

## Uma análise da Estratégia de Actores

*Estudos das Dinâmicas de Mudança na Zona Oeste*

Dulce Moura \*

Teresa Amor \*

**R**esumo: A análise da estratégia de actores é uma das etapas da metodologia prospectiva, conhecida por Método dos Cenários; esta metodologia foi aplicada na Zona Oeste. Da análise das estratégias dos actores envolvidos e das suas relações de força detectam-se os germens de mudança e as questões-chave para o futuro de forma a desenhar os cenários possíveis. É um método que incorpora informação qualitativa a par da quantitativa, e que tem sido aplicado com sucesso como ferramenta de apoio à decisão. O presente artigo tem por objecto a apresentação do método da Estratégia de Actores que incorpora elementos de diferentes metodologias: a Análise de Conteúdo, o método MACTOR (*Método ACTores, Objectivos; Relações de força*) (Godet, Michel: 1993), e a análise de "clusters". Apresentaremos o método MACTOR e as extensões propostas, assim como os resultados obtidos na análise das dinâmicas de mudança no Oeste.

*Palavras Chave: planeamento, prospectiva, território e estratégia de actores*

### Introdução

A metodologia da estratégia de actores é um instrumento de análise e de dinamização do papel dos actores num determinado território. Protagonistas e alvos da mudança, os actores possuem estratégias que interessa perceber, de forma a que as "decisões" sobre um território incorporem em si esses projectos sectoriais, que no seu conjunto representam a estagnação ou a mudança.

A constatação de um inevitável processo de globalização, de desterritorialização das decisões económico-políticas, e falamos, não apenas de um território e de políticas nacionais, mas transnacionais, não invalida perceber as dinâmicas, estratégias e projectos dos actores enraizados num determinado espaço. É a articulação dos pa-

radigmas de um desenvolvimento essencialmente endógeno e exógeno, que torna urgente um urbanismo estratégico que tenha em conta não só o impacto da globalização da economia nas dinâmicas espaciais, mas também os "projectos locais de desenvolvimento" com a diversidade da estratégia dos actores que aí interagem.

Neste contexto, o artigo resulta de um estudo para a definição das "Linhas Orientadoras do Desenvolvimento Estratégico da região de Lisboa e Vale do Tejo"<sup>1</sup>, cuja discussão central era a análise da estratégia, objectivos e meios de acção dos actores com influência no Oeste, utilizando para isso a metodologia conhecida na sua globalidade por Método dos Cenários, e adaptando uma parte dessa proposta metodológica de Godet que consiste na Estratégia de Actores. O seu objectivo final era o desenho das principais

\* Sociólogas. Investigadoras do CET

<sup>1</sup> Projecto desenvolvido para a CCRLVT entre 1997-99, sob coordenação global da Prof.<sup>a</sup> Isabel Guerra, coordenação metodológica da Dr.<sup>a</sup> Margarida Perestrelo e equipa: Dulce Moura, João Lopes, João Afonso e Teresa Amor. Neste artigo são apresentados os resultados referentes à zona Oeste, embora o projecto contemple ainda a Área Metropolitana de Lisboa. Os resultados globais do projecto (Oeste/AML), assim como uma maior explicitação da metodologia podem ser consultados sob três formas: relatórios de projecto no Centro de Documentação do Centro de Estudos Territoriais, bibliografia publicada pela Dr.<sup>a</sup> Margarida Perestrelo e Prof. José Maria Castro Caldas e citada no final do artigo, e comunicação publicada na Revista Territórios Alternativos, n.º 2, INESLA, Grândola.

