crescente de controle dos resultados dos vultuosos investimentos da administração. Esta exigência de transparência da administração, e as formas de gestão participada, dão uma importância crescente aos processos face aos conteúdos, quer por problemas teóricos e funcionais quer devido às questões levantadas pela necessidade crescente de legitimação da acção pública.

### Contexto teórico e metodológico:

Estas transformações requerem uma nova compreensão das dinâmicas e dos contextos da mudança social. Doravante entendem-se essas dinâmicas num contexto de acção estruturado pela interdependência estratégica dos actores que constroem um espaço de acção atravessado por relações de poder.

Torna-se necessário analisar o contexto de acção como um “sistema de acção concreto” e as intervenções de planeamento e de avaliação vão fazer apelo a novas metodologias. As análises sistémicas, a inclusão de análises prospectivas e de metodologias participativas e dos “jogos” estratégicos entre actores tornam-se as metodologias centrais do planeamento. Neste contexto a inclusão de novas metodologias e novas técnicas de trabalho (inclusivamente estatístico) são favorecidas.

Estas novas formas de conhecer e de intervir interpelam o trabalho do sociólogo e exigem dele novas aprendizagens permanentes. Simultaneamente questionam-se alguns dos pressupostos dos paradigmas tradicionais substituindo-os por interrogações, algumas já antigas no pensamento científico, mas que emergem hoje com novos contornos.

*Justificação da legitimidade científica da discussão dos sistemas complexos* o que implica o aprofundamento de:

- ✓ Relação entre ciência e acção
- ✓ Relação entre as dinâmicas dos sistemas e a racionalidades dos actores
- ✓ Compreensão dos processo de dinâmica social

*As Consequências da aceitação desta discussão situam-se na:*

- ✓ Aceitação da indução como forma de pensamento
- ✓ Aceitação do carácter provisório do conhecimento
- ✓ Concepção de um papel pragmático para a ciência

*Fundamentalmente valida-se um conhecimento indutivo que coloca como questões:*

- ✓ O Problema da “saturação”
- ✓ A obrigatoriedade da comparação

*Estes contextos consideram de forma privilegiada as metodologias de pesquisa-acção, nomeadamente:*

- ✓ O jogo estratégico de actores
- ✓ as metodologias de projecto/ o planeamento estratégico
- ✓ as metodologias prospectivas
- ✓ as metodologias de avaliação
- ✓ os métodos e teorias da decisão

### Questões em aberto:

No entanto, ficam em aberto muitas novas (e velhas questões): Qual a racionalidade da acção pública? Que actores deverão participar ? Com que recursos? Que participação? Os métodos justificam os objectivos? Os resultados justificam os processos?

Estas metodologias (e reflexões) não parecem ser suficientes para reformatar a teoria geral nem para reestruturar os contextos da acção. Os seus objectivos parecem ser o de produzir um conhecimento próximo do campo de acção e assim, fornecer aos que estão interessados capacidade para socializar a informação colectiva e nela integrar as suas práticas transformando-as e com isso transformar o sistema de acção concreto.

## **Bibliografia**

M. CROZIER, 1977, L'Acteur et le Système, les contraintes de l'action collective, Ed. Seuil, Paris.

Denis ECKERT, 1966, Evaluation et prospective des Territoires, RECLUS, Paris

Erhard, FRIEDBERG, 1993, O poder e a regra: dinâmicas da acção colectiva organizada, Instituto Piaget, Lisboa.

GODET, Michel (1993): 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

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

Serge WACHTER, 1989, Politiques Publiques et Territoires, Harmattan, Paris.