

**1.º ENCONTRO DE PROSPETIVA**  
“Pensar o Futuro, Preparar a Mudança”

11 SETEMBRO 2015

UNIVERSIDADE DE ÉVORA  
Anfiteatro (sala 131) Colégio do Espírito Santo



# Pensar o Futuro, Preparar a Mudança.

Livro de Atas do 1.º Encontro de Prospetiva.

Évora

Dezembro de 2017

## Ficha Técnica

Título: Pensar o Futuro, Preparar a Mudança. Livro de Atas do 1.º Encontro de Prospetiva.

Coordenação: José Saragoça, Ana Balão & Carla Chainho

Revisão Científica: Painel de *Referee*

Apoio gráfico: Carlos Alberto da Silva e David Carapinha

Apoios: FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia | Departamento de Sociologia da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

Propriedade: CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

Data de Edição: dezembro de 2017

Local de Edição: Évora

ISBN: 978-989-99782-0-1

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A.

### Contacto:

CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora  
IIFA - Instituto de Investigação e Formação Avançada da Universidade de Évora  
Palácio do Vimioso (Gab.108), Largo Marquês de Marialva, 7002 - 554 Évora, Portugal  
e-mail: [cics.nova@uevora.pt](mailto:cics.nova@uevora.pt)

Este livro teve apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais.

## Nota de Apresentação

Enquadrada no campo dos *Future Studies*, a prospetiva é uma abordagem interdisciplinar que estuda as mudanças passadas e presentes e procura, através da análise das fontes, padrões e causas da mudança e da estabilidade, desenvolver a capacidade de antevisão, traçar «futuros possíveis» e mobilizar atores para uma ação coletiva orientada para um «futuro desejado».

Em contextos marcados pela incerteza e pelo risco, como aqueles que vivemos nos últimos anos, as metodologias prospetivas assumem crescente importância no âmbito dos processos de planeamento estratégico. Esta abordagem tem, entre outras, a vantagem de potenciar a concretização de processos sistemáticos e participativos de planeamento das organizações e dos territórios, mediante a recolha de informações e a construção de visões para o futuro a médio e longo prazo, tendo em vista apoiar as tomadas de decisão informada no presente e mobilizar ações comuns focadas num futuro desejável por parte de um coletivo.

Na Universidade de Évora e a partir dela, nomeadamente no seio do Pólo de Évora do CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da FCSH/UNL (que integra investigadores das universidades de Évora e do Algarve e dos institutos politécnicos de Beja e de Portalegre), um grupo de docentes e investigadores da área da sociologia implementaram nos últimos anos uma linha de trabalho de lecionação e investigação que se traduz na realização de diversos projetos de investigação fundamental e aplicada, contribuindo, assim, para o desenvolvimento do territórios e das organizações.

O 1.º Encontro de Prospetiva “*Pensar o Futuro, Preparar a Mudança*” decorreu na Universidade de Évora no dia 11 de setembro de 2015 com a finalidade de ampliar a reflexão e a partilha com a comunidade académica de expressão em português e de juntar investigadores, técnicos, decisores políticos e outros atores num mesmo fórum.

Quatro grandes objetivos orientaram os trabalhos: 1) Promover a prospetiva enquanto abordagem orientada para os estudos sobre o(s) futuro(s) e diversas metodologias que utiliza; 2) Discutir tendências pesadas e emergentes, questões e cenários possíveis, a fim de *iluminar* as perspetivas que devem preparar os atores e decisores em diversas áreas de intervenção; 3) Divulgar trabalhos/estudos de caso de prospetiva realizados em Portugal, ou noutros territórios; 4) Fomentar a constituição e/ou o reforço de redes de investigadores e outros interessados nos domínios da prospetiva.

Neste livro de publicam-se as intervenções dos especialistas convidados (algumas tal como foram apresentadas no Encontro) e textos de muitos outros investigadores e estudiosos que, tendo apresentado comunicação no encontro, enviaram posteriormente o texto para a organização e obtiveram concordância de publicação por parte dos membros do painel de arbitragem científica (referes) desta publicação. Deixou-se ao critério dos/as autores/as a opção pela redação conforme ou não o Acordo Ortográfico em vigor.

Os coordenadores agradecem aos especialistas convidados e às/aos autores dos artigos a disponibilização e submissão dos textos aqui publicados e o inestimável trabalho realizado por todos/as os/as revisores/as dos artigos.

Os Coordenadores.



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

11 SETEMBRO 2015

Anfiteatro (sala 131) Colégio do Espírito Santo

# 1.º ENCONTRO DE PROSPETIVA “Pensar o Futuro, Preparar a Mudança”

[www.encontroprospetiva2015.uevora.pt](http://www.encontroprospetiva2015.uevora.pt)

## PROGRAMA

**09h00** - Acolhimento e Registo dos Participantes

**09h30** - Sessão de Abertura

**10h00** - Painel 1 – Prospetiva: Metodologias e Instrumentos Operatórios

**Oradores:**

António Brandão Moniz [FCT.UNL + ITAS-Karlsruhe Institute of Technology]

Margarida Perestrelo [ISCTE-IUL + DINÂMIA'CET-IUL]

Marcos Olímpio [CICS.NOVA + CISA-AS/U. Évora]

**Moderador:**

José Saragoça

**11h15** - *Pausa para café*

**11h45** - Painel 2: Prospetiva, Políticas Públicas e Desenvolvimento

**Oradores:**

António Alvarenga [ISEG, U. Lisboa + CEG-IST, U. Lisboa + ALVA Research and Consulting]

Joaquim Fialho [CCDR Alentejo - Divisão de Prospetiva e Planeamento Regional]

António Covas [Universidade do Algarve]

**Moderador:** António Pedro Marques

**13h00** - *Pausa para almoço*

**14h30** - Apresentação de comunicações livres

**16h30** - *Pausa para café*

**17h00** - Conferência: Conferência: Desafios da Cidade do Futuro

Isabel Guerra

**18h00** - Encerramento



Organização:



UNIVERSIDADE DE ÉVORA  
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA



CICS.NOVA  
CENTRO INTERDISCIPLINAR  
DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
Pólo de Évora

Parceiros:



Associação Portuguesa de Sociologia

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MEMBRADA DA INOVAÇÃO E CRIANÇA



Doutoramento em Sociologia (IIFA)  
Mestrado em Sociologia  
1.º Ciclo de Sociologia

## COMISSÃO CIENTÍFICA DO ENCONTRO

- António Abrantes | U.Algarve | CICS.NOVA.UÉvora
- António Brandão Moniz | FCT-UNL | Institute of Technology Assessment and Systems Analysis (ITAS) do Karlsruhe Institute of Technology (KIT) | CICS.NOVA - Observatório de Avaliação de Tecnologia.
- António P. Sousa Marques | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Carlos da Silva | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Domingos Braga | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Edson Terra Filho | Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
- Isabel Ramos | U.Évora, ECT, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Joaquim Fialho | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- José Baião | Santa Casa da Misericórdia de Cuba | CICS.NOVA.UÉvora
- José Saragoça | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Luís Campos | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Manuel António Molina | Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
- Marcos Olímpio | CISA-AS | CICS.NOVA.UÉvora
- Margarida Perestrelo | ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa) | Dinâmia-CET/ISCTE-IUL
- Maria da Saudade Baltazar | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Orlando Pereira | CICS.NOVA.UÉvora
- Sandra Saúde | Instituto Politécnico de Beja | CICS.NOVA.UÉvora

## COMISSÃO ORGANIZADORA DO ENCONTRO

- José Saragoça (coord.)
- António Abrantes
- António P. Sousa Marques
- Carlos da Silva
- Domingos Braga
- Isabel Ramos
- Joaquim Fialho
- Marcos Olímpio
- Maria da Saudade Baltazar
- Maria Manuel Serrano
- Sandra Saúde

## APOIO TÉCNICO-CIENTÍFICO:

- Ana Balão
- Carla Chainho

## **PAINEL DE REFEREES DO LIVRO DE ATAS**

- António Abrantes | U.Algarve | CICS.NOVA.UÉvora
- António Brandão Moniz | FCT-UNL | Institute of Technology Assessment and Systems Analysis (ITAS) do Karlsruhe Institute of Technology (KIT) | CICS.NOVA - Observatório de Avaliação de Tecnologia.
- António P. Sousa Marques | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Carlos da Silva | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Edson Terra Filho | Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
- Luís Campos | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
- Marcos Olímpio | CISA-AS | CICS.NOVA.UÉvora
- Margarida Perestrelo | ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa) | Dinâmia-CET/ISCTE-IUL
- Maria da Saudade Baltazar | U.Évora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora



## Índice

NOTA DE APRESENTAÇÃO .....	3
ÍNDICE.....	7
PROSPETIVA: METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS OPERATÓRIOS	
Contribution to an assessment of road maps: the case of robotics [António Brandão Moniz] .....	9
Metodologias e Instrumentos Operatórios [Marcos Olímpio Gomes dos Santos] .....	21
PROSPETIVA POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO	
Prospetiva e política pública: características distintivas, direções e experiências [António Alvarenga e Ana Diogo] .....	42
A prospectiva e a cultura política da contingência [António Covas] .....	46
TEXTOS DE PROSPETIVA (COMUNICAÇÕES LIVRES)	
Contributo para uma reflexão sobre um mundo em mutação e sobre as tendências que o influenciam [Marcos Olímpio Gomes dos Santos] .....	56
Uma perspetiva sobre a prospetiva da Zona Euro [José Manuel Caetano e António Bento Caleiro] .....	75
Energy storage systems in the future German electricity system: A literature review and expert interviews based foresight approach [Manuel Baumann, Antonio Moniz e Marcel Weil] .....	89
Governança e Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Territorial – dos estudos empíricos às tendências prospetivas [Isabel Joaquina Ramos e Maria da Saudade Baltazar] .....	109
O idioma como intermediário da (re) construção da cooperação transfronteiriça: que futuro? [Graça Viegas] .....	126
A estratégia de atores como metodologia de intervenção nos territórios [António Pedro Sousa Marques] .....	144
Políticas de Habitação em Portugal: tendências recentes e cenários futuros [Sónia Alves] .....	160
Os Estudos sobre a Utopia como referência para os Estudos sobre a Sociedade [Rogério Bianchi de Araújo].....	175
Metodologia prospetiva: uma proposta de aplicação ao estudo da cooperação entre municípios [Ana Balão e José Saragoça] .....	195
Análise das tendências profissionais dos fisioterapeutas portugueses com base nas suas dinâmicas de ação - seus problemas e perspetivas [Paula Alexandra Soares e Carlos Alberto da Silva] .....	210
Avaliação de Escolas, Regulação e Lógicas de Ação: uma análise Sociológica de carácter Prospetivo [Carla Chainho e José Saragoça] .....	224
Quotidiano do trabalho dos inspetores da ASAE: tendências e perspetivas [Paulo Alexandre Gonçalves Morais e Carlos Alberto da Silva].....	238
CONFERÊNCIA DE ENCERRAMENTO	
Desafios da Cidade do Futuro [Isabel Guerra].....	255

**Apresentações e Textos das Comunicações do Painel 1 - Prospetiva:  
Metodologias e Instrumentos Operatórios**

# Contribution to an assessment of road maps: the case of robotics

*António Brandão Moniz*

*abm@fct.unl.pt*

*Universidade Nova de Lisboa, FCT-UNL  
Karlsruhe Institute of Technology, ITAS-KIT*



1 11.09.2015

1.º Encontro de Prospetiva "Pensar o Futuro, Preparar a Mudança"  
Universidade de Évora, Portugal

## Agenda

- What is a road map?
- Focus of an emerging technology road map
- Megatrends
- Road maps example: robotics
- Goals of road maps of robotic applications
- Technology clusters
- Social sustainability of manufacturing
- Societal impact
- Challenges, technologies and priorities

2 11.09.2015

1.º Encontro de Prospetiva "Pensar o Futuro, Preparar a Mudança"  
Universidade de Évora, Portugal

## What is a roadmap?

- A **technology roadmap** is a plan that matches short-term and long-term goals with specific technology solutions to help meet those goals.
- It enables the identification of **milestones** along a specific trajectory of technological development (M. Rader, 2011)
- In the case of companies it can help to identify **product needs**, map them into **technology alternatives**, and develop project plans to ensure that the required technologies will be available when needed.
- It identifies the critical **system requirements**, and milestones for meeting targets.

## Focus of an emerging technology roadmap

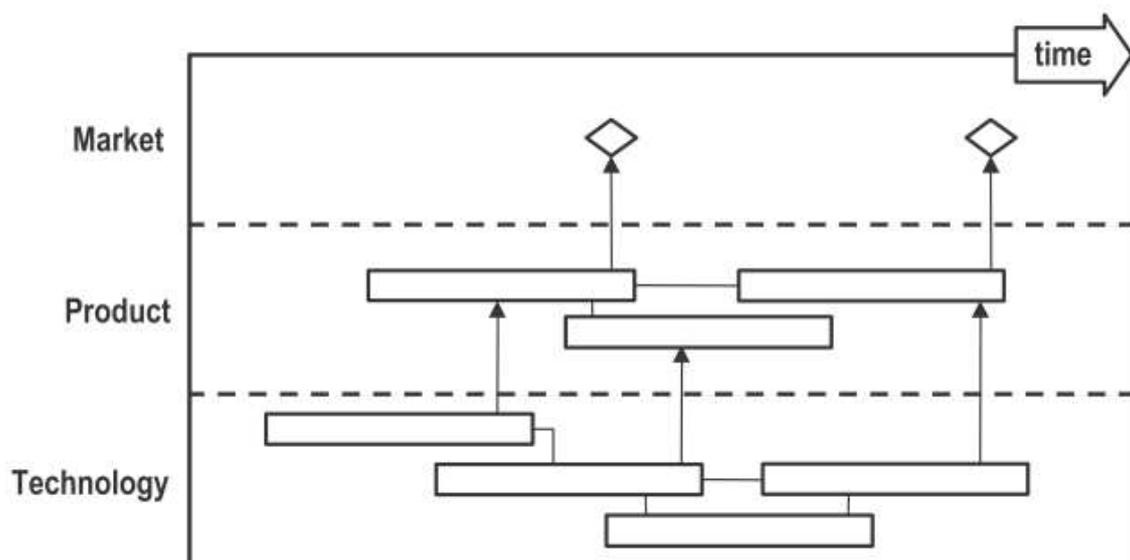
- The emerging technology roadmap focuses on
  - forecasting the development and commercialization of a new or emerging technology,
  - the competitive position of a company with respect to that technology, and
  - how the emerging technology and the company's competitive position will develop
  - It focuses on a single technology, describes the way it is expected to develop, and may include project plans to support that development
- The result of an emerging technology roadmap may be a **decision** to allocate additional resources to develop the technology.

# Megatrends

These megatrends can be identified as:

- changing demographics (growing world population, ageing societies, increasing urbanisation);
- globalisation and future markets (BRIC and beyond);
- scarcity of resources (energy, water, other commodities);
- the challenge of climate change (increasing CO<sub>2</sub>, global warming, ecosystem at risk);
- dynamic technology and innovation (ICT and virtualisation, technology diffusion, the age of life science, ubiquitous connectivity, sensing and digitalisation);
- global knowledge society (know-how base, gender gap, war for talent, multiplication of data and information);
- mass customisation (personalised customisation);
- sharing global responsibility (shift to global cooperation, growing power of NGOs, increasing philanthropy).

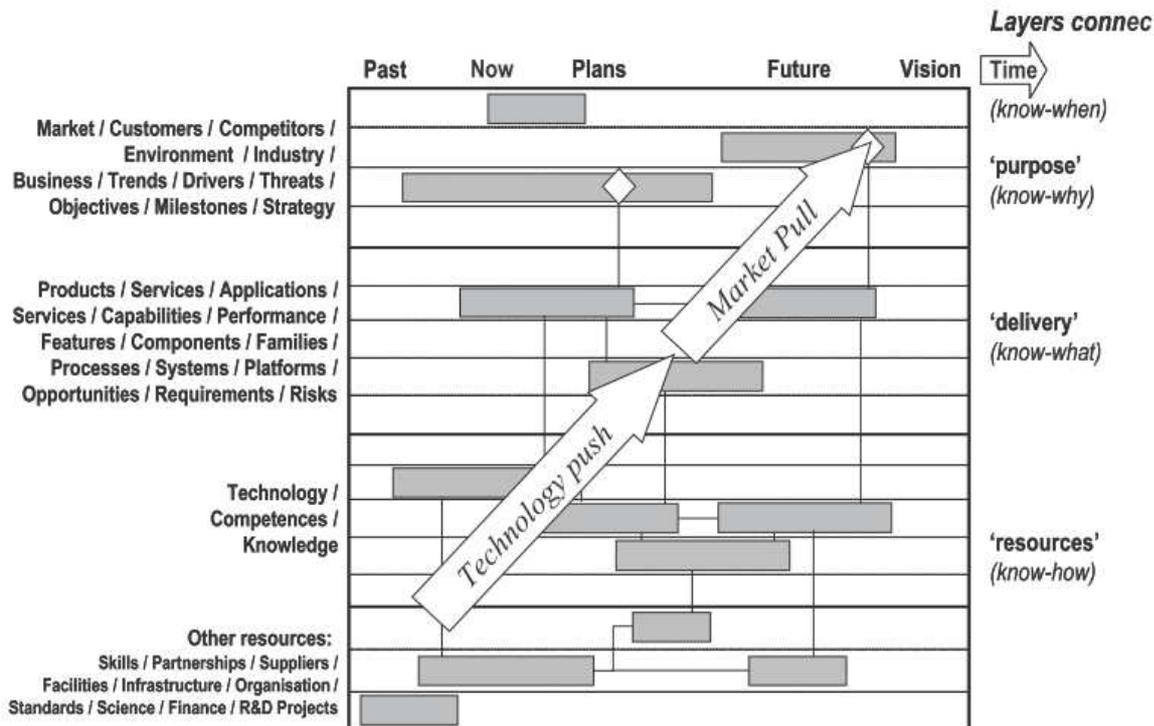
# Schematic technology roadmap (Phaal et al., 2004: 11)



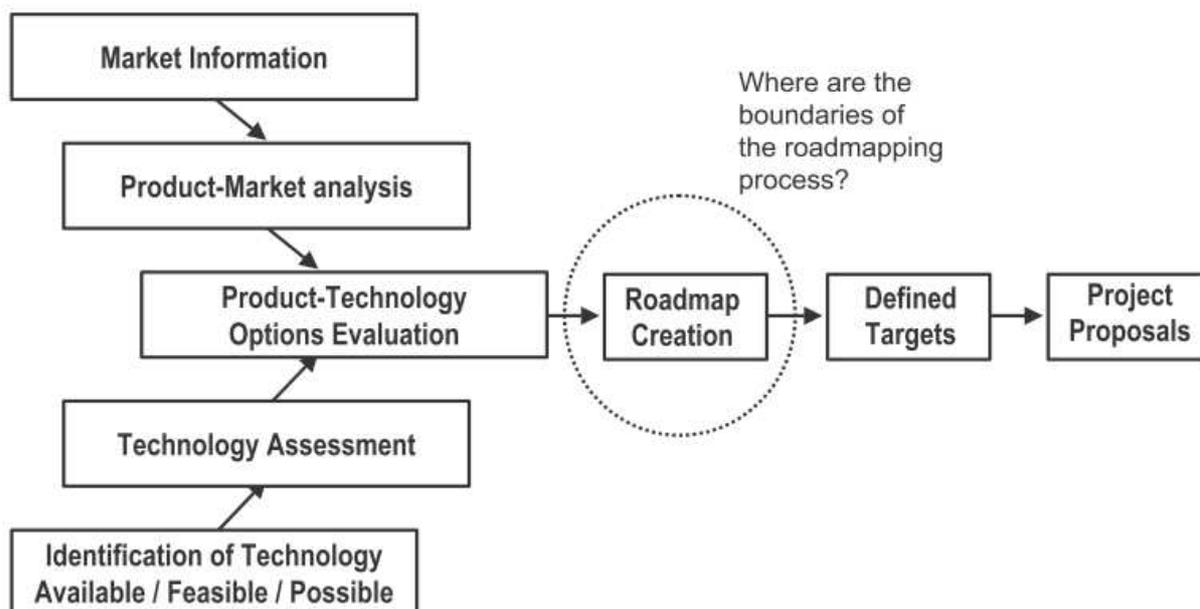
Schematic technology roadmap, showing how technology can be aligned to product and service developments, business strategy, and market opportunities.

# Generalized technology roadmap architecture

(Phaal et al., 2004: 18)



# Roadmaps integrate commercial and technological knowledge (Phaal et al., 2004: 19)



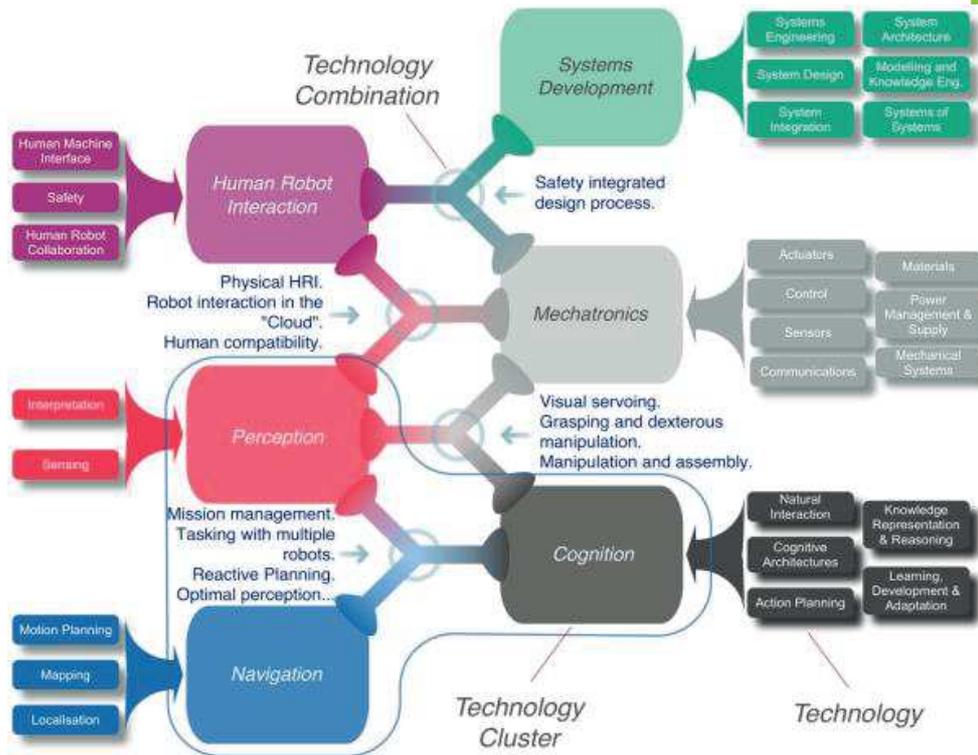
## Road maps example: robotics

- Technology road maps can give an overview of current and future technologies, and they are applied to most different sectors with emergent technologies.
- Bishoff and colleagues mention that “robotics road maps have a long tradition in the European research community” (2010, 15) that started around 2004 with the first document produced by EURON (Dario, Dillman, Christensen, 2004).
- However, recently, the follow up of EURON published their “Robotic Visions to 2020 and beyond” that established the Strategic Research Agenda for robotics in Europe.
- The Multi-Annual Roadmap (MAR) is a companion to the Strategic Research Agenda (SRA). It is updated annually as priorities, technologies and strategic developments shape European research development and innovation (R&D&I).

## Goals of roadmaps of robotic applications

- From the analysis of such roadmaps it can be possible to understand the research paths and main topics of prospective research field.
- The goals of the European Multi-Annual Roadmap are:
  - To provide a common framework of description for robotics within Europe.
  - To provide a clear set of goals for market relevant technical development.
  - To illustrate the relevance of these goals with respect to future market opportunity.
  - It identifies opportunities for innovation, current technical capability and sets out the R&D&I agenda.
- The examples can come from the agriculture, farming, fishing and mining sectors, as well from automotive, metal, plastic, food processing, electronics, and machinery sectors.

# Technology clusters



# National cases

- Japan
- Netherlands
- United States

## Japan

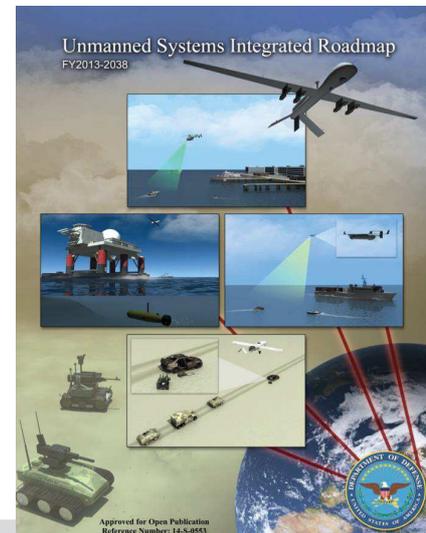
- In Japan, most road maps are issued from the foresight exercises.
- The most recent was published by NISTEP, the National Institute of Science and Technology Policy in 2010 (9<sup>th</sup> S&T Foresight).
- The area that gained the highest vote rate in the 2009 foresight exercise was **Socialization of information**, which addresses the issue of constructing a new information society system where ICT underpins the basic infrastructure of society, and all the people living in the society benefit from it. In specific terms, this area includes such topics as the
  - green ICT system,
  - advanced medical information system,
  - global food traceability system,
  - inheritance system of technology and culture, and
  - intelligent robotics system for life and communication assistance.

## Netherlands

- Dutch Robotics Roadmap – RoboNED (ed. Kranenburg-DeLange, 2011)
  - Navigation and motion planning
  - Sensing and perception
  - Interactive systems
  - Learning and adaptive systems
  - Software engineering for robotics and automation
  - Safety for service robots
  - Ethical, legal and social issues in robotics

## US - DoD

- The Office of the Secretary of Defense Unmanned Systems Roadmap (2007-2032) “highlights the most urgent mission needs that are supported both technologically and operationally by various unmanned systems”.
  - Unmanned systems are highly desired by combatant commanders (COCOMs) for the many roles these systems can fulfil.
- The purpose of the 2013-36 Roadmap is to articulate a vision and strategy for the continued development, production, test, training, operation, and sustainment of unmanned systems technology across DoD.
  - Training is a critical link in delivering war fighter capability. DoD can acquire and deliver the most technologically advanced equipment, but if the operators, maintainers, leaders, planners, users, and support personnel are not properly trained on the equipment, the advantages offered by this warfighting capability will be lost through its misapplication.



## US - NASA

- In US has been specially NASA that has produced the most complete roadmap on robotics.
- NASA has developed a set of 14 draft roadmaps to guide the development of space technologies under the leadership of the NASA Office of the Chief Technologist (OCT). One of those is the TA04 Robotics, TeleRobotics, and Autonomous Systems
- The utility of new technologies can be enhanced if human factors considerations are incorporated throughout the technology development.
- The ultimate efficacy of robotic systems depends greatly upon the interfaces that humans use to operate them. As robots and the tasks assigned to them grow more complex, the demands placed on the inter-faces used to control them also increase.

- The Robotics Virtual Organization (Robotics-VO) is sponsored by the National Science Foundation (NSF) and published the last Roadmap for U.S. Robotics - From Internet to Robotics, in 2013.
  - Roadmap for Robotics in Manufacturing
  - Roadmap for Healthcare and Medical Robotics
  - Roadmap for Service Robotics
  - Roadmap for Robot Applications in Space
  - Roadmap for Robot Applications in Defense

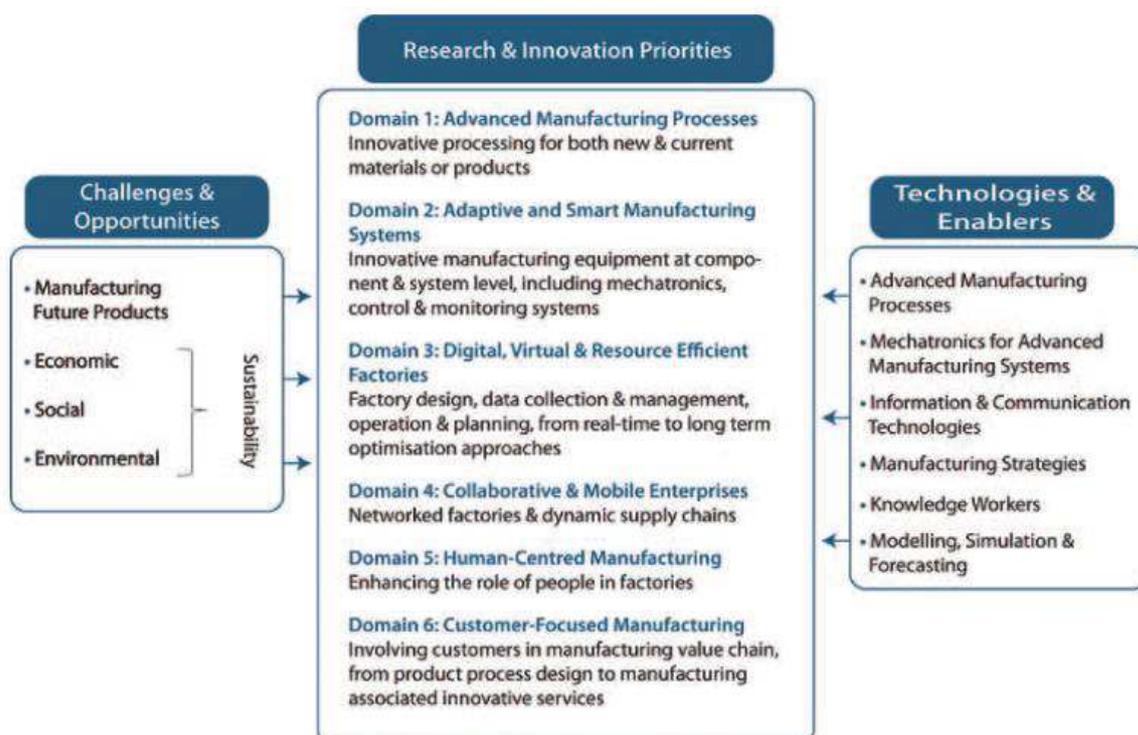
## Social sustainability of manufacturing

- Increase human achievements in future European manufacturing systems
- Creating sustainable, safe and attractive workplaces for Europe 2020
- Creating sustainable care and responsibility for employees and citizens in global supply chains
- “Different robotics technologies within the same context also raise different ethical, legal and social issues, which each need to be addressed individually” (RoboNED, p. 39).
- [The human-systems interaction] research area explores advanced technologies for improving situational awareness of a human operator, capturing the operator’s intent, and enabling the safe operation of robots in the vicinity of humans and critical systems (NASA-TA04, roadmap 2013, p. 100).

# Societal impact

- There is a need for sustainable, safe and attractive workplaces for Europe in 2020;
- Establishment of sustainable care and responsibility for employees and citizens in global supply chains, is considered a policy priority.
- Themes that need to be addressed within the robotics industry and in science:
  - social acceptance of robots in society
  - liability, responsibility and security. If robots are going to be deployed on a large scale, and will enter the everyday lives of human beings in various forms, then we must think through the legal consequences thereof: who is responsible when a robot causes damage to property or a person?
  - which social practices and social relations may change as a result of introducing robots into them?

# Challenges, technologies and priorities



## Technology challenges

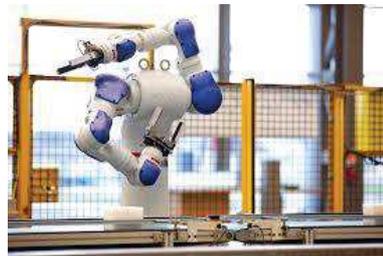
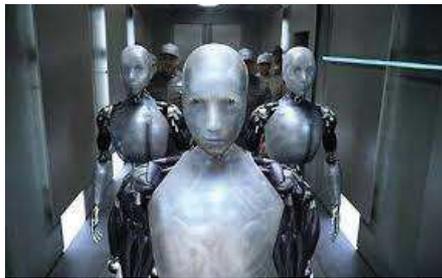
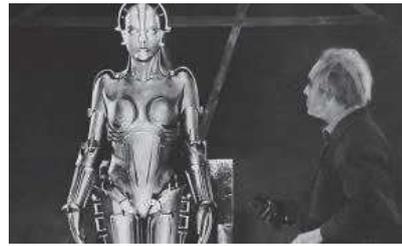
- to develop an autonomous capability to assess and respond appropriately to near-field objects in their path of travel.
- additive manufacturing;
- photonics-based materials processing technologies;
- explore new processing methods to achieve micro-nano-sized microstructure components;
- high productivity and ‘self-assembly’ technologies development of conventional (joining, forming, machining) and new micro/nano-manufacturing processes;
- methods for handling of parts, metrology and inspection, including non-destructive examination technologies
- Innovative physical, chemical and physicochemical processes;
- replication, equipment for flexible scalable production/assembly and coatings
- new multifunctional or hybrid manufacturing processes

## Conclusions

- A technology road map can be used for product development purposes but also to find the available technology alternatives
- In those road maps it is critical to understand the social dimension of future development of technology
  - Product design possibilities and trends
  - Market configurations
  - Interaction of humans with technology as a system that can be designed
- Technology challenges depends more on social dimensions than on “product-technology” options
- Technology assessment considers road maps as a functional instrument of technology policy decision

■ Obrigado

■ Thank you



## Metodologias e Instrumentos Operatórios.

Marcos Olímpio Gomes dos Santos  
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA)  
[mosantos@uevora.pt](mailto:mosantos@uevora.pt)

### Resumo

O presente texto tem como finalidade sistematizar metodologias e instrumentos operatórios utilizados em prospetiva, com destaque para os produtos deste campo do conhecimento designados por cenários, os quais podem assumir múltiplos tipos

Em consonância são apresentados alguns dos cenários que permitem ilustrar a aplicação dos métodos e técnicas utilizados nos estudos prospetivos.

São ainda referidas as fases que a abordagem do futuro tem percorrido ao longo dos tempos, e quais atualmente as escolas as famílias metodológicas e os métodos e técnicas utilizados em prospetiva

Face à complexidade dos processos utilizados em prospetiva, e face às exigências que implicam, são enunciados alguns procedimentos expeditos que podem ser utilizados de uma forma mais fácil por dirigentes e colaboradores de instituições sem fins lucrativos, no apoio a processos de decisão e em processos de planeamento.

**Palavras-chave:** Prospetiva, Cenários, Metodologias, Instrumentos operatórios.

## **Introdução**

Abordamos este tema tendo começado por fazer referência à finalidade da prospetiva, aos respetivos produtos e destinatários, para mostrar o sentido das metodologias e instrumentos operatórios utilizados neste campo do conhecimento.

Fizemos depois referência aos produtos da prospetiva dos quais sobressaem os cenários que assumem múltiplos tipos

Apresentámos depois a utilidade dos cenários destacando a respetiva aplicação à estratégia através nomeadamente do planeamento por cenários, tendo identificado quem são os potenciais ou efetivos destinatários desses produtos

Apresentámos ainda alguns dos cenários mais referidos que o autor considerou como pertinentes para ilustrar a aplicação dos métodos e técnicas utilizados nos estudos prospetivos.

Especificámos seguidamente as fases como tem evoluído a abordagem do futuro e quais são na atualidade as escolas as famílias metodológicas e os métodos e técnicas utilizados em prospetiva

Abordámos depois a complexidade dos processos utilizados em prospetiva, e face às exigências que implicam, foram referidos alguns procedimentos expeditos que podem ser utilizados de uma forma mais fácil para os dirigentes e técnicos de instituições sem fins lucrativos.

## **A prospetiva: definição, utilidade e campos de aplicação**

De entre as várias definições de prospetiva são aqui realçadas a adotada por Michel Godet (1993: 22), para quem “consiste numa reflexão para iluminar a acção presente à luz dos futuros possíveis”, definição apresentada na esteira de Berger (1958) que sustenta tratar-se de olhar longe, preocupar-se com o longo prazo; olhar amplamente, tomando cuidado com as interações; olhar a fundo até encontrar os fatores e tendências que são realmente importantes; arriscar, porque as visões de horizontes distantes podem fazer mudar nossos planos de longo prazo; e levar em conta o gênero humano, grande agente capaz de modificar o futuro<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A propósito, deixamos sobre esta questão o seguinte pensamento de uma tribo indígena da América do Norte: “Sempre antes de tomar uma decisão importante – declarar uma guerra, mudar-se para outra planície, condenar um homem, escolher um campo para semear – nossos antepassados pensavam: como isso irá afetar a quinta geração de nossos descendentes? Desta maneira, suas atitudes eram plenas de responsabilidade. Faça a mesma coisa: a vida de cada pessoa tem conseqüências que se prolongam por muito tempo e todos nós precisamos saber qual mundo estamos criando para nossa quinta geração” (Moritz 2004).

O objetivo dos estudos prospetivos consiste em delinear e testar visões possíveis, prováveis e desejáveis para que, hoje, sejam feitas escolhas que contribuirão, de forma mais significativa, na construção do futuro.