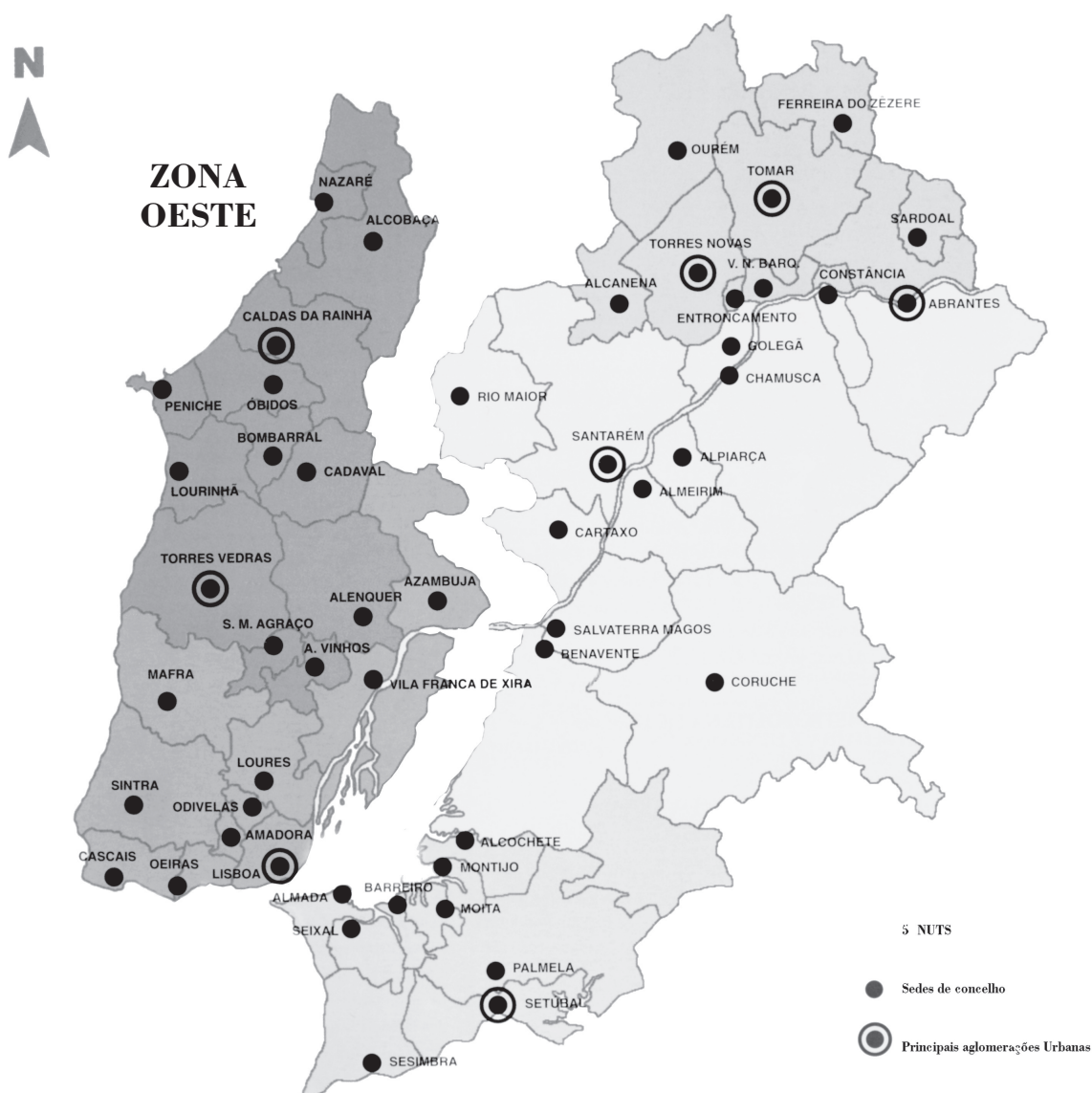
recomendações estratégicas que podiam advir do estudo, e que passam a incorporar não só as dinâmicas de mudança, como o papel dos actores implicados.

Procura-se ao longo do tempo do projecto detectar as dinâmicas-chave da mudança, assim como os actores que sobre ela detêm poder e recursos, e o artigo organizou-se, seguindo esse percurso, em três momentos fundamentais : a. identificação das variáveis-chave que estão na base das dinâmicas de mudança e estagnação no Oeste; b. identificação dos actores que agem sobre os factores de mudança, as suas estratégias, objectivos e meios de acção (conflitos, alianças,

relações de força); e c. conclusão, com a explanação das condições de viabilidade de algumas recomendações ao nível dos recursos económicos e dos actores implicados.

### Estudo de Diagnóstico e Recenseamento das Variáveis-Chave <sup>2</sup>

No caso da pesquisa que aqui se apresenta, a análise da estratégia de actores foi precedida de um estudo de diagnóstico por meio do qual se procurou alcançar uma representação exaustiva do sistema estudado, e que permitiu, numa fase



Fonte: Adaptado do Plano Estratégico da Região de Lisboa e Vale do Tejo 2000-2001.

<sup>2</sup> A coordenação metodológica e a aplicação dos diferentes programas informáticos implicados na Estratégia de Actores, foi realizado pela Dr.ª Margarida Perestrelo, ver *op. cit.* em Bibliografia.

posterior, a simplificação do sistema, reduzindo-a a um conjunto de variáveis-chave, desafios estratégicos e objectivos associados.

Na medida em que as principais conclusões alcançadas representam uma base de trabalho crucial para a estratégia de actores, procurar-se-á, de forma sucinta, pôr em evidência alguns dos principais resultados.

Uma das principais conclusões alcançadas com o estudo de diagnóstico sobre as dinâmicas de mudança na zona Oeste remete para a ideia de que esta zona é neste momento uma zona em grande transformação, pese embora a sua especificidade e dinâmica próprias surjam, frequentemente, "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.

Simultaneamente, a primeira aproximação ao Oeste evidenciou o facto de se tratar de uma zona não inteiramente integrada, quer na região em que se insere quer internamente, mas onde a procura dos caminhos de desenvolvimento radicam num património produtivo e cultural diversificado.

Embora não se negue um sentimento de pertença e um sentido identitário próprio, a verdade é que a zona Oeste/Distrito de Lisboa<sup>3</sup> e a zona Oeste/Distrito de Leiria<sup>4</sup> parecem constituir-se como "sub-zonas" distintas e diferenciáveis. Genericamente, os concelhos do Distrito de Lisboa surgem, funcional e simbolicamente, mais relacionados com a Área Metropolitana de Lisboa, enquanto que para os restantes, o seu "centro de gravidade" surge situado mais a norte.

Assumindo especial destaque na estrutura demográfica, produtiva e empresarial, Alcobaça, Caldas da Rainha e Torres Vedras assumem-se como os concelhos estruturantes da zona Oeste e como os principais dinamizadores da região. De certo modo, estes três concelhos são polarizadores do conjunto de zona Oeste, pese embora a sua influência e a sua integração sub-regional seja territorialmente diferenciada: Torres Vedras com maior ligação aos concelhos situados a sul (designadamente, à AML), Alcobaça mais à zona Centro, e Caldas da Rainha mais centrada no próprio Oeste.

A endogeneidade dos fluxos pendulares é um outro elemento estruturante da dinâmica

interna da região, pois, no seu conjunto, demonstra uma capacidade de fixação da população activa empregada e estudante superior a 90%. Numa óptica de desenvolvimento auto-sustentado, esta característica poderá ter, no entanto, várias leituras. Por um lado, pode significar uma certa capacidade de auto-sustentação e uma dinâmica interna de desenvolvimento, mas por outro, dadas as características dos processos produtivos actuais, pode traduzir uma economia "doméstica" de auto-consumo e uma perda de interações com o exterior. A evolução recente a nível mundial, assente numa lógica crescente de globalização, acentua, em certa medida, a segmentação do mercado e a interdependência entre economias, remetendo para novas formas de relacionamento e cooperação inter-territorial e inter-empresas.