A utilidade da abordagem prospetiva reside na possibilidade de que o futuro seja perscrutado de forma participada, organizada, estruturada, consistente, plausível e profícua.

Para Alvarenga & Carvalho (2007: 7), a análise prospetiva também potencia a comunicação e a coordenação entre actores e stakeholders, a concentração no longo prazo (uma exigência), a construção de uma visão partilhada que facilita a focalização dos actores, gerindo incertezas, potenciando exercícios mais inclusivos e fortalecendo redes e interfaces (capital social), a contribuição para a definição de prioridades (num contexto de significativas restrições ao nível dos recursos e de crescente concorrência internacional) e a criação de compromissos (de participação e de implementação).

### **Produtos da prospetiva**

A finalidade maior da análise prospetiva é antecipar para agir, recorrendo a métodos que podem ser classificados nos três grupos seguintes: 1) monitoramento (Assessment), que consiste no acompanhamento sistemático e contínuo da evolução dos fatos e na identificação de fatores portadores de mudança; 2) previsão (Forecasting), que consiste na realização de projeções baseadas em informações históricas e modelagem de tendências; e 3) visão (Foresight), que consiste na antecipação de possibilidades futuras, com base em interação não estruturada entre especialistas (Kupfer e Tigre, 2004).

Para o efeito é proporcionada informação sob a forma de configurações que podem ocorrer no futuro.

Ao mais conhecido dos produtos da prospetiva é atribuída a designação de cenário<sup>2</sup>, sendo frequente a menção a cenários por regra geral se propor mais do que um desses instrumentos. São vários os autores que se têm referido ao significado deste conceito, nomeadamente um dos mais conceituados autores neste campo, para quem constituem conjuntos formados pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que possibilitem passar da situação originária para a futura (Godet, 2000). Definição a que Schwartz (2003, p. 15), outro autor de renome, vem juntar a seguinte: “ferramentas utilizadas para nos ajudar a adotar uma visão de longo prazo num mundo de grande incerteza”, ou seja, “para ordenar as percepções de uma pessoa sobre ambientes futuros

---

<sup>2</sup> Um outro produto pode ser também o levantamento de tendências, com recurso por exemplo ao método Delphi.

alternativos nos quais as consequências de suas decisões vão acontecer”. Os cenários possibilitam portanto criar visões estruturadas de situações futuras; expõem incertezas e como trabalhá-las em situações futuras possíveis.

Uma forma de estruturar as fases (etapas) de construção de cenários contemplando os aspectos mais importantes dos métodos estudados é sugerida por Sutter et al. (2012) conforme segue:

1. Definir o problema a ser estudado e determinar o âmbito e o período de análise do futuro (o horizonte);
2. Recolher informações de modo a possibilitar a construção do histórico e da situação atual;
3. Identificar grupos participantes, interessados e influenciadores dos cenários (*stakeholders*);
4. Elaborar uma análise estrutural do ambiente que possibilite a definição e hierarquização dos fatores chave e forças motrizes, com base em importância e incerteza:
  - Identificar tendências básicas;
  - Identificar incertezas chave;
5. Estabelecer os comportamentos futuro da estrutura:
  - Selecionar condicionantes do futuro;
  - Comportamento futuro das variáveis;
  - Pensamento dinâmico;
  - Compreender o poder de influência dos interessados.
6. Estruturar a lógica do cenário de referência;
7. Construir cenários iniciais e gerar cenários alternativos;
8. Verificar consistência e plausibilidade, realizar teses de consistência e promover ajuste de disseminação;
9. Identificar necessidades de pesquisa;
10. Desenvolver modelos quantitativos;
11. Selecionar principais indicadores e sinalizadores, além de analisar implicações e opções;
12. Evoluir para cenários de decisão e integrar com a estratégia da organização.

Este é no entanto um itinerário que se estende por um lapso de tempo geralmente prolongado e que, em algumas circunstâncias se torna inapropriado, pois há acontecimentos que fluem a uma velocidade que não se compadece com a urgência da necessidade de informação.

## **Aplicação dos cenários e respetivos destinatários**

Os cenários são elaborados para que os responsáveis por uma organização saibam atempadamente tomar as decisões adequadas caso um deles ocorra, pois não sendo possível saber ao certo como será o futuro, torna-se assim essencial decidir sobre o que deverá ser feito a partir de hoje caso um cenário considerado venha efetivamente a suceder (Geus, 1997).

Os cenários proporcionados pela metodologia prospetiva facultam assim aos decisores os elementos fundamentais e os futuros possíveis, aceitáveis, razoáveis ou plausíveis em função das decisões do presente, pelo que disponibilizam informações essenciais ao planeamento e à ação estratégica, reduzindo as barreiras geradas, por exemplo: pela insuficiência de dados, pela grande diversidade de soluções estratégicas e multiplicidade de atores -contrários, aliados e neutros (Mamede, 2014).

Podemos ver que a nível mundial a prospetiva tem sido aplicada em todos os setores e sub setores da atividade económica, e sobre uma miríade de temas que despertam o interesse de estudiosos ou decisores.

Há porém dois grandes agrupamentos de interesses. Assim enquanto autores norte-americanos se têm vindo a debruçar prioritariamente sobre preocupações de carácter tecnológico e estratégico, já os autores de origem francesa tem centrado a sua atenção em preocupações sociais, ou seja têm incidido prioritariamente no apoio as decisões para as escolhas coletivas, especialmente das políticas públicas (Silva, 2002).

Perante o leque de objetos de pesquisa, os trabalhos com resultados consubstanciados em cenários podem ter como destinatários líderes políticos, decisores de organismos públicos, gestores de organizações empresariais, e público interessado por temas específicos.

## **Exemplos de cenários**

As metodologias e os instrumentos operatórios referidos no ponto seguinte possibilitam a elaboração de cenários, que como se verá, apresentam diferenças que se justificam devido à diversidade de centros de interesse (foco) dos promotores que os requerem.

Apresentamos cenários a nível global, para a União Europeia, para Portugal e para o Alentejo, remetendo para as publicações onde poderá ser consultada a metodologia utilizada.

No que se refere aos cenários globais, uma das propostas que nos é apresentada pelo The Challenge Network<sup>3</sup> estende-se até 2040 com horizontes intermédios nos anos de 2015, 2020, 2030, 2035, incluindo os sete oito arquétipos: i) Extrapolação do presente (2015); ii) Dificuldades crónicas, ou iii) Recuperação lenta (2020); iv) Sucesso balcanizado (2030); v) Caos temível, ou vi) Carregando a tocha (2035), e vii) Regresso ao passado, ou viii) Haja Deus (2040).

Também organismos como o National Intelligence Council que vem publicando desde 1996 com regularidade um relatório intitulado Global trends, disponibiliza para o horizonte 2030 os quatro seguintes cenários:

Figura 1 - Cenários para 2030 publicados pelo National Intelligence Council

Motores Parados (Stalled Engines)	O mais desfavorável dos quatro cenários, prevendo um contexto no qual o processo de globalização poderá regredir com os EUA a ocuparem-se cada vez menos com os assuntos externos, com consequências não totalmente imagináveis, agravadas pelo aumento do risco de conflito entre Estados.
Fusão (Fusion)	É de entre os quatro, o cenário mais otimista, no qual se prevê que a Ásia (que virá a ser muito provavelmente a maior economia do mundo próximos anos), superará os EUA e Europa em 2030 no que se refere ao poder global, a gastos militares, ao crescimento da população e a investimentos em tecnologia, mas em que também se prevê que os EUA e China poderão vir a colaborar acerca duma série de questões, o que levará a uma cooperação global mais ampla.
Mundo não-estatal (Nonstate World)	Cenário no qual se considera que os actores não-estatais (de âmbito sub-nacional, tais como cidades, organizações e empresários influentes), poderão vir a tomar a iniciativa de enfrentar os desafios globais, mediante recurso às novas tecnologias.
Fora de controle (Gini-Out-of-the-Bottle)	Neste cenário prevê-se que alguns Países poderão vir a ganhar o desafio do desenvolvimento, enquanto outros poderão vir a falhar, sendo provável que o aumento explosivo da desigualdade no interior dos Países provoque a eclosão de tensões sociais. Os EUA poderão vir a perder o papel de "polícia do mundo" devido ao decréscimo do seu desempenho total.

Fonte: NIC (2012)

Num estudo divulgado pela Associação Latino-Americana de Portos e Terminais (2014), é referido que examinando diferentes configurações com base em grandes “drivers” a nível mundial (economia, crescimento da população, procura de recursos, e avanços tecnológicos, o crescimento do consumo e das cidades em grandes países emergentes) tornou-se possível mapear diferentes futuros, traduzidos nos três seguintes cenários plausíveis: “Status Quo”, “Cenário Global Comum” e “Nações Competitivas”, cujo significado é o seguinte:

<sup>3</sup> Parceria internacional constituída por especialistas, a maioria dos quais ocupa(ra)m funções de planeamento ou de gestão no setor empresarial ou no setor público, e que desenvolve projetos para organizações ou outros interessados que não conseguem realizar esses trabalhos. Acessível em: <http://www.chforum.org/about.shtml>

Figura 2 – Cenários para a atividade marítima

Status Quo	Cenário que envolve a continuação do crescimento global e aumento nas trocas comerciais sem que haja um único poder comercial dominante e continuação da tendência para reconhecer o isolamento e o protecionismo como um revés.
Contexto Global Comum	Cenário que acolhe o crescimento económico, com integração de fronteiras, rápida expansão da globalização secundada por instituições reguladoras internacionais fortes e a resolução dos conflitos de forma transparente.
Nações Competitivas	Cenário no qual predominam as posições dogmáticas, a fragmentação regulamentar e o protecionismo, o revés na globalização e a promoção do consumo e a produção local. Os blocos regionais formarão barreiras e optarão pelo estímulo do comércio interno entre os seus membros.

Fonte: Associação Latino-Americana de Portos e Terminais (2014)

Para a União Europeia são apresentados dois conjuntos de cenários, seguidamente apresentados.

O primeiro, da responsabilidade da Comissão Europeia, inclui três cenários e chama a atenção para as alternativas com que os estados membros da UE se podem deparar no horizonte 2020, como se pode ver no quadro seguinte.

Figura 3 - Três cenários para a Europa em 2020<sup>4</sup>

Cenário 1: recuperação sustentável	A Europa pode retomar plenamente a trajetória de crescimento anterior e aumentar o seu potencial de crescimento.
Cenário 2: recuperação lenta	A Europa sofre uma perda permanente de riqueza e recomeça a crescer a partir desta base inferior.
Cenário 3: década perdida <sup>5</sup>	A Europa sofre uma perda permanente de riqueza e do potencial de crescimento futuro.

Fonte: Comissão Europeia (2010)

Quanto ao segundo conjunto, publicado sob a égide do The Elcano Royal Institute<sup>6</sup> por Estella (2008), consiste num trabalho prospectivo no qual propõe seis cenários possíveis em que a UE pode encontrar-se em 10 anos. Os seis cenários inerem-se numa única dimensão, designada por 'graus de integração, sendo que nesta dimensão, os diferentes cenários são

<sup>4</sup> Para além destes podem ser consultados outros cenários para União Europeia como seja os que constam no trabalho realizado pelo DPP, e no qual se aborda as questões-chave para os "futuros europeus", através de uma análise estruturada sobre a demografia e povoamento, o "welfare state" e a economia mista, sendo apresentados os seguintes cenários para a evolução da integração europeia: (Cenário I - Maxi-Europa; Cenário II - Europa Atlântica - Arquipélago Global; Cenário III - Mini-Europa, Média potência; Cenário IV - Europa Pan-europeia). Acrescentam os autores que a evolução mais provável da Europa se situa entre os Cenários Maxi-Europa e Europa Atlântica - Arquipélago Global, evolução que foi utilizada para o estudo prospectivo das macro-regiões europeias.

<sup>5</sup> O alerta para este cenário foi reforçado em Agosto de 2014 pelo prêmio Nobel Joseph Stiglitz (preocupado tal como alguns economistas da Europa e dos Estados Unidos), com a perspectiva de nova recessão na zona do euro, um ano após o fim da última, os quais têm referido que os sintomas da zona do euro já se assemelham aos do Japão nos anos 1990, situação que conduz ao temor de que o bloco caminhe a passos largos para uma "década perdida" - uma ameaça que paira sobre o continente há pelo menos cinco anos (Netto, 2014).

<sup>6</sup> Think Tank de estudos estratégicos e internacionais que analisa eventos tendências mundiais de uma perspectiva espanhola, europeia e global.

classificados do 'menos integracionista' para a 'maioria integracionista'. Os referidos cenários são os seguintes: i) Dissolução; ii) Geometrias variáveis; iii) Status Quo; iv) Integração Incremental com geometrias variáveis; v) Integração Incremental sem geometrias variáveis, e vi) União política.

No que se refere a Portugal tem sido o DPP<sup>7</sup> que tem desenvolvido uma apreciável atividade através de vários dos seus técnicos<sup>8</sup>. Numa publicação sobre o país são apresentados dois cenários, cujo resumo consta no quadro seguinte.

Figura 4 - A Economia Portuguesa a Longo Prazo – 2 cenários

Bem-Vindos	Não Podemos Falhar
Portugal conseguiu afirmar-se internacionalmente como país de Turismo/acolhimento, baseando-se nas suas vantagens comparativas “clássicas” e na capacidade de ordenar o território, recuperar o edificado e planear as cidades.	As três décadas posteriores a 2011 terão ficado marcadas em Portugal pela dinâmica de crescimento, elevação da capacidade competitiva e reorganização sectorial, institucional e societal no nosso país.

Fonte: Alvarenga et al. (2011)

Mas para além deste organismo também se deve ao ex-ministro das Finanças e do Plano, e ex sócio-gerente da consultora *SaeR* (Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco), o economista *Ernâni Lopes*<sup>9</sup> a proposta de dois cenários potenciais para Portugal: sendo um, espontâneo (de definhamento), e, um outro aspiracional (de afirmação).

Em relação ao primeiro cenário, para aquele autor as perspetivas para o país são a sobrevivência medíocre ou a degradação consistente; Já em relação ao segundo (dicotómico), as perspetivas apontam para um desenvolvimento frustrado ou a afirmação estratégica.

Perante estes cenários a afirmação consistente da economia portuguesa requer segundo Ernâni Lopes, a aposta em domínios dotados de potencial estratégico, (ou desígnios nacionais), em número de 4 + 1: o Turismo, o Ambiente, as Cidades e Desenvolvimento e, os Serviços de Valor Acrescentado – nestes últimos estão incluídos os Seniores Afluentes, a Educação e Formação, as Relações Internacionais e a Saúde – e, em apêndice, o denominado “hipercluster” da Economia do Mar<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, gabinete de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR).

<sup>8</sup> Por ordem alfabética salientamos os seguintes: José Félix Ribeiro, António Alvarenga e Paulo Soeiro de Carvalho.

<sup>9</sup> Falecido em Lisboa, a 2 de Dezembro de 2010.

<sup>10</sup> Para Ernâni Lopes neste hypercluster podem caber muitas actividades, mas o autor aponta as seguintes quatro áreas fundamentais: «Logística, Portos e Transportes», «Náutica de Recreio e Turismo Náutico», «Pesca, Aquacultura e Indústria da Pesca» e «Energias, Minerais e Biotecnologia», áreas que constituem a base para uma estratégia bem mais vasta.

Já quanto à afirmação de Portugal, no que respeita à economia global, passa nas próximas décadas segundo Ernâni Lopes, por uma ação coerente e concertada com a Europa, com África e com o Brasil, acrescentando ainda o autor que quando nos debruçamos sobre os quatro primeiros domínios de potencial estratégico, constatamos que, ou mais depressa ou mais devagar, algo vai acontecendo, no que corresponde porém ao “hipercluster” da Economia do Mar está quase tudo por fazer ou, no mínimo, está tudo muito subaproveitado.

Por sua vez para o Alentejo, os quatro cenários recenseados para 2020-2030, apresentados por Carvalho & Ribeiro (2009) delineados mediante cruzamento de configurações contrastadas de quatro incertezas cruciais (Dinâmica da Globalização; Dinâmica de Desenvolvimento Territorial de Espanha; Força de Polarização de Lisboa; Atratividade do Alentejo) são os seguintes, conforme enunciado pelos autores: i) Alentejo Absorvido - Cenário A (O Alentejo revela-se incapaz de responder endogenamente de forma proactiva, coordenada e ambiciosa a um ambiente externo hostil); ii) Alentejo Passivo - Cenário B (Neste cenário o futuro do Alentejo passa mais pelos impactos positivos que a região recebe de forma passiva da evolução ocorrida nos vários anéis do seu ambiente externo e não por uma vontade própria de construir um futuro desejado ou atingir uma visão estratégica de longo prazo explícita e mobilizadora); iii) Alentejo Mediterrânico - Cenário C (O Alentejo desenvolve de forma voluntarista e sustentada uma estratégia de elevação e diversificação da sua carteira de atividades com uma orientação muito visível para o Mediterrâneo), e iv) Alentejo do Mundo - Cenário D (O Alentejo consegue aproveitar todas as oportunidades que emergem de um enquadramento externo favorável, assumindo uma ambiciosa e mobilizadora visão estratégica para seu futuro, a qual se encontra ancorada em fortes estruturas de governância regionais, e onde a sua imagem unificadora se centra nas novas Descobertas).

No que se refere a cenários sectoriais temáticos específicos, foram seleccionadas as propostas para o mundo do Trabalho e cenários para o Ensino superior.

Para o mundo do Trabalho, os cenários recenseados para este texto no horizonte 2030 são os seguintes:

Figura 5 - Cenários para o mundo do trabalho em 2030

Cenário 1	O fim dos contratos de trabalho ... rumo a uma judicialização das relações profissionais
Cenário 2	Responsabilidade societal ... Compromisso de todo um território
Cenário 3	Normas a todos os níveis ... por um modelo social e ambiental europeu
Cenário 4	O dever de trabalhar ... aceitar para preservar um mínimo social

Fonte Aravis (2010)

Para o ensino superior foram compulsados dois conjuntos de cenários, patrocinados pela OCDE, expostos no quadro seguinte.

Figura 6 - Cenários para o ensino superior

Primeiro conjunto	Segundo conjunto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede aberta (Open Networking)</li> <li>• Ao serviço das comunidades locais (Serving Local Communities)</li> <li>• Nova Responsabilidades Públicas (New Public Responsibility)</li> <li>• Ensino Superior Lda (Higher Education Inc.)</li> </ul> <p>Fonte: Centre for Educational Research and Innovation (2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades tradicionais (Tradition)</li> <li>• Universidades empreendedoras (Entrepreneurial universities)</li> <li>• Predominância do mercado livre (Free Market)</li> <li>• Aprendizagem ao longo da vida e Educação aberta (Lifelong Learning and Open Education)</li> <li>• Rede global de instituições (Global Network of Institutions)</li> <li>• Desaparecimento das Universidade (Disappearance of Universities)</li> </ul>

Fonte: Vincent-Lancrin (2004)

Na generalidade, estes resultados são parte importante de um trabalho que tem o seu início com base numa decisão ou questão específica, depois enquadradas no respetivo contexto, percorrendo habitualmente as três seguintes fases comuns: i) identificação das variáveis chave e das forças motrizes; ii) análise do jogo de atores e sua influência sobre as variáveis identificadas, e; iii) redução das incertezas mediante seleção de fatores determinantes e dos cenários mais prováveis.

Consultas a peritos (Método Delphi), Análise documental (incluindo a informação disponibilizada em jornais e revistas), Workshops / Trabalhos em grupo, ou seja análise de informação disponível (quantitativa e qualitativa) e análise de informação provocada, com recurso

Entre outras pelas seguintes ferramentas: Ábaco de Regnier, Análise de Atores, Análise de Impactos Cruzados, Análise Estrutural, Análise Morfológica, Brainstorming, Degest, Delphi, Estrutura de Árvore, Interax, e Quest (Cesquim, 2009).

### **Evolução da abordagem do futuro e as famílias metodológicas utilizadas em prospetiva**

Já no antigo Egipto que os seres humanos se preocupavam com o futuro que os poderia esperar. A propósito desta questão Enric Bas (1999), refere que no domínio das indagações sobre o futuro (que é possível considerar numa conceção ampla como predições), podem ser divisadas quatro correntes básicas: predição sobrenatural, predição hermenêutica, predição técnica, e predição emancipatória.

No que se refere à "predição sobrenatural", refere o autor que, enquanto método não fundamentado em qualquer processo de análise sistemática, engloba as visões, as profecias, a clarividência e a astrologia.

Quanto à segunda corrente, intitulada de "predição hermenêutica" de índole prescritiva-normativa, cujo objectivo está relacionado com a "melhoria da comunicação para favorecer acções comuns e promover acções colectivas", engloba o futurismo, o utopismo e a ciência ficção. Nesta corrente encontram-se futuristas, como Toffler, Wells, Orwell ou Isaac Asimov.

Já em relação à terceira corrente, denominada de "predição técnica", alicerçada nas teorias da tradição científica do positivismo, com vocação descritiva baseada na extrapolação de tendências, engloba a futurologia, a econometria, a demografia, a meteorologia e a astronomia.

No que se prende com a quarta corrente, denominada por Bas de "predição emancipatória", assenta no pressuposto de que o "conhecimento do futuro" visa promover vias de desenvolvimento com vista a melhorar esse mesmo futuro, a partir da "consciência prévia sobre a realidade passada e presente". Esta corrente, engloba a prospectiva que procura perceber e definir futuríveis (futuros possíveis) com base num momento de partida. Nesta corrente incluem-se os prospectivistas mais conhecidos, nomeadamente os da Escola Francesa e alguns autores da Escola anglo-saxónica, como Schwartz, Van der Heijden, etc., que têm desenvolvido a sociologia prospectiva, a planificação estratégica e a reengenharia de processos.

Pode portanto afirmar-se que no início havia um tanto de introspecção e imaginação, porém com a evolução dos tempos e os avanços do conhecimento, os métodos utilizados ganharam credibilidade, pois passaram a apresentar maior pertinência, coerência e replicabilidade (Schenatto et al. 2011)

Em termos sucintos pode dizer-se que os estudos do futuro se inserem em duas grandes vertentes: uma designada de previsão (que assenta no foco quantitativo), e a outra designada de prospecção (que assenta no foco qualitativo). Enquanto a previsão se caracteriza por construir um futuro à imagem do passado, já a prospecção orienta-se para um ou vários futuros. Por outro lado a previsão apresenta relações estáticas, estruturas fixas, enquanto a prospecção apresenta relações dinâmicas, estruturas em evolução, com foco na tomada de decisão e construção do futuro desejado (Schenatto et al. 2011)

As ferramentas que têm vindo a ser utilizadas na prospecção, podem ser organizadas e definidas seguindo como critérios quer os dados que analisam, quer o processo de análise e síntese de dados, ou ainda o resultado que proporcionam, o que está na base de classificações como a que é proposta por autores como Porter et al (2004) e por Skumanich & Sibernagel

(1997) que agrupam as ferramentas de prospecção nas seguintes oito famílias: i) Análises de Tendências ii) Cenários; iii) Criatividade; iv) Métodos Descritivos e Matrizes; v) Métodos Estatísticos; vi) Modelagem e Simulação, vii) Monitoramento e Sistemas de Inteligência; e viii) Opinião de Especialistas.

No entanto, em alguns exercícios de prospecção, utiliza-se com alguma frequência a combinação de estratégias formais e informais, o que permite gerar informações qualitativas e quantitativas, procurando os pesquisadores que cada técnica seja selecionada e complementada para atingir os objetivos e dar resposta às condicionantes específicas de cada pesquisa, uma vez que, quanto mais complementares forem as formas que uma prospecção possa ser feita, mais confiáveis são os seus resultados Back, (2008)

No campo particular da prospecção tecnológica existe uma diversidade de metodologias que engloba nomeadamente os seguintes métodos de análise: i) Mapeamento tecnológico; ii) Análise de patentes; iii) Análise de ciência e tecnologia; iv) Análise da indústria; iv) Outras análises estratégicas, às quais se juntam dezenas de metodologias específicas, todas elas geralmente articuladas com a metodologia de inteligência competitiva. Ainda neste campo temos como técnicas de recolha de informação as seguintes: i) Consulta a publicações na íntegra (patentes, artigos, folhetos, etc); ii) Consulta a registros de bases de dados (títulos, autores, resumos, etc); iii) Observação, observação participante; iv) Realização de entrevistas; v) Aplicação de questionários; vi) Participação, promoção de eventos; vii) Realização de visitas; viii) Realização de experimentos, testes piloto, testes em linha Gregolin (2010)

### **Complexidade dos processos utilizados e alternativas**

A realização de um estudo prospetivo assume geralmente uma grande complexidade, pois desenrola-se ao longo de uma série de fases (conforme se pode ver na figura seguinte), bastante exigentes na colaboração de participantes habilitados para o efeito, e em tempo para realização de atividades específicas (podendo em alguns casos estender-se por seis meses).

Esta sofisticação coloca em causa o recurso por parte da generalidade de interessados (lideranças e colaboradores) aos cenários no apoio à decisão e em processos de planeamento, nomeadamente estratégico.

Figura 7 - Fases seguidas na realização de um estudo prospetivo  
A Economia Portuguesa a Longo Prazo – um Processo de Cenarização



Fonte: Alvarenga et al. (2011, p. ).

Em alternativa pode recorrer-se por vezes a métodos expeditos, que embora sendo discutível a sua aceitação como material de índole genuinamente prospetiva, proporcionam, no entanto, informação pertinente para orientar escolhas e guiar a ação.

Um dos contributos nesse sentido é disponibilizado por Barber (2006), autor para quem os cenários suscetíveis de serem aligeirados, podem ser classificados num dos seguintes tipos: i) Copo de café (*Coffee cup*); ii) Incremental (*Incremental*); iii) Indutivo (*Inductive*); iv) Normativo (*Normative*); v) Fora da prateleira (*Off the shelf*); vi) Dedutivo (*Deductive*), e vii) Em profundidade (*Deep scenario*), seguidamente apresentados.

Figura 8 - Instrumentos suscetíveis de utilização em exercícios de cenarização expedita - I

Tipo de cenário	Descrição
Cenários Chavena de café ( <i>Coffee cup</i> )	Durante uma hora em que se toma café, os participantes escolhem algumas áreas de interesse, criam cenários com base em como as áreas seleccionadas podem evoluir.
Cenários Incrementais ( <i>Incremental</i> )	Partindo de uma visão (oficial) do futuro, os participantes apresentam sugestões sobre diferentes caminhos que o futuro poderá vir a percorrer ao longo do tempo.
Cenários Indutivos ( <i>Inductive</i> )	Tendo por base um ponto de partida existente, os participantes introduzem um novo factor de mudança (driver), aferindo quais serão os efeitos na evolução do cenário. Introduce-se depois outro driver, e repete-se a apreciação.
Cenários Fora da prateleira ( <i>Off the shelf</i> )	Os participantes seleccionam um cenário pré construído e reflectem sobre como trabalhariam com esse mundo que lhes é apresentado.
Cenários Normativos ( <i>Normative</i> )	Estabelece uma visão clara e atraente para sua organização e determinar o percurso para alcançá-la
Cenários Dedutivos ( <i>Deductive</i> )	Identifica-se os drivers significativos para mudança. Coloca-se os dois considerados mais importantes ao longo do eixo X e Y. Cria-se então quatro cenários baseados no jogo desses drivers.
Em profundidade ( <i>Deep scenario</i> )	Recorre-se à utilização de drivers amplamente informados e avaliados para desenvolver o processo. Os cenários são construídos e os pressupostos, em seguida, criticamente testados e recalibrados.

Fonte: Barber (2006)

Também Miklos & Arroyo (2008) propõem 4 tipos de cenários, apresentados abaixo, e que tomados como arquétipos, podem ser utilizados como a mesma finalidade.

Figura 9 - Instrumentos suscetíveis de utilização em exercícios de cenarização expedita - II

Tipo de cenário	Descrição
Tendencial	Extrapolação com base nas estruturas do presente; Responde à seguinte pergunta: o que aconteceria sem a ocorrência de quaisquer alterações ou esforços adicionais?
Utópico	Cenário extremo do que é desejável, com estruturas potencialmente diferentes das actuais. Responde à seguinte pergunta: o que aconteceria se tudo corresse bem?
Catastrófico, ou cenário indesejável	Encontra-se localizado no final do adverso. Responde à pergunta seguinte: o que aconteceria se tudo desse errado?
Futurível	Cenário proposto. É o mais parecido com o que é desejável e superior ao possível, mas ainda assim viável. O futurível é um instrumento de planeamento prospectivo. É um produto da elaboração e selecção de futuros a partir da análise retrospectiva e conjuntural, sendo o futuro escolhido entre vários. Reside no futuro desejável e possível aproveitando um passado e um presente conhecidos com relativa suficiência

Ainda em alternativa, Barber (2006), propõe um modelo para a criação de cenários, assente num processo rápido que inclui as seguintes fases genéricas: i) Sensibilizar / Preparar;

ii) Seleccionar ondas de influência; iii) Criar imagens do futuro; iv) Reduzir variáveis e paralelamente identificar sinais, e v) Articular a antecipação com a acção.

Mais especificamente, de acordo com aquele autor, os passos que devem ser seguidos são os que constam nas linhas seguintes:

- Formular a pergunta-chave e escolher um ano horizonte suficientemente longe no futuro para permitir a ocorrência de mudanças;
- Identificar (série de) ondas de influência (drivers) susceptíveis de causar impactos relevantes até ao ano horizonte – Examinar as questões emergentes e agrupá-las se possível;
- Seleccionar os dois drivers mais significativos que permitam trabalhar com os dois extremos de um espectro;
- Configurar um eixo para a variável x e um eixo para a variável y sendo um dos extremos considerado por exemplo como 'significativo' e o outro extremo como 'não significativo';
- Criar cenários usando a combinação de pontos externos dos drivers;
- Usar alguns drivers restantes para aperfeiçoar os cenários;
- Realizar um exercício de *Backcasting* (absolutamente crítico);
- Identificar as respostas operacionais em cada fase e os sinais indicando o surgimento da próxima fase (futuro);
- Agrupar as respostas estratégicas e sinais;
- Retornar às escolhas operacionais para o presente.

O autor sugere ainda que para se adoptar uma perspectiva (individual ou conjunta) sobre o futuro, há que reflectir sobre as seguintes questões: i) qual o interesse do raciocínio sobre o futuro; ii) Quais os tipos de informação que se dispõe - passadas; actuais; futuras?, iii) Quais são as três perguntas chave (fundamentais) sobre o futuro para as quais se procura resposta, e iv) Quais são as etapas pró-activas a empreender para descobrir e agir de acordo com as respostas que forem obtidas.

## **Conclusões**

Abordamos este tema tendo começado por fazer referência à finalidade da prospetiva, aos respetivos produtos e destinatários, para mostrar o sentido das metodologias e instrumentos operatórios utilizados neste campo do conhecimento que numa definição complementar consiste segundo Coates (1985), no processo mediante o qual se chega a uma

compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planeamento e na tomada de decisões.

Fizemos depois referência aos produtos da prospetiva dos quais sobressaem os cenários que assumem múltiplos tipos.

Apresentámos depois a utilidade dos cenários destacando a respetiva aplicação à estratégia através nomeadamente do planeamento por cenários, tendo identificado quem são os potenciais ou efetivos destinatários desses produtos.

Apresentámos ainda alguns dos cenários considerados como pertinentes para ilustrar a aplicação dos métodos e técnicas utilizados nos estudos prospetivos.

Especificámos seguidamente as fases como tem evoluído a abordagem do futuro e quais são na atualidade as escolas as famílias metodológicas e os métodos e técnicas utilizados em prospetiva

Abordámos depois a complexidade dos processos utilizados em prospetiva, e face às exigências que implicam, foram referidos alguns procedimentos expeditos que podem ser utilizados de uma forma mais fácil para os dirigentes e técnicos de instituições sem fins lucrativos.

Concluímos, sublinhando que todas as metodologias e instrumentos operatórios, explícita ou implicitamente contemplados neste texto, podem ser considerados como ferramentas que contribuem para a organização do conhecimento através de uma abordagem interdisciplinar que estuda as mudanças passadas e presentes e procura, através da análise das fontes, padrões e causas da mudança e da estabilidade, desenvolver a capacidade de antevisão e traçar futuros possíveis, tendo em vista apoiar as tomadas de decisão informada no presente e mobilizar ações comuns focadas num futuro desejável por parte de um coletivo.

## **Referências Bibliográficas**

Alvarenga, A. et al. (2011). *A Economia Portuguesa a Longo Prazo – um Processo de Cenarização*. Lisboa. Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais.

Recuperado de:

[https://www.academia.edu/2520018/A\\_Economia\\_Portuguesa\\_no\\_Longo\\_Prazo\\_-\\_um\\_exercicio\\_de\\_cenariza%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/2520018/A_Economia_Portuguesa_no_Longo_Prazo_-_um_exercicio_de_cenariza%C3%A7%C3%A3o)

Alvarenga, A. (2014). *Cenários e Horizon Scanning em processos de apoio à decisão*. Seminários do CEG – IST.

Alvarenga, A. & Soeiro de Carvalho, P. (2007). *Escola Francesa de Prospectiva no Contexto dos Futures Studies – Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Amparo, K. K. S. et al. (2012). Estudo de caso utilizando mapeamento de prospecção tecnológica como principal ferramenta de busca científica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.17, n.4, p.195-209, out./dez.

Aravis (2010). *Quel travail dans 20 ans ?*. Grenoble: Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale et l'amélioration des conditions de travail.

Recuperado de: <http://www.queltravaildans20ans.com/la-fin-des-collectifs-de-travail-123>

Associação Latino-Americana de Portos e Terminais. (2014). *A Indústria Marítima Continua Trancada: Os cenários que enfrentam a indústria marítima até 2030*. Bogotá: latinports.org.

Recuperado de: <http://latinports.org/pt-br/industria-maritima-continua-trancada/>

Back, S. (2008). *Pesquisa de tendências: um modelo de referência para pesquisa prospectiva* (Dissertação de Mestrado). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91379>

Barber, M. (2006). *Exploring the Future through Scenario Planning*, Lookingupfeelinggood.

Recuperado de:

[http://www.lookingupfeelinggood.com/uploads/Exploring\\_the\\_Future\\_through\\_Scenario\\_Planning1.pdf](http://www.lookingupfeelinggood.com/uploads/Exploring_the_Future_through_Scenario_Planning1.pdf)

Bas, E. (1999). *Prospectiva – Herramientas para la gestion estratégica del câmbio*. Barcelona: Ariel.

Berger Gaston, «L'attitude prospective», 1958b, in Berger, Gaston ; Bourbon-Busset, J. de, & Massé P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française (1955-1966)*, textos reunidos por Philippe Durand, «Harmattan, col. «Prospective», Paris, 2007.

Carvalho, P. S. & Ribeiro, J. F. (Coords) (2009). *Territórios em Transformação: O Caso do Alentejo*, Lisboa, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais. Recuperado de: <http://www.dpp.pt/pages/files/Alentejo2030.pdf>

[http://webb.cedr-a.gov.pt/docs/desenv\\_regional/estudos/Alentejo2030.pdf](http://webb.cedr-a.gov.pt/docs/desenv_regional/estudos/Alentejo2030.pdf)

Centre for Educational Research and Innovation. (2008). *Four Futures Scenarios for Higher Education* (OECD/France International Conference Higher Education to 2030: What Futures for Quality Access in the Era of Globalisation?). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/42241931.pdf>

Cesquim, T. L. (2009). *Construção de Cenários Prospectivos: História, conceitos e métodos*

São Paulo: Universidade Estadual Paulista. Recuperado de:

[https://tiagocesquim.files.wordpress.com/2012/05/cesquim-tiago\\_construc3a7c3a3o-de-cenc3a1rios-prospectivos.pdf](https://tiagocesquim.files.wordpress.com/2012/05/cesquim-tiago_construc3a7c3a3o-de-cenc3a1rios-prospectivos.pdf)

Coates, J.F. (1985). Foresight in federal government policymaking. *Futures Research Quarterly*.

Coelho, G. M. (2003). *Prospecção Tecnológica: Metodologias e Experiências Nacionais e Internacionais*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Tecnologia.

Recuperado de: [http://www.davi.ws/prospeccao\\_tecnologica.pdf](http://www.davi.ws/prospeccao_tecnologica.pdf)

Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas: CE. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

Conway, M. (s/d). *An Overview of Foresight Methodologies*, s.l., Thinking Futures. Recuperado de: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/An-Overview-of-Foresight-Methodologies1.pdf>

Corrêa, C. R. (2011). *Cenários prospectivos e aprendizado organizacional em planejamento estratégico: estudo de casos de grandes organizações brasileiras* (Tese de doutoramento). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Recuperado de: [http://www.coppead.ufjr.br/upload/publicacoes/Tese\\_Claudio\\_Correa.pdf](http://www.coppead.ufjr.br/upload/publicacoes/Tese_Claudio_Correa.pdf)

Dynkin, A. A. (Ed.). (2011). *Strategic Global Outlook: 2030*. Moscow: Imemo Ran.