Sob este ponto de vista, o argumento poderá ser então que a Zona Oeste deverá reforçar a sua integração no conjunto do espaço regional e, simultaneamente, funcionando como uma rede de cidades, desenvolver a sua centralidade, mediante a criação de uma estrutura de serviços geradora de complementaridades que suportem uma estrutura e um tecido produtivo diversificado.

A partir da década de 80, a diversificação da estrutura produtiva da região assume-se como uma característica marcante. Correspondendo à modernização do tecido produtivo e do tecido empresarial da região, no espaço de uma década, assiste-se a uma rápida mudança da relação entre os diferentes sectores de actividade económica, passando o sector terciário a ser o dominante na estrutura de emprego local.

Apesar desta intensificação do processo de terciarização, importa salientar que não só o sector primário continua a deter um peso não despreciando na estrutura produtiva da Zona Oeste, como existem explorações agrícolas de qualidade com elevados níveis de produtividade, amplamente reconhecidas e apreciadas nacional e internacionalmente, sendo vistas como um valor acrescentado da região.

A actividade industrial surge como um sector com forte tradição local e com um nível de implantação bastante grande em determinados concelhos. Contudo, assente em grande parte nos recursos naturais existentes, numa mão-de-obra intensiva e pouco qualificada, a actividade industrial no Oeste encontra-se perante a

<sup>3</sup> Engloba os concelhos de Alenquer, Arruda dos Vinhos, Cadaval, Lourinhã, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras.

<sup>4</sup> Engloba os concelhos de Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos e Peniche.

necessidade imperiosa de modernização e de adaptação a novas formas de organização do mercado e de segmentação do processo produtivo. Questões como o desenvolvimento do *design* industrial, a incorporação de novas tecnologias no processo de produção, a inovação ao nível do produto e um investimento na qualidade são, entre outras, fundamentais para o desenvolvimento industrial da região.

A este nível, encontra-se, no entanto, uma das principais fragilidades identificadas no Oeste: a fraca qualificação dos trabalhadores e os níveis de instrução muito baixos da população residente. Dificilmente ultrapassável apenas pelo dinamismo evidenciado pela estrutura empresarial local, este é um vector chave na discussão das dinâmicas de mudança no Oeste, até porque, como se sabe, as alterações estruturais a este nível são, necessariamente, demoradas.

O crescimento, exponencial nalguns concelhos, do número de licenças concedidas para construção entre 1992 e 1996, parece marcar a dinâmica regional em termos urbanísticos. Sendo, maioritariamente, licenças para novas habitações, e uma vez que os dados disponíveis não sugerem ter havido um crescimento acentuado da população residente, a maior procura parece centrar-se nas residências secundárias. Esta é, aliás, uma tendência que se desenha desde o início da década de 80 em todos os concelhos da Zona Oeste e que se enquadra na procura crescente de espaços fora da cidade para residências secundárias, sendo que a zona apresenta inúmeras potencialidades neste domínio, não só pela variedade de espaços de que dispõe (campo, praia, etc ...), mas também pela sua localização e facilidade de acessos.

Apontado publicamente pelos seus promotores como um vector chave das estratégias de desenvolvimento delineadas para a região, o investimento e o reforço das acessibilidades evidenciou-se também, indiscutivelmente, como uma questão central no diagnóstico das dinâmicas de mudança no oeste. É esperado, aliás, que o corredor rodoviário A8/IC1 provoque uma "reação em cadeia" em termos de desenvolvimento social e económico, o que, na perspectiva de alguns actores locais, ter-se-á já começado a fazer sentir, designadamente, pela maior procura da região por parte de empresas que manifestam agora interesse de instalação na zona.

O diagnóstico dos possíveis efeitos deste investimento nas acessibilidades é tão mais

importante quanto as suas repercussões se poderão fazer sentir em múltiplos domínios:

- Ao nível dos fluxos, pois é possível que induza alterações importantes nos movimentos entre a Zona Oeste e outras regiões (AML, Leiria, Rio Maior, Santarém, etc.)
- Ao nível económico e empresarial, na medida em que as maiores facilidades de circulação poderão fomentar a implantação crescente de empresas na região;
- Ao nível da actividade turística, uma vez que a maior acessibilidade poderá resultar numa procura acrescida da zona;
- Ao nível demográfico, pois também é possível que se verifique um aumento da procura da zona quer para residências principais quer para residências secundárias;
- Ao nível urbanístico, já que um possível aumento da população residente repercutir-se-á no processo de urbanização local;
- Ao nível do mercado fundiário, decorrente de uma maior pressão urbanística;
- Ao nível da qualidade de vida, pois um aumento acentuado da procura e da pressão urbanística terá de ser "compensado" por um maior investimento, designadamente, ao nível dos equipamentos;
- Ao nível da qualidade ambiental, uma vez que, a verificarem-se algumas das "condições" acima mencionadas, e sem investimentos significativos nesse domínio, a região poderá não ter capacidade para suportar tal pressão;
- Ao nível da "coesão interna" da região, pois estas vias poderão "espartilhar" o território, acentuando as relações de proximidade a norte ou a sul consoante se trate de uns ou de outros concelhos.

### **Potencialidades, Fragilidades e Dinâmicas de Mudança**

Na sequência do estudo de diagnóstico efectuado, procedeu-se também à identificação e inventariação das principais fragilidades e potencialidades da Zona Oeste, bem como das suas principais dinâmicas de mudança.

Assim, as principais fragilidades identificadas no diagnóstico são:

- Não ter um funcionamento como região assente em estruturas de gestão de base regional, onde sejam notórias as interde-

pendências, as complementaridades, isto é, as interacções 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 da 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 muito assente nos baixos salários;
- Relações entre actividades empresariais e sectores de actividade não parecem geradoras de complementaridades intersectoriais 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 são:

- 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 passam por:

- Reversões 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 alguns concelhos, nomeadamente, Torres Vedras;
- Tendência para se atenuarem as carências ao nível das condições de saneamento e de salubridade, mediante um crescente esforço e investimento feito nesta área;
- Investimento crescente ao nível dos equipamentos sociais;
- Preocupação crescente com a qualidade ambiental;
- Desenvolvimento da actividade turística;
- Lideranças locais com algum dinamismo;
- Maior integração e cooperação de actores locais mediante a participação na Agência de Desenvolvimento.

### Construção do Quadro de Estratégia de Actores e Identificação dos Objectivos Estratégicos

O diagnóstico é a base da aplicação metodológica da estratégia de actores, e é partindo da sua eficácia e dinamismo que se pode realizar a análise da estratégia dos actores em jogo num determinado território. A constatação das principais conclusões retidas (pontos fortes e fracos), das dinâmicas existentes (internas e externas), ou ainda das oportunidades e ameaças, começa por permitir, num trabalho de equipa, o recenseamento das variáveis fundamentais no sistema em causa, e é a partir dessa listagem de variáveis que se faz a selecção dos actores implicados (relação variáveis/actores) e a construção do guião de entrevista.

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	x
7.		x	x	
8.	x			x
9.	x		x	x
10.		x		
11.		x		
12.				
...				



No caso do estudo do Oeste, puderam-se seleccionar 34 actores, como sendo os que estariam mais implicados com as variáveis em causa. 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.