Recuperado de: [http://sagres.org.br/artigos/nipe/strategic\\_global\\_forecast\\_2030.pdf](http://sagres.org.br/artigos/nipe/strategic_global_forecast_2030.pdf)

Estella, A. (2008). *European Union Scenarios for 2017* (WP 39/2008 - 22/8/2008). s.l.,

Fundación Real Instituto Elcano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/dt39-2008#.VeCfJdHOYB](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt39-2008#.VeCfJdHOYB)

Esteves, M. P. (2013). *Introdução aos estudos prospectivos e metodologias de construção de cenários*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Recuperado de: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/56.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/56.pdf)

Geus, Arie de (1997). *The living company: habits for survival in a turbulent business environment*. Boston: Harvard Business School.

Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da Antecipação à acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Godet, M. A. (2000). "Caixa de ferramentas" da prospectiva estratégica. *Cadernos do Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégica*. Lisboa: Cepes. Recuperado de: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-po.pdf>.

Gregolin, J. A. R. (2010). *Inovação e Prospecção Tecnológica. Fóruns Permanentes Gestão e Governança em Ciência e Tecnologia*. Limeira SP: UNICAMP. Recuperado de: <http://www.ft.unicamp.br/~camolesi/Forum/gregolin.pdf>

Instituto Nacional da Propriedade Industrial / INPI. (2013). *Oficina de monitoramento tecnológico*. Belo Horizonte: Centro de Pesquisas René Rachou – Fundação Oswaldo Cruz.

Recuperado de: <http://www.redemineirapi.com/novo/wp-content/uploads/Oficina-de-Monitoramento-Tecnol%C3%B3gico.pdf>

Kupfer, D.; Tigre, P. B. (2004). Modelo SENAI de prospecção: documento metodológico. Capítulo 2: prospecção tecnológica. In: Organización Internacional del Trabajo CINTERFOR. Papeles de La Oficina Técnica. Montevideo: OIT/CINTERFOR, nº. 14.

Latoeira, C. I. S. (2011). *A aplicação do scenario planning na definição de linhas de orientação estratégica urbana* (Tese de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo). Lisboa: Universidade de Lisboa Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Recuperado de: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9349/1/igot001929\\_tm.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9349/1/igot001929_tm.pdf)

Lima, Telma Cristiane Sasso de, & Mito, Regina Célia Tamasso. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, 10(spe), 37-45. Recuperado de: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&tlng=pt.10.1590/S1414-49802007000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&tlng=pt.10.1590/S1414-49802007000300004).

Lobão, A. S. (2014). *Aplicação de conceitos de prospectiva como ferramenta de apoio ao planejamento estratégico do Banco Central do Brasil* (Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Inteligência de Futuro). Brasília: Universidade de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz. Recuperado de: [http://www.sagres.org.br/artigos/nipe/prospectiva\\_no\\_bcb.pdf](http://www.sagres.org.br/artigos/nipe/prospectiva_no_bcb.pdf)

Lopes, R. M. R. (2014). Metodologia do planeamento por cenários num contexto VUCA. *Boletim da Escola Prática dos Serviços*, nº 2.

Mamede, P. H. S. A. (2014). *O Lugar da Prospetiva na Estratégia* (Tese de Mestrado em Estratégia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Recuperado de: [http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8286/1/O\\_Lugar\\_da\\_Prospetiva\\_na\\_Estr%C3%A1tegia\\_r22.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8286/1/O_Lugar_da_Prospetiva_na_Estr%C3%A1tegia_r22.pdf)

Marcial, E. (2005). *Cenários Prospectivos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Recuperado de: [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProspetiva\\_ENAP05\\_curso\\_V2.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProspetiva_ENAP05_curso_V2.pdf)

Marcial, E. C. & Costa, A. J. L. (2001). O uso de cenários prospectivos na estratégia empresarial: vidência especulativa ou Inteligência Competitiva? *Anais do 25º Encontro da ANPAD*, Campinas, set. Recuperado de: [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fENANPAD-MarcialCosta\\_Final.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fENANPAD-MarcialCosta_Final.pdf)

Marques, P. H. S. A. (2014). *O Lugar da Prospetiva na Estratégia* (Dissertação de Mestrado em Estratégia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Recuperado de: [http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8286/1/O\\_Lugar\\_da\\_Prospetiva\\_na\\_Estr%C3%A1tegia\\_r22.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8286/1/O_Lugar_da_Prospetiva_na_Estr%C3%A1tegia_r22.pdf)

Miklos, T. & Arroyo, M. (2008). *Prospetiva y Escenarios para el Cambio Social*, s.l., Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <http://ceadug.ugto.mx/iglu/iglu09/Modulo3/docs/Mikos%20y%20Margarita.pdf>

Miller, R. (s/d). *Futures studies, scenarios, and the “possibility-space” approach* (Chapter 5), s.l., s.e. Recuperado de: <http://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futurestinking/scenarios/37246742.pdf>

- Minois, G. (1996). *História do Futuro. Dos Profetas à Prospetiva*. Lisboa: Teorema.
- Moresi, E. A. D. et al. (2010). Cenários prospectivos, monitoração ambiental e metadados. *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação* - v.11 n.1. Recuperado de: [http://www.dgz.org.br/fev10/Art\\_04.htm](http://www.dgz.org.br/fev10/Art_04.htm)
- Moritz G. O. et al. (s/d). *Os métodos de prospecção de cenários e sua aplicação nas organizações: um estudo de caso no período 1998-2008*. s.l., s.e. Recuperado de: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/11semead/resultado/trabalhosPDF/490.pdf>
- Moritz G. O. (2004). *Planejando por Cenários Prospectivos: a construção de um referencial metodológico baseado em casos* (Tese de doutoramento em Engenharia de Produção). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/86852/206113.pdf?sequence=1>
- Oliveira, M. M. O. (2009). *A Prospecção Tecnológica como Ferramenta de Planejamento Estratégico para a Construção do Futuro do Instituto Oswaldo Cruz* (Dissertação de Mestrado em Saúde Pública). Brasília: Fundação Oswaldo Cruz. Recuperado de: [http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/2341/1/ENSP\\_Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Oliveira\\_M%C3%B4nica\\_M%C3%A1rcia\\_Martins\\_de.pdf](http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/2341/1/ENSP_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Oliveira_M%C3%B4nica_M%C3%A1rcia_Martins_de.pdf)
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Strategy*. New York: Free Press.
- Santiago, R. C. (2011). *Proposta metodológica para construção de cenários prospectivos de preservação de acervos arquivísticos digitais pela Casa de Oswaldo Cruz no horizonte futuro 2022*. (Dissertação de Mestrado em Saúde Pública). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Recuperado de: [bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=2599](http://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=2599)
- Schenatto, F. J. A. et al. (2011). Análise crítica dos estudos do futuro: uma abordagem a partir do resgate histórico e conceitual do tema. *Gestão & Produção*, 18(4), 739-754. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-530X2011000400005&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0104-530X2011000400005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2011000400005&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0104-530X2011000400005)
- Schultz, W. L. (2015). Manoa: *The future is not binary*. Association of Professional Futurists (APF) Compass. Recuperado de: [https://www.academia.edu/12075841/Manoa\\_The\\_future\\_is\\_not\\_binary](https://www.academia.edu/12075841/Manoa_The_future_is_not_binary)
- Silva, J. L. d. A., 2002. *A empresa e o trabalhador inteligente nas indústrias tradicionais* (Dissertação de doutoramento). Lisboa: ISEG-UTL, 2002.
- Sutter, M. B. (2012). Construção de Cenários: Apreciação de Métodos mais Utilizados na Administração Estratégica. *Espacios*. Vol. 33 (8). Recuperado de: <http://www.revistaespacios.com/a12v33n08/12330814.html>
- Vincent-Lancrin, S. (2004). Building Futures Scenarios for Universities and Higher Education: an international approach. *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2. Recuperado de: <http://pfe.sagepub.com/content/2/2/245.full.pdf>
- Voros, Joseph. 2003. A Generic Foresight Process Framework. *Foresight* 5 (3): 10–21.

**Apresentações e Textos das Comunicações do Painel 2: Prospectiva  
Políticas Públicas e Desenvolvimento**

# Prospetiva e política pública: características distintivas, direções e experiências.

António Alvarenga - CEG-IST, U. Lisboa; IST – U. Lisboa; ISEG, U. Lisboa  
[antonio.m.alvarenga@tecnico.ulisboa.pt](mailto:antonio.m.alvarenga@tecnico.ulisboa.pt)

Ana Diogo - Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros – Divisão de Planeamento e Avaliação  
[anadiogo@sg.pcm.gov.pt](mailto:anadiogo@sg.pcm.gov.pt)

## Resumo

Esta comunicação explora algumas das direções da Prospetiva, refletindo sobre o seu papel e relação com a política e a ação públicas e apresentando alguns exemplos de projetos e experiências.

This communication explores some directions of the Foresight field, reflecting on the discipline's role and relationship with public policy and action and presenting examples of projects and experiences.

**Palavras-Chave:** Prospetiva, Decisão, Métodos, Política Pública;

## Introdução

Queria começar por agradecer o convite e a presença de todos. Esta manhã, na viagem de Lisboa até Évora, em certas partes do percurso, o nevoeiro estava bastante cerrado. Pensei que, de certo modo, esta paisagem era a adequada ao tema que iremos abordar: a prospetiva e a política pública (e sobretudo a sua relação). De facto, com a aceleração do tempo e a crescente complexidade das inter-relações entre fenómenos num mundo globalizado, necessitamos cada vez mais de desenvolver a capacidade individual e coletiva de “orientação em movimento”, de identificação de sinais de mudança por entre o nevoeiro do futuro, i.e. de “sensibilidade estratégica”.

Esta comunicação foi estruturada tendo em consideração dois propósitos: 1) evidenciar algumas das direções da prospetiva; 2) referir exemplos de aplicação da prospetiva, em particular no contexto da política pública, realçando alguns projetos e experiências.

### 1. Prospetiva: algumas direções

A época em que vivemos é pautada por ritmos que se sobrepõem e por movimentos que se influenciam. Veja-se em Portugal, como a crise (e sobretudo o pós-crise) nos convoca a pensar em temas como a reconstrução do modelo económico e a cuidar do longo prazo. A vertigem de mudança, impulsionada pela tecnologia, é também ela cada vez mais acelerada, o que insta a uma maior necessidade de antecipação. Por outro lado, há uma certa constância, resultante da acumulação, disseminação e formalização do conhecimento tácito, bem como a expectativa de uma certa previsibilidade institucional. Não obstante, para lidar com problemas sociais complexos, exige-se flexibilidade quanto ao foco, aos métodos e às ferramentas.

Somos confrontados com as questões mas, hoje, somos também (e sobretudo, diríamos) chamados a participar nos processos de decisão e de implementação/ação. A incorporação de mecanismos formais que atenuam o distanciamento entre cidadãos e decisores, a introdução de tecnologias que diluem fronteiras, que chamam o indivíduo e o coletivo à ação, propiciam um processo de corresponsabilização que tem tanto de interessante como, frequentemente, de disruptivo. Estamos perante a eterna coabitação entre continuidade, equilíbrio, mudança e descoberta. Há lastro, mas também há confluência e novidade.

A Prospetiva enquanto disciplina encerra, desde logo, uma questão de plasticidade terminológica. São várias as denominações aplicadas a esta mesma preocupação de elaboração

de uma abordagem sistemática para lidar com a incerteza em contextos turbulentos e imprevisíveis. Encontramos nomenclaturas como: *La Prospective*, de influência francesa; *Foresight*, termo utilizado sobretudo no Norte da Europa, Ásia e EUA; *Futures Studies*. Os Cenários são, provavelmente, a ferramenta mais conhecida da disciplina (mas com ela não se confundem).

Estando em curso um processo de “globalização” dos métodos e ferramentas da Prospetiva/Foresight”, torna-se evidente a necessidade e importância de uma linguagem comum para que possamos recorrer aos conceitos sem ambiguidades. Esta definição rigorosa não implica, todavia, qualquer rigidez de aplicação.

Na estruturação de projetos de Prospetiva a ductilidade é fulcral, traduzindo-se na capacidade de adaptação aos objetivos do decisor, à natureza e foco do exercício, aos recursos disponíveis (sejam eles financeiros, humanos ou temporais). A flexibilidade inerente à Prospetiva revela-se na “hibridização” dos múltiplos domínios e disciplinas a que recorre, que vão desde a Sociologia à Teoria da Decisão ou à Dinâmica de Sistemas. Esta “miscigenação” é transportável, de igual modo, para os métodos e ferramentas a que lança mão. Métodos e ferramentas que podem, e devem, estar ligados, sejam eles mais flexíveis e intuitivos, como o *brainstorming* ou a análise de *stakeholders*, ou mais formais e analíticos, como a análise estrutural ou o método Delphi. Uma conjugação criativa destas possibilidades de utilização maximiza o potencial de impacto e permite uma integração em processos de tipo modular e de natureza diversificada. Neste domínio, as ferramentas são imprescindíveis, ainda mais se considerarmos que, com frequência, os destinatários não estão familiarizados com a Prospetiva. É a “caixa de ferramentas” utilizada que confere tangibilidade à disciplina, guiando e ligando os projetos e permitindo a apropriação pelos participantes/decisores. Importa, essencialmente, reter que há um conjunto de saberes, de métodos e instrumentos que podem ser modelados por forma a dar a resposta mais adequada aos objetivos e necessidades específicas que cada projeto, de forma singular, reclama.

## **2. Exemplos e experiências**

A pluralidade e riqueza a que aludimos permite que, independentemente da natureza do exercício, de tipo mais exploratório ou claramente decisional, a Prospetiva tenha vindo a ser utilizada em contextos díspares como o planeamento estratégico militar, onde a cenarização tem, aliás, origem (o trabalho desenvolvido pela RAND ainda hoje é inspirador); na comunidade

empresarial, veja-se o legado da Royal Dutch/Shell e da GBN que constituem mesmo uma Escola de influência; na comunidade ambientalista; no sector público, existe um vasto registo de utilização por uma grande variedade de utilizadores, desde o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o *United Nations Environmental Programme* (UNEP), plataformas intergovernamentais *ad-hoc*, autarquias e outras entidades territoriais de amplitude local e regional. Há também toda uma arquitetura de organizações e redes internacionais de prospetiva, mais ou menos formalizadas, que potenciam o intercâmbio de experiências entre profissionais e a evolução e sistematização da disciplina.

Em termos nacionais e no apoio à definição e implementação da política pública importa realçar o impulso dado pelo ex-Departamento de Prospetiva e Planeamento. Saliento, por ser mais recente, o processo de construção participada de Cenários para a Economia Portuguesa em 2050 (documentação disponível em <http://cenariosportugal.apambiente.pt/>), integrado no projeto HybCo<sub>2</sub> - *Hybrid approaches to assess economic, environmental and technological impacts of long term low carbon scenarios - The Portuguese case*<sup>1</sup>. Mas outros exercícios poderiam ser mencionados, entre os quais o processo de elaboração do PNDES 2000-2006, claramente distintivo em termos de aplicação dos princípios, ferramentas e práticas da Prospetiva ao planeamento nacional em Portugal (em época mais recente).

A Prospetiva encontra, entre nós, acolhimento, mas muito ainda há para fazer. Em Portugal, iniciativas como este 1.º Encontro, contribuem de modo significativo para a difusão e consolidação da disciplina, abrindo novas possibilidades para o respetivo futuro. Muito obrigado pela atenção.

---

<sup>1</sup> Ver também: Fortes, Patrícia, Alvarenga, A., Seixas, J., Rodrigues, S. (2015), "Long-term energy scenarios: Bridging the gap between socio-economic storylines and energy modeling", *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 91, February, Pages 161–178, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162514000559>.

# A prospectiva e a cultura política da contingência.

António Covas  
Universidade do Algarve  
[acovas@ualg.pt](mailto:acovas@ualg.pt)

## Introdução

*A contingência é a sombra inevitável da política*  
(Innerarity, 2009:131)

A prospectiva hoje, está algures entre a projecção do presente e a antecipação do futuro, entre o diagnóstico e o prognóstico; a principal tarefa da prospectiva não é extrapolar tendências ou acertar no alvo, é expandir campos de possibilidades e múltiplos futuros.

A prospectiva é uma nova teoria do tempo social na perspectiva das relações que a sociedade mantém com o futuro, de como este é antecipado, decidido e configurado. Em vez de uma grande prospectiva para a configuração de um futuro melhor, temos hoje uma rotina burocrática e administrativa, uma micro-prospectiva, se quisermos, uma modernização reflexiva no quadro de instituições e burocracias.

A prospectiva deixa de ser o futuro como progresso e passa a ser o futuro como risco e probabilidade. Vivemos um mundo de consequências secundárias e efeitos colaterais. Trata-se, portanto, para a prospectiva, de minimizar o risco sistémico e os seus efeitos colaterais, por um lado, e de alargar o campo das possibilidades, por outro.

As reflexões que se seguem beneficiaram muito da leitura das obras de Daniel Innerarity: *A Transformação da Política* (2005), *A Sociedade Invisível* (2009), *O Novo Espaço Público* (2010), *O Futuro e os seus Inimigos* (2011), todos editados pela Teorema.

## I. Elementos de reflexão para um debate sobre a prospectiva hoje

Conhecer o futuro é também uma teoria histórica conhecida que começa nos oráculos e profecias, passa pela superstição e bruxaria, pela planificação e previsão e vem desembocar nos métodos da prospectiva.

Quem responde, de modo responsável, perante o futuro?

A actual situação de opacidade em matéria de imputação de responsabilidade é muito do agrado dos agentes políticos que assim alargam bastante o seu espaço de acção e manobra. Em matéria de prospectiva estamos, portanto, necessitados de um conceito de responsabilidade política e pública adequado à actual complexidade da sociedade contemporânea.

A prospectiva é também uma corrida contra o tempo, uma guerra do tempo e das velocidades, e nessa cultura da velocidade o tempo domina o espaço, por isso o território é a principal vítima. Pense-se, por exemplo, na justiça intergeracional ou no modo como ocupamos o território. Nas condições actuais de extrema contingência muitas decisões políticas são absolutamente irrelevantes; a decisão política tornou-se modesta mas, por isso mesmo, estamos continuamente obrigados a tomar decisões. Vivemos o tempo da prospectiva incremental ou incrementalista em face do risco sistémico e interdependente, dos efeitos colaterais, da ingovernabilidade política e do radicalismo político-partidária.

No plano conceptual a nossa reflexão recaiu sobre alguns autores que, em cada época, fizeram abordagens distintas desta racionalidade limitada: Herbert Simon (a racionalidade limitada), Michel Crozier (o actor e o sistema e o fenómeno burocrático), Mancur Olson (a lógica da acção colectiva), Elinor Ostrom (as instituições, a regulação e o governo dos comuns), a modernização reflexiva e os riscos globais (Ulrich Beck), contingência e aprendizagem cognitiva (Daniel Innerarity). Embora os pontos de partida sejam distintos todos eles convergem no sentido de uma cultura da contingência cognitiva.

Na mesma linha, este é o meu modesto contributo para o debate da prospectiva hoje, uma espécie de teoria geral da incerteza e da aprendizagem cognitiva:

1. A prospectiva é um campo paradoxal, uma espécie de campo minado, pois estão lá todos os nossos receios e todas as nossas esperanças.
2. O drama da prospectiva é que nada é pensado para durar, tudo é pensado para ser consumido; por isso, a prospectiva hoje vai da configuração para a adaptação, da ousadia para a prudência, da retórica da previsão para as tarefas da gestão e da monitorização.

3. Face à incerteza do futuro, a política é uma actividade de responsabilidade limitada, ninguém está muito interessado em fazer esta ligação ao futuro responsabilizando-se por isso; face à contingência e ao risco, a política é irresponsável e inimputável.
4. A prospectiva hoje é mais um aparato que um pensamento: sistemas de advertência e prevenção de riscos, dispositivos de auto-regulação, a socialização dos prejuízos difusos.
5. A prospectiva hoje está muito mais “institucionalizada” por causa do risco e das suas consequências não-intencionais e indesejáveis; por causa dessa institucionalização, quantas vezes abusiva, (défices e dívidas públicas retratadas no orçamento geral do estado) vivemos todos uma espécie de fadiga ou melancolia institucional.
6. Face a esta “prospectiva melancólica” os políticos e as suas clientelas são os mestres deste jogo bastante viciado de socialização dos prejuízos não-intencionais ou indesejáveis e dos seus efeitos sistémicos e colaterais; dito de outra forma, a corrupção está, de algum modo, protegida nos termos de uma teoria geral da irresponsabilidade ou inimputabilidade políticas.
7. A contingência e a complexidade da ordem política produzem, como dissemos, uma imensa necessidade de decisão incremental; a prospectiva fica enleada num labirinto de processos, procedimentos e regulamentos.
8. Para lá do que desejamos e planeamos está aquilo que nos acontece; a incerteza deixou de ser uma questão de erro ou variância e passou a ser o núcleo central da nossa existência.

## **II. O lado paradoxal da prospectiva**

Nunca tivemos tanta e tão boa prospectiva e nunca o futuro foi tão enigmático, misterioso e perigoso. Paradoxalmente, quando, apesar de tudo, diminuimos a incerteza perante o futuro, perdemos, do mesmo passo, graus de liberdade para intervir nesse mesmo futuro, pois ficou mais estreito o campo de opções e possibilidades acerca do futuro. Digamos que quanto menos hipóteses ficam em aberto, mais surpresas e outras tantas opções ficam pelo caminho. Eis alguns desses efeitos paradoxais:

### **1. O efeito velocidade**

A velocidade aproxima o futuro do presente; o que poderia ser o entusiasmo acerca do futuro transforma-se por causa da velocidade no tédio do futuro.

## 2. O efeito risco moral

O futuro congestiona devido à velocidade, logo os comportamentos de risco aumentam vertiginosamente, o risco moral e o *free raider* passam a ser uma constante da acção colectiva.

## 3. O efeito instrumentalização do futuro

A proximidade do futuro conduz à tentação de o instrumentalizar, de o colocar ao nosso serviço, de viciar ou enviesar as tendências em nosso benefício.

## 4. O efeito ciclo eleitoral

A perspectiva de um elevado custo político-eleitoral leva à substituição da grande prospectiva pela média e pequena prospectiva, os políticos não querem ser enganados pela prospectiva, preferem as soluções de urgência, de curto prazo e provisórias que permitem em qualquer momento corrigir os erros eventuais *just in time*.

## 5. O efeito défice de prospectiva horizontal

A falta de tempo da prospectiva vertical rouba um tempo precioso à prospectiva horizontal, isto é, ao diálogo, a cooperação e a concertação, os recursos baratos mas imprescindíveis da negociação informal.

## 6. O efeito privatização do futuro

Para os jovens o futuro é do foro individual e não da competência política; o futuro privatiza-se, pluraliza-se e fragmenta-se; os jovens mostram interesse pela coisa comum mas não de forma colectiva.

### **III. As conexões entre a prospectiva e a política pública**

1. Os grandes riscos globais, sistémicos e interdependentes, põem em causa o grau de verosimilhança da prospectiva, pelo menos a grande prospectiva; se esta não for capaz de estabilizar minimamente as expectativas dos agentes políticos principais, aos níveis intermédio e micro, estes vão desinteressar-se dos seus cenários e recomendações.

2. A prospectiva desenrola-se a três níveis: a grande prospectiva, a meso-prospectiva e a micro-prospectiva; em princípio, a grande prospectiva (por exemplo a doutrina sobre os grandes riscos globais) deveria informar a *polity* ou a doutrina das políticas públicas; a meso-prospectiva deveria inscrever essa doutrina no quadro nacional através do respectivo quadro ou *policy framework*, por último, a micro-prospectiva fornece indicações úteis para a *politics* dos agentes políticos, públicos e privados.
3. Os políticos não acreditam, suspeitam da prospectiva, tentam antes instrumentalizá-la para benefício próprio; por uma espécie de efeito redução entregam às instituições a função de regulação dos riscos principais; a regulação institucional reduz a macro-prospectiva, a hétero-regulação reduz a meso-prospectiva e a auto-regulação reduz a micro-prospectiva.
4. A prospectiva torna-se modesta, caseira e burocrática: mecanismos de alerta e prevenção, burocracias de observação, controlo e monitorização, sistemas de avaliação *ex ante*, *on going* e *ex post*, sistemas de garantias, socialização de prejuízos.
5. A prospectiva converte-se numa máquina de processo e procedimento, controlo e monitorização *just in time*, em boa medida capturada por regulamentos e reguladores, isto é, capturada por burocracias hétero-reguladoras e clientelas auto-reguladoras, para além de uma crescente judicialização e corrupção de todos os tipos.
6. A prospectiva perde a graça: a imaginação, a inteligência, a inventiva que é tudo o que faz a sua beleza e a sua riqueza reduz-se substancialmente; em boa medida, a prospectiva transforma-se em perspectiva.
7. Devido à natureza da prospectiva hoje, a sua conexão com a formulação das políticas públicas aos vários níveis deixa os problemas de multi-escalaridade por resolver e a governança multiníveis pouco efectiva, entregue, quase sempre a uma burocracia subordinada; a prospectiva torna-se discreta e secreta, quase suspeita, uma máquina burocrática de observação e controlo sem condições para inspirar a política pública.
8. Como recuperar a capacidade de intervenção política sobre os processos sociais? Uma das possíveis soluções consiste em compensar a lentidão da política com a antecipação prospectiva, substituindo o *problem-solving* pelo *problem-saving* através da prospectiva.

#### **IV. A prospectiva do território e a sociedade portuguesa<sup>1</sup>**

Assistimos à perda de centralidade do Estado e à sua capacidade de configurar. Há uma espécie de dessacralização da política-estado, um tédio por essa política-estado como parte da normalidade democrática, embora saibamos, também, que há outra política para lá desta política. Esse facto reflete-se, também, nos níveis da prospectiva.

1. A Grande Prospectiva: uma doutrina comum europeia sobre os riscos globais e os bens comuns transferida para uma nova geração de políticas europeias de coesão e desenvolvimento. A relegitimação da União Europeia como comunidade de riscos globais.
2. A Grande Prospectiva: a reconfiguração geoestratégica portuguesa no espaço transatlântico, no quadro do TTIP, da CPLP e do alargamento da nossa zona económica exclusiva.
3. A Meso-Prospectiva: no horizonte 2050 a reconfiguração sociodemográfica da sociedade portuguesa face à eclosão e projecção da sociedade sénior, por um lado, e à transformação socio-estrutural dos mercados de trabalho nesse horizonte temporal.
4. A Micro-Prospectiva: no horizonte 2020, a territorialização das políticas públicas contidas no Portugal 2020 de modo a impedir a continuação dos processos de desertificação e despovoamento de boa parte do território nacional.
5. A multi-escalaridade da geogovernança portuguesa ignora a grande prospectiva e remete-se para a meso-prospectiva (as negociações europeias e as perspectivas financeiras plurianuais) e a micro-prospectiva como burocracia de observação, monitorização e avaliação de políticas públicas.

#### **V. A próxima geração de políticas do território**

Nas próximas décadas viveremos em “territórios múltiplos”, uns materiais, outros virtuais. Por causa dessa multiterritorialidade, faz sentido a pergunta: como vamos ocupar o

---

<sup>1</sup> Para aprofundar este assunto ver (Covas e Covas, 2015a e 2015b).

“nosso rectângulo”, respeitando a ideia virtuosa de nação como ocupação harmoniosa do território?

Entretanto, a opção europeia colocou este modesto rectângulo a viver uma espécie de dilema do prisioneiro. A Europa oferece-nos “o pau e a cenoura” de que tanto precisamos, mas na actual conjuntura deixou acumular tantos “riscos globais” que a sua contingência põe em causa os nossos já tão limitados graus de liberdade.

Neste ambiente saturado e hostil, precisamos urgentemente de uma “grande prospectiva” para saber como vamos pôr em prática a próxima geração de políticas do território. Vejamos, de forma simples, as principais hipóteses em presença para “produzir território” (Covas e Covas, 2015a e 2015b):

1) Os arcos metropolitanos do litoral

O arco metropolitano do noroeste, o sistema metropolitano do centro litoral, o arco metropolitano de Lisboa e o arco metropolitano do Algarve fazem sentido no mundo transatlântico como portas de entrada do novo mundo e encruzilhada de culturas e civilizações, reclamadas pelo tratado transatlântico de comércio e investimento (TTIP), pelo aprofundamento da CPLP e pela “promessa do mar” na sequência do alargamento da nossa plataforma marítima.

2) As redes de cidades médias e cidades-região

Quarenta anos depois do 25 de Abril o país continua curvado ao seu urbanismo liliputiano. As redes de cidades pequenas e médias e a formação de cidades-região inteligentes são uma promessa de futuro que pode inspirar a nova versão do POLIS XXI para vertebrar o Grande País do Interior.

3) Os pólos tecnológicos e as redes inteligentes

A sociedade da informação e do conhecimento já aí está e a cultura digital criará uma nova sociedade de geometria variável que terá muito pouco a ver com as fronteiras político-administrativas existentes. Para lá do país que julgamos conhecer haverá muitos outros países prontos para desabrochar. Os territórios imateriais e intangíveis serão absolutamente surpreendentes.

4) As regiões administrativas “constitucionalmente” consagradas

Esta hipótese continua em aberto e está em linha com a tradicional divisão de fronteiras político-administrativas. O nível NUTS II é o território correspondente às actuais comissões de

coordenação e desenvolvimento regional. É a evolução do chamado “modelo coordenativo” de administração desconcentrada para um modelo “politicamente representativo” que criará no continente cinco regiões administrativas. A forma e a substância desse modelo administrativo pode ser muito variável. De qualquer modo, estamos no terreno puro das clientelas tradicionais.

5) A consagração do Estado Local por via das comunidades intermunicipais

Depois da falência de muitas empresas e fundações municipais e da municipalização de muitas associações de desenvolvimento local, é agora a vez de o Estado Local promover as comunidades intermunicipais. Não faltarão bons argumentos: as alterações climáticas, a sociedade sénior, a pobreza e a exclusão.

6) O Portugal pós-agrícola e neo-rural

A ligação virtuosa entre a cultura virtual e o mundo rural pode abrir um caminho muito promissor à ocupação do território, trazendo para a tranquilidade do interior do país muitas actividades profissionais e neo-rurais que serão amanhã os promotores da 2ª ruralidade e de outras geografias territoriais inovadoras.

7) A territorialização arrastada das políticas sectoriais tradicionais

Esta é a abordagem conservadora das políticas actuais, uma mistura confusa, labiríntica e burocrática de programas temáticos, sectoriais e territoriais aonde só os mais treinados têm acesso regular (as clientelas habituais). Isto é, *the business as usual*.

## Notas finais

1. A prospectiva portuguesa está quase totalmente racionalizada pelo “sistema de condições e condicionalidades” da União Europeia. Talvez por isso mesmo, importaria que a prospectiva fosse reabilitada no sentido de nos fornecer um novo campo de possibilidades e uma margem de liberdade muito mais dilatada. Não conseguimos pensar fora da caixa, estamos ou vivemos uma espécie de liberdade condicional.

2. Portugal está necessitado de uma Grande Prospectiva; todavia, essa grande prospectiva só terá reputação e influência na União Europeia se Portugal for capaz de trazer reputação e influência de fora para dentro da União Europeia, isto é, se reequilibrar o vector europeu com o vector transatlântico, o espaço da lusofonia (CPLP) e toda a América Latina, para além de uma

nova equação para o mar português e as nossas ilhas atlânticas no interior desse grande mar e da nossa grande ZEE.

3. Para fazer tudo isto, Portugal precisa de uma nova geração de políticas do território, isto é, uma nova geogovernança portuguesa que incluirá para além do espaço europeu, a estruturação do espaço transatlântico e do espaço ibero-americano, a organização do espaço da CPLP e, em consequência desses vectores externos, a reestruturação de todo o seu espaço interior com as variantes que enunciámos no ponto V.

### Referências Bibliográficas

Beck, U. (2009), *World at risk*, Cambridge, Polity Press.

Beck, U. (1999), *World risk society*, Cambridge, Polity Press.

Covas, A. e Covas, M. M. (2015a), «Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: a sociedade portuguesa em transição», *Actas do II Congresso Internacional SETED-ANTE*, Santiago de Compostela, 1-3 de Julho.

Covas, A. e Covas, M. M. (2015b), «Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial – um ensaio exploratório e prospectivo para a sociedade portuguesa», *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Vol. 5, nº 2 (2015), pp. 25-47, Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Condestado (UnC). Acessível em <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd>

Covas, A. (2013), *Os bens comuns da futura federação europeia*, Lisboa, Editora Colibri.

Covas, A. (2007), *A governança europeia*, Lisboa, Editora Colibri.

Crozier, M. e Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le system*, Paris, Editions du Seuil.

Fitoussi, J (2002), *La règle et le choix*, Paris, Editions du Seuil.

Held, D. (1995), *Democracy and the global order*, London, Polity Press.

Innerarity, D. (2011), *O futuro e os seus inimigos*, Lisboa, Teorema.

Innerarity, D. (2010), *O novo espaço público*, Lisboa, Teorema.

Innerarity, D. (2009), *A sociedade invisível*, Lisboa, Teorema.

Innerarity, D. ( 2005), *A transformação da política*, Lisboa, Teorema.

Olson, M. (1971), *The logic of the collective action*, Massachusetts, Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge, Cambridge University Press.

## **Textos das Comunicações Livres**

## **Contributo para uma reflexão sobre um mundo em mutação e sobre as tendências que o influenciam.**

Marcos Olímpio Gomes dos Santos  
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA - UÉvora  
[mosantos@uevora.pt](mailto:mosantos@uevora.pt)

### **Resumo**

O objetivo da comunicação consiste essencialmente em proporcionar, mediante recurso a uma análise bibliográfica, um contributo para a reflexão e o debate sobre o mundo em que nos encontramos, e sobre as sementes de futuro, em especial as tendências que vão moldar os tempos vindouros e cujas consequências colocam diversos desafios que são também referenciados no texto.

Para tal, o autor começa por resumir e sistematizar os traços do mundo atual de acordo com as propostas de vários autores que se traduzem (na leitura do autor) nomeadamente pela exacerbação da competitividade internacional (uma vez que a globalização tem nivelado a competição entre os países industrializados e os países emergentes), e pela radicalização da modernidade (que impulsiona um processo de individualização e de destradicionalização, associado à tirania do instante, da espetacularidade e do quotidiano, e à decomposição das forças ordenadoras que permitiam ativamente reenraizar e reencaixar as “sólidas” instituições herdadas do passado, e onde emergem novas formas de risco, bem diversas daquelas que existiam anteriormente devido a mudanças que a globalização tem acarretado, cujos riscos são incalculáveis e cujas implicações não é possível determinar).

Refere depois os antecedentes que considera relevantes para se compreender o exposto no ponto anterior, e efetuar a ligação com os pontos seguintes, tendo por base por exemplo a transição da fase nómada, para a fase rural, e desta para a fase urbana, ou a sequência Revolução Comercial, Revolução industrial, e Revolução científica e técnica.

Seguidamente aponta as tendências que são na generalidade referenciadas pelos autores que se debruçam sobre esta temática, englobadas nas dimensões ambiental, demográfica, económica, de governação a nível global, social e tecnológica.

Complementa a explanação com os desafios que se colocam à Humanidade, estreitamente associados com as tendências anteriormente mencionadas, e a que a Agenda 21 Global (saída das cimeiras da Terra), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e o recente Acordo de Paris (tratado assinado em 2015 no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima), procuram dar resposta.

Finaliza com uma mostra de cenários que poderão resultar dos prováveis efeitos de tendências e desafios que se colocam à Humanidade, que engloba um conjunto de três cenários globais, um outro conjunto de três futuros alternativos mundiais, e ainda um conjunto de quatro cenários para a evolução do sistema financeiro até 2025.

**Palavras-Chave:** Prospectiva, Tendências pesadas, Cenários.

## Introdução

No presente artigo o autor apresenta um contributo para a reflexão sobre um mundo em mutação e sobre as tendências que o influenciam procurando desta forma chamar a atenção para a relevância da atitude proactiva.

Em conformidade, o objetivo principal consiste em delinear um quadro de análise e explicação que possibilite em posteriores trabalhos de reflexão, melhor perceber o mundo em que nos encontramos e para onde caminhamos, de forma a que seja melhor compreendida a necessidade de adoção de posturas proactivas.

Os objetivos específicos são em consonância os seguintes: i) Caracterizar o mundo atual, ii) Compreender a situação atual à luz de antecedentes (para perceber continuidades e descontinuidades), iii) Destacar os desafios que muito provavelmente vão condicionar o futuro da humanidade nas próximas décadas, iv) Identificar as tendências emergentes que vão marcar as próximas décadas e tendências menos divulgadas que afetam milhões de seres humanos e que condicionam a vida social.

Face ao exposto, a estrutura do artigo assenta nos pontos seguidamente referidos.

Inicialmente são explicitados alguns dos traços do mundo atual, de acordo com os contributos de vários autores, onde se procura traçar uma panorâmica da fase em que nos encontramos.

Este ponto é seguido de um outro designado por Antecedentes relevantes, para se compreender o exposto anteriormente.

São depois referidas tendências consolidadas e tendências menos divulgadas que vão marcar as próximas décadas.

Na sequência deste ponto, constam os desafios que se colocam à Humanidade, após o que é apresentada uma *Time Line* e uma *Metáfora do Iceberg* enquanto apetrechos de suporte à articulação das dimensões cronológicas: passado, presente e futuro.

O texto prossegue com a explanação de Cenários ilustrativos dos prováveis efeitos de tendências e desafios que se colocam à Humanidade, e é completado com as Reflexões finais e Conclusões.

## Metodologia

Face aos objetivos traçados, a elaboração do presente texto foi baseada essencialmente numa pesquisa bibliográfica realizada com a finalidade de possibilitar a recolha e análise meticulosa dos textos selecionados liminarmente na fase de recolha da documentação pertinente.

Optou-se pela pesquisa bibliográfica, definida como o estudo exploratório que visa um melhor conhecimento baseado em mais informação sobre o tema da pesquisa, de forma a permitir uma nova abordagem desse tema, que se deverá traduzir em conclusões diferentes, com base numa análise interpretativa e comparativa, não devendo por isso, de acordo com

Marconi & Lakatos (2007), consistir numa mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre determinado assunto.

A presente pesquisa foi balizada pelas palavras-chave constantes no Resumo inicial, e também em consonância com o título do texto.

A informação recolhida (corpus) foi tratada mediante uma análise de conteúdo elementar, tendo os textos recolhidos sido classificados e agrupados por afinidade temática, e examinados os excertos relevantes, o que permitiu constituir conjuntos homogêneos a partir dos quais foram redigidos os pontos que constituem o presente trabalho.

### **Traços do mundo atual de acordo com os contributos de vários autores**

O atual contexto emergiu (como veremos no ponto seguinte) na sequência de alterações que têm vindo a ocorrer desde o aparecimento do Homo sapiens, mas com especial celeridade desde os anos cinquenta do século passado (quando terá sobrevivido a designada revolução técnico-científica, podendo agora esse contexto classificar-se, devido às suas especificidades, como Volátil (Volatile), Incerto (Uncertain), Complexo (Complex), e Ambíguo (Ambiguous), o que se dá origem ao acrónimo VUCA (Mase, 2011; Rodriguez & Rodriguez, 2015; Roland Berger Strategy Consultants, 2013).

Mas a dinâmica gerada a partir da década de setenta do século XX, e acelerada na década posterior, originou um quadro mundial com que organizações (lucrativas e não lucrativas) e governos se têm de deparar, e que se traduz em traços tais como: Mais rapidamente (*Faster*), e Mais longe (*Further*), Mais facilmente (*Easier*), Mais barato (*Cheaper*), Melhor (*Better*)<sup>1</sup>.

Estas e outras características estão na base da conceptualização do contexto em que vivemos como segue: Pós Fordismo / Especialização flexível (Boddy, 1990), Globalização 3.0 (Friedman, 2005), Capitalismo 4.0 (Kaletsky, 2011), Modernidade Líquida (Bauman, 2001), Sociedade de Risco (Beck, 1999), Era do Vazio (Lipovetsky, 2005), Moderna Tardia (Giddens, 1991), Moderna Reflexiva (Beck 1999), e, Sociedade do Espetáculo (Debord, 1997) / Civilização do espetáculo (Vargas Llosa, 2012).

Mocellim (2008) chama a atenção para que alguns destes conceitos perfilham do mesmo significado (caso de pós-modernidade, modernidade tardia, alta modernidade, segunda modernidade, sociedade de risco, modernidade líquida), referindo que, para além de tamanha confusão de termos e conceitos, existem algumas características gerais que dizem respeito ao período que atravessamos, pelo que a súmula apresentada seguidamente, tem em conta esta observação, cingindo-se a dois ângulos de leitura.

No primeiro desses ângulos podemos inferir que vivemos num mundo em que a exacerbação da competitividade internacional, causada pela entrada de novos e dinâmicos parceiros no panorama mundial, e pela aceleração intensa e desigual do progresso tecnológico

---

<sup>1</sup> O que exige das organizações que sejam: Proactivas, Ágeis, Aprendentes (recorrendo nomeadamente ao *benchlearning* e ao *benchmarking*), Sustentáveis, Inovadoras, (Qualificadas e) Qualificantes.

entre as economias designadas por centrais, associadas à assimetria entre o baixo crescimento da produtividade e à expansão incontida de salários reais, consubstanciam a emergência da nova ordem industrial que se implanta a partir dos anos 80, centrada, entre outros elementos, na introdução de técnicas *just-in-time* (que proporcionam consideráveis economias para as empresas através da possibilidade de trabalharem com stocks mínimos, graças ao fluxo permanente de entregas de partes e componentes), no recurso crescente à terciarização, na utilização da prática do *out-sourcing* (procura de fornecedores externos de peças e componentes, muitos dos quais eram antes produzidos na própria empresa) e numa ampla reorganização dos padrões de gestão. Este novo contexto caracteriza-se por uma grande flexibilidade organizacional, quer ao nível de processos internos de produção - mediante o uso de tecnologias que possibilitam rápidas mudanças no perfil da oferta de bens produzidos - quer ao nível da tendência de localização de diversas operações das empresas transnacionais, em diferentes partes do mundo.

Verifica-se assim uma progressiva desterritorialização das atividades económicas, através da qual a grande empresa moderna procura localizar cada segmento das suas operações no local mais apropriado e também adquirir componentes, peças e materiais de outras empresas em todo o mundo, na procura de melhor qualidade e de maior competitividade (Boddy, 1990).

Trata-se de um mundo plano no sentido em que a globalização nivelou a competição entre os países industrializados e os países emergentes como resultado da convergência do computador pessoal (PC) com a fibra óptica e o crescimento do *software* de fluxo de trabalho. As forças que têm contribuído para nivelar o mundo atuando a nível global são as dez seguintes: i) A queda do muro de Berlim; ii) Netscape iii) *Software* de Fluxo de Trabalho iv) Código aberto v) Outsourcing vi) *Offshoring* vii) Cadeia de fornecimento viii) *In sourcing* ix) In-formação, e x) "Os esteróides", na sequência da conjugação da seguinte convergência tripla que tem contribuído para criar um novo e nivelado campo de jogo global: i) Quanto mais um nivelador se desenvolve, mais nivelado o mundo fica (sendo que até cerca do ano 2000, os dez niveladores eram independentes uns dos outros; ii) A horizontalização (empresas e pessoas colaboram com outros departamentos ou empresas para agregar valor ou inovação) e os dez niveladores começam a reforçar-se mutuamente, e iii) Novos *Players* (entre os quais se incluem nações do Leste europeu, da América latina, da Ásia central, bem como a China, a Índia e a Rússia) ingressaram no mercado global, tendo adicionado potenciado e reforçado a colaboração horizontal no mundo todo (Friedman, 2005).

Entrou-se assim numa nova geração do capitalismo (a quarta) que requer um modelo político onde coexiste simultaneamente mais Estado (economia e finanças), e menos Estado (empresas, educação, saúde, cultura), a qual implica a necessidade de uma interação mais sistemática e transparente entre mercados e governos, e a imposição dessas instituições conviverem com a contingência e falibilidade que as caracteriza, tanto mais que atual crise minou a credibilidade de ambas, assim como das suas perspectivas unilaterais (Kaletsky, 2011).

Já o segundo ângulo permite inferir que no mundo atual ocorre uma radicalização da modernidade, que tem vindo a invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial gerando uma (auto) destruição criativa, e abrindo caminhos para outra modernidade, mudança que ocorreu sub-repticiamente e sem planeamento no início de uma modernização normal,

autónoma, e com uma ordem política e económica inalterada e intacta, podendo dizer-se então que há o triunfo do capitalismo neoliberal que assumiu uma nova face por meio da globalização.

Os sujeitos principais desta modernização (reflexiva) não são a revolução, nem a crise, mas sim a vitória da modernização ocidental (através dos agentes individuais e coletivos, ou os cientistas e as pessoas comuns, as instituições e as organizações, assim como as estruturas, que se inserem num meio que embora pareça ser o conhecimento em suas várias formas, não o é, visto que “na verdade, o oposto se afirma: o não-conhecimento, o dinamismo inerente, o não-visto e o não desejado”). Vivemos, portanto, num mundo cada vez mais reflexivo, que estimula a crítica ativa e auto confrontação significando que a modernidade reflexiva impulsiona um processo de individualização e de destradicionalização em que a tradição muda seu *status* e é constantemente contestada (Beck, 1999).

Compete assim ao ser humano assumir-se como objeto de reflexão e exercer uma crítica racional sobre o próprio sistema, tornando-se um tema e um problema para si mesmo. Ao refletir sobre o mundo em que vive e exercendo uma análise racional das consequências de fatos passados, das condições atuais e da probabilidade de perigos futuros, procura assim minimizar os perigos, à medida que esse futuro vai-se tornando presente. Uma importante característica desta época é o seu dinamismo, derivado de três fontes dominantes: a separação entre tempo espaço, o desenvolvimento de mecanismos de desencaixe e a apropriação reflexiva do conhecimento (Giddens, 1991).

Trata-se portanto de tempos em que os seres humanos não possuem mais padrões de referência, nem códigos sociais e culturais que lhes possibilitem, ao mesmo tempo, construir sua vida e inserir-se dentro das condições de classe e de cidadão. Encontramo-nos assim na era da comparabilidade universal, onde os seres humanos não possuem mais lugares preestabelecidos num mundo onde se poderiam situar, devendo lutar livremente por sua própria conta e risco para se inserir numa sociedade cada vez mais seletiva económica e socialmente, estando hoje menos subjugados a uma ordem rígida e racional-instrumental, uma vez que os padrões sociais de referência que balizavam a ordem social da modernidade tornaram-se liquefeitos, na medida que o momento atual da modernidade é caracterizado pela decomposição das forças ordenadoras que permitiam ativamente reenraizar e reencaixar os antigos sólidos (o grupo de parentesco, a comunidade tradicional fechada e isolada, os laços e obrigações sociais fundados na afetividade e na tradição, a religião, entre outros) em novas formas sociais modernas (Bauman, 2001).

No entanto novas formas de risco, bem diversas daquelas que existiam anteriormente têm emergido devido às muitas mudanças que a globalização tem acarretado, cujos riscos são incalculáveis e cujas implicações são indeterminadas, ao contrário dos riscos ocorridos no passado, que tinham causas estabelecidas e efeitos conhecidos. Neste mundo globalizante, destacam-se os riscos ecológicos que ameaçam o homem de variadas formas, sendo uma das principais preocupações o aquecimento global e o aumento da camada de ozono. Porém a sociedade de risco não se restringe somente aos riscos ambientais e de saúde, pois inclui toda uma série de alterações na vida social contemporânea (com repercussões nocivas) de entre as quais se pode destacar a erosão dos padrões familiares tradicionais, a influência decrescente da tradição e dos hábitos enraizados na identidade pessoal, a alteração dos relacionamentos pessoais, e as transformações nos padrões de emprego num nível cada vez maior de insegurança

laboral. Trata-se portanto de uma fase de desenvolvimento da sociedade moderna na qual os riscos sociais, políticos, económicos e individuais tendem a cada vez mais a escapar às instituições de controlo e proteção da sociedade industrial (Beck, 1999).

Neste contexto vive-se atualmente sob a tirania do instante, da espetacularidade e do quotidiano (Debord, 1997; Vargas Llosa, 2012), acompanhado do isolamento do ser social e da valorização do ser individual, predominando a indiferença aos conteúdos, a comunicação sem finalidade e sem público, o desejo de se expressar, de se manifestar a respeito de nada, de comunicar por comunicar, expressar-se sem qualquer outra finalidade a não ser expressar-se e ser ouvido por um micro-público, esta é a lógica do vazio, na qual para ser bem-sucedido, o indivíduo vive rodeado de propostas de reconciliação, de uma publicidade e de uma moda cheias de humor, precisando de estar sempre euforizado, de dar importância à sua segurança e por isso mesmo acompanha o fenómeno da mitologia da insegurança. Nenhum projeto coletivo e histórico parece hoje ser capaz de mobilizar em profundidade os seres humanos, vivendo a sociedade atual em conflito aberto contra o estado mas numa luta sem classes. Assim, em lugar e em vez dos ideais históricos, assiste-se agora à preocupação com um ambiente limpo, com a formação e os diplomas, e com a busca de responsabilidade profissional e de realização pessoal, dando a sociedade sinais de estar entregue à sedução, à frivolidade, ao narcisismo, e tendo a tirania do consumo direcionado o indivíduo para tratar dos seus interesses, posicionando-o de modo crucial, nessa função (Lipovetsky, 2005).

Este panorama decorre um passado ao longo do qual é possível divisar vários fatos que contribuem para percebermos onde nos encontramos (o que será abordado no ponto seguinte), e para onde provavelmente poderemos caminhar, matéria que será abordada mais adiante.

## **Antecedentes relevantes para se compreender o exposto no ponto anterior**

### **Nota preambular**

Uma visão retrospectiva permite destacar que após o surgimento da humanidade e no decurso de uma longa evolução, os seres humanos começaram a alterar o meio natural, tendo passado inicialmente da condição de recolectores para a de agricultores, ou de nómadas para sedentários, ocorrências que criaram circunstâncias propiciadoras das transformações que se seguiram.

Vários autores têm aqui também diferenciado as fases que a Humanidade tem percorrido tendo em atenção a evolução técnica, alterações sociais e económicas, apresentando-se seguidamente uma breve resenha (cf. figura seguinte).

20.000 aC	3.200 a.C.	476 d.C.	1492 d.C.	1789 d.C.	1950 d.C.
Pré História	Idade Antiga	Idade Média	Idade Moderna	Idade contemporânea	
Comuni- tarismo	Esclavagismo	Feudalismo		Capitalismo	
Era litotécnica	Era antropotécnica	Era Eotécnica	Era paleotécnica	Era neotécnica	
Fase nómada	Fase rural		Fase urbana		
	Primeira vaga		Segunda vaga	Terceira vaga	
	Revolução Agrícola	Revolução Comercial	Revolução industrial	Revolução científica e técnica	

Fonte: elaboração própria

Figura 1 – Fases da existência da Humanidade

Fonte: adaptado de Childe (1971); Lopez (1980); Mumford (1997) e Toffler & Toffler (1984)

Ao longo dessas fases ocorreram fatos marcantes, que são mencionados nos parágrafos que se seguem.

### **Pré-história (20.000 a.C. / 3.200 a.C.).**

Abrange a era litotécnica, a fase nómada e a parte da fase rural, e que se caracteriza essencialmente por o Homem obter de uma forma direta, para sua subsistência, o que a natureza lhe oferecia espontaneamente, deslocando-se pelo território em busca do *habitat* com condições propícias à satisfação das suas necessidades. A produtividade era então reduzida, e a troca quase inexistente. No final desta fase em algumas áreas geográficas a densidade populacional oscilava entre 5 a 15 habitantes por quilómetro quadrado. Para obter a sua subsistência e para se defender, o Homem socorre-se da pedra lascada, primeiro, e polida posteriormente (daí a designação de era litotécnica), da madeira, dos ossos, e mais tarde dos metais. Descobre o fogo, começa a manufaturar as suas primeiras peças de vestuário, e fixa-se à terra passando ao nomadismo ao sedentarismo, tornando-se agricultor e pastor (desencadeando assim a revolução agrícola, iniciando a fase rural, impulsionando a 1ª vaga).

Idade Antiga (desde a invenção da escrita até ao 476 da nossa era).

A Humanidade sai da fase rural, entra na fase urbana e passa à era antropotécnica (devido ao aumento da produção, em grande parte resultante do trabalho braçal humano,

alargam-se as trocas e aparece o dinheiro, surgindo a economia mercantil, a propriedade privada e o início da separação dos seres humanos em classes sociais. Com a expansão do comércio começam a surgir povoações quer no litoral quer na foz e ao longo dos rios (entrando-se assim na fase urbana), e a administração e organização políticas expandem-se e aperfeiçoam-se.

### **Idade Média (desde 476 até 1492)**

Que compreende a continuação da fase urbana a ponta final da era antropotécnica e o início e desenvolvimento da era eotécnica, remontando à altura em que o império romano do Ocidente sofre a invasão de vários povos que pressionados por um lado pelos mongóis, e por outro atraídos pelo luxo em que viviam os mais abastados, tornam a cidade de Roma vulnerável que cai em poder dos Visigodos no ano 476 da nossa era. Intensifica-se o aproveitamento dos ventos (era eotécnica) na navegação e nos moinhos, aperfeiçoa-se a roda, o sistema de iluminação, a bússola, a pólvora e o papel, sendo de referir a invenção da imprensa.

### **Idade Moderna (desde 1492 até 1789)**

Caracteriza-se pela expansão da fase urbana, e pelo apogeu da era eotécnica, tendo como antecedentes vários circunstancialismos que se verificavam no Continente Europeu. Devido a condicionalismos geográficos, económicos e políticos têm início as grandes viagens marítimas, o que proporciona a descoberta e colonização de vastas áreas do globo, nomeadamente por parte de portugueses e espanhóis.

Em consequência verifica-se uma Revolução Comercial associada ao ascenso do capitalismo burguês, à perda de importância da agricultura, à emigração e à subjugação das populações indígenas, que foram submetidas de um modo geral à escravatura e ao subdesenvolvimento. É então que segundo Alvin Toffler (1984), ganha balanço a Segunda Vaga. Nesta altura verifica-se ainda o progresso de várias ciências (tais como a geologia, a zoologia, a mineralogia, a medicina, a farmacopeia, a náutica, a etnologia). A teologia clássica é abalada, e cresce a confiança na Razão, aparecem novos métodos e instrumentos científicos, que lançam as bases de uma noção fundamental da Era Moderna: o progresso.

Este valor encontra-se então associado à descoberta de inventos técnicos tais como o telescópio, o termómetro, o barómetro, o microscópio, a teoria da atracção e gravitação universais, a circulação do sangue, aos avanços do cálculo diferencial.

### **Idade Contemporânea (desde 1789 até aos nossos dias)**

Marcada pelo crescimento da fase urbana, pelo surgimento e intensificação da era neotécnica (após se terem esgotado as virtualidades da era paleotécnica = técnica antiga, que entretanto tinha decorrido), a Idade Contemporânea teve início em 1789, ano em que estala a Revolução Francesa, com repercussões imediatas ou posteriores em muitos países. No século XVIII consolida-se a apologia da razão, e assiste-se à procura do saber e ao esforço para valorizar o espírito, libertando-o de todas as sujeições (daí a designação de Século das Luzes). Vivia-se na expectativa de uma época de felicidade e de progresso que se materializou no avanço da ciência e da técnica. É assim que têm lugar importantes inventos tais como: a máquina a vapor, o gás

de iluminação e a eletricidade. O capitalismo industrial e concorrencial substitui o capitalismo comercial e surgem e são divulgadas as grandes ideologias sociais: liberalismo, socialismo, comunismo, catolicismo social. No século XIX verifica-se especialmente na Europa grandes avanços na ciência e na técnica, e algumas conquistas no campo social. Tem lugar o desenvolvimento dos transportes, com o progresso verificado nos meios ferroviários, marítimos, rodoviários e o avanço de experiências nos meios aéreos. Surgem os inventos elétricos e a sua aplicação industrial, e aperfeiçoa-se a cinema e a fotografia (a Humanidade havia entrado desde então num novo ciclo das suas realizações: a era neotécnica = técnica moderna). Também na biologia se verificam grandes avanços, por exemplo a formulação da teoria da evolução, a definição das leis da hereditariedade. São também descobertas a vacina contra a varíola e a vacina contra a raiva, o bacilo da tuberculose, e os Raios X.

As condições técnicas entretanto criadas, aliadas a condições materiais propícias, tinham possibilitado à Inglaterra transformar-se no primeiro país industrial da Europa, o que originou o aparecimento de um poderoso capitalismo industrial, o despovoamento dos campos e o conseqüente crescimento das cidades industriais com a afluência de uma mão-de-obra barata e abundante, onde sobressaíam as mulheres e as crianças, constituindo um proletariado cujas condições de vida eram praticamente insustentáveis. O capitalismo financeiro substitui o capitalismo industrial, e inicia-se o processo de concentração das empresas em monopólios. A utilização da energia atômica e o aperfeiçoamento da automação, abrem uma nova etapa (que marca o início do fim da segunda vaga: a Revolução Científica e Técnica), fase a partir da qual ocorrem progressos e mudanças relevantes (tecnológicas, sociais, ambientais, institucionais e económicas) num ritmo veloz, e que acentuaram muitas das tendências que serão apontadas no próximo ponto.

### **Tendências que vão marcar as próximas décadas, e tendências menos divulgadas**

Ao mundo atual, cujos traços e antecedentes foram referidos anteriormente, encontram-se subjacentes tendências pesadas (que articuladas com outras variáveis) moldarão o futuro, cujas configurações desconhecemos. São vários autores que se têm debruçado sobre esta matéria, embora nem todos coincidam, devido ao ângulo de observação em que se situam. Há porém uma certa regularidade nas propostas desses autores, de entre os quais há a salientar os seguintes: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2015), Macroplan (2006), NIC (2012), Roland Berger Strategy Consultants (2013).

1. Aumento na difusão de tecnologia e aceleração das inovações que mudarão expressivamente as vidas dos seres humanos.
2. Aumento na troca de conhecimentos, o que contribuirá para consolidação de uma Sociedade de Conhecimento Global.
3. Empenho no reforço da Responsabilidade Global Compartilhada, visando uma maior cooperação global, para responder a problemas transnacionais.

4. Difusão do poder, com a perda de importância relativa dos Estados Unidos da América do Norte e aumento do protagonismo de países emergentes, com destaque para a ascensão da China (Mundo Policêntrico).
5. Alteração dos Padrões Demográficos, o que inclui o crescimento e o envelhecimento da população, associados aos movimentos migratórios internacionais, podendo resultar que: a) o crescimento da economia tenda a declinar em países de população mais idosa, b) 60% da população mundial possa vir em 2030 a viver em áreas urbanizadas, c) persista o número de jovens desempregados e com necessidade de treino profissional.
6. Aumento da procura de alimentos / água / energia, associado: i) ao crescimento populacional o que poderá causar situações de “Stress” como consequência sobre os produtos agrícolas, ii) o crescimento das emissões de CO2 e o subsequente efeito das mudanças climáticas sobre diferentes comunidades, bem como às suas perversas consequências, e iii) às limitações físicas do crescimento.
7. Empoderamento dos indivíduos, ilustrado no alargamento da exigência por parte das pessoas para que sejam satisfeitos os seus direitos, e pela maior participação dos cidadãos nos centros de decisão que lhes respeitam.

Estas tendências expressam-se em desafios com que a Humanidade se defronta e que preenchem as agendas dos decisores políticos, económicos, sendo objeto de debate e de manifestação de intenções em vários *fora* internacionais, continuando umas a arrastar-se e outras a agravar-se (o que justifica a pertinência de estudos sobre a expressão que podem assumir no futuro).

É de realçar porém que nestes levantamentos não são contempladas (ou raramente são contempladas) tendências que representam a faceta mais obscura da Humanidade, tais como as formas e modalidades do crime organizado e outras atividades ilícitas, as quais podem caber no denominado quarto setor que movimenta elevadas verbas<sup>2</sup>.

### **Desafios que se colocam à Humanidade**

Tendo, portanto, o autor a intenção de reforçar a importância de uma atitude proactiva, insere aqui a questão dos desafios com que se defronta a Humanidade, porque colocam a exigência de respostas para os resolver, minimizar ou potenciar, o que implica atuar sobre as respetivas causas de forma a circunscrever (quando de sentido negativo) ou reforçar (quando de sentido positivo) as respetivas consequências ou efeitos.

Num primeiro momento são expostos os desafios que enfrentam os decisores, nomeadamente políticos e empresariais.

---

<sup>2</sup> Estima-se que o mercado do crime organizado movimente mais de ¼ (um quarto) do dinheiro em circulação no mundo. No caso do tráfico de droga, que segundo o PNUCID (Programa das Nações Unidas para o Controlo Internacional da Droga), representa 50 por cento da atividade mundial do crime organizado, poderá atingir um valor estimado em 400 mil milhões de dólares (Fonte: Além Mar - <http://www.alem-mar.org/cgi-bin/quickregister/scripts/redirect.cgi?redirect=EEFlkZyVpAvXaCNeDD>)

<b>Desconhecido - Desconhecido</b>	Acidentes naturais Riscos geopolíticos Epidemias Ataques terroristas Riscos ambientais Volatilidade dos preços da energia em geral (e do petróleo) Diferendos e desajustes laborais Flutuações cambiais Contrafação de produtos Mudanças nos mercados Desempenho de fornecedores	<b>Incontrolável</b>
<b>Conhecido – Desconhecido</b>	Fiabilidade da prospectiva Resolução de problemas	<b>Controlável</b>

Figura 2 - Desafios enfrentados pelos decisores Fonte: Simchi-Levi (2013)

Num segundo momento é apresentada uma listagem que recupera alguns dos desafios já referidos, acrescentando outros que pela sua relevância requerem uma abordagem e colocam mesmo a questão da governação a nível global.

Substituir a destruição do planeta pela sua recuperação
Extinguir a pobreza extrema
Controlar os desequilíbrios demográficos
Melhorar os estilos de vida, associados à recuperação do planeta
Prevenir os conflitos armados
Implementar leis apropriadas e acordos comerciais, que contribuam para que o comércio global beneficie todos.
Preservar a biosfera
Remover as condições e motivações subjacentes ao terrorismo
Ajudar os jovens em todos os lugares para compreender o significado do século 21
Criar defesas apropriadas contra doenças infecciosas.
Desenvolver as capacidades latentes que existem em todos nós
Garantir que a Singularidade –a cadeia de reação dos computadores inteligentes – atue no nosso interesse
Empreender as ações necessárias (quaisquer que sejam) com a finalidade de baixar para zero a probabilidade de extinção da humanidade
Compreender quais as mudanças transumanista que podem ser efetuadas sem consequências negativas para o Homo sapiens
Considerar como é que poderá ser no final do século 21, uma civilização verdadeiramente magnífica
Viver em paz com Gaia –o controle de sistema da terra– compreendendo e não excedendo suas restrições

Figura 3 - Dezasseis desafios do século XXI

Adaptado de Martin (2006)

Como é sabido os responsáveis por Estados nacionais e diversas organizações têm vindo a aprovar declarações onde se comprometem a tomar medidas para dar resposta aos desafios referidos. A Agenda 21 Global (saída das cimeiras da Terra), os Objetivos do Milénio (que terão continuidade nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), e o Acordo de Paris de 2015 sobre medidas de mitigação da mudança climática (que substitui o Protocolo de Quioto), são algumas dessas declarações, que não têm surtido os resultados desejados.

Os traços que caracterizam o mundo atual, os antecedentes, as tendências e os desafios, inscritos nas agendas nacionais e mundiais, terão continuidade num futuro para o qual muito poucos se preparam. No próximo ponto são apresentadas duas ferramentas que permitem fazer a ponte entre essas dimensões que foram aqui evocadas.

### **A Time Line e a Metáfora do Iceberg**

Iniciamos este ponto com uma referência à tríplice dimensão cronológica que abrange o passado, o presente e o futuro (*time line*), dimensões que resultam da interação entre: i) mega tendências oriundas do passado, ii) sinais fracos (ou problemas numa fase de desenvolvimento embrionário), iii) *wild cards* (que podem surpreender de forma positiva ou negativa), e iv) incertezas estruturais, que podem levar não só para um, mas para uma pluralidade de possíveis futuros.

PASSADO	PRESENTE	FUTURO		
De onde vimos? (Algo conhecido)	Onde estamos? (Pouco conhecido)	Para onde caminhamos provavelmente? Para onde queremos ir? (Desconhecido)		
Eras / Fases		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Estratégia dos atores Tendências de peso Elementos predeterminados Fatos portadores de futuro Incertezas críticas Surpresas inevitáveis <i>Wild Cards</i>				

Figura 4 – Time Line

Fonte: Elaboração própria

Procura-se com esta figura destacar instrumentos utilizados na atividade prospectiva (designados por sementes de futuro ou por condicionantes do futuro) que permitem pensar proativamente no presente, mas também compreender o passado à luz desses instrumentos, conhecimento que pode ser enriquecido com a aplicação de uma outra abordagem designada metáfora do *iceberg* apresentada na próxima figura.

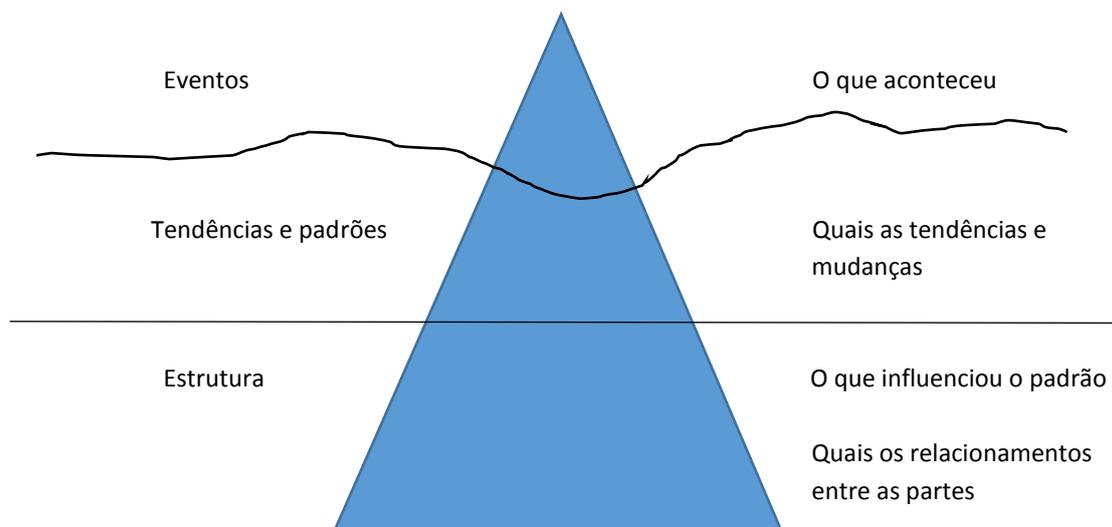


Figura 5 – Metáfora do iceberg

Fonte: Heijden (2004, p. 87).

Temos assim uma linha cronológica que inclui um passado (dimensão sobre a qual temos alguma informação), o presente (dimensão durante a qual temos de tomar decisões, tendo por base os conhecimentos adquiridos sobre factos transatos), e o futuro (dimensão cuja evolução desconhecemos e que sempre tem constituído uma preocupação dos seres humanos).

Esta preocupação cuja abordagem é designada de prospectiva, consiste em delinear e testar visões possíveis, prováveis e desejáveis para que, hoje, sejam feitas escolhas que contribuirão, de forma mais significativa, na construção do futuro<sup>3</sup>, e que resulta em produtos sendo os cenários um dos mais conhecidos, constando no ponto seguinte alguns desses cenários globais suscetíveis de acontecer no horizonte 2020 ou no horizonte 2030.

### **Cenários ilustrativos dos prováveis efeitos de tendências e desafios que se colocam à Humanidade**

As tendências que influenciam o mundo em mutação (os desafios associados) e outras sementes de futuro, geram realidades cujos contornos e conteúdos prováveis podem ser pensados com alguma antecedência, como medida para sustentar decisões que devem ser tomadas previamente, pelo que a título ilustrativo são apresentados alguns cenários que permitem refletir sobre o que nos poderá reservar o futuro nos próximos quinze anos.

<sup>3</sup> Cujá utilidade segundo Alvarenga & Carvalho (2007: 7) se traduz nas seguintes asserções: i) potencia a comunicação e a coordenação entre atores e *stakeholders*, ii) a focalização no longo prazo, iii) a construção de uma visão partilhada que facilita a focalização dos atores, gerindo incertezas, potenciando exercícios mais inclusivos e fortalecendo redes e interfaces (capital social), iv) a contribuição para a definição de prioridades (num contexto de significativas restrições ao nível dos recursos e de crescente concorrência internacional) e v) a criação de compromissos (de participação e de implementação).

Designação	Descrição
Globalismo Reajustado (Rebased Globalism)	Em 2030, o mundo está empenhado em realizar os benefícios da interligação global mas tornou-se muito mais complexo e multipolar. O poder advém do controle dos recursos, bem como a posse do capital, com os países ricos em recursos, seguindo suas próprias regras. A sociedade civil ganhou poder, daí resultando que em várias leis locais as organizações globais tenham sido questionadas.
Segurança de Recursos (Resource Security)	Em 2030, a era da globalização será uma memória distante com as nações a priorizar interesses egoístas, as quais acumularão recursos internos, constituirão cartéis com base em alianças regionais e ideológicas e blocos de recursos, e envolver-se-ão em jogadas neo-colonialistas e estratégias de substituição de importações.
Aliança Verde do Comércio (Green Trade Alliance)	Em 2030, o mundo estará dividido, e os países serão definidos economicamente por pertencerem ou não à Aliança Verde do Comércio (AVC), formada em 2016 para promover a "sustentabilidade ambiental sem comprometer a competitividade." Os países AVC, incluindo alguns industrializados, ricos em recursos e os países em desenvolvimento, viveram um período de acelerar a inovação e mudanças de estilo de vida. Enquanto houver um forte alinhamento entre países AVC, países não-AVC operam de forma independente.

Figura 6 – Cenários globais enquadradores da atividade económica - I

Fonte: World Economic Forum's World Scenarios Series - Mining & Metals Scenarios to 2030

Estes cenários foram traçados para apoio à atividade económica ligada à indústria extrativa e transformadora respeitante a minérios e metais. Mas outras atividades também procedem à realização do mesmo tipo de exercícios para anteciparem condicionalismos ou oportunidades, e ajustarem o seu desempenho às situações desenhadas. É o caso da atividade marítima, para utilização da qual foram traçados os cenários que constam na próxima figura.

Status Quo	Continuação do crescimento global, aumento nas trocas comerciais sem que haja um único poder comercial dominante, e continuação da tendência para reconhecer o isolamento e o protecionismo como um desaire.
Contexto Global Comum	Crescimento económico, com integração de fronteiras, rápida expansão da globalização secundada por instituições reguladoras internacionais fortes e a resolução dos conflitos de forma transparente.
Nações Competitivas	Predominam as posições dogmáticas, a fragmentação regulamentar e o protecionismo, o revés na globalização e é apoiada a promoção do consumo e a produção local. Os blocos regionais formarão barreiras e optarão pelo comércio interno com seus membros.

Figura 7 – Cenários globais enquadradores da atividade económica – II

Fonte: Latinports (2014)

O teor deste exercício de cenarização apresenta alguma similitude com o que pode ser observado na figura que se segue, ficando assim reforçada uma leitura dos futuros prováveis que se nos podem deparar.

Cenário A Longo Ciclo de Prosperidade	Assenta no crescimento e na integração económica, articulados com a estabilidade do sistema financeiro respaldada numa firme regulação.
Cenário B Dinamismo Excludente	Referencia um crescimento económico médio, com predomínio das soluções de mercado, assolado porém por uma controlada instabilidade financeira e por um aumento da desigualdade entre as nações.
Cenário C Instabilidade e fragmentação	No qual se poderá verificar um longo ciclo de desagregação e fragmentação de interesses políticos e económicos, agravado por instabilidades várias e caracterizado por um baixo crescimento.

Figura 8 – Futuros alternativos mundiais

Fonte: Adaptado de Grisi e Britto (2003)

No entanto, visando proporcionar o acesso a uma panorâmica mais alargada, apresenta-se ainda o exercício de cenarização exposto em 2009, nos encontros de Davos, que resultou de oito *workshops* em que participaram 250 executivos, reguladores, políticos e académicos.

	Transferência geo-económica lenta	Transferência geo-económica rápida
Coordenação financeira harmoniosa	Centrismo ocidental em mutação	Um novo multilateralismo
Descoordenação financeira	Proteccionismo fragmentado	Regionalismo financeiro

Figura 9 – Cenários para a evolução do sistema financeiro até 2025 (Identificação)

Fonte: Jorge (2013)

Os quatro cenários têm por base as duas seguintes variáveis determinantes (“*key drivers*”), que neste caso podem ser designadas por incertezas críticas: i) o ritmo das transferências de poder económico, principalmente para a Ásia, e ii) o grau de coordenação das políticas financeiras internacionais, sendo o respetivo significado o que consta no próximo quadro.

Um novo eurocentrismo	Ventila a hipótese de transferências lentas de poder para o Oriente e uma coordenação harmoniosa dos responsáveis pelas políticas financeiras. Seria o mais confortável para as empresas ocidentais.
Um novo multilateralismo	Considera a possibilidade de transferências rápidas de poder, acompanhadas de uma coordenação harmoniosa das políticas financeiras. Embora exigente para as empresas, seria controlável.
Regionalismo financeiro	Aponta para a fragmentação em três grandes blocos, com domínio crescente do bloco asiático sobre o bloco americano e o bloco europeu.
Proteccionismo fragmentado	Adverso nos próximos anos para o Ocidente / União Europeia, o que se poderá traduzir no despontar do nacionalismo económico, no baixo crescimento, e no colapso da zona euro.

Figura 10 – Cenários para a evolução do sistema financeiro até 2025 (Descrição)

Fonte: Adaptado de Jorge (2013)

Chegados aqui, convém lembrar que a finalidade dos cenários não consiste apenas na elaboração de descrições e alternativas plausíveis para o futuro, mas também em ajudar os dirigentes a tomar melhores e mais flexíveis decisões estratégicas, ou seja, na prática, os cenários são ferramentas de trabalho a que se recorre para dotar organizações e governos, com um referencial para exame de alternativas e tomada de decisões, visando alcançar objetivos estratégicos.

Ainda que possam reportar-se a diferentes âmbitos e horizontes temporais, os cenários são utilizados geralmente para a formulação de opções de longo prazo, de modo a contribuir para a formação de uma visão compartilhada de atividades e objetivos a serem obtidos por uma organização, tendo em devida consideração constrangimentos conjunturais e restrições de uma visão de curto prazo. Daí a pertinência de esta ter sido uma matéria afluída no presente texto, ficando todavia em aberto uma mais aprofundada incursão sobre as potencialidades deste instrumento na exploração do leque de horizontes suscitados pela análise de tendências que identificamos no enquadramento, definido nas pesquisas que realizámos.

### **Reflexões finais e Conclusões**

Desde há cerca de vinte mil anos que por força da atividade antrópica o mundo tem conhecido um processo de mudança que se tem acelerado crescentemente a partir do século XV, e mais significativamente a partir dos finais século XVIII. Porém após o final da Segunda Guerra mundial a Humanidade tem sido testemunha de mudanças algumas impensáveis mesmo por quem as viveu, deixando em aberto interrogações sobre como será mundo de amanhã.

Esta dinâmica coloca a alguns atores com especiais responsabilidades, a necessidade de pensarem e contribuírem para preparar o futuro.

Justifica-se assim a pertinência da reflexão sobre o mundo em que vivemos actualmente, sobre as tendências que moldarão o mundo com que nos podemos deparar, e cujas possíveis e prováveis configurações têm de ser tidas em consideração de acordo com o significado e o papel que a prospectiva pode assumir.

Embora seja indiscutível que existem muitos aspetos positivos, também persistem ou agravam-se muitos aspetos negativos, e que fazem parte da agenda de vários responsáveis, nomeadamente aos mais elevados níveis de decisão.

Sendo muito difícil mudar a postura reativa (e por vezes pré ativa) para uma postura proativa, então tal constrangimento requer da prospectiva um esforço acrescido no sentido de colocar os decisores e o público em geral perante a exigência de se tomar as medidas que as possíveis e prováveis consequências de amanhã impõem.

Somos hoje confrontados com problemas sociais, ambientais, económicos, e institucionais que em alguns casos poderiam ter sido atalhados caso tivessem sido convenientemente antecipados e atempadamente combatidos, o que teria originado por exemplo que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) não exigissem hoje a mobilização dos esforços requeridos para colmatar ou evitar situações inaceitáveis.

Para que se possa proporcionar às gerações vindouras um mundo mais equilibrado, constitui assim atualmente uma responsabilidade acrescida a importância de conhecer o mais aprofundadamente possível este contexto em que vivemos (o mundo do Pós Fordismo e da Especialização flexível, da Globalização 3.0., do Capitalismo 4.0., e segundo alguns autores a caminho do pós neoliberalismo, respeitante a um tempo histórico qualificado de Moderna Tardia, Moderna Reflexiva, Modernidade Líquida, Sociedade de Risco, Era do Vazio), e a importância de se monitorizar as sementes de futuro, o qual irá resultar da interação entre: i) Mega tendências oriundas do passado, que influenciam o presente e vão moldar o futuro, ii) Sinais fracos ou problemas em fase de desenvolvimento embrionário; iii) *Wild cards* que podem surpreender-nos de forma positiva ou negativa, e iv) Incertezas (estruturais) que podem levar-nos não só para um, mas para uma pluralidade de possíveis futuros, que resumidamente mencionados podem assumir em 2020 segundo Grisi e Britto (2003) e Latinports (2014),

uma das seguintes facetas: a) Dinamismo Excludente / Status Quo, b) Instabilidade e Fragmentação / Nações Competitivas, ou, c) um Longo Ciclo de Prosperidade / Contexto Global Comum, aos quais se encontram subjacentes entre outras, as seguintes tendências: I. Transformações demográficas e sociais, II. Mudança na balança do poder económico global, III. Urbanização rápida, IV. Mudanças climáticas, V. Escassez de recursos, e VI. Avanços tecnológicos.

Estas tendências são indissociáveis dos desafios identificados anteriormente, e de entre os quais se pode salientar os seguintes: i) Implementar leis apropriadas e acordos comerciais, que contribuam para que o comércio global beneficie todos os seres humanos, ii) Extinguir a pobreza extrema, iii) Controlar os desequilíbrios demográficos, iv) Melhorar os estilos de vida, associados à recuperação do planeta, v) Prevenir os conflitos armados, vi) Remover as condições e motivações subjacentes ao terrorismo, vii) Criar defesas apropriadas contra doenças infecciosas, viii) Garantir que a Singularidade –a cadeia de reação dos computadores inteligentes– atue no nosso interesse, e ix) Compreender quais as mudanças transumanistas que podem ser efetuadas sem consequências negativas para o *Homo sapiens*.

Mas neste mundo em mutação, as tendências que o influenciam não se limitam às que foram evocadas neste texto, geralmente expressas na quase totalidade dos trabalhos sobre o futuro, os quais raramente se debruçam de uma forma significativa sobre outras tendências e desafios que assolam muitos dos seres humanos mais frágeis, ficando assim relativamente ocultas, atividades ilícitas de incidência endémica (mais localizada) ou epidémica (mais generalizada) como as que se inserem na órbita do crime organizado (tráfico de armamento, tráfico e exploração de seres humanos, narcotráfico, corrupção).

Esta é uma temática de interesse para posterior aprofundamento, tal como o reforço do conhecimento sobre as tendências e os desafios já referidos, no que se prende com as respetivas magnitudes, causas e consequências (e com as respostas que exigem), não só ao nível mundial como também da União Europeia e de Portugal, num momento que levanta muitas interrogações e inquietações.

## Referências bibliográficas

- Alvarenga, A. & Soeiro de Carvalho, P. (2007). *A Escola Francesa de Prospectiva no Contexto dos Futures Studies – Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Beck, U. (1999). *World risk society*, Cambridge: Polity Press.
- Boddy, M. (1990) “Reestruturação Industrial, Pós-Fordismo e Novos Espaços Industriais”. In: *Reestruturação Urbana — Tendências e Desafios* (Orgs.). Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ.
- Childe, V. G. (1971). *A evolução cultural do homem* (2ª edição). Rio de Janeiro: Zahar Editores
- Debord, G. (1997). *A Sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Friedman, T. L. (2005). *O Mundo é plano – Uma Breve História do Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora Objetiva.
- Giddens, A. (1991). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- Grisi, C. C. H. & Britto, R. C. (2003). Técnica de Cenários e o Método Delphi: uma Aplicação para o ambiente brasileiro. VI SEMEAD - Seminários em Administração FEA-USP, 25 e 26 de março, São Paulo.
- Heijden, K. Van Der. (2004). *Cenários: a arte da conversação estratégica*. Porto Alegre: Bookman.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: ipea.
- Jorge, L. M. (2013). *O crepúsculo da imprensa (3)*. Declínio e Queda. Recuperado em 12 março, 2015, de <https://declinioqueda.wordpress.com/2013/05/>
- Kaletsky, A. (2011). *Capitalismo 4.0*, Lisboa, Aletheia Editores.
- Latinports. (2014). *A Indústria Marítima Continua Trancada*. Bogotá: Associação Latino-Americana de Portos e Terminais. Recuperado em 29 fevereiro, 2015, de <http://latinports.org/pt-br/industria-maritima-continua-trancada/>
- Lipovetsky, G. (2005). *A Era do Vazio*. Barueri: Manole.
- Lopez, R. S. (1980). *A revolução comercial da Idade Média: 950-1350*. Lisboa: Presença
- Macroplan. (2006). *Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025: condicionantes de futuro*. Espírito Santo: Macroplan.
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2007). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Martin, J. (2006). *The Meaning of the 21st Century*. s.l., s.e.

Mase, C. (2011). Using VUCA ∞ VUCA Prime. Blog: Leadership. Recuperado em 02 maio, 2015, de <http://managementhelp.org/blogs/leadership/2011/02/23/using-vuca-%E2%88%9E-vuca-prime/>

Mocellim, A. (2008). A questão da identidade em Giddens e em Bauman. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, vol. 5 n.1 (1), agosto-dezembro. Recuperado em 22 março, 2015, de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2008v5n1p1>

Mumford, L. (1934). *Técnica y Civilización*. Madrid: Alianza Editorial (1997)

Rodriguez, A. & Rodriguez, Y. (2015) "Metaphors for today's leadership: VUCA world, millennial and "Cloud Leaders"", *Journal of Management Development*, Vol. 34 Iss: 7, pp.854 – 866. Recuperado em 04 maio, 2015, de <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JMD-09-2013-0110>

Roland Berger Strategy Consultants. (2013). *How to survive in the VUCA world. Lessons in agility from today's meta-winners. The seven principles of the Light Footprint approach. Prepare your company for the future*. s.l.: Roland Berger. Recuperado em 25 março, 2015, de: [https://www.think-act.com/wp-content/uploads/2013/10/taC\\_LightFootprint\\_final.pdf](https://www.think-act.com/wp-content/uploads/2013/10/taC_LightFootprint_final.pdf)

Simchi-Levi, E. (2013). Supplier Risk Management - Where do you start?. *OPS Rules Blog*. OPS Rules Management Consultants. Recuperado em 15 abril, 2015, de <http://www.opsrules.com/supply-chain-optimization-blog/bid/254032/Supplier-Risk-Management-Where-do-you-start>

Toffler, A. & Toffler, H. (1984). *A terceira vaga*. Lisboa: Livros de Brasil

Toffler, A. (1994). *O Choque do Futuro*. São Paulo: Editora Record.

Vargas Llosa, M. (2012). *Civilização do espetáculo*. Lisboa: Quetzal Editores.

## Uma perspetiva sobre a prospetiva da Zona Euro.

José Manuel Caetano  
Departamento de Economia da Universidade de Évora  
[jcaetano@uevora.pt](mailto:jcaetano@uevora.pt)

António Bento Caleiro  
Departamento de Economia da Universidade de Évora  
[caleiro@uevora.pt](mailto:caleiro@uevora.pt)

### Resumo

A adoção de uma moeda comum por um conjunto de países da União Europeia envolvia, *a priori*, múltiplos custos e benefícios no plano social e económico. A crise das Dívidas Soberanas que atingiu a Europa a partir de 2009 revelou falhas e debilidades estruturais do figurino institucional do Euro, as quais terão contribuído para um conjunto de reações sistémicas negativas. A insuficiente coordenação das políticas orçamentais e fiscais, a que acresce a ausência de mecanismos centrais de supervisão e resolução bancária, permitiu a difusão dos efeitos da crise do setor financeiro ao resto da economia e entre os vários países da Zona Euro. Neste contexto, têm sido avançados diferentes cenários sobre o futuro desta Zona, a qual se encontra agora numa encruzilhada e perante desafios que exigem respostas adequadas no plano socioeconómico e político-institucional. O artigo apresenta e discute a viabilidade de alguns dos cenários com que a Zona Euro se confronta, tendo por base as tendências verificadas e os fundamentos que ancoram a estabilidade de uma união monetária.

**Palavras-Chave:** Análise Prospetiva, Cenários, Zona Euro, União Económica e Monetária.

*Se queres prever o futuro, estuda o passado.*

Confúcio

## **1. Introdução**

A adoção de uma moeda por um conjunto de países da União Europeia envolvia, desde logo, múltiplos custos e benefícios no plano social e económico, conforme diversos autores então alertaram. Porém, foi só com a designada crise das Dívidas Soberanas que atingiu a Europa a partir de 2009 que o figurino institucional do Euro manifestou as falhas e debilidades estruturais, as quais terão incitado reações sistémicas negativas.

Na realidade a insuficiente e imperfeita coordenação das políticas orçamentais e fiscais e a ausência de mecanismos centralizados de supervisão e resolução bancária, permitiu a propagação dos efeitos da crise das Dívidas Públicas ao setor financeiro e ao resto da economia e o seu alastramento a outros países da Zona Euro. Neste contexto, têm sido avançados diversos cenários sobre o futuro desta União Monetária, a qual se confronta com desafios que exigem respostas adequadas no plano socioeconómico e político-institucional, sob pena de ocorrer o seu eventual desmembramento ou a saída de alguns dos atuais membros.

Perante este contexto, o presente artigo apresenta e discute a viabilidade de alguns dos cenários com que a Zona Euro se confronta atualmente, tendo por base as tendências económicas e institucionais verificadas desde a criação do Euro, à luz da racionalidade e dos fundamentos que devem sustentar uma União Monetária viável e eficaz.

Assim, o trabalho que aqui se apresenta tem a seguinte estrutura: em primeiro lugar, apresenta, de forma simples, o método dos cenários em análise prospetiva, o qual é alvo de aplicação neste artigo, tendo por objetivo perceber como se poderá apresentar e preparar o futuro da Zona Euro, cujos principais cenários de evolução são analisados na secção 2; de seguida revisitamos os fundamentos teóricos que ancoram a otimalidade de uma União Monetária e comparamo-los com as soluções institucionais equacionadas no figurino de governo da Zona Euro; prosseguimos, na secção 4, com a análise crítica dos eventos subsequentes à crise das Dívidas Soberanas e aos seus impactos sobre a estabilidade da Zona; finalizamos com uma reflexão, em torno dos possíveis cenários, sobre os aspetos críticos para o futuro da União Monetária Europeia.

## **2. Os cenários de evolução para a Zona Euro**

A cenarização, enquanto metodologia de análise prospetiva, constitui a base deste trabalho, o qual pretende abordar a questão do futuro da Zona Euro, à luz das suas tendências num passado recente, podendo estas ser alvo de diferentes extrapolações para o futuro, de acordo com os cenários que se revelem como sendo possíveis de verificação. Assim, cremos ser relevante, ainda que de forma necessariamente breve, apresentar as características básicas da cenarização, as quais a tornam adequada, enquanto metodologia, no género de questões em análise (Santos, 2011).

Desde há muito que o método dos cenários se associa, em geral, à análise prospetiva e, em particular, quando, esta se integra numa atividade de planeamento, dito, estratégico (DPP, 1997). Obviamente, planejar implica a tomada de decisões em momentos posteriores, sendo aquelas de natureza estratégica quando acomodam as possíveis evoluções futuras, as quais são, inevitavelmente,

incertas. A incerteza constitui, assim, um elemento crucial em planeamento estratégico (Johansen, 1977).

Na verdade, de acordo com o grau e natureza da incerteza, poder-se-ão distinguir as, ditas, *previsões*, sejam elas de conteúdo determinístico ou aleatório, das *prospetivas*, sejam elas associadas a incertezas quantitativas ou qualitativas (DPP, 1997; Saragoça, 2013). Assim, no âmbito das previsões é usual o recurso a modelos, enquanto modelos de simulação (do futuro), enquanto os cenários deverão ser o principal instrumento de simulação, no âmbito das prospetivas. Constituindo-se a incerteza, em grau e/ou natureza variáveis, como a principal fonte justificadora da construção de cenários, há que reconhecer a existência de uma estrutura (de elementos de base relativamente (a um sistema) estáveis), numa lógica, dita de icebergue (Heijden, 1997).<sup>1</sup>

Conforme reconhecido em DPP (1997: 7) a coexistência de incertezas qualitativas e quantitativas pode ter origem em processos (complexos) de mutação, transformação ou, mesmo, desmoronamento estrutural, tais que se torna muito difícil, *à partida*, conhecer o grau de plausibilidade dos cenários ou alternativas de evolução futura, como parece, por enquanto, ser o caso do assunto em análise.

Quanto ao passado, é interessante analisar a questão do ponto de vista das áreas em causa numa união monetária. Estas diversas vertentes apontam para as diferentes Uniões que a União Europeia poderia/deveria ser: bancária, económica, fiscal e política.

Em termos históricos, é conhecida a evolução pela qual passou a atual União Europeia, desde que, em 1957, se constituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE).<sup>2</sup> De acordo com Dorrucchi et al. (2015) podem distinguir-se essencialmente dois períodos: (a) a “Era do Mercado Comum”, a qual terá decorrido entre 1958 e 1993; (b) a “Era da União”, a qual tem vindo a decorrer até ao presente momento. Esta, na sequência da grave crise económica de 2008/09, resultou em alterações na União Económica e Monetária, particularmente evidentes a partir de 2010.

De facto, o aparente otimismo de que a União Monetária, em geral, e a criação de uma moeda única, em particular, tal como se previa no Tratado de Maastricht, seria “a cereja em cima do bolo” de União Europeia, demonstrou ser incapaz de resolver os problemas que aquela grave crise económica veio evidenciar, até porque os pressupostos que estiveram na base da criação daquela zona monetária deixaram de se verificar, nomeadamente um elevado grau de sincronização dos ciclos económicos e um bom desempenho das contas públicas. Assim, aquela que seria a solução adequada e o corolário lógico do processo de integração europeia, enquanto sinónimo de uma União económica, fiscal, financeira e, em última circunstância, política, foi e continua a ser posto em causa pelo distinto desempenho dos vários Estados-membros (da Zona Euro).

Em parte, aquela diversidade pode associar-se à falta de coordenação das políticas económicas nacionais, em particular as de natureza orçamental. Este facto, é bastante evidente nos diversos cenários que diferentes autores têm proposto. Por exemplo, de acordo com Rodrigues (2012), são quatro os possíveis cenários de evolução para a União Europeia: (a) o cenário “tentativa e erro”: hierarquia europeia e diferenciação; (b) o cenário de rutura: a fragmentação e desintegração da

---

<sup>1</sup> Note-se que a estrutura, enquanto relativa a um sistema, não é rígida ou imutável (Gonod, 1996).

<sup>2</sup> Antes desta Comunidade, tinha sido formada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1952.

Europa; (c) o cenário de núcleo da Europa: a união orçamental de um pequeno grupo de países; (d) o cenário completo: a união orçamental em toda a União Europeia.

Uma forma mais estimulante de considerar possíveis cenários de evolução e que reflete a relevância das variáveis (e incertezas) que determinam a consistência de um processo de integração monetária tem que ver com as dinâmicas relativas aos graus de convergência *versus* divergência económica e ao aprofundamento *versus* esvaziamento da dimensão política da União, a qual parece exigir a criação de uma União Orçamental e de maior coordenação no plano fiscal como veremos posteriormente.

Deste modo, as quatro possibilidades de combinação de trajetórias de natureza económica e dimensão política associam-se, de acordo com a figura 1, a quatro antevisões do que poderá ser o futuro da Zona Euro, no que, em particular nos que diz respeito aos possíveis impactos da saída de algum/uns país(es) periféricos/centrais.<sup>3</sup>

**Figura 1: Cenários de evolução quanto à saída de países da Zona Euro**

<p style="text-align: center;"><b>Cenário 1:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Grécia abandona, Contágio reduzido</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto negativo limitado sobre o crescimento da UE, impacto grave na Grécia, o impacto negativo moderado na periferia</li> <li>• União Monetária permanece intacta fundamentalmente</li> <li>• Ação política do BCE adicional, juntamente com o apoio do FMI em alguns casos</li> <li>• Mesmo crescimento da tendência de longo prazo do que antes: 1,25% real, 3% nominal.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Cenário 2:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Grécia abandona, Contágio forte, Resposta política forte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• impacto de curto prazo negativo sobre o crescimento da UE, grave impacto sobre a Grécia, forte contágio para o resto do periferia e nos países centrais mais frágeis.</li> <li>• Medidas do BCE convencionais e não convencionais para estabilizar o sistema. Avanço em direcção à união bancária</li> <li>• Crescimento de longo prazo maior do que antes: 1,75% real, 3,5% nominal.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Cenário 3:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>País(es) maior(es) periférico(s) abandona(m)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Itália e/ou Espanha abandonam o euro, quer por conta própria ou como parte de um grupo maior de países periféricos.</li> <li>• Mesmo uma resposta política forte não impede prejuízos substanciais</li> <li>• Recessão profunda na UE, grave impacto sobre todos os países (centro e periferia).</li> <li>• Crescimento da tendência de longo prazo menor do que antes: 0,5% real, 2,75% nominal.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Cenário 4:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>País(es) maior(es) nuclear(es) abandona(m)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um país ou grupo de países nucleares abandona e o Sul mantém o euro como moeda legal.</li> <li>• Depressão na UE, estagnação a longo prazo, deflação no núcleo e inflação na periferia.</li> <li>• Pressões no sistema financeiro</li> <li>• Imperioso controle de capitais no núcleo</li> </ul>

Fonte: Morgan Stanley (2012: 5) [adaptado]

Neste quadro, a cenarização, enquanto abordagem metodológica, deve utilizar-se na antevisão do futuro da Zona Euro na medida em que existe uma combinação da incerteza quanto ao processo de natureza económica, em termos de uma possível convergência ou, pelo contrário, divergência, por sua vez combinada com a incerteza quanto à evolução do processo de natureza política, em termos de um possível aprofundamento ou, em sentido oposto, um esvaziamento e fragmentação da união política. A figura 2 resume as características que são as possibilidades incertas quanto ao futuro da Europa.

<sup>3</sup> De facto, estas quatro possibilidades estão, de alguma forma relacionadas, com os quatro cenários atrás apresentados. Os países periféricos são entendidos como aqueles que têm tido maior dificuldade no acesso a financiamento externo, alguns dos quais tiveram que recorrer a ajuda internacional (Grécia, Portugal, Irlanda), enquanto os países centrais têm como núcleo principal a Alemanha, Áustria, Finlândia e Holanda.

Figura 2: O futuro da Europa



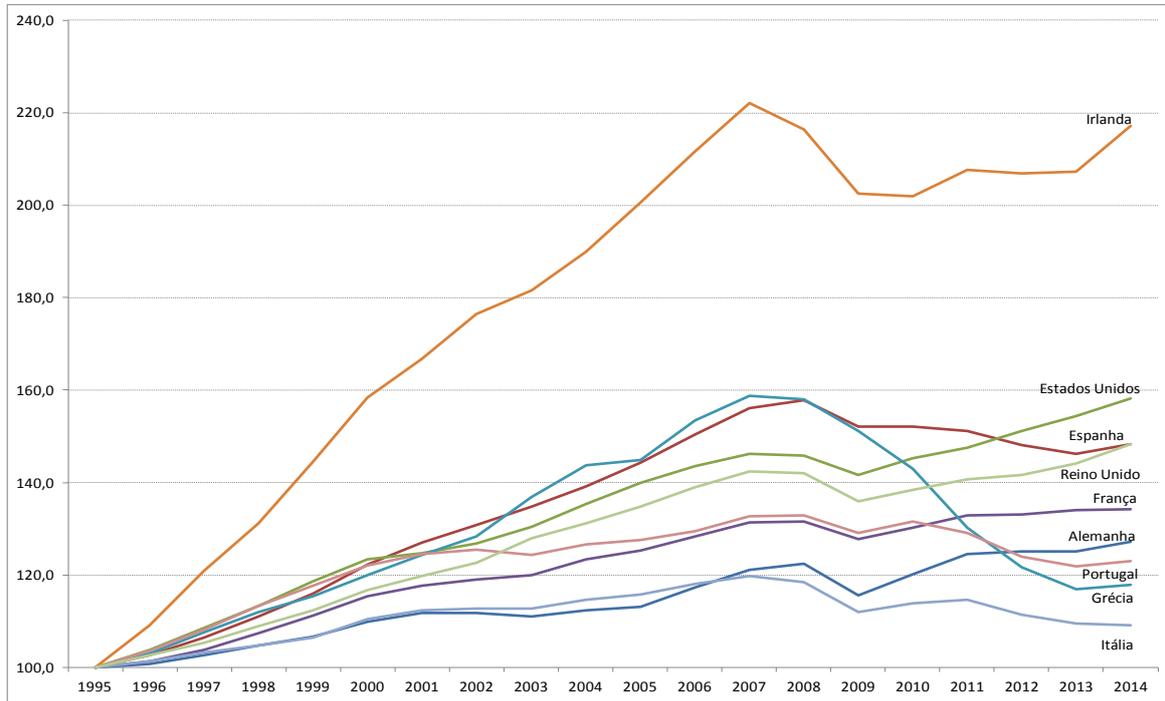
Fonte: Morgan Stanley (2012: 2) [adaptado]

No que diz respeito à convergência/divergência económica, é reconhecida a importância que a sincronização dos ciclos económicos dos países da Zona Euro desempenha no sucesso de uma política monetária única. Conforme a figura 3 mostra para alguns países relevantes na nossa análise, os ciclos económicos apresentam um grau de dessincronização considerável, sendo particularmente evidente as diferenças ocorridas no período pós-crise de 2008/09.<sup>4</sup>

Os diversos ritmos de crescimento económico colocam ainda dificuldades acrescidas na gestão da política monetária – admitindo que a inflação contínua a não se revelar como uma preocupação relevante – a qual, obviamente, se revela crucial para o futuro da Zona Euro, em particular, e de toda a União Europeia, em geral. Deste ponto de vista, os cenários (a) e (b) poder-se-ão associar a uma suficiente dessincronização para tal.

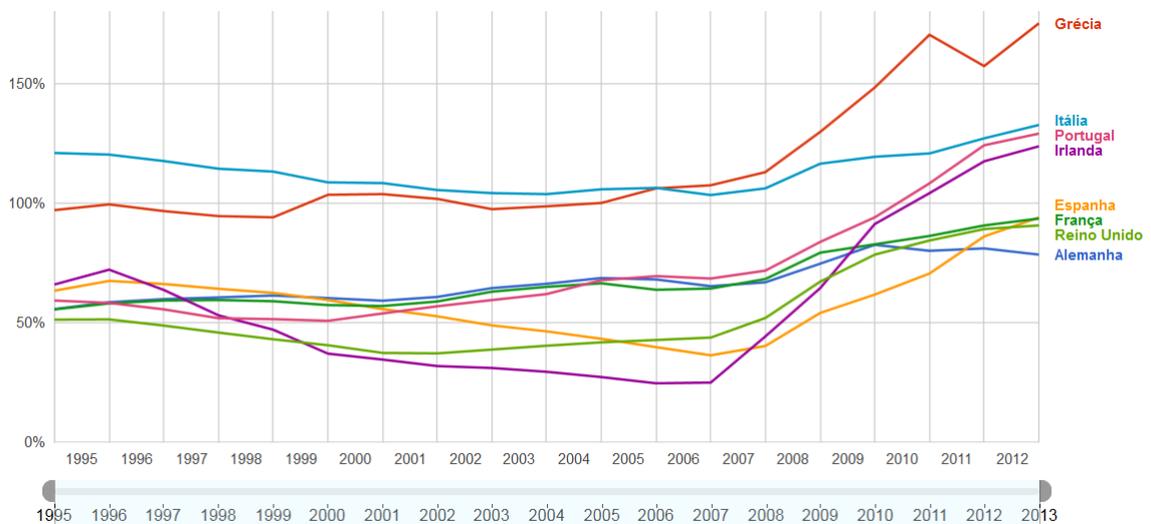
<sup>4</sup> A figura considera a evolução do PIB a preços constantes, considerando 1995 = 100.

**Figura 3: A sincronização dos ciclos económicos**



Como é sabido – e a própria figura 3 acaba por o revelar – o crescimento económico é condicionado pelo desempenho das Contas Públicas. É, deste ponto de vista, que as questões ligadas à União Orçamental podem tornar-se relevantes para a verificação dos cenários (c) ou (d). Também deste ponto de vista, a evolução do peso da dívida pública (de alguns países relevantes para a nossa análise) revela-se fundamental. A figura 4 mostra, claramente, a existência de níveis bastante díspares no que diz respeito a este indicador, o qual, como sabemos, é decisivo no desempenho económico futuro, até pelas medidas de consolidação/recessão económica que pode exigir.

**Figura 4: A dívida pública em percentagem do PIB**



Dados de Eurostat Última atualização: 24/08/2014

Conforme se torna evidente, sendo certo que a níveis distintos, a Dívida Pública tem vindo a assumir-se como um problema para a generalidade dos países, o que levanta cada vez mais dúvidas sobre o cenário natural, i.e. sobre a situação que previsivelmente irá acontecer, acaso não se reduzam, em termos estruturais, aqueles valores. Assim, para alguns, a União Orçamental parece ser o caminho, sendo certo que, para outros, será tarde demais para tal, tendo em conta a situação a que se chegou. Vejamos seguidamente com maior detalhe os requisitos cruciais para que uma União Monetária possa funcionar de forma eficaz e, posteriormente, revistaremos a forma como a Zona Euro tem lidado com a crise das Dívidas Soberanas, a qual tem exposto a vulnerabilidade da sua arquitetura. Cremos que esta digressão propiciará elementos que permitam aferir da plausibilidade dos vários cenários em discussão e, bem assim, do que deverá ser feito para edificar uma Zona Euro credível.

### **3. Revisitando o debate entre o racional de uma Zona Monetária Ótima e as soluções Europeias**

A contestação e a polémica na integração monetária na Europa no pós-guerra têm estado sempre presentes no processo de integração europeia. Desde os projetos pioneiros da década de 70, iniciados com o projeto Werner para criar uma União Económica e Monetária na Europa, continuando com os diversos arranjos cambiais de resposta à crise económica mundial e à forte instabilidade cambial com as várias versões da Serpente Monetária e depois nos anos 80 e 90 com o mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu, houve sempre inflamado debate em torno da racionalidade e operacionalidade das configurações apresentadas.

A maior controvérsia e discussão ocorreu pós 1992, tendo por base o figurino definido no Tratado de Maastricht para estribar a criação da união monetária. De facto, as advertências e críticas lançadas sobre as falhas do modelo no que respeita à criação de uma moeda única enfatizavam a insuficiência do quadro institucional e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) funcionarem como estruturas de coordenação das políticas orçamentais dos países que usariam a moeda única.

De facto, este quadro redutor assentava na crença de que a eventual endogeneidade sistémica da integração monetária, até agora infundada, promoveria de forma algo espontânea a convergência e a sincronização dos ciclos económicos na Zona Euro, bastando os instrumentos nacionais para lidar com as especificidades próprias dos impactos económicos em cada país. Assim, sem surpresa, a maioria das políticas económicas permaneceu no quadro nacional, especialmente os mecanismos de supervisão dos sistemas financeiros e não foram dados passos no sentido de promover a sua efetiva coordenação.

De entre os quadros teóricos usados para argumentar contra as soluções propostas para a criação da moeda única na União Europeia, a teoria das Zonas Monetárias Ótimas (ZMO) de Mundell (1961) adquiriu notoriedade nos meios académicos e políticos. Aquela teoria elabora sobre os requisitos essenciais para que uma região alcance, em simultâneo, o equilíbrio económico interno e externo. Em consequência, coloca a questão de saber se, em caso de unificação de mercados fragmentados, é melhor um regime de câmbios fixos ou flutuantes. O autor e seus seguidores defendem que uma área monetária será ótima e disporá de condições para retirar benefícios de uma moeda comum, quando as políticas fiscal e monetária permitirem, no essencial, alcançar o pleno emprego, o equilíbrio nas contas externas e a estabilização dos preços.

Em situações de autonomia dos Estados no plano monetário e cambial, o ajustamento por estas vias contribui para a redução da taxa de câmbio real (TCR) até um nível consistente com o retorno ao equilíbrio externo. Porém, na impossibilidade de usar tais políticas nos países integrados na zona Euro, a recuperação da competitividade externa, através da desvalorização da TCR, recai inevitavelmente nas variáveis que provocam o ajustamento dos custos reais, o que torna o processo de desvalorização interna bastante penoso no plano social (Blanchard, 2007).

Ora, de forma abundante a teoria económica mostra que numa zona monetária, sempre que um dos membros seja sujeito a um choque económico específico, a capacidade do ajustamento dependerá do grau de mobilidade laboral, da flexibilidade dos mercados de bens, serviços e fatores e, ainda, do eventual efeito estabilizador da política orçamental. Uma zona monetária eficaz deve então permitir o rápido ajustamento dos países afetados pelos referidos choques e dispor de meios para evitar o risco de alastramento dos efeitos entre os seus membros. Assim, a existência de um dispositivo orçamental centralizado que permita estabilizar a economia e acomodar no plano social os custos de ajustamento torna-se indispensável.

No caso da Zona Euro a maioria das condições referidas não se verifica, o que pode pôr em causa a sua própria estabilidade e a dos seus membros. Acresce que se regista uma reduzida mobilidade do trabalho no seio da UE, sendo que alguns mercados laborais denotam rigidez no funcionamento, o que reduz a capacidade de ajustar em prazo curto. Deste modo, era evidente a necessidade de dispor de outras condições de apoio aos membros em dificuldade de ajustamento na Zona Euro, as quais não se vislumbravam e careciam de consenso e vontade política para as criar em prazo curto. Destas avultava a necessidade de alguma integração fiscal, a existência da maior mobilidade laboral para regular o mercado de emprego e uma superior sincronização dos ciclos económicos que permitisse respostas coordenadas dos países integrados (Caetano & Pereira, 1998), o que como vimos na anterior secção esteve longe de acontecer.

O Tratado de Maastricht, base institucional do projeto de moeda única na UE ao manter uma significativa autonomia das políticas fiscais nacionais, apesar do entendimento de que algum grau de coordenação deveria existir, não constituiu o quadro necessário para realizar de forma efetiva uma maior cooperação e sua centralização. Nem o PEC posteriormente aprovado e reformulado nas suas várias versões provou ser capaz de alicerçar de forma credível tal coordenação, mormente pela forma algo desastrosa como foram sendo avaliadas as situações de incumprimentos expressas pelo conjunto de normas coercivas que estabeleceu (Caetano & Sousa, 2012).

A própria Comissão Europeia (2008) no relatório “EMU@10” em procedia ao balanço da primeira década de vida do Euro, embora salientasse que o projeto tivesse contribuído de forma pragmática e efetiva para a estabilidade económica dos seus membros e para consolidar finanças públicas sólidas, lançava já na altura alertas sobre os exigentes desafios com que o Euro se confrontava no futuro e que poderiam por em causa sua existência e os progressos até aí conseguidos.

Nestes termos, foi enfatizada a necessidade premente de desenvolver estruturas mais sólidas para a coordenação das suas políticas. Perante os movimentos de reconfiguração da ordem económica e financeira internacional, o relatório alertava ainda para a necessidade da Zona Euro dispor de capacidade para falar a uma só voz e de agir com firmeza no plano externo em representação dos interesses comuns. Ora, os eventos posteriores mostram de forma impressionante que esta convergência

de interesses jamais aconteceu com a tomada de medidas pró-ativas e com a firmeza e dimensão que as situações impunham.

#### **4. A crise das Dívidas Soberanas e as falhas estruturais da Zona Euro**

A recente crise das Dívidas Soberanas na Zona Euro (Angeloni et. al, 2012) e os eventos subsequentes têm patenteado de forma profusa que as referidas condições não existiam de facto na altura da criação da moeda única, tendo demonstrado também que desde 1999 não foram dados passos significativos para que viessem a ser obtidas. Foram esquecidas as advertências de vários autores que tinham alertado desde o início para o facto de a UEM europeia não dispor de bases sólidas (como por exemplo Bayoumi & Eichengreen, 1997).

Como referimos, a coordenação das políticas económicas no domínio monetário e orçamental numa UEM tem revelado bastante interesse no plano teórico, não obstante as soluções políticas definidas nem sempre terem reconhecido a efetiva relevância da questão. Na realidade, é agora amplamente reconhecido que o Euro alterou o contexto em que as políticas económicas nacionais passaram a ser exercidas, tendo correspondido à perda dos instrumentos monetário e cambial, sem que tivessem sido avaliados meios alternativos que pudessem suprir tal perda.

O agudizar da crise e as situações de instabilidade financeira ligadas à penalização que os mercados têm colocado sobre algumas economias da Zona Euro, tornou notada a ausência de liderança da governança desta e de um aparelho institucional que concedesse credibilidade a alguns dispositivos que foram desenvolvidos, em especial ao nível da coordenação das políticas orçamentais e da proteção dos contribuintes. De facto, conforme com a designada “trindade impossível” de Pisani-Ferry (2012), num mercado globalizado como o financeiro não é possível conciliar, em simultâneo, os seguintes aspetos: ausência de coresponsabilidade da Zona Euro sobre a Dívida Pública dos membros, manutenção da regra do financiamento não-monetário dos défices públicos e sistemas bancários nacionais sem supervisão central. Desta impossibilidade resultou o alastramento dos efeitos, o que concorreu para que a crise adquirisse posteriormente facetas não expetáveis, como a forte quebra dos índices de confiança dos agentes que ameaçou a integridade da zona Euro<sup>5</sup>.

Não obstante as contrariedades registadas durante a recente crise, os argumentos sobre este modelo de integração monetária que se foi desenvolvendo, têm permitido equacionar algumas soluções técnicas para garantir a viabilidade do Euro, embora raramente tenham existido condições políticas para realizar algumas soluções propostas. Porém, os eventos em redor da crise recolocaram na agenda de prioridades das instituições comunitárias a procura de soluções que garantam a continuidade da integração monetária, enquanto cada vez mais vozes se erguem a considerar que esta união monetária é inviável.

Em termos gerais, dois aspetos são apontados como tendo estado na base das repercussões da crise económica e financeira na Zona Euro, os quais manifestaram também a incapacidade de lidar com as consequências mais gravosas no contexto da UEM: por um lado, as diferenças/divergências

---

<sup>5</sup> Os sinais de intranquilidade e perda de confiança levaram à subida do chamado “risco de denominação”, o qual traduziu a perceção do risco de que no futuro a sobrevivência da zona Euro pudesse estar em causa.

económicas (políticas e sociais) entre países e, por outro, a forma desajustada como a governança do Euro tem funcionado desde a sua criação. Assim, cremos que reformas prementes terão que ser feitas, em vários domínios e horizontes temporais diferentes, a fim de corrigir aquelas situações.

Em primeiro, o grau de integração do sistema financeiro revelou-se insuficiente e não operou de forma adequada em termos de supervisão bancária e de dispositivos de resolução que atuassem de forma oportuna, o que levou à propagação dos efeitos de contágio das dívidas bancárias e soberanas. Em segundo, não existiu um mecanismo capaz de compensar os países pela ausência de taxa de câmbio e pela fraca integração dos mercados laborais para facilitar a mobilidade, levando à gradual divergência nos custos laborais no seio da Zona Euro com impactos na competitividade dos países. Finalmente, a incapacidade da Zona atuar no plano fiscal para assegurar a sustentabilidade dos seus membros e prover recursos suficientes para uma resolução rápida da crise bancária.

Já antes da criação do Euro, baseados nos ensinamentos proporcionados pela experiência do Sistema Monetário Europeu, tinha sido enfatizado que a existência de países com marcadas diferenças nos modelos económicos e sociais e preferências políticas no plano macroeconómico poderia comprometer a viabilidade da moeda única, caso na sua arquitetura aquelas divergências não fossem tidas em conta. A crise mostrou de forma eloquente que as divergências estruturais entre países do centro e da periferia da Zona Euro não tinham sido devidamente acauteladas.

Nos primeiros anos do Euro as diferenças iniciais nas taxas de juro na Zona e as facilidades de crédito despoletaram forte movimento de capitais privados dos países do centro com elevados excedentes para os países periféricos. Tal, levou à ocorrência de problemas de competitividade que não foram monitorizados de forma adequada e propiciaram uma acentuada divergência nas Balanças de Transações Correntes (BTC) e na posição líquida externa dos países da Zona, fixando situações de défice nos países periféricos e de excedente nos países do centro. O despoletar da crise financeira em 2008 provocou a abrupta interrupção destes fluxos, mas não evitou que ficasse um rasto profundo de endividamento público e privado nas economias periféricas.

Perante tal situação, a União Monetária, ao invés de ter promovido a convergência entre os seus membros, tinha contribuído para acentuar as divergências e, mais grave, não dispunha de instrumentos robustos para lidar com a situação. Como reconhecem Sapir & Wolf (2015) a reduzida atenção dada ao avolumar dos desequilíbrios das finanças públicas dos membros e a falta de dispositivos comuns de supervisão e de resolução bancária da Zona Euro revelaram a incipiência da integração do sistema financeiro e minaram a sua credibilidade.

Adicionalmente, a falta de focalização na sustentabilidade das finanças públicas levou à deficiente aplicação das regras fiscais definidas no PEC com implicações na subida do risco de incumprimento do crédito em alguns países e, ainda, ao contágio a outros países que não tinham problemas estruturais de sustentabilidade da Dívida Pública, como os casos da Espanha e da Irlanda, mas que foram arrastados pelo sentimento de instabilidade.

Em suma, ocorreram falhas sistémicas nos mecanismos de governação da Zona Euro que não era suposto verificarem-se numa União Monetária eficaz, sendo que os mais notórios foram devidos à inexistência de meios para evitar o acumular de divergências na competitividade e, ainda, à ausência de coordenação da política fiscal, aspetos relevantes devido à escassa mobilidade laboral na Zona e ao funcionamento descentralizado das políticas fiscais.

## 5. Considerações Finais: As respostas institucionais à crise podem por em causa a Zona Euro?

Da observação do desenrolar dos acontecimentos ocorrido no contexto da crise das Dívidas Soberanas cremos ser relevante salientar que as respostas institucionais revelaram-se muitas vezes tímidas, tardias e erráticas face aos problemas que então despontavam. Todavia, reconhece-se que alguma aprendizagem foi sendo produzida e algumas iniciativas podem ser consideradas como gérmen para futuras reformas estruturais para construir uma União Monetária mais sólida e eficaz.

Nesta ótica, realçamos que o Conselho Europeu de junho de 2012 constituiu um marco importante, pois sinalizou a intenção da UE criar um supervisor único para os bancos da zona Euro, como primeiro passo na criação de uma união bancária europeia. Admitia-se então que o papel desta instituição seria crucial para a estabilidade financeira e para a sustentabilidade das finanças públicas dos países do Euro, tornando a fiscalização mais credível e imparcial e promovendo um gradual regresso dos sistemas bancários à normalidade.

Foi apresentado depois em dezembro de 2012 pelos presidentes das quatro instituições comunitárias o relatório “Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária” que teve o mérito de equacionar um conjunto de iniciativas tendentes a assegurar a estabilidade e a integridade da UEM, apelando a um vigoroso impulso político e a um laborioso trabalho legislativo para o implementar. Este documento constituiu, em nossa opinião, uma profunda autocrítica em relação às falhas registadas na arquitetura da UEM, as quais não permitiram assegurar um bom desempenho económico aos seus membros e a estabilidade económica e financeira na Zona Euro.

Naturalmente que o avolumar dos efeitos da crise reavivou os debates sobre a viabilidade da moeda única, forçando as autoridades a reagir e tomar iniciativas para conter o alastramento da instabilidade<sup>6</sup>. Assim, o referido roteiro apontava para o estabelecimento de um percurso faseado em que, numa primeira fase, a prioridade seria quebrar a ligação Bancos/Estados como garantia da sustentabilidade orçamental dos membros da Zona (Sousa & Caetano, 2013). Seguiram-se ações orientadas para um reforço da integração financeira e para a promoção de reformas estruturais nos Estados, sendo considerada a concessão de apoio financeiro da UE a alguns países com carácter temporário. Finalmente, num horizonte temporal mais vasto, foi proposto um mecanismo central de absorção dos efeitos de choques económicos específicos para melhorar a resiliência da Zona.

O acordo do Conselho Europeu para uma gradual consolidação desta nova arquitetura institucional constitui o reconhecimento tácito de que para o bom funcionamento da União Monetária deverão ser estabelecidas bases mais sólidas, no sentido de reforçar as vertentes da união bancária, da união orçamental e da união económica. Em paralelo, deverão ser criados mecanismos para apoiar o reforço da legitimidade e da responsabilização democrática no processo de tomada de decisão.

Foi sobre este projeto que o Conselho Europeu assumiu alguns compromissos e tomou decisões relevantes que poderão criar condições para uma resolução mais rápida da situação de crise económica e financeira e relançar a construção europeia em bases mais firmes. Notamos com especial

---

<sup>6</sup> Realçamos as meritórias intervenções do Banco Central Europeus que em alguns domínios de intervenção terá roçado mesmo os limites das suas competências definidas no seu quadro legislativo e regulamentar, mas que eventualmente terá salvo o Euro da sua desagregação nas alturas de maior tensão e instabilidade.

relevo as referências expressas para que os próximos passos promovam uma solidariedade reforçada entre os membros integrantes da Zona, sem a qual dificilmente haverá coesão política que permita avançar no processo de integração.

Provavelmente a criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) com jurisdição sobre a maioria das instituições bancárias da UE tenha sido das decisões mais relevantes e, quiçá uma das mais promissoras, tomadas pelo Conselho. Posteriormente, o foco tem estado centrado na criação de um dispositivo comum de resolução com poderes para atuar sobre qualquer banco no seio da Zona. Este tipo de apoio deverá ancorar-se em transferências do setor financeiro, suportadas pelos seus clientes, pelo que a médio prazo a sua neutralidade em termos orçamentais deverá ser assegurada.

Constituíram um progresso significativo os passos para a criação de uma união bancária na Zona, sinalizando com o seu pleno funcionamento uma forma de evitar futuras crises financeiras e as inevitáveis interações com a sustentabilidade das dívidas soberanas, restabelecendo a normalidade nos canais do crédito ao setor privado. Todavia, continua por resolver a questão central da estabilização do financiamento público, pelo que será crucial que se equacione a viabilidade técnica e política dos diferentes cenários que sobre este aspeto se colocam.

Uma primeira solução poderá envolver a criação de um orçamento de cariz federal e com dimensão e capacidade de intervenção claramente superior à que o Orçamento comunitário tem assumido. Este poderia exercer uma função estabilizadora, em virtude de os fluxos de despesa e receita serem bastante sensíveis à conjuntura económica. Vários autores têm sustentado de forma profusa esta solução (Marzinotto, 2012), porém não se perspetiva que estejam já criadas condições políticas para este tipo de soluções no seio da UE e que em prazo curto viabilizem tentativas neste sentido.

Uma outra alternativa pode passar pela criação de um mecanismo de estabilização com efeitos macroeconómicos similares aos de um orçamento comum. Assim, em função da posição de cada país no ciclo económico, ocorreriam transferências orçamentais entre Estados, sob coordenação central. No desenho de um dispositivo neste formato será prudente para uma melhor aceitação pública evitar a cristalização dos efeitos que coloque países em posições permanentes de contribuintes ou de beneficiários do mecanismo.

Finalmente, uma terceira possibilidade pode ser a restauração da capacidade de financiamento dos países menos solventes, designadamente pela mutualização da emissão da Dívida Pública. Naturalmente terão que ser definidas regras que garantam que a cada Estado seja atribuída uma quota nos empréstimos em função de variáveis económicas. A vantagem deste instrumento é que os países com maiores dificuldades financeiras disporiam de juros mais baixos e mais tempo para promover reformas estruturais para repor a sua competitividade, sem sujeitar a economia a efeitos recessivos da austeridade. O eventual efeito negativo seria o aumento dos custos de financiamento dos países solventes, que têm recusado uma solução deste tipo, em particular a Alemanha.

A plausibilidade de cada uma das hipóteses atrás expostas depende da forma como as instituições europeias se adaptarem, ou mesmo se (re)construírem de forma a que os novos desafios sejam superados. Neste caso, as questões fiscais voltam a ganhar relevância – a qual tinha, aparentemente, sido menosprezada quando se apostou na vertente monetária (moeda única, Banco Central Europeu, inflação) – exigindo uma aposta forte na governação nestas matérias que permita

um maior grau de integração fiscal e naturalmente um reforço do processo de convergência económica entre os países (Andrle et al., 2015).

### Referências bibliográficas

Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Brooks, P.K., Schwartz, G., & Weber, Anke (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. *IMF Staff Discussion Note, 15/09*, May. Transferido de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf> em 28 de setembro de 2015.

Angeloni, C.; Merler, S. & Wolff, G. (2012). Policy Lessons from the Eurozone Crisis. *The International Spectator, 47*(4), December, 17-34.

Bayoumi, T. & Eichengreen, B. (1997). Ever closer to heaven? An optimum-currency-area index for European countries. *European Economic Review, 41*, 761-772.

Blanchard, O.J. (2007). Adjustment with the Euro: The Difficult Case of Portugal. *Portuguese Economic Journal, 6*(1), 1-21.

Caetano, J. M. & Sousa, M.R. (2012). *A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspetivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo*. Debater a Europa, N. 6, janeiro/junho. Transferido de <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa> em 28 de setembro de 2015.

Caetano, J. M. & Rico, N.M. (2014). *A dimensão social da União Económica e Monetária Europeia: Das suas razões aos instrumentos de concretização*. Debater a Europa, N. 11 julho/dezembro. Transferido de <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa> 28 de setembro de 2015.

Comissão Europeia (2008). EMU@10 Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, *European Economy, 2*. Transferido de [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu10/emu10report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/emu10report_en.pdf) em 21 de fevereiro de 2013.

Departamento de Prospectiva e Planeamento (1997). *Prospectiva e Cenários - Uma Breve Introdução Metodológica*. Série Prospectiva - Métodos e Aplicações, 1, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Dorrucci, E., Ioannou, D., Mongelli, F.P., & Terzi, A. (2015). The four unions “PIE” on the Monetary Union “CHERRY”: a new index of European Institutional Integration. *European Central Bank Occasional Discussion Papers, 160*, February. Transferido de <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop160.en.pdf> em 28 de setembro de 2015.

Gonod, P. (1996). Dynamique des Systèmes et Méthodes Prospectives. *Travaux et Recherches de Prospective, 2*, Mars.

Hacker, B.; Rodrigues, M.J.; Dirksen, U., Veit, W. (2013). *Cenários futuros para a zona do euro: 15 perspetivas sobre a crise*. S. 1-18, Berlim: Friedrich-Ebert-Stiftung. Transferido de <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10457.pdf> em 3 de maio de 2015.

Heijden, K. van der (1997). *Scenarios - the Art of Strategic Conversation*, John Wiley & Sons.

- Johansen, L. (1977). *Lectures on Macroeconomic Planning*, Parts 1 & 2, Amsterdam: North-Holland.
- Morgan Stanley (2012). *European Economics & Strategy. Headed for a Euro Divorce? Scenarios and Trade Ideas*. Transferido de [http://www.deruijter.net/wp-content/uploads/MTB82949\\_RI.pdf](http://www.deruijter.net/wp-content/uploads/MTB82949_RI.pdf) em 28 de setembro de 2015.
- Mundell, (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 51(4), Setembro, 657-665.
- Perestrelo, Margarida (2000). *Prospectiva: Planeamento Estratégico e Avaliação*. comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia. Transferido de [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462e0a77b4aca\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0a77b4aca_1.PDF) em 1 de setembro de 2015.
- Pisani-Ferry, J. (2012). The Euro Crisis and the New Impossible Trinity. *Bruegel Policy Contribution*, 1, January. Transferido de <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/750-the-euro-crisis-and-the-new-impossible-trinity/#.US3ybVfxONI> em 28 de setembro de 2015.
- Pisani-Ferry, J. & Wolff, G. (2012). The Fiscal Implications of a Banking Union. *Bruegel Policy Brief*, 2, September. Transferido de <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/748-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/> em 22 de fevereiro de 2013.
- Rodrigues, M.J. (2012). Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro?. Transferido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/09553.pdf> em 28 de setembro de 2015.
- Rompuy, Van (2013). *Rumo a uma Verdadeira União Económica e Monetária*. Relatório do Presidente do Conselho Europeu, Bruxelas, 26 de junho. Transferido de [URL:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/131292.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/131292.pdf) em 28 de setembro de 2015.
- Santos, M.O.G. (2011). *Texto de Apoio sobre o Método dos Cenários*, Évora: Universidade de Évora. Transferido de [http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Cenars\\_TextoApoio\\_25Jul2011.pdf](http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Cenars_TextoApoio_25Jul2011.pdf) em 1 de setembro de 2015.
- Sapir, A. & Wolff, G.B. (2015). Euro-Area Governance: What to reform and how to do it. *Bruegel Policy Brief*, 1, February. Transferido de [http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pb\\_2015\\_01\\_270215\\_01.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pb_2015_01_270215_01.pdf)
- Saragoça, José (2013). Breves Notas sobre Análise Prospectiva. In Silva, C.A., & Saragoça, J.M.L. (coords.) (2013). *Cooperação, Território e Rede de Atores: Olhares de Futuro - 2.º Curso Internacional de Verão da ECS*. Évora: Universidade de Évora, pp. 343-354 Transferido de [http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/10295/1/Breves%20Notas%20sobre%20Prospectiva%20\(J.%20Sarago%C3%A7a\).pdf](http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/10295/1/Breves%20Notas%20sobre%20Prospectiva%20(J.%20Sarago%C3%A7a).pdf) em 1 de setembro de 2015.
- Sousa, M.R. & Caetano, J.M. (2013). *Será a União Bancária uma solução para a crise do Euro?*. Debater a Europa, N.8, 87-110. Transferido de [http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/8499/1/mrs\\_jc.pdf](http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/8499/1/mrs_jc.pdf).

# Energy storage systems in the future German electricity system: A Literature review and expert interviews based foresight approach.

Manuel Baumann <sup>1,2</sup>, Antonio Moniz <sup>1,2</sup>, Marcel Weil <sup>2,3</sup>

<sup>1</sup> CICS.NOVA-FCT, Universidade NOVA de Lisboa (Portugal)

<sup>2</sup> ITAS, Institute for Technology Assessment and Systems Analysis <sup>4</sup>, Karlsruhe (Germany)

<sup>3</sup> HIU, Helmholtz-Institute for Electrochemical Energy Storage <sup>4</sup>, Ulm (Germany)

**Contact:** [Manuel.baumann@kit.edu](mailto:Manuel.baumann@kit.edu)

## Abstract

Germany has ambitious targets to produce 35 % of the needed electricity from Renewables (RES) mainly based on wind and solar power by 2020 and over 80 % by 2050 within the so called “Energiewende”. Energy storage is seen as a potential option to assure the safe RES system integration to achieve this goals. There is a high uncertainty and the resulting public discourse about the future demand of different storage technologies is driving further development of these technologies. A literature review of 9 studies and 10 expert interviews is carried out in line of a foresight exercise to tackle these uncertainties. The estimations of reviewed literature are based on models with a market perspective on energy storage demand. Most scenarios used in this models are built on top down logics, where processes at lower levels (technology, micro-economic sphere) are determined by dominant macro dynamics. Different storage technologies are only considered partially or in an aggregated way. The reviewed studies show that there is a high for potential storage on every time scale starting from the year 2030 to 2040. Analysed potentials vary depending on RES diffusion scenarios and excess rate assumptions which are estimated to be between 0 to 44 GW in 2050. Reviewed studies strongly integrate shared visions about system developments and formal analyses and provide important and valuable information about potential future implications regarding energy storage. But they only partially account, due to practical reasons, wider benefits, stakeholder opinions and continuous market and system changes. It is also not possible to account for discontinuities in the technological innovation process of energy storage within this quantitative approaches. Stakeholder interviews provide thus additional and helpful insights to the literature review. The stakeholders frame alternative potential future developments that could influence the market success and need for energy storage until 2050. Most important factors named where policy measures, new market models and decentralization of the energy system. As in literature there is a big uncertainty among experts about the importance of different storage technologies and if energy storage is in general the best option among other flexibility measures as grid reinforcement, flexible demand and flexible power plants. It remains thus impossible to provide suggestions regarding the development of single storage technologies.

**Keywords:** Electricity system; energy storage; technology assessment

**JEL codes:** O33, Q42, Q55

## Resumo

A Alemanha tem metas ambiciosas para produzir 35% da energia necessária a partir de energias renováveis baseado-se principalmente em energia eólica e solar até 2020 e mais de 80% em 2050 no âmbito do chamado "Energiewende". O armazenamento de energia é visto como uma opção potencial para garantir a integração segura do sistema de fontes de energias renováveis (FER) para alcançar estes objetivos. Há um alto grau de incerteza e o discurso público dela resultante sobre a procura futura, e sobre o tipo mais adequado de tecnologia de armazenamento, impulsionam o desenvolvimento destas tecnologias. Uma revisão da literatura de 9 estudos e 10 entrevistas com especialistas foram realizadas em linha com um exercício de prospectiva para resolver estas incertezas. As estimativas de estudos revistos são modelos baseados numa perspectiva de mercado sobre a procura de armazenamento de energia. A maior parte dos cenários baseados em modelos tem lógicas de construção de cima para baixo, onde os processos em níveis mais baixos (tecnologia, esfera micro-económico) são determinados pelas macro-dinâmicas dominantes. Diferentes tecnologias são consideradas apenas parcialmente ou de forma agregada. Os estudos revistos mostraram que há um alto potencial de armazenamento em cada escala de tempo a partir do ano de 2030 a 2040. Os potenciais analisados variam em função da difusão de FER e de taxas de excesso de premissas entre 0 e 44 GW. Os estudos integram visões partilhadas sobre a evolução do sistema e análises formais e fornecem informações importantes e valiosas sobre possíveis implicações futuras. Mas, elas representam apenas parcialmente, devido a razões práticas e benefícios mais amplos, as opiniões das partes interessadas e mudanças contínuas. Representam também as descontinuidades no processo de inovação tecnológica do armazenamento de energia. As entrevistas com os interessados, forneceram informações adicionais e úteis à revisão da literatura. As partes interessadas nesta questão enquadraram desenvolvimentos futuros potenciais alternativos que poderiam influenciar o sucesso de mercado e a necessidade de armazenamento de energia até 2050. Os fatores mais importantes nomeado foram as medidas de política, os novos modelos de mercado e a descentralização do sistema de energia. Como na literatura há uma grande incerteza entre os especialistas sobre a melhor tecnologia de armazenamento e sobre se o armazenamento de energia é, em geral, a melhor opção entre outras medidas como reforço da rede, a procura flexível e centrais flexíveis de produção. É, no entanto, impossível fornecer sugestões sobre o desenvolvimento de tecnologias de armazenamento individuais.

**Palavras-chave:** Sistema de eletricidade; armazenamento de energia; avaliação de energia

## 1 Introduction

Scarcity of fuels, changes in environmental policy and in society increased the global interest in generating electric energy from renewable energy sources (RES) for a sustainable energy supply in the future [1]. This is also the case for Germany which has ambitious targets to produce 35 % of the needed electricity from RES by 2020 and over 80 % by 2050 within the so called “Energiewende” (energy transition) [2]. The main problem of RES as solar and wind energy, which represent a main pillar of this transition, is that they cannot supply a constant power output with a low correlation to energy demand. This can lead to temporary capacity problems in case of high RES generation. The result is in an increased demand of backup technologies as energy storage, demand side response and other technologies to assure electricity system safety and to mitigate RES fluctuations [3]. Especially energy storage is a balancing option that is highly discussed in the public. Electric Energy Storage is a process for converting electrical energy into a form that can be stored and later be converted back to electrical energy when needed [4]. It represents an enabling technology which improves the remaining electricity system, consistent of RES, grid infrastructure, residential power generation, power plants and regulation. Vice versa it is dependent on other energy system developments (markets development, RES-share, policies etc.) as well dynamics and does not represent a separately identifiable dominant system [5]. The future demand on energy storage technologies is thus characterized by a high magnitude of uncertainties. This has motivated the creation of numerous renewable energy source and storage penetration scenarios as [6], [7], [8], [9]. This makes it difficult to draw a robust picture of the demand scenarios for this technology within the German Energiewende until 2050.

The aim of this work is to systematically analyse which developments and options for action are available for energy storage nowadays and to determine to what future outcomes this developments can lead. This is realized by the use and combination of different foresight methods, namely a literature review and semi-structured interviews.

## 2 Methodology: Used Foresight methods

Foresight approaches are a discussion object among academic researchers, industrialists, consultants, policy-makers and other stakeholders. There are around 5.000 academic articles available in google scholar, while google registers over 90,000 hits for this topic. Foresight represents an explicit recognition that choices taken nowadays create the future and that there is little point in making deterministic predictions in spheres where social and political processes exercise major influences [10]. Coates [11] offers an early definition of foresight as follows:

*“..a process by which one comes to a fuller understanding of the forces shaping the long-term future which should be taken into account in policy formulation, planning and decision-making..”*

The discussions about foresight in academia are centered about processes, generations, challenges, classifications and various types of practices and methods. There is a large knowledgebase of frameworks, methods and experiences based on the use of a wide spread of examples [12] [13]. A

set of some typical methods used for foresight is given in table 1. It is important to mention here that foresight should not be seen as a purely set of methods. It is rather a process with the aim of better understanding of possible developments and the forces that shape them [10].

**Table 1: Overview of Foresight methods**

Qualitative	Quantitative	Semi-quantitative
Methods providing meaning to event and perceptions. Such interpretations tend to be based on subjectivity or creativity often difficult to corroborate (e.g. brainstorming, interviews)	Methods measuring variables and apply statistical analyses, using or generating (hopefully) reliable and valid data (e.g. economic indicators)	Methods which apply mathematical principles to quantify subjectivity, rational judgements and viewpoints of experts and commentators (i.e. weighting opinions)
1. Backcasting 2. Brainstorming 3. Citizens panels 4. Conferences/Workshops 5. Essays/Scenario writing 6. Expert panels 7. Interviews 8. Literature review 9. Morphological analysis 10. Scenarios/scenario WS 11. Surveys 12. Others (SWOT, etc.)	13. Benchmarking 14. Indicators 15. Bibliometrics 16. Modelling 17. Patent analysis 18. Trend extrapolation 19. Impact analysis	20. Cross-impact analysis 21. Delphi 22. Multi-criteria analysis 23. Polling 24. Quantitative scenarios 25. Roadmapping 26. Stakeholder analysis

Table based on based on Popper [12]

The methods within foresight are often selected by a multi-factor process which is dominated by intuition, insight, impulsiveness and sometimes irresponsibility and inexperience of practitioners and organizers. Additionally the choice of a method is also a question of domain, R&D Context, territorial scale, time horizon, sponsorship and target group [13]. For this work a literature review and interviews are seen as adequate methods to carry out a foresight analyses on energy storage technologies in frame of the German Energy turn over.

**3 Literature review about future energy scenarios and storage**

The literature review is based on re-known studies about energy storage in Germany conducted in frame of [14], [15]. In total 9 large studies have been reviewed and compared. Aim of the review was to draw a picture of future energy storage demand until 2050. Thus main variables, scenarios and model structures were briefly analyzed and summarized, to dilute the resulting demand on energy storage technologies in Germany and to identify the main influence parameters that steer their development.

The named sources range from 2010 to 2015 and are available for the public. The studies are in all cases renowned sources from private and research institutions in Germany as e.g. the Fraunhofer institute or the German Aerospace Center (DLR). A brief overview of the 9 studies is given in table 2.

**Table 2: Overview about reviewed literature in the field of energy storage within the German Energy turn-over**

Authors	Title	Year	Aim of the study
M. Sterner et. Al	<i>Energiespeicher - Bedarf, Technologien, Integration</i>	2014	Overview about energy storage technologies and related scenarios from literature
UBA / DLR	Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global	2011	Provides scenarios for renewable energy capacity development. illustrate the associated structural changes as well as demand for flexibility options
Agora Energiewende	Stromspeicher in der Energiewende - Untersuchung zum Bedarf an neuen Stromspeichern in Deutschland für den Erzeugungsausgleich, Systemdienstleistungen und im Verteilnetz <sup>21</sup>	2014	Provides overview of potential energy storage demand scenarios, problems and potentials as well as techno-economic properties of storage technologies
SRU	<i>Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung: Sondergutachten</i>	2011	Illustrates the structural changes for a 100 % RES based energy systems with related storage demand
F. Genoese	Modellgestützte Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse von Energiespeichern zur Integration erneuerbarer Energien in Deutschland	2013	Analyzes the techno-economic impacts of fluctuating electricity generation on the German power grid until 2030 and the resulting demand of energy storage technologies
W.-P. Schill et al	Stromspeicher: eine wichtige Option für die Energiewende	2015	Analyzes long term need for energy storage technologies and competition to other technologies
W.P. Schill	Integration von Wind- und Solarenergie: Flexibles Stromsystem verringert Überschüsse	2013	Analyzes potential surpluses of renewable energy generation in relation to demand and find options to use these
Auer and J. Keil	Moderne Stromspeicher Unverzichtbare Bausteine der Energiewende	2012	Analysis of impact of renewable energy generation on grid and resulting market potential for energy storage technologies
Pape et al.	Energieziel 2050: 100% Strom aus erneuerbaren Quellen	2010	Analyses measures to achieve a greenhouse gas emission reduction of 80 to 95 % in Germany in a economic viable way

Table based on [5], [7], [8], [9], [16], [17], [18], [19], [20]

All mentioned studies don't have the aim of predicting the future, they rather create a context in which potential development paths can be visualised and discussed [5]. Most importantly they allow it to identify to a certain degree potential consequences of different transitions paths of the energy system or energy storage respectively.

### 3.1 Energy Storage Technology overview

Energy storage technologies can generally be divided into; 1) mechanical: Pumped Hydro-Electric (PHS), Compressed Air Energy Systems (CAES), Flywheels; 2) electrical; Super Conducting Magnet Energy Storage; 3) thermal: heat storage in cavern or rocks, molten salt; 4) electro-chemical systems: battery systems and hydrogen [21] [22]. Storage technologies make it possible to increase system reliability and flexibility by decoupling demand and supply of electricity in a time dimension. It has to be mentioned that energy storage is seen as one potential balancing option among other

technical alternatives as combined cycle gas turbines (CCGT), grid reinforcement measures (new AC or DC transmission lines), demand side management, Power to X (e.g. to produce natural gas or hydrogen) or generation management of renewables within the German “Energiewende”. Table 3 gives a brief overview of the main characteristics of different storage technologies.

All storage technologies can be categorized in certain application fields in respect of their typical size and storage time which are namely: short term storage from milliseconds to hours, mid-term storage up to 8 hours and long –term storage including several days up to weeks [23]. These application possibilities have different cost and technologic tolerances, which highly affect the applicability of different storage options.

**Table 3: Overview of 25% quartiles, median and 75% quartiles of different balancing options**

Technology	Efficiency	Gravimetric energy density	Gravimetric power density	Cycles	Life time	Investment cost	Comment
	[%]	[Wh/kg]	[W/kg]	0^3	[a]	[€/kWh]	
All Vanadium redox flow	66-75-85	8.7-10-21	1-1.6-2.1	9-10-13.3	6.3-15-20	129-458-860	Cost is dependent on application
Li-Ion (various) <sup>1</sup>	81-91-98	84-115-145	253-640-1,300	0.73-2-8	7.5-15-20	453-745-1,227	Most common used battery type
Lead Acid <sup>2</sup>	63-76-90	23-33-37	3-27-53	0.3-1.6-1.8	10-18-20	179-230-320	Mostly used for ups
High temperature (various) <sup>3</sup>	75-86-90	120-148-158	113-160-196	2.8-3.6-5.9	10-14-17.5	172-295-440	NaS and NaNiCl, the latter is seen as safer and better
Ni-based <sup>4</sup>	60-81-85	58-57-46	140-186-477	0.8-1.6-2.5	7.1-12-13	290-1,200-2,300	NiCd and NiMH old generation batteries
Pumped hydro storage	65-75-85		0.5-1-1.5	10-16-50	30-40-60	46-500	Dependent on geology
CAES	54-70-88	3.8-5-6	-	6-12-20	20-35-40	3-40-300	Dependent on geology
CCGT	54-60-63	-	-	-	20-30-40	680-900 [€/kW]	Alternative to storage
SuperCaps	90-95-97.5	5.2-8.7-21.7	1.450-3,500-1,0000	21-50-100	10-15-20	570-1,463-6,800	Very expensive, only viable for short term applications

Table based on Stenzel et al. [24] and Baumann et al. [25]

### 3.2 Scenarios of Renewables and energy storage systems

Fluctuations of a high amount of RES including extreme ramps, excess energy and forecast errors can cause blackouts when there is no sufficient balancing option as energy storage available. This results in significant challenges for grid operators which have to compensate the variability of an increasing share of decentralized solar and (centralized) wind power to maintain grid stability in the future [3]. The future development of renewables is thus key to the future demand on energy storage technologies.

One of the most cited and used scenarios for RES penetration within the German Energiewende are based on the German Aerospace Center (Deutsches Luft- und Raumfahrtzentrum -

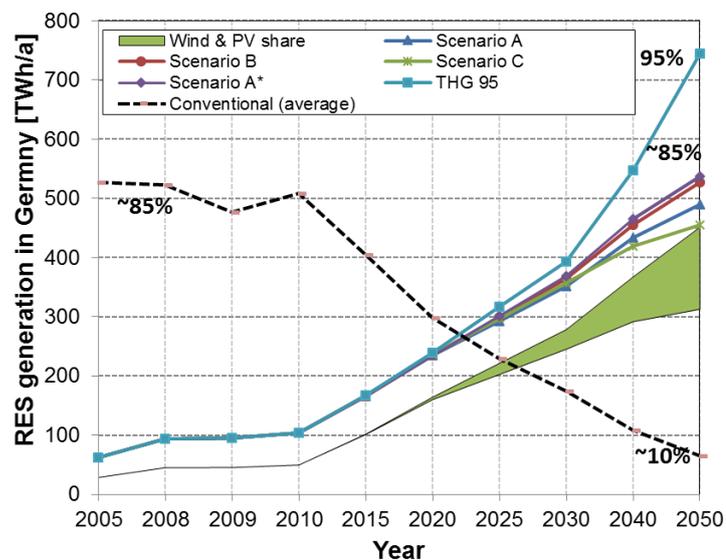
<sup>1</sup> Summary of LFP, NCA, NMC, LTO, LMC without peripheries (inverter, balance of plant etc.)

<sup>2</sup> Summary of VRLA and Flooded Lead acid batteries (inverter, balance of plant etc.)

<sup>3</sup> Summary on NaS and NaNiCl batteries (inverter, balance of plant etc.)

<sup>4</sup> Summary of NiCd and NiMH (inverter, balance of plant etc.)

DLR) [7]. The scenarios have been built in orientation to the goals of the German federal government and illustrate the associated structural changes of the energy system. An integral component of this scenarios are different development paths of the transport sector that can also strongly influence the energy system. An overview of all considered scenarios with a detailed insight to scenario B is given in figure 1. In total three main scenarios 2011 A<sup>5</sup>; B<sup>6</sup> and C<sup>7</sup> were taken into account. These main scenarios were supplemented by two additional scenarios 2011 A<sup>8</sup> and scenario 2011 THG95<sup>9</sup> [7].



**Figure 1: Potential RES generation for various scenarios until 2050**

Source: own figure; summary of database provided by DLR [7]

The main differences between main scenarios are variations in assumptions regarding the transport sector. Each scenario results in a share of RES at a gross consumption of around 85 % in 2050. Scenario 2011 THG95 represents the most ambitious variation in which almost the entire energy supply (95%) is based on RES and surpasses the base scenario A, B and C with about 28 %. Photovoltaics (PV) and On- and Offshore Wind power (Wind) contribute of 50% to 75 % to total RES generation [26] in all scenarios (bandwidth of min and max penetration scenarios is given in green in Figure 1). The share of low carbon technologies in the electricity mix is estimated to increase from around 45% nowadays and nearly 100% in 2050 [22]. In contrary, conventional generation capacities including coal, nuclear and gas power plants will be drastically reduced from around 85% down to 10 % in 2050.

<sup>5</sup> Base scenario with a middle path of RES growth, including 50% of hybrid passenger cars in 2050 and other forms of alternative transportation technologies. Hydrogen is considered as storage medium for RES – nuclear phase out is considered

<sup>6</sup> Same assumptions as A. It is considered that hydrogen is converted in synthetic methane that is also used in transport

<sup>7</sup> All passenger cars are based on electricity. Consumption patterns are identical to the other scenarios. Hydrogen is only required for long term storage

<sup>8</sup> Includes a reduction of total final energy consumption of 15% by 2050. Assumptions remain the same as in scenario 2011 A

<sup>9</sup> The scenario provides a preview of RES expansion and improvement in efficiency to reach the upper goals of 95% until 2050

### 3.3 The need for scenario building for energy storage demand

The need for storage is highly related to other developments in the energy system on a generation, grid, demand and market level. There is thus a high amount of large and complex energy system models available aiming to estimate the future demand for storage systems. These models mostly seek to achieve a macro-economic optimum of energy storage in relation to other balancing options, grid reinforcement measures and other factors by the use of mathematical optimization. Optimization goals in most of these assessments represent a minimization of overall system costs based on hourly time series [16], [8], [18]. These assessments often don't allow a differentiated view on different storage technology types. Instead generic technologies for power or energy applications are used due to practical reasons. Table 3 gives a brief overview of specific influence factors and system developments considered in such models that might reduce and stabilize or increase the need for energy storage technologies facing a high share of RES.

**Table 4: Summary of system development that influence the need for energy storage technologies**

Demand for storage	Generation level	Distribution / grid level	Demand side	Markets
<b>Increased</b> 	1) Development of RES 2) Remaining share of must run capacities 3) Forecast errors of RES 4) Share of inflexible power generation <sup>10</sup>	1) Delay of grid reinforcement 2) No extension of inter-European grid connection points	1) Inflexible demand 2) No demand side management 3) Increase of demand	1) Increasing electricity & fuel prices 2) Support schemes 3) High CO <sub>2</sub> costs 4) Capacity markets
<b>Stable or decreased</b> 	1) Use of flexible generation 2) Reduction of forecast errors 3) Reduction or retrofit of must run generation 4) Management of RES	1) Grid reinforcement 2) Increasing inter-European grid connections	1) Use of flexible consumers 2) Activation of demand side management in power markets 3) Decrease of demand	1) Low wholesale energy prices 2) Low consumer and electricity prices 3) Low CO <sub>2</sub> costs

Sources: Agora Energiewende [8], Genoese [16], Adamek et al. [18], Schill et al. [17], Gerhardt et al. [28], Schill [29]

There is in general a difference between market and system based need for storage. The latter refers to grid congestions caused by e.g. excess energy through RES. Such events occur when grid connection nodes cannot absorb electricity feed-in of generation units into the transmission grid level. Such situations arise when contracted energy cannot be physically delivered due to grid restrictions or in cases of grid errors or breakdown of large generation units. The need for energy storage from a market perspective arises in the case of negative wholesale market prices when supply surpasses the demand of electricity [23]. This situation can lead electricity wholesale markets to tumble and spot market prices may spike by falling below 0 €/MWh or in contrary over 100 €/MWh. Both forms of storage demand are dependent of the share of RES in the energy system and the estimated degree of generated excess electricity (non-usable share of electricity due to low demand). Storage technologies are seen as a possibility to store excess energy and feed it back into the grid in peak times. Thus a set of studies was compared as depicted in figure 2 to unveil potential RES excess impact scenarios for the German energy system until 2050.

<sup>10</sup> So called "must run" generation unit as Nuclear or lignite fired power plants or non-manageable RES units

Each mark represents a single scenario for a specific year. It can be observed in figure 2 that most scenarios draw a pretty common picture until the year 2035. Starting from this point results become more diversified due to a high amount of uncertainties and influence parameters in 2050 (variations of excess energy from 0 TWh up to 100 TWh and a median of 23 TWh). Genoese [16], DB research 2013 [19] and Fraunhofer ESP 2011 [30] tend to have relatively moderate and comparable impact scenarios whilst SRU 2011 [9], Ökoinstitut 2014 [31] and UBA 100% [32] are considered with higher RES impacts of up to 100 TWh per year <sup>11</sup>. Nevertheless, take-off of RES-excess energy production is considered to start at a share of 60% in most cases (see red line that indicates a 2<sup>nd</sup> degree polynomial regression of indicated median values). The assumptions about the amount excess energy through RES often serve as a base for simulations to identify the potential need for balancing options.

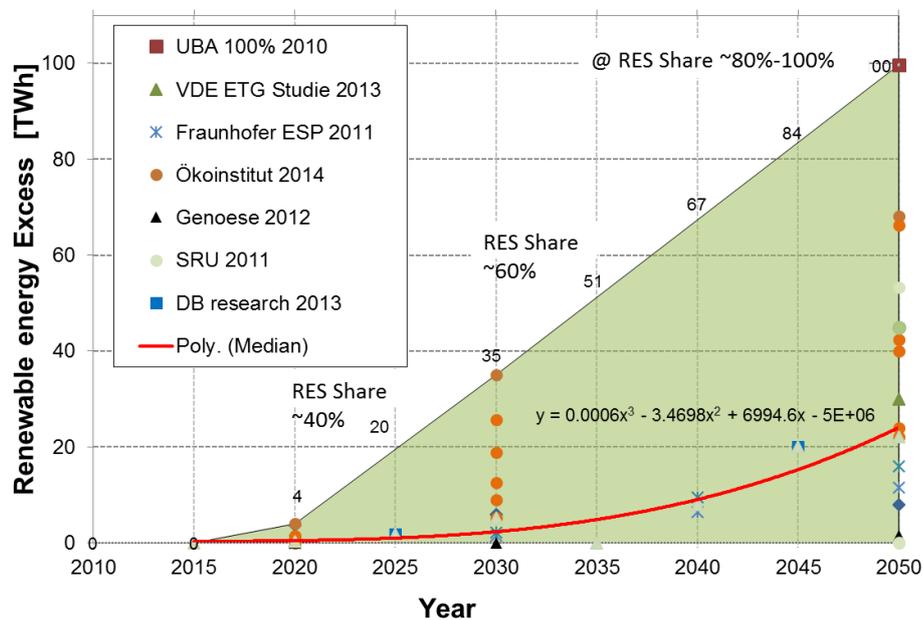


Figure 2: Various scenarios for the development of RES in Germany, Source: own figure; summary literature review inspired by [33]

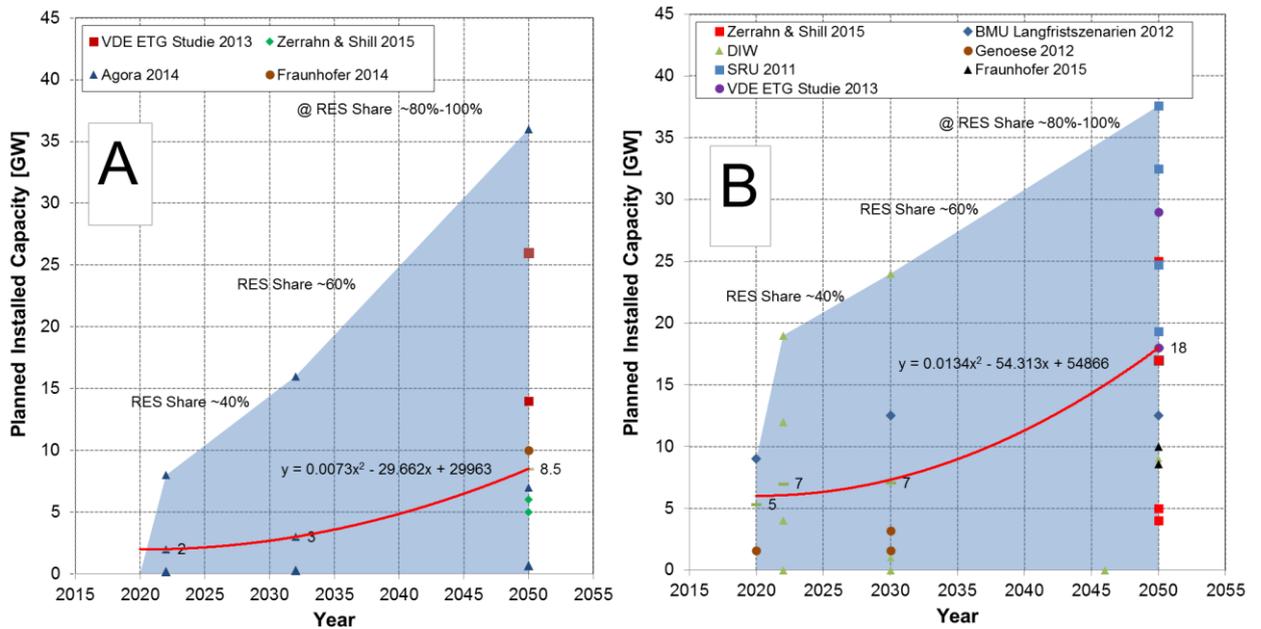
Most studies in the field identify at least three application areas to determine the need for energy storage in combination with RES. These are namely: a) power applications and b) energy applications and c) for long term storage over several days. Area (B) involves the discharge over hourly periods (several cycles per day) with relatively long charging periods to use the stored energy for example to decouple the timing of generation and consumption of electricity [34]. The first category (A) has short periods of discharge (milliseconds to minutes up to one hour), short recharging periods and involves many cycles a day [35] to ensure continuity, quality and proper frequency of the delivered electric power in real time [34]. Finally (C) includes the use of energy over a long period to overcome e.g. long phases of without wind or solar irradiation. The following two sections will give an overview of the potential demand of this three forms of storage.

<sup>11</sup> This would represent about 18 % of the German energy demand nowadays

### 3.4 Scenarios for short to mid-term storage demand

The market need for energy storage in this studies is mainly defined on the bases of arbitrage businesses on a transmission grid level (exceptions are Agora [36] and Grünewald [16]<sup>12</sup>). Short-term services are mainly defined as applications with durations of up to 4 hours and mid-term storage applications with 8 to 10 hours [8], [18] and [29] where the grid is modelled as a copper plate (see VDE –ETG [18], BMU Langfristszenarien 2012 [7], SRU 2011 [9] and Genoese [5]). The need for storage on a distribution or mid-voltage grid level is thus often expulsed as is difficult to make robust prognoses in this field [37]. Redispatch<sup>13</sup> and frequency regulation are thus consequently also often excluded and only discussed qualitatively.

Figure 3 illustrates different energy storage diffusion scenarios based on wholesale market needs for short (figure A) and mid-term storage (figure B). The red line indicates a 2<sup>nd</sup> degree polynomial regression of indicated median values obtained from all given sources to draw a most probable scenario for storage demand over time.



**Figure 3: A) Potential demand of short term storage capacities (<4 h per day) until 2050, B) potential demand for mid-term storage capacities until 2050 (<10 h per day),** Source: own figure; based on [5], [7], [8], [9], [16], [17], [18]

The most valuable scenario E of the VDE – ETG Taskforce for Energy storage [18] estimates that the German demand for short term energy storage (< 4 hours) in 2050 could be up to 14 GW with a needed capacity of 70 GWh based on a cost optimum on a electricity system level. The optimum short-term storage capacities from Agora 2014 [8] are very broad. Both [18] and [8] include extreme scenarios where energy storage is used to mitigate any excess energy from RES (over 25 GW in 2050). They also state that these scenarios are not economical viable. Scenarios between Zerrahn and Shill 2015 [17] are more moderate with low variations as the amount of excess energy is not considered as that high. All scenarios have in common that short term storage take-off is considered to be around 2035 when a RES share of 60% is achieved (see red line in figure 3 A). This can be explained through

<sup>12</sup> Considers tertiary reserves

<sup>13</sup> Measures to mitigate grid congestions (e.g. violation of n-1 principles) by changing power output of local generation portfolio

the extrusion of residual load power plants through RES. Only low capacities of an average of 2 to 3 GW are required before that time.

The need for mid-term storage (8-10 h) demand is higher in relation to short term storage. The VDE – ETG Taskforce [18], Genoese [16], calculated an average need of 18 GW and 7 TWh storage capacity [26]. Droste-Franke [38] (not included in the graph) reports that economic viable storage capacities in 2040+ could be about 15 GW. Scenarios within SRU 2011 [9] consider that electricity supply is covered by 100 % through RES in 2050<sup>14</sup>. The need for storage over time is comparable to short term storage needs, again with a take-off at a share of 60 % share of RES. The higher amount of required midterm storage can be explained through longer deviation in RES production that have to be mitigated. However, it is clear that short to mid-term energy storage will play a potentially important role in the future energy system.



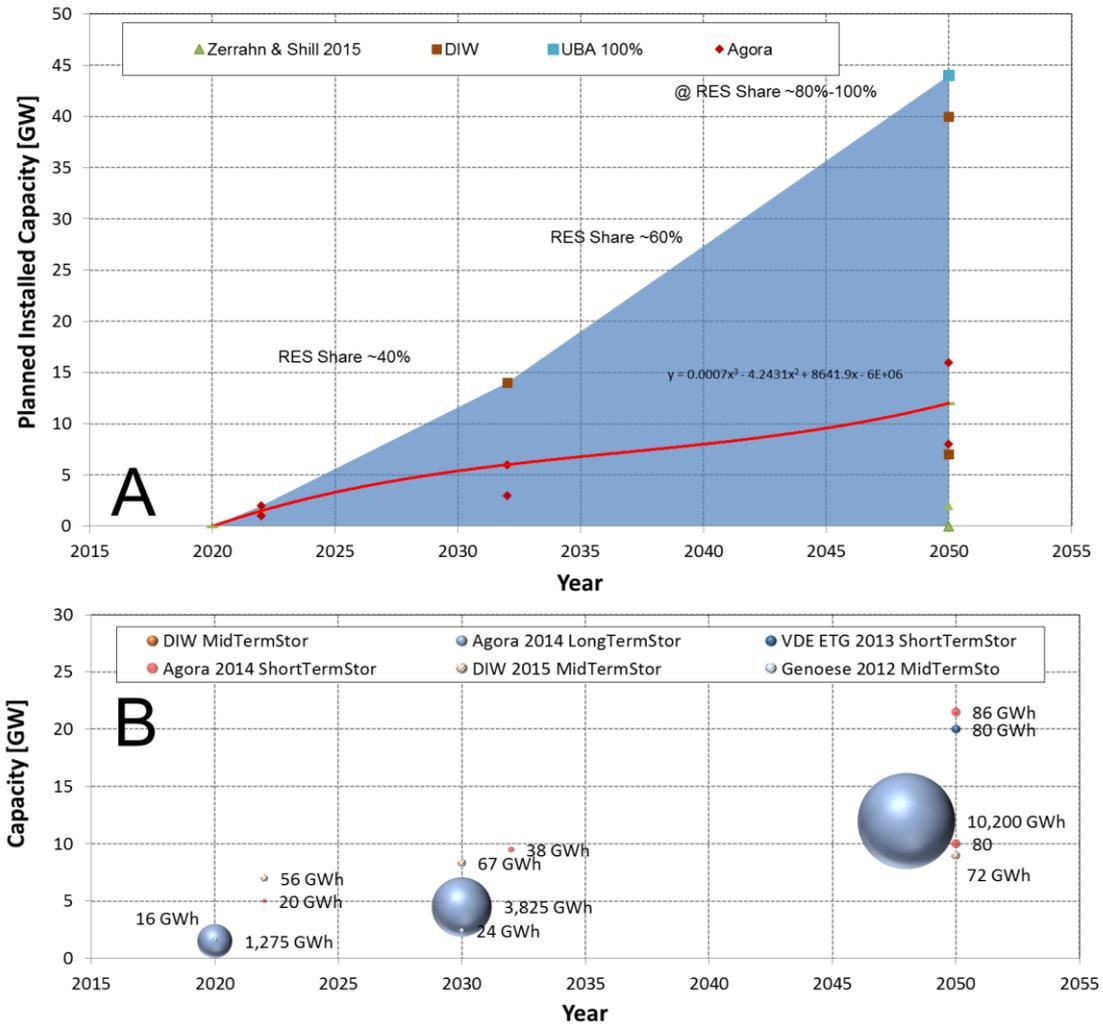
Figure 4: Potential energy storage demand (4 to 10 h per day) until 2050 including power and capacity, Source: own figure based on, [8], [16], [17], [18]

### 3.5 Scenarios for long-term storage demand

The need for long term storage technologies with storage times of over 700 hours or multiple weeks per year [8], [17], [29] is seen as very high in case of high RES shares. Figure 5 A gives an overview of the potential demand for long term storage from 2020 to 2050.

Schill et al [17] states that only small long term storage capacities are required in a 100 % RES generation case, up to 30 GW in a special scenario without biomass power plants. DIW [29] calculated that the demand of long term storage is highly dependent on the overall flexibility of the power system. Depending on the degree of the flexibility long term storage demand would vary between 7 to 40 GW (non-flexible to very flexible system). The UBA 100 % study considers hydrogen and synthetic methane as long term storage option with the ability to compensate 99 % of RES surpluses. The potentials were assumed on basis on available caverns in Germany for hydrogen storage. Agora calculated the storage demand on base of a 90 % to 60 % RES scenario with 16 GW and 8 GW respectively with 720 hours of storage capacity. An overview of required average capacities for long-term storage in relation to mid- to short term storage is given in figure 5 B. It can be seen that long term storage capacities are significantly higher in terms of capacity then the other ones.

<sup>14</sup> Scenarios 1 a, b consider only German RES generation units, 2.1. a and b considers a RES- connection DE-DK-NO, the last scenario includes full RES supply through a connection of north Africa to Germany (DE-EUNA)



**Figure 5: Potential demand of installed long-term storage capacities (>days h per day) until 2050; B) Potential energy storage demand (4 to 10 h per day) until 2050 including power and capacity, Source: own figure Source: own based on [5], [7], [8], [16], [17], [18]**

### 3.6 Results of the Literature review

The need for balancing options is highly dependent on the further development of RES capacities in Germany. It has been shown that Wind and PV are the most important energy source in the future with contributions of over 70 % on overall electricity generation in 2050. The system integration of these technologies is challenging due to their intermittent nature and cost structure. Transmission grid operators will face stronger power ramps and higher amounts of forecast errors in face of a decreasing number of flexible power plants. At the same time market conditions are highly affected by RES. There is thus a strong consensus within literature that energy storage technologies on different time scales and sizes will be required in the future. The take-off of these technologies is considered to be after 2035, before this time only low capacities are required (up to 3 GW). Estimations for 2050 show a broad picture of required balancing capacities of about 0 to 35 GW for short term (up to 4 hours) and 0 to 38 GW for mid-term (over 8 hours) storage out of a market perspective. Estimation in the field of long term storage show even higher variations of 0 up to 44 GW until 2050. It has been shown that required capacity for long time horizons can be up to 10,2 TWh.

The presented studies are heavily dependent on data (e.g. quantitative inputs as energy, raw materials, ancillary, physical or required operation conditions, life time, maintenance, cost etc.) and very time complex. The availability of data and the possibility of quantifying them are two critical aspects. Most assessments start with extrapolations of available data into the future by the development of scenarios (e.g. combination of learning curves, economies of scale, linear upscaling with data from mature comparable systems etc.). Such scenarios have to be developed carefully and have to deal with high uncertainty of data and of their often poor availability. Additionally the dependency on uncertain and tangible factors might lead to the imagination that technology proceeds along a certain trajectory (in the way a rocket follows a trajectory as soon as it has been launched), based on a dominant socio-technical regime (market structures, technology etc.). This notions serve as a base or starting point for modelling and result presentation. An example here fore might be notions about what the “market” (end users) wants and how new technology might be used (and thus modelled within its use phase) <sup>15</sup>. But, market demand does not articulate itself in a unambiguous and quantitative way [39]. The articulation of extrapolations and “dynamics as usual” is thus problematic as markets evolve.

#### **4 Visions about the power system and energy storage**

The motivation to conduct interviews in this research was to obtain a deeper insights into stakeholder’s expectations and visions they have for the future use on energy storage systems beyond those communicated in the reviewed studies. Semi-structured interviews are explored to provide sufficient structure as well as flexibility to tackle this task.

##### **4.1 Stakeholder involvement: Semi-structured interviews**

The Interviews were conducted in frame of a pretest phase of a online survey in frame of a PhD project on energy storage [14]. The named survey was initially distributed with individual mails to 22 experts from the area of energy storage and power systems. The first contact briefly introduced the topic of the survey and potential interview. The mail stressed that the aim is to get a critical feedback on the survey as well as to gather general expectations about energy storage. Candidates were also asked if they are willing to participate on follow-up interviews. In total 13 external experts responded providing various comments and thoughts on the topic. From these 10 candidates were willing to participate in an interview. An overview of the participants and way of inquiries is given in table 5.

---

<sup>15</sup> All the analyzed energy market studies can be named here as there are based on the merit order model, including the typical way of margin cost calculation nowadays

**Table 5: Overview of interview actors**

index	Stakeholder	Company/Organization	Profession	Comment
P 1 RE		Private Research Institute	Head of Energy department	Via telephone, ~40 minutes, notes
P 2 U		Utility company	Head of department	Via telephone, ~50 minutes, notes
P 3 RES		RES Systemintegrator	Senior operation services	Via telephone, ~115 minutes, notes
P4 U		Utility company	Senior consultant	Via telephone, ~40 minutes, notes
P 5 U		Utility company	Head for energy storage project development	Via telephone, ~50 minutes, notes
P 6 Reg.		Regulation agency	Expert of the department of RES and energy efficiency	Via telephone, ~90 minutes, notes
P 7 Auto		Automotive	Vice head of project management	Via telephone, ~80 minutes, notes
P 8 ES		Energy storage business	Project management	Via telephone, ~90 minutes, notes
P 9 Ac		R&D University	Principal investigator energy storage research	Personal, ~80 minutes, notes
P10ConPol		Energy Policy consulting	Consultant & Professor @ Univ.	Via Telephone ~20 min, notes

The interviews were conducted mostly via telephone due to the large physical distance of the candidates. Only one personal interview was conducted with a participant working in the same city. Each interview had a duration between 30 to 100 minutes and was conducted one to one. As mentioned before candidates were familiar with the overarching questions for the interview as they were provided in advance through the survey. The questions were not followed strictly, but they provided a structure for the individual development of each interview. It was arranged that the material will be used in an anonymized form without direct quotation.

Hand notes were conducted with the ulterior motive to avoid guarded responses and maybe self-consciousness as in the case of recordings [5]. None of the participants refused this procedure. Notes were transcribed directly after the inquiry and included only the most important points of the interviews. This phase has led to further alterations of the survey and offered valuable additional qualitative information about the questions raised.

#### **4.2 Stakeholder expectations on the future energy system**

Most of the participants believe in a success of the energy turn over [P5U, P3RES, P9AC, P1RE]. Though there are doubts about the magnitude of RES shares and concerns about missing strategies to achieve them on a policy and regulation level. The issue of regulation was often connected to the German Renewable Energy Act (Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien –EEG). The EEG is considered as a key in the transition, in the sense that it should attribute a higher degree of personal responsibility to RES asset owners. Especially regulation for residential storage<sup>16</sup> and the obligation of (more) direct marketing of RES<sup>17</sup> [P5U] were named as crucial aspects.

<sup>16</sup> See e.g. §§ 118 Abs.6 and 60 Abs. of the 3 EEG – regulations for residential storage

<sup>17</sup> This is already obligatory for all new RES generation units >500 kW starting from January 1<sup>st</sup> 2016 [40]

Participant P10ConPol stated that the market impacts of RES are well understood. Most studies in the last 5 years go in line about the effects of RES on wholesale markets. This can be validated through the conducted literature review which showed that a lot of studies are available with comparable results. In this context some actors claimed that available energy models don't account changes in market design and wider technology use and may systematically underestimate storage technologies. Stakeholder P5U claimed that market models have a short validity due to the fact that it is unclear if market clearing prices and margin costs will be calculated the same way in 2030. Interview results have led to the impression that participants agree that RES impacts on system safety are to a certain degree systematically underestimated. Problems named in this context were high dispatch costs and grid congestions. This is on the one hand based on the logics of applied energy models that use a "copper plate" grid approach and don't consider e.g. grid congestion effects [P10ConPol]. Furthermore short term fluctuations are also not properly considered as mostly hourly time steps are used in most modeling approaches [P5U]. In general RES growth was underestimated in the last 5 years and grid operators did not anticipate the amount of grid congestions and dispatch costs related to the system integration of wind and PV [P10ConPol].

Literature points out that future energy systems will be highly decentralized [5], [8] offering new potentials for energy storage, especially battery systems [41], [8]. The next question thus aimed to find out of how strongly actors agree that the energy system will be strongly decentralized. There was a strong consensus in favor of this statement among the interviewees P9Ac, P3RES, P4U. Interviewee P5U expressed his approval as follows:

*... the future system will become more small sized [...] with a higher degree of individual responsibility<sup>18</sup> [...] and more benefits on a local level [...] end users have to be integrated in a stronger way [...] only this and not regulation itself enables the integration of balancing measures as batteries, demand side management and others.."*

It has to be mentioned that this change is seen until 2050. Some participants believed that there will be a balance of central multi MW and small multi kW power plants until the 2030ies. Large investments in the field of GW units are told to strongly decrease in the future [P6Reg] and [P10ConPol].

### **4.3 Expectations on future energy storage diffusion**

The interviews showed that all participants agree that there will be to a certain degree a need for energy storage in the future German energy grid. The validity of available studies estimating the need for storage was also addressed in the interviews in terms of made market assumptions [P5U] and considered business models [P2U][P7Auto]. Candidates claimed that there already exist several balancing technologies, but that there is no business case available making it hard to make any robust estimations. The value of energy storage cannot be directly allocated to one actor as there are several beneficiaries of services provided (e.g. energy storage unit in combination with a wind energy direct marketing leading to transmission and Distribution upgrade deferral (T &D upgrade)). This is problematic as the investment into storage is conducted by one party but value streams affect multiple

---

<sup>18</sup> In the context of local energy consumption and regulation

actors and remain unclear. Thus storage services provided have to be accordingly rewarded which is not the case nowadays [P7Auto]. The integration of these values should generate a more efficient system approach. Especially new system concepts as virtual power plants offer completely new business possibilities for e.g. scalable storage technologies as batteries [P5U]. The problem is that the composition of these concepts itself is considered to be in their infancy and remain blurry.

There was no consensus about the amount or kind of balancing options needed until 2050 as expressed through [P1RE, P2U, P4U, P8ES]. They also stressed that balancing does not have to be covered by energy storage as there are several other options available [P1RE, P2U, P4U]. Stakeholder P5U did not agree to the time frame after 2035 and thinks that flexibilization options will be required earlier due to system safety issues starting at a RES share around 40 %<sup>19</sup>. Candidates as P4U and P1RE agreed that it is in general difficult to make reliable predictions for single technologies. P1RE pointed this out as follows:

*“...not clear how much balancing required [...] it is impossible to give robust statements about single technologies [...] not important as there will be a mix of different flexibilization technologies”*

P4U added that the specific technology is not of interest out of energy economic perspective. The interest is more nested in the bigger context with a general view on storage and not on single technologies. The interviews showed that there is a lot discussion within the community regarding the need for storage on all levels [P1RE, P2U, P4U, P5U, P7Auto, P8ES]. It was also pointed out that energy storage is only one of four possible balancing technologies which are namely: 1) Grid reinforcement measures, 2) flexible demand, 3) flexible power plants and at the end of the line 4) electric energy storage. The latter is seen as too expensive in relation to the other options [P8ES] [P10ConPol]. One stakeholder also expressed concerns about the strong willingness of policy to support energy storage projects due to the fact that they might “bet on the wrong horse” [P10ConPol].

In general all 4 named balancing options are seen as important to a certain degree. Some measures are considered as more intermediate solutions as transmission grid extension and flexible power plants [P8ES]. A major problem regarding demand side response (DSM) are problems regarding acceptance. The issue of acceptance is reinforced by the low acceptance of the required smart meters for DSM and related costs nowadays. This was especially pointed out for industry regarding the fear of losing to a certain degree control over their production [P7Auto]. There is only seen a small potential for DSM in the end-user markets due to missing business cases and small profit margins [P6RES], [P5U]. One exception was mentioned by the use of wall boxes to conduct DSM with electric vehicles [P7Auto].

The potential for large, centralized energy storage especially PHS is viewed as critical due to severe acceptance problems of the public against new projects and high environmental legal constraints. At the same time they are claimed to be the only economic viable option available nowadays facing an increasing cost pressure from markets [P10ConPol]. Existing PHS are already operating at the brink of being economic viable [P8ES]. The technology may serve as a backbone for system stability in combination with decentralized storage options in the future [P10ConPol]. Other technologies named in the context of centralized energy storage were power to gas and hydrogen.

---

<sup>19</sup> This would refer to the year 2025 regarding the analysed studies in chapter XX

Grid extension is perceived as elemental for the success of the Energiewende. Despite the need for it most candidates argued that this option is highly unpopular within population [P3RES], [P7Auto], [P5U]. This was stressed in almost all interviews. The option of building new flexible power plants (e.g. gas-turbine) is seen as unproblematic regarding local acceptance [P6Reg]. This is surprising as they also represent a centralized technology with a certain impact on landscape and air quality. It was however stated that the technology is well known for its safety and that is relatively cheap in relation to other options.

Modular technologies as battery storage are seen as important for certain applications especially for short-term applications as frequency regulation. Most interviewees doubted that battery technology can compete with any of the given alternatives due to their bad comparable economic performance. Thus participants perceive them as not that relevant for the years to come [P3RES], [P8RES] and [P10ConPol].

The value of energy storage cannot be directly allocated to one actor as there are several beneficiaries of services provided as already mentioned before. This is problematic as the investment into storage is conducted by one party but value streams affect multiple actors and remain unclear. Thus storage services provided have to be accordingly rewarded which is not the case nowadays [P7Auto]. The integration of these values should generate a more efficient system approach. Especially new system concepts as virtual power plants offer completely new business possibilities for scalable battery storage [P5U].

#### **4.4 Results of the semi-structured interviews**

Stakeholders believe in the success of the Energiewende, but are not in line of how to get there. The need of balancing technologies is highly discussed, not in the sense if they are required but when and in which amount. It can be diluted from the inquiry that changes in the architecture of the energy system towards a more decentralized system and lower large scale investment might represent a big opportunity for modular storage technologies in the mid- (2035) to long-term (2050). There is a high degree of consensus among participants that RES impacts are under-estimated not on market level but on a system level are. Major issues in this context are missing regulations within the EEG, whole-sale market structure and the loss of an overarching strategy to achieve the Energiewende.

Energy storage is seen as one option among: 1) Grid reinforcement measures, 2) flexible demand, 3) flexible power plants and at the end of the line 4) electric energy storage in economic terms. Option 1 and 3 are seen as intermediate measures with a decreasing importance in the future. Flexibility measures as Demand Side management is seen highly critical due to acceptance and cost of smart meters. Most stakeholder don't see a big potential for centralized large energy storage technologies. The survey attributes a high relevance to modular technologies as battery systems. Interviews have shown that they are seen as one of the most expensive technologies within the segment of energy storage technologies. It was concluded that no business case are available making it hard to make any robust estimations about single technologies.

## 5. Conclusion and discussion

The estimations of reviewed studies are based on techno-economic linear optimization models with the goal of minimizing overall system costs with a market based perspective on energy storage demand. Only few studies consider system based demand of storage on multiple voltage levels. Most model based scenarios are built on top down logics, where processes at lower levels (technology, micro-economic sphere) are determined by dominant macro dynamics (existing market mechanisms, business models). Different technologies are only considered partially or in an aggregated way. The reviewed studies showed that there can be a high potential storage on every time scale in general starting from the year 2030 to 2040. Analyzed potential in the studies vary depending on assumption between 0 to 44 GW. The studies strongly integrate shared visions about system developments and formal analyses and provide important and valuable information about potential future implications. These approaches often only partially account, due to practical reasons, wider benefits (system safety, environmental and social impacts etc.), stakeholder opinions, sustainability conditions and continuous changes as well as discontinuities in the technological innovation process [36] [42]. Stakeholder interviews thus provided additional and helpful insights to the literature review. Stakeholders framed potential future scenarios that could influence the market success and need for energy storage until 2050. Most important factors named were policy measures and decentralization of the energy system. There is a big uncertainty about the importance of different storage technologies and if energy storage is in general the best option among other measures as grid reinforcement, flexible demand and flexible power plants. In general it appears the expectations and visions of stakeholders regarding energy storage strongly correlate with the set of studies reviewed<sup>20</sup>. Energy storage will play its role within the energy turn over by providing a wide range of important and different grid services. It there will be no ultimate storage option available but a portfolio of different balancing technologies that will be complementary to each other.

## Referências Bibliográficas

- [1] G. Fournier, M. Baumann, and R. Seign, "Integration von Elektrofahrzeugen in ein Netz mit hohem Anteil an erneuerbaren Energien. Mögliche ökonomische und ökologische Auswirkungen," *ZfAW - Zeitschrift für die gesamte Wertschöpfungskette Automobilwirtschaft*, no. 03/2010, 2010.
- [2] Bundesministerium für Umwelt- und Reaktorschutz, "Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher bezahlbar und umweltfreundlich."
- [3] Yang, Z., Zhang, J., Kintner-Meyer, M., Lu, X., Choi, D., Lemmon, P., and Liu, J., "Electrochemical Energy Storage for Green Grid," *Chemical Reviews*, 01-Sep-2010.
- [4] H. Chen, T. N. Cong, W. Yang, C. Tan, Y. Li, and Y. Ding, "Progress in electrical energy storage system: A critical review," *Prog. Nat. Sci.*, vol. 19, no. 3, pp. 291–312, März 2009.
- [5] P. Grünwald, "The Role of Electricity Storage in low carbon energy systems: Techno-Economic Drivers and transitional Barriers," Imperial College London, 2012.
- [6] Bundesnetzagentur, "Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012 - Eingangsdaten der Konsultation -," 2011.
- [7] DLR Institut für Technische Thermodynamik, "Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global," 2011. [Online]. Available: [http://www.dlr.de/tt/desktopdefault.aspx/tabid-2885/4422\\_read-15254/](http://www.dlr.de/tt/desktopdefault.aspx/tabid-2885/4422_read-15254/). [Accessed: 07-Mar-2015].

---

<sup>20</sup> This underpins that decisions, public debates and policies related to energy storage are often explicitly or implicitly based on these modeling grounded studies as [8], [18] and [16].

- [8] Agora Energiewende, "Stromspeicher in der Energiewende - Untersuchung zum Bedarf an neuen Stromspeichern in Deutschland für den Erzeugungsausgleich, Systemdienstleistungen und im Verteilnetz," Berlin, Sep. 2014.
- [9] Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Ed., *Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung: Sondergutachten, Januar 2011*. Berlin, DE: Erich Schmidt Verlag, 2011.
- [10] B. R. Martin, "The origins of the concept of 'foresight' in science and technology: An insider's perspective," *Technol. Forecast. Soc. Change*, vol. 77, no. 9, pp. 1438–1447, Nov. 2010.
- [11] J. . Coates, "Foresight in Federal Government policy making," *Futures Res. Q.*, 1985.
- [12] R. Popper, "Foresight Methodology: an overview and more..," Bonn, 2008.
- [13] R. Popper, "How are foresight methods selected?," *Foresight*, vol. 10, no. 6, pp. 62–89, Oct. 2008.
- [14] Baumann M., "A Constructive Technology Assessment of Stationary Energy Storage Systems - A prospective Sustainability Analysis with the focus on electrochemical storage systems –," presented at the 3rd Winter School on Technology Assessment, Lisbon, 10-Dec-2012.
- [15] M. Baumann, "A constructive technology assessment of stationary energy storage systems - A prospective life cycle orientated analysis," *IET Working Papers Series*, 2013.
- [16] F. Genoese, "Modellgestützte Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse von Energiespeichern zur Integration erneuerbarer Energien in Deutschland," Dissertation, Karlsruhe Institute of Technology, Karlsruhe, 2013.
- [17] W.-P. Schill, J. Diekmann, and A. Zerrahn, "Stromspeicher: eine wichtige Option für die Energiewende," *DIW Wochenbericht*, vol. 10, pp. 195–205, Oct-2015.
- [18] F. Adamek, T. Aundrup, and W. Glaunsinger, "Energiespeicher für die Energiewende: Speicherungsbedarf und Auswirkungen auf das Übertragungsnetz für Szenarien bis 2050," VDE ETG, Frankfurt am Main, Jun. 2012.
- [19] Auer, J., Keil, J., and Stobbe, A., "Moderne Stromspeicher. Unverzichtbare Bausteine der Energiewende," DB Research, Jan. 2012.
- [20] C. Pape, "ROADMAP SPEICHER Bestimmung des Speicherbedarfs in Deutschland im europäischen Kontext und Ableitung von technisch-ökonomischen sowie rechtlichen Handlungsempfehlungen für die Speicherförderung," Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik (Fraunhofer IWES), Kassel, Nov. 2014.
- [21] A. Evans, V. Strezov, and T. J. Evans, "Assessment of utility energy storage options for increased renewable energy penetration," *Renew. Sustain. Energy Rev.*, vol. 16, no. 6, pp. 4141–4147, Aug. 2012.
- [22] C. . Naish, I. McCubbin, and Edberg, O., "Outlook of energy storage technologies," Policy Department Economic and Scientific Policy, (IP/A/ITRE/FWC/2006-087/Lot 4/C1/SC2), Jul. 2007.
- [23] M. Sterner and I. Stadler, *Energiespeicher - Bedarf, Technologien, Integration*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2014.
- [24] M. Baumann, B. Zimmermann, and H. Dura, "A comparative probabilistic economic analysis of selected stationary battery systems for grid applications," presented at the International Conference on CLEAN ELECTRICAL POWER Renewable Energy Resources Impact, Alghero, Sardinia – Italy, 2013.
- [25] P. Stenzel, M. Baumann, and J. Fleer, "Database development and evaluation for techno-economic assessments of electrochemical energy storage systems," presented at the EnergCon, Dubrovnik Croatia, 2014.
- [26] Adamek, F, Aundrup, T, Glaunsinger, W., and et al, "Energiespeicher für die Energiewende, Speicherungsbedarf und Auswirkungen auf das Übertragungsnetz für Szenarien bis 2050," VDE Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V., Frankfurt am Main, Jun. 2012.
- [27] European Union, "Renewable energy: the promotion of electricity from renewable energy sources," 20-Jan-2011. [Online]. Available: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/renewable\\_energy/l27035\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/l27035_en.htm). [Accessed: 29-Oct-2013].

- [28] N. Gerhardt, F. Sandau, and B. Zimmermann, "Geschäftsmodell Energiewende - Eine Antwort auf das „Die - Kosten - der - Energiewende“ - Argument," Fraunhofer - Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, IWES, Kassel, Jan. 2014.
- [29] W.-P. Schill, "Integration von Wind- und Solarenergie: Flexibles Stromsystem verringert Überschüsse," *DIW Wochenbericht*, vol. 34, pp. 3–14, 2013.
- [30] M. Sache, "Abschlussbericht Netzintegrierte Stromspeicher zur Integration fluktuierender Energie – Technische Anforderungen, ökonomischer Nutzen, reale Einsatzszenarien," Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik UMSICHT, Berlin, Sep. 2011.
- [31] D. Ritter, D. Bauknecht, and M. Koch, "Auswirkungen einer Sockellastreduktion auf den Flexibilitätsbedarf im deutschen Stromsystem," presented at the Vortrag beim 13. SYMPOSIUM ENERGIEINNOVATION, 12. bis 14. Februar 2014, Graz, 2014.
- [32] T. Klaus, C. Vollmer, and K. Werner, "Energieziel 2050: 100% Strom aus erneuerbaren Quellen," Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2010.
- [33] M. Sterner and I. Stadler, *Energiespeicher: Bedarf, Technologien, Integration*. Berlin: Springer Vieweg, 2014.
- [34] ESA, "Electric Storage Association (ESA)," *Technology*, 2011. [Online]. Available: [www.electricitystorage.org](http://www.electricitystorage.org). [Accessed: 31-May-2012].
- [35] D. Doughty, H. Butler, A. Akhil, N. Clark, and J. Boyes, "Batteries for Large-Scale Stationary Electrical Energy Storage," *The electrochemical Society Interface*, pp. 49–53, 2010.
- [36] Bundesverband Energiespeicher e.V., "Stellungnahme des BVES zur Speich erstudie der AGORA Energiewende: 'Marktoptionen fördern , lokale Wertschöpfung stärken, Abhängigkeiten reduzieren,'" Bundesverband Energiespeicher e.V., Berlin, Sep. 2014.
- [37] A. Agricola, C. Rehtanz, and G. Brunekreeft, "dena - Verteilnetzstudie. Ausbau- und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030," Deutsche Energie-Agentur GmbH, Berlin, Nov. 2012.
- [38] B. Droste-Franke, R. Klüser, and T. Noll, *Balancing renewable electricity energy storage, demand side management, and network extension from an interdisciplinary perspective*. Heidelberg; New York: Springer, 2012.
- [39] R. Kemp, "Technology and the transition to environmental sustainability," *Futures*, vol. 26, no. 10, pp. 1023–1046, Dec. 1994.
- [40] BMWi, *Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare -Energien-Gesetz\_EEG 2014)*. .
- [41] B. Römer, P. Reichhart, J. Kranz, and A. Picot, "The role of smart metering and decentralized electricity storage for smart grids: The importance of positive externalities," *Energy Policy*, vol. 50, pp. 486–495, Nov. 2012.
- [42] A. Grunwald, "Energy futures: Diversity and the need for assessment," *Futures*, vol. 43, no. 8, pp. 820–830, Oct. 2011.

## **Governança e Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Territorial – dos estudos empíricos às tendências prospetivas.**

Isabel Joaquina Ramos  
Universidade de Évora/Escola de Ciências e Tecnologia/Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento  
CICS.NOVA-Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais-Polo de Évora  
[iar@uevora.pt](mailto:iar@uevora.pt)

Maria da Saudade Baltazar  
Universidade de Évora/Escola de Ciências Sociais/Departamento de Sociologia  
CICS.NOVA-Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais-Polo de Évora  
[baltazar@uevora.pt](mailto:baltazar@uevora.pt)

### **Resumo**

Os desafios que decorrem da Estratégia 2020 remetem para a exequibilidade dos objetivos que a União Europeia deverá alcançar até final de 2020, em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e reforçam o interesse de uma abordagem prospetiva sobre estratégias de desenvolvimento territorial e consequentes modelos de governação, em particular em territórios com problemas de desenvolvimento. A partir dos resultados alcançados num projeto de investigação (Ramos *et al.*, 2013) pretende-se refletir sobre a importância da governança na definição de estratégias de desenvolvimento local em áreas rurais, identificando continuidades e ruturas no modelo de políticas regionais comunitárias preconizadas nos últimos quadros de programação comunitária. Que modelo de governança para apoio da Estratégia Europa 2020, como diálogo entre diferentes níveis de governação e de inclusão de *stakeholders* e da sociedade civil?

Através da identificação de boas práticas de governança a partir de seis casos de estudo em quatro países – Portugal, França, Itália e Espanha – pretende-se contribuir para a melhoria da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural, nomeadamente estratégias de desenvolvimento local que respondam cabalmente às principais componentes de desenvolvimento local orientado para a comunidade, de onde se destaca a governança.

O projeto adotou uma abordagem transdisciplinar e participativa, tendo sido realizadas várias ações incluindo os vários atores regionais, no sentido de integrar as suas visões e preocupações. Particular atenção foi dada aos contactos com os diferentes Grupos de Ação Local.

Os resultados alcançados evidenciam a necessidade de adotar novos paradigmas no que diz respeito ao planeamento e gestão do espaço rural, sendo que uma das questões cruciais é como se promove e implementa uma lógica de desenvolvimento de base territorial.

Como ação coordenada em parceria pela União Europeia, Estados-Membros e as autoridades regionais e locais, a designada governança multinível tem como objetivo a conceção e a implementação de políticas comunitárias, o que releva o interesse em aquilatar sobre os seus impactos no futuro da política de coesão.

É este o desiderato que se pretende alcançar com o presente trabalho, pautado numa abordagem prospetiva associada à especificidade territorial que deverá ser a base da política de coesão e governança multinível preconizada para um futuro próximo no espaço comunitário.

**Palavras-Chave:** Governança multinível; Estratégias de Desenvolvimento Local; Desenvolvimento de base territorial; Processos participados; Abordagem prospetiva.

## Introdução

Em Portugal, a política de desenvolvimento regional e, em geral, o sistema de políticas públicas com impacto territorial têm sido fortemente consolidadas nos sucessivos períodos de programação comunitária, pressuposto que leva a considerar que uma maior eficiência das políticas públicas deve ter por base a manifesta aprendizagem a partir das tendências evolutivas dos processos de programação dos Fundos Estruturais.

Paralelamente, a análise e, necessária, “avaliação das condições de territorialização das políticas públicas constitui uma matéria de extrema relevância para as perspetivas de evolução das políticas de desenvolvimento regional em Portugal e da coesão sócio-territorial da economia portuguesa” (Figueiredo, 2010: 7).

A OCDE, com base na metodologia adotada nos exames territoriais que desenvolve<sup>1</sup>, reforça a componente de territorialização das políticas públicas, na qual não basta que os programas e projetos tenham um impacto territorial relevante. Importa, pois, que exista uma determinada estratégia definida a partir de um território, ou contando com a sua participação, ou ainda sendo preparada a partir de uma prospetiva, mais ou menos participada, para esse território. O que pressupõe distinguir vivamente entre impactos territoriais das políticas públicas e a territorialização de políticas públicas. São “políticas públicas de base territorial (PPBT) – *territory – focused public policies*) as políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais. Os impactos territoriais das políticas públicas produzem-se independentemente de estas poderem ou não ser consideradas PPBT” (Figueiredo, 2010: 11).

Porém, como têm vindo a estabelecerem-se os principais traços evolutivos deste quadro institucional?

O desenvolvimento da programação de Fundos Estruturais tendeu a reforçar a lógica do ciclo de programa e de projeto e conseqüentemente resultou num complexo e vasto conjunto de regulamentações, regras, procedimentos de controlo, linhas de orientação e outras formais diretrizes. O que leva a afirmar que os três primeiros períodos de programação comunitária deram continuidade ao modelo de crescimento assente no investimento. Acentua-se o carácter cumulativo do processo e sem que potencie grandemente a emergência de padrões de inovação institucional. A economia portuguesa conheceu um prolongado período de crescimento pautado no reforço da

---

<sup>1</sup> A publicação intitulada “Estudos Territoriais da OCDE – Portugal” ocorreu em 2008 e integra-se num mais vasto programa de estudos territoriais nacionais promovidos pelo Comité de Desenvolvimento Territorial da OCDE, que têm como objetivos: i) definir a natureza e amplitude dos desafios que se colocam ao nível territorial com base num quadro de análise comum; ii) apoiar os governos na avaliação das suas políticas de base territorial e visando a sua melhoria; iii) avaliar a distribuição das competências e dos recursos face aos diferentes níveis de administração; e iv) identificar e divulgar informações acerca das melhores práticas ao nível da gestão pública. (para aceder a mais informação consulte <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=251>)

capacidade produtiva e infraestrutural, que já evidencia sinais de esgotamento. Segundo Figueiredo (2010), neste período, o modelo de *governance* que regulou as políticas de desenvolvimento regional e as PPBT, é constituído pela tríade que se passa a enunciar: i) nível elevado de centralização da administração pública; ii) municípios fortes e reivindicativos; iii) e estruturas regionais de planeamento frágeis.

Mas a emergência de novos centros de racionalidade estratégica à escala da região tenderam para a formação de um novo modelo de governança potenciador da territorialização das políticas públicas. A programação dos Fundos Estruturais mobilizou o trabalho em parceria, até aí pouco relevante, num quadro institucional muito diverso e constituído por novas instituições fortemente disseminadas e de apoio ao desenvolvimento local (institucionalmente inovadoras e com constante adaptação às condições de elegibilidade e de acesso aos Fundos Estruturais). O associativismo intermunicipal, embora com estratégias de intervenção muito diferenciadas no plano nacional, é uma das formas mais consolidadas de cooperação horizontal no plano local.

Em paralelo, a debilidade das formas de cooperação vertical envolvendo instituições do poder central e os municípios deriva sobretudo da inexistência de contratualização por resultados face ao predomínio de um modelo de contratualização de PPBT perfeitamente concebidas para territórios específicos. Está-se perante o primado da lógica setorial associada a uma baixa integração da ação central, pelo que se considerou que um modelo de orçamentação plurianual da intervenção pública central poderia contribuir para a contratualização por objetivos, e que podia promover a cooperação vertical.

Outros desafios foram identificados para o período de programação QREN 2007-2013<sup>2</sup>, nomeadamente uma maior seletividade territorial das intervenções assim como a génese de um novo ciclo de políticas de desenvolvimento territorial com novos equilíbrios e articulações entre os objetivos da competitividade e de coesão.

Por seu turno, no ciclo de programação que se lhe seguiu, QEC 2014-2020<sup>3</sup>, a territorialização das políticas públicas é tida como relevante, numa dupla dimensão: “maior sensibilidade das políticas setoriais à diversidade territorial e maior importância atribuída a intervenções integradas de base territorial e respetivos instrumentos” (Fórum Cidadania & Territórios, 2013: 22). E, complementarmente, considera-se que a territorialização das políticas implica a existência de mecanismos que garantam a necessária coordenação vertical (entre diversos níveis administrativos e escalas de intervenção) e horizontal (políticas sectoriais entre domínios temáticos) de todo o tipo de intervenções a desenvolver.

É com vista a este enquadramento programático que a Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – remete para a exequibilidade dos objetivos da União Europeia, em matéria de Emprego, Investigação & Desenvolvimento, Alterações Climáticas e

---

<sup>2</sup> Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

<sup>3</sup> Quadro Estratégico Comum 2014-2020. [http://www.qren.pt/np4/2014\\_2020](http://www.qren.pt/np4/2014_2020)

Energia, Educação e Pobreza e Exclusão Social (CE, 2010). Objetivos que, associados às iniciativas emblemáticas que estão anunciadas, fazem emergir como principais problemáticas a transversalidade, o pressuposto do crescimento e os desafios à governação e governação territorial.

Desafios que reforçam o interesse de uma abordagem prospetiva sobre estratégias de desenvolvimento territorial e consequentes modelos de governação, em particular em territórios com problemas de desenvolvimento.

Problematização que remete para a pertinência em se desenvolver o presente artigo, para o qual foi estabelecido como objetivo central refletir sobre a importância da governança na definição de estratégias de desenvolvimento local em áreas rurais, identificando continuidades e rupturas no modelo de políticas regionais comunitárias preconizadas nos últimos quadros de programação comunitária.

O que pressupõe questionar: Que modelo de governança para apoio da Estratégia Europa 2020, como diálogo entre diferentes níveis de governação e de inclusão de *stakeholders* e da sociedade civil e que implicações na definição do futuro da política de coesão territorial?

Como contributo para responder a esta questão, foi desenvolvido um projeto de investigação numa parceria entre a Universidade de Évora, a Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo, o Gabinete de Planeamento e Políticas do ex-Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Agrupamento MONTE, Desenvolvimento Alentejo Central – ACE. O projeto desenvolveu-se no âmbito da criação da Rede Rural Nacional<sup>4</sup> (e respetivas Assembleias Rurais a nível regional) com o objetivo de promover um debate sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento (ELD) e os Modelos de Governança, através da discussão, análise e aprofundamento contínuo da temática ligada ao desenvolvimento rural.

Através da identificação de boas práticas de governança a partir de seis casos de estudo em quatro países – Portugal, França, Itália e Espanha – pretendeu-se contribuir para a melhoria da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural, nomeadamente estratégias locais de desenvolvimento que respondam cabalmente às principais componentes de desenvolvimento local orientado para a comunidade, de onde se destaca a governança. O projeto adotou uma abordagem transdisciplinar e participativa, tendo sido realizadas várias ações incluindo os vários atores regionais, no sentido de integrar as suas visões e preocupações. Particular atenção foi dada aos contactos com os diferentes Grupos de Ação Local (GAL).

O artigo encontra-se estruturado em duas partes: uma onde são apresentadas a metodologia, a análise e a discussão dos resultados que decorreram dos seis casos de estudo. Segue-se uma segunda parte onde se faz uma reflexão prospetiva sobre os modelos de governança multinível a partir dos resultados anteriores e da análise dos documentos estratégicos de referência.

---

<sup>4</sup> Decisão da Comissão de 3 de dezembro de 2009.

## **1. Governança e estratégias de desenvolvimento local – seis casos de estudo<sup>5</sup>**

### **1.1. Metodologia adotada**

Com o intuito de identificar e/ou explorar boas práticas de governança e de ELD, foram realizados seis casos de estudo em seis Grupos de Ação Local nacionais e estrangeiros. Estes casos de estudos basearam-se em entrevistas semiestruturadas, a diferentes intervenientes – coordenadores dos GAL, membros privados e públicos dos órgãos de gestão e beneficiários privados e públicos do programa.

Tratando-se de identificar boas práticas que possam constituir referência para a ação futura, o primeiro passo foi clarificar o que os diferentes atores envolvidos entendiam por “boas práticas”. Para o efeito, adotou-se uma abordagem participativa através da realização de um *workshop*<sup>6</sup> onde foi discutido e analisado o significado da boa governança e as suas dimensões no contexto das associações de desenvolvimento local.

A partir dos resultados obtidos, da pesquisa bibliográfica realizada e das discussões e reflexões tidas, construíram-se os três guiões de entrevistas a aplicar aos seis GAL em estudo.

#### **Workshop de boas práticas de governança**

O objetivo do *workshop* foi clarificar o conceito de boas práticas de governança, através da sua Definição e Caracterização. A partir destas reflexões foram definidos Critérios e Indicadores que permitissem identificar boas práticas de governança, o que contribuiu também para a escolha e análise de casos de estudo.

Para além dos parceiros do projeto, foram convidados os oito GAL do Alentejo, a Federação Minha Terra, a Associação ANIMAR e uma entidade na dupla qualidade de parceiro GAL e beneficiário do programa LEADER, num total de 16 participantes.

A sessão desenvolveu-se com a ajuda da técnica *oval mapping* para a condução da sessão no contexto da metodologia *SODA – Strategic Options Development and Analysis* (Eden e Ackerman, 2001). Os participantes utilizaram *post-it* nos quais expressaram as suas ideias principais de forma sucinta, enquanto aos facilitadores coube a tarefa de organizá-las, de acordo com a sua analogia, numa folha de papel de cenário colocada na parede (2.50 x 1m). Esta metodologia permitiu a dinamização do grupo e o contributo dos participantes de forma não constrangida.

O *workshop* foi realizado em 4 fases:

---

<sup>5</sup> O que se apresenta neste ponto segue o que está publicado em Ramos *et al.* (2013).

<sup>6</sup> Este foi o segundo *workshop* realizado no âmbito do projeto. No primeiro refletiu-se sobre as características e factores a ter em conta na construção das ELD bem como os principais obstáculos à sua implementação.

**1ª – O Conceito de BOA GOVERNANÇA segundo os participantes:** pediu-se aos participantes que, numa pequena folha de papel, completassem a frase “**BOA GOVERNANÇA É...**”;

**2ª – Três principais aspetos que caracterizam Boa Governança:** foi pedido aos participantes que registassem três conceitos (um *post-it* por cada conceito) que, numa palavra ou expressão, contribuíssem para a definição de Boa Governança;

**3ª – Ranking das Boas Práticas:** procedeu-se à escolha dos cinco aspetos (critérios) considerados mais importantes através de uma votação em que cada participante tinha três votos (três bolas autocolantes) que podia distribuir da forma que melhor representasse as suas preferências;

**4ª – Boas práticas de governança – critérios:** para cada um dos cinco critérios mais relevantes e caracterizadores de Boas Práticas de Governança, foi pedido aos participantes os indicadores (um por critério) que permitissem identificá-los e/ou parametrizá-los.

O resultado final encontra-se sintetizado na Tabela 1, onde se apresentam os cinco critérios considerados mais importantes e respetivos indicadores.

**Tabela 1: Critérios e indicadores definidos pelos participantes**

<b>Envolvimento/Participação</b>	
<b>Grau de Envolvimento/Participação</b>	<b>Tipologia do Envolvimento/Participação</b>
Grau de envolvimento de atores na fase de definição de objetivos; N.º ações desenvolvidas em comum com responsabilidade partilhada; N.º agentes do território que participam nas iniciativas/projetos desenvolvidos; N.º atores que desenvolveram iniciativas próprias ou em conjunto; N.º atores que são parceiros de desenvolvimento; N.º beneficiários das ações (indicadores de resultados dos objetivos a atingir); N.º compromissos/tarefas assumidas por cada parceiro; N.º indivíduos presentes nas reuniões de parceiros; N.º intervenções por participante na reunião de parceria; N.º intervenientes nas ações organizadas; N.º parceiros que se envolvem efetivamente na dinamização das atividades / período de tempo; N.º participantes por atos públicos; N.º pessoas/entidade; N.º reuniões com agentes veículos de difusão de informação; Percentagem de parceiros que apresentam propostas nas reuniões de parceiros.	Atores envolvidos na fase de definição dos objetivos; Canais de comunicação fomentam a participação (espelham opiniões, por exemplo); Diversidade e n.º de parceiros (sociais, económicos...); Inclusão (capacidade de mobilização de públicos minoritários ou desfavorecidos): diversidade dos participantes envolvidos; Reuniões abertas/fechadas; Sugestões e reclamações (reações); Tipo (forma organizacional) de participantes.
<b>Exercício do Poder</b>	

<p><b>Eficiência do Poder</b></p> <p>N.º de beneficiários;</p> <p>Tempo que decorre desde a formulação de um projeto até à sua implementação;</p> <p>Nível de competência dos líderes;</p> <p>Grau de desempenho dos líderes;</p> <p>N.º de objetivos concretizados;</p> <p>Índice de satisfação dos beneficiários (inquérito de opinião).</p>	<p><b>Regulação do Poder</b></p> <p>Existência de um órgão de contrapoder;</p> <p>Tomada de decisões registadas em ata;</p> <p>Prestação de contas: periodicidade de apresentação de relatórios;</p> <p>N.º de entidades envolvidas na decisão/público-alvo;</p> <p>N.º e rotatividade dos mandatos dos órgãos (de gestão, consultivos, etc.);</p> <p>Estrutura da parceria: rotação dos órgãos de decisão;</p> <p>Existência de órgão consultivo obrigatório para tomada de decisão sobre estratégia.</p>	<p><b>Operacionalização do Poder</b></p> <p>Diversidade de atividades intervencionadas/decisões tomadas (abrangência da tomada de decisão);</p> <p>Diversidade: n.º de parcerias estabelecidas;</p> <p>N.º entidades envolvidas na decisão/público-alvo;</p> <p>N.º parceiros envolvidos no processo de decisão;</p> <p>N.º reuniões entre órgãos sociais com vista a tomada de decisão.</p>
<p><b>Responsabilidade</b></p>		
<p><b>Independência</b></p> <p>Estabelecimento de processos de avaliação independentes.</p>	<p><b>Prestação de contas</b></p> <p>Identificação e publicitação clara dos responsáveis pela tomada de decisão num dado processo;</p> <p>Apresentação de relatórios de: contas, atividades, resultados, avaliação, progresso dos projetos;</p> <p>Quais as consequências ou se há consequências do não cumprimento de compromissos assumidos por várias partes.</p>	<p><b>Demonstração de eficiência</b></p> <p>Cumprimento dos compromissos assumidos: n.º de decisões executadas/n.º de decisões tomadas;</p> <p>Cumprimento de metas;</p> <p>Execução ou não das tarefas assumidas: n.º compromissos realizados/n.º de compromissos assumidos;</p> <p>Grau de realização das atividades de ELD;</p> <p>N.º processos avaliados;</p> <p>N.º projetos aprovados e o cumprimento dos objetivos definidos à partida;</p> <p>Quem decide o cumprimento de objetivos.</p>
<p><b>Transparência</b></p>		
<p><b>Transparência das relações de poder</b></p> <p>Regulação de situações de conflito de interesse;</p> <p>Permitir aos vários intervenientes que se pronunciem sobre os assuntos;</p> <p>Partilha na tomada de decisão: n.º de parceiros envolvidos e diversidade.</p>	<p><b>Acompanhamento</b></p> <p>Acesso público ao processo de decisão (divulgação): n.º de processos de decisão divulgados de forma acessível ao público;</p> <p>N.º reuniões abertas para acompanhar a operacionalização das decisões;</p> <p>N.º reuniões de divulgação/informação;</p> <p>N.º (in)satisfeitos. Consulta pública (inquérito de opinião);</p> <p>Publicitação das decisões: n.º de reuniões.</p>	<p><b>Disponibilização de informação</b></p> <p>Clareza da linguagem utilizada. A entidade tem essa preocupação? Dar exemplos;</p> <p>Disponibilização de todos os documentos justificativos da decisão (na Internet, em consulta, etc.);</p> <p>Divulgação das fases do processo de decisão: n.º de vezes, periodicidade <i>newsletter</i>;</p> <p>Existência de relatórios periódicos de atividades e contas;</p> <p>Formas e periodicidade de divulgação;</p> <p>Meios utilizados/frequência de utilização;</p>

		Normas de procedimento escritas (sim? não? Grau de abrangência). Se existem para todos os procedimentos; Prestação regular de contas; Publicitação regular dos resultados.
	<b>Coerência</b>	
<b>Objetivos estabelecidos em parceria</b> Adequação da estratégia: resultados obtidos, necessidades/oportunidades identificadas no terreno (sentidas pelos <i>stakeholders</i> ); Objetivos estabelecidos com os parceiros locais. N.º de parceiros envolvidos na definição de objetivos.	<b>Objetivos de acordo com uma estratégia</b> Hierarquização de objetivos (sim/não); Prática de avaliação da estratégia; Existência ou não de planos estratégicos de intervenção; Revisão da estratégia.	<b>Cumprimento dos objetivos</b> Comparação de resultados (grau de adequação) com objetivos; Cumprimento das regras estabelecidas (sim/não); Grau de cumprimentos de metas; N.º beneficiários de projetos indicados nos resultados e impactos;

Estes resultados foram seguidamente utilizados na construção dos guiões das entrevistas semiestruturadas, que serviram de base à identificação dos casos de boas práticas, junto dos seis GAL objeto de estudo.

### **Elaboração de guiões para entrevistas semiestruturadas**

Os guiões das entrevistas semiestruturadas foram elaborados de acordo com as dimensões de Governança que emanaram do *workshop* acima descrito bem como das questões equacionadas sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento. Tendo em atenção a tipologia dos atores a entrevistar – coordenadores dos GAL, membros privados e públicos dos órgãos de gestão e beneficiários privados e públicos do programa – foram criados três guiões diferenciados.

Foram realizados pré-testes junto de um coordenador de um GAL e de um ex-dirigente da administração pública com especial responsabilidade no Programa LEADER, resultando a necessidade de acrescentar a governança multinível como uma dimensão que importaria estudar ao nível da Governança. Relativamente às ELD, foi incluída a forma como estas terão sido preparadas e implementadas. A incorporação desta última dimensão, relativa às ELD, tornou redundante a análise e discussão da dimensão relativa à Coerência – resultante do *workshop* anteriormente citado – tendo-se assim optado por não considerar este critério.

### **1.2 . Os casos de estudo: análise e discussão dos resultados**

Os seis casos de estudo realizados tiveram lugar em Portugal (2), em França (2), em Espanha (1) e em Itália (1).

A escolha dos GAL a analisar foi, no caso português, por proposta das Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Alentejo e do Norte, na qualidade de entidades gestoras pela abordagem LEADER do PRODER: a ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local do Alentejo Sudoeste e a ADRIMAG – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado das Serras do Montemuro, Arada e Gralheira.

A escolha de casos de estudo em Espanha, França e Itália, está relacionada com o facto de estes países se apresentarem mais próximos da realidade portuguesa em termos culturais e socioeconómicos e, por essa via, países onde eventuais boas práticas, à partida, são mais fáceis de replicar ou adaptar a Portugal. A escolha dos casos de estudo estrangeiros foi coadjuvada, para os casos de França e Itália, por peritos na área do desenvolvimento rural de cada um destes países e, para o caso espanhol, por sugestão de um GAL português que tem desenvolvido projetos de cooperação transnacional com Espanha.

Em Espanha foi selecionada a ADERCO – *Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Olivenza*, em França, os GAL *CHÂTAIGNERAIE Limousine* e *SAINT-FLOUR Auvergne* e em Itália o *GAL LEADER Siena*.

A análise dos resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas aos seis GAL, teve como objetivo principal colocar em relevo as boas práticas de cada um deles, que possam ser inspiradoras quanto à governança e à elaboração e implementação de ELD.

A Tabela 2 sintetiza os resultados da análise efetuada, no que se refere às Boas Práticas identificadas ao nível da Governança.

**Tabela 2: Governança – boas práticas identificadas**

<p><b>Envolvimento/Participação</b></p> <p>Partilha da sede do GAL (com outras instituições e organismos locais)</p> <p>Promoção de outros projetos</p> <p>Realização de encontros com beneficiários</p> <p>Assunção da condição (ambivalente) parceiro/beneficiário</p>
<p><b>Exercício do poder</b></p> <p>Confiança entre parceiros</p> <p>Limitação de mandatos</p> <p>Rotatividade dos membros do Órgão de Gestão (2 anos)</p> <p>Avaliação do grau de satisfação dos beneficiários</p>
<p><b>Responsabilidade e eficiência</b></p> <p>Desempenho de ações simples e de grande alavancagem dos projetos</p> <p>Trabalho de concertação com agências de desenvolvimento municipais</p>
<p><b>Transparência</b></p> <p>Forte investimento no trabalho contínuo de proximidade</p> <p>Certificação com ISO 9001/2008</p> <p>Realização de um vídeo para cada projeto</p> <p>Publicação de critérios de classificação de projetos <i>online</i></p>
<p><b>Governança multinível</b></p> <p>Contribuição do GAL para a construção de uma identidade territorial</p> <p>Funcionamento da parceria como um espaço de partilha de informação e criação de sinergias</p> <p>Relações ao nível superior facilitadas quando decorrem num quadro de desenvolvimento de vários programas</p> <p>Presença de entidades regionais nos órgãos de gestão</p> <p>Maior concertação das ações com agências de desenvolvimento local</p>

No que se refere às Estratégias Locais de Desenvolvimento, as três dimensões evidenciadas no questionário – Preparação-Desenvolvimento-Avaliação – foram tratados em conjunto, tendo resultado na identificação das seguintes Boas Práticas, Constrangimentos e Aspectos a Explorar (Tabela 3).

**Tabela 3: Estratégias Locais de Desenvolvimento – boas práticas identificadas, constrangimentos e aspetos a explorar**

<p><b>Boas práticas identificadas</b></p> <p>Mobilização e consensualização das entidades          Base alargada e diversificada da parceria          Acompanhamento próximo dos projetos          Gestão partilhada de recursos humanos          Adesão ao formato de balcão aberto          Capacidade de adaptação ao contexto socioeconómico</p>
<p><b>Constrangimentos</b></p> <p>Formatação do Programa          Complexidade do Programa          Financiamento da componente nacional</p>
<p><b>Aspetos a explorar</b></p> <p>Reforçar a autonomia na conceção da ELD          Envolver mais os ex-beneficiários          Desburocratizar os procedimentos          Apoiar o aconselhamento/preparação de candidaturas          Prever mais apoio a ações de animação local          Equacionar o maior envolvimento dos jovens          Promover o trabalho voluntário</p>

## **2. Dos estudos empíricos às tendências prospetivas**

A elaboração de casos de estudo apresentada pode classificar-se como uma fase exploratória da investigação (empírica) a partir dos quais se pretende construir novo conhecimento que contribua para a melhoria de novas formas de governança mais adaptadas a cada realidade e território. A observação da realidade, a que se associou uma reflexão teórico-conceptual (de base científica) suportada na revisão da literatura e contactos diretos com os atores envolvidos e peritos na matéria, permitiu identificar um conjunto de boas práticas relevantes, anteriormente referidas, que podem desde já ser consideradas em propostas daquelas formas de governança, orientadas para a resolução de problemas concretos. Esta visão partilhada contribui assim, de forma mais coerente e coordenada, para a definição de prioridades, numa atitude prospetiva de construção de um futuro desejado.

Para além das boas práticas identificadas, a análise das entrevistas realizadas (aos diferentes atores relacionados com os GAL, *cf.* anteriormente descrito) permitiu também antecipar um conjunto de aspetos ainda não evidenciados mas cujas tendências são por eles consideradas importantes na conceção de estratégias de desenvolvimento local e sua implementação baseada em modelos de governança que deem resposta aos atuais desafios colocados (Tabela 4).

**Tabela 4: Governança – tendências prospetivas**

<p style="text-align: center;"><b>Envolvimento / Participação</b></p> <p style="text-align: center;">Promover mecanismos mais diretos de participação Utilizar as tecnologias de informação como ferramentas promotoras da participação Considerar o envolvimento de públicos minoritários Diminuir a influência das autoridades locais no processo de tomada decisão Pagar as despesas de representação dos parceiros</p>
<p style="text-align: center;"><b>Exercício do poder</b></p> <p style="text-align: center;">Equacionar a rotatividade dos mandatos Assegurar rotatividade do local de reunião do Órgão de Gestão</p>
<p style="text-align: center;"><b>Responsabilidade e eficiência</b></p> <p style="text-align: center;">Simplificar os processos (entrega de alguma documentação após a aprovação, procedimentos faseados...) Animação territorial como forma de potenciar sinergias</p>
<p style="text-align: center;"><b>Transparência</b></p> <p style="text-align: center;">Dar mais projecção aos investimentos apoiados Utilizar uma linguagem mais acessível Mostrar “quem é quem” e “quem faz o quê” no GAL Refletir sobre a implementação da declaração de interesses dos membros com poder decisão Prestar contas</p>
<p style="text-align: center;"><b>Governança multinível</b></p> <p style="text-align: center;">Reforçar a abordagem ascendente Promover o trabalho em rede Aumentar a realização dos projetos de cooperação transnacionais Criar um canal de comunicação mais direto com a Comissão Europeia</p>

**Fonte: Ramos *et al.* (2013)**

Da análise da Tabela 4, é possível verificar que estes aspetos são, na sua grande parte, os mais evidenciados na literatura sobre esta matéria.

Considerando-se a governança como um conceito intermédio entre o Global e o Local, esta designa as diversas formas de regulação e controle territorial implementados em diferentes tipos de redes e acordos entre atores sociais, e que em parceria definem mecanismos formais ou tácitos para resolver problemas inéditos visando uma conceção de governo para conduzir os processos de desenvolvimento territorial (Pires *et al.*, 2011).

Na sua dimensão territorial, destacam-se as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal (entre sectores) e vertical (entre níveis) da ação pública e regulação dos processos económicos e sociais territoriais, perspetiva que surge reforçada na Estratégia Europa 2020 na qual se sublinha a necessidade de um diálogo permanente entre os vários níveis de governo e a inclusão dos *stakeholders* e da sociedade civil. A relevância da governança multinível ao nível da Europa 2020 no âmbito da futura política de coesão, tal como é

confirmado pelo Comité das Regiões<sup>7</sup>, pressupõe novas formas de organização, procedimentos e competências, ou seja uma nova capacitação institucional.

Estes pressupostos são destacados num estudo (Bohme *et al.*, 2013) sobre abordagens territoriais para uma nova governação multinível de suporte à Estratégia 2020, sustentado num conjunto de estudos de caso, a partir dos quais se identificam as dimensões que devem ser consideradas na conceptualização de modelos de governança territoriais, sistematizadas na Figura 1. Destaque especial é atribuído ao papel dos territórios como incubadoras de processos de governança multinível. São utilizadas cinco dimensões para enquadrar a governança multinível:

Dimensão 1: Coordenar ações de atores e instituições;

Dimensão 2: Integrar políticas sectoriais;

Dimensão 3: Mobilizar a participação dos *stakeholders*;

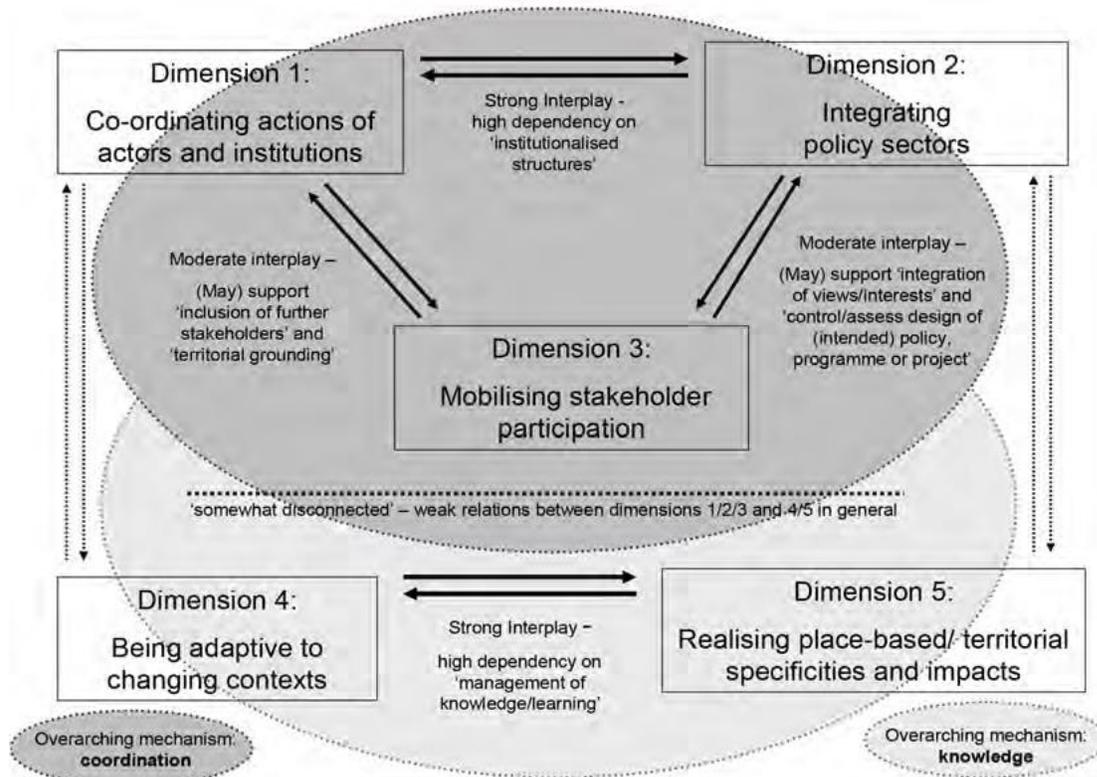
Dimensão 4: Ser adaptável a contextos variáveis;

Dimensão 5: Concretizar / especificidades e impactos territoriais de base local.

A interação entre estas cinco dimensões num território específico oferece uma compreensão sobre o tipo de abordagens políticas, ou seja, a combinação específica de políticas, programas e de projetos, e que se revela mais eficaz na definição dos objetivos territoriais e simultaneamente reforça o potencial do território. Um aspeto importante a destacar é o de que os territórios funcionalmente mais informais atingem um nível de integração intersectorial mais explícito do que territórios mais formais do ponto de vista administrativo, uma vez que apresentam um carácter menos vinculativo, o que lhes permite maior flexibilidade e experimentação na integração de políticas sectoriais. Um dos estrangulamentos que se verifica ao nível da governança multinível é a falta de integração entre, por um lado, as dimensões 1-2-3, que deviam evidenciar um elevado grau de interação entre si e, por outro lado, as dimensões mais específicas do ponto de vista territorial 4-5 (Figura 1).

---

<sup>7</sup> Segundo o Comité das Regiões, a governança multinível é tida como a “coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, based on partnership and aimed at drawing up and implementing EU policies” (CR, 2012:7).



**Figura 1: Inter