Realizaram-se então entrevistas não directivas aos actores, e a partir do seu discurso puderam-se elaborar as sinopses, consoante as temáticas definidas no guião. A partir da análise de conteúdo das sinopses preencheu-se um quadro da estratégia dos actores, a partir de quatro elementos fundamentais de trabalho: a informação levantada (estatística e documental), estudos prévios realizados, sinopses das entrevistas realizadas e uma reflexão do grupo de trabalho quanto à dinâmica que os vários actores imprimem no território em causa.

tivos que a análise de conteúdo das entrevistas revela. Daí que seja o próximo passo, a identificação dos desafios estratégicos que se colocam no Oeste e os objectivos que estão 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 (tecido produtivo/acessibilidades/estrutura urbana/gestão regional), a que correspondem 14 objectivos, agrupados da seguinte forma :

### **Análise da Relação de forças existentes entre os actores**

A partir das sinopses das Entrevistas e do Quadro de Estratégia de Actores, é preenchida 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 permite fazer uma leitura, não

**Figura 2. Quadro de Estratégia de Actores – Oeste (extracto)**

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

As entrevistas realizadas permitem ainda, de uma forma dinâmica, clarificar o posicionamento dos actores em torno dos principais pólos de consenso e de conflito, confrontando projectos comuns ou contraditórios (desafios estratégicos/objectivos associados/meios de acção/ obstáculos à concretização dos objectivos).

O Método MACTOR permite estruturar e objectivar de forma rigorosa os dados qualita-

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. Dito de outro modo, um actor pode estar em conflito com outro relativamente a determinado objectivo, o que não significa que tenha meios para realmente se lhe opor, sendo que esses meios podem ser directos ou indirectos.

Figura 3. Identificação dos objectivos estratégicos e desafios associados

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

Dos actores implicados na análise estratégica do Oeste destacam-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, puderam-se diferenciar três níveis de dependência directa e indirecta:

- num primeiro nível, destacam-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 considerar-se 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 (maior ou menor capacidade de cada actor para condicionar a actuação dos restantes, e maior ou menor dependência relativamente a eles), por sua vez, mostra no caso do Oeste que os actores com uma posição elevada na relação de forças, são também actores muito dependentes deste jogo, sendo por isso um jogo muito instável. Existe uma grande interacção entre os actores mas nenhum deles tem uma forte hegemonia no processo de interacção.

Se considerarmos as principais influências directas e indirectas entre actores, é possível obter uma imagem sintética da posição que cada um deles ocupa no relacionamento com os outros.

Assim, confirmou-se o papel preponderante do Organismo do Ambiente, assim como a constituição de dois grupos de municípios e a existência de actores mais dependentes, condicionados pelo Organismo do Ambiente.

### Análise do grau de implicação dos actores

A informação recolhida no Oeste permitiu ainda preencher duas matrizes 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 forças.

### Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos

Retomando os pressupostos metodológicos da estratégia de actores, pode-se analisar os 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"), para a construção um quadro referente à situação no Oeste.

Nesse quadro constata-se que a maior parte dos objectivos são consensuais, ou porque a opinião dos actores é convergente, ou porque para alguns dos actores aqueles objectivos não são importantes, e como tal, não se lhe opõem. Apenas quatro objectivos são considerados conflituais.

Os objectivos mais conflituais estão relacionados com a regionalização e a promoção de uma

Figura 4. Relação de Forças dos Actores da Zona Oeste

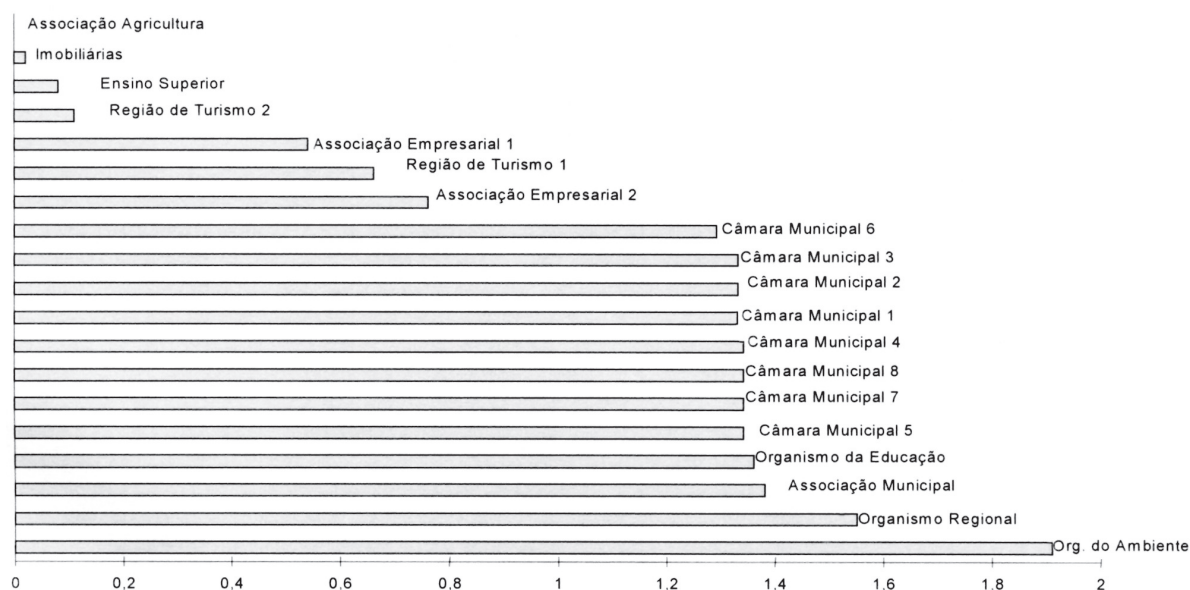




Figura 5. Grau de mobilização e de conflitualidade dos objectivos no Oeste.

	MUITO CONFLITUAL	POUCO CONFLITUAL
MUITO MOBILIZADOR	Promoção de uma imagem do Oeste Regionalização/partição da região <b>conforme</b> o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas Regionalização/partição da região <b>não conforme</b> o decreto nº223/VII da Lei de Criação das Regiões Administrativas  <b>"PRINCIPAIS CONFLITOS"</b>	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 <b>"CONSENSOS MOBILIZADORES"</b>
POUCO MOBILIZADOR	Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes  <b>"CONFLITOS SECUNDÁRIOS"</b>	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  <b>"CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES"</b>

imagem do Oeste. O terceiro objectivo não consensual tem a ver com o "Controlo da suburbanização da região relativamente à AML e/ou concelhos limítrofes".

Considerando os objectivos muito mobilizadores verifica-se que os objectivos que mais implicam os actores estão relacionados com o desafio de "Promover a reestruturação e a modernização do tecido produtivo com vista a uma maior especialização e internacionalização", assim como com 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 aumentam de importância quando se tem em conta a hierarquia dos objectivos (2 MAO), o que significa que implica 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 implica um número razoável de actores, diminui de importância quando se tem em conta a hierarquia dos objectivos, visto não ser um objectivo imprescindível para os actores em causa.

### Posicionamento dos Actores, Aliança e Conflitos: Grupos de Actores

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 subsistem 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 diferencia-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. Há 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, é motivo de divergência por parte de alguns actores deste grupo, mas há 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.

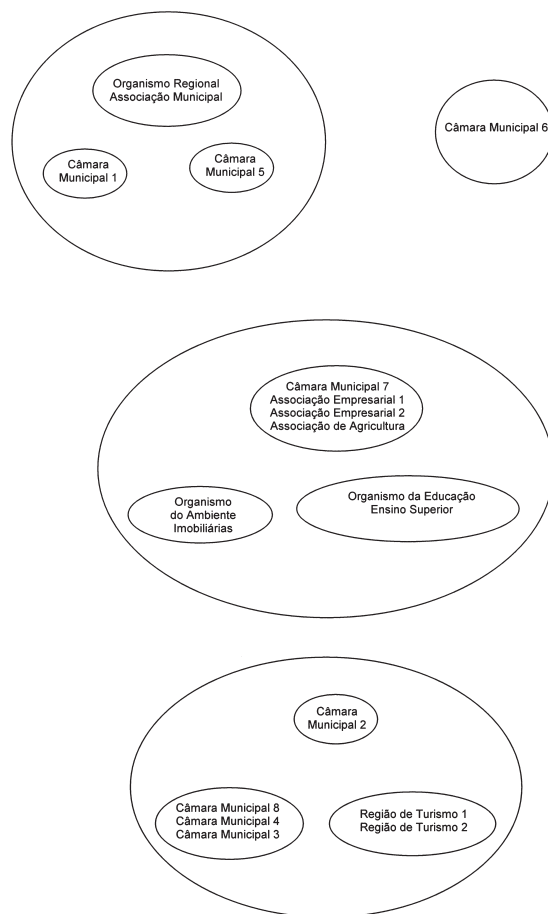
Desacordos: A regionalização é motivo de divergência, no entanto só metade dos actores se manifestam relativamente a estes objectivos. O "Controlo da suburbanização da região relativamente à Área Metropolitana de Lisboa e/ou concelhos limítrofes" não é consensual.

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 interessadas em controlar a suburbanização.

**Figura 5. Posicionamento dos actores, alianças e conflitos: grupos de actores da região de Lisboa e Vale do Tejo – Zona Oeste**



## Conclusão

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

A esta instabilidade, onde o poder político apresenta forte influência (tendo como contrapartida uma menor influência das associações da sociedade civil), associa-se uma

consensualidade face a objectivos considerados centrais para o desenvolvimento da região, nomeadamente os que se referem a uma modernização do tecido produtivo, promoção da actividade turística, qualificação da mão-de-obra, etc. Todavia, a imagem da região (e a esse facto não terá sido indiferente o momento histórico que se atravessou com o referendo sobre a regionalização), bem como uma potencial suburbanização não são factores de consenso.

Apesar de consensuais, como atrás se deu conta, alguns dos objectivos não se apresentam como mobilizadores, facto que se torna particularmente significativo quando é solicitado 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 retém desde logo apoios significativos na Associação Municipal e nalgumas das Câmaras Municipais mais significativas. Evidencia-se uma interligação entre as Associações Empresariais e os Organismos da Educação e do Ambiente. As Câmaras Municipais que se sentem mais vocacionadas para o desenvolvimento do sector turístico associam-se também às Regiões de Turismo.

As recomendações que decorrem 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 para a Região

que congregue, de forma mais estruturada, os vários actores locais e aproveite os objectivos mais mobilizadores 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.

Sugere-se, assim, o desenvolvimento de projectos estruturantes e mobilizadores de todos os actores, independentemente da sua opção face à partição da região. Esses projectos devem situar-se na área dos consensos mobilizadores detectados: modernização do tecido produtivo nomeadamente ao nível do turismo de qualidade, internacionalização das actividades e promoção da oferta de ensino profissional e universitário.

Ao nível das lideranças parece ser necessário reforçar: i) as interacções entre os municípios, ii) as alianças entre os actores públicos e privados, 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, por exemplo, promover a reestruturação e modernização do tecido produtivo e o desenvolvimento do ensino superior e tecnológico.

Mas, sobretudo, sugere-se que a fragmentação das energias disponíveis ao nível municipal possa ser conjunturalmente compensada pela valorização da rica e cooperante estrutura empresarial 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 de âmbito regional.

## Bibliografia

CASTRO C. J. M.; PERESTRELO, M. (1998), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I - Análise Estrutural*, Working Paper, Lisboa, Dinâmia.

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).

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).

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

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

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

HATEM, F.; CAZES, B.; ROUBELAT, F. (1993), *La Prospective. Pratiques et méthodes*, Paris, ed. Economica.

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

PERESTRELO, M.; CALDAS, J. M. C. (1996), "Estratégia de Actores. Prospectiva e Avaliação.", *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 22, (número temático sobre Metodologias de Avaliação), CIES.

PERESTRELO, M.; CASTRO, C. J. M., *Instrumentos de análise para utilização no método dos cenários. II – Estratégia de actores*, Working Paper, Lisboa, Dinâmia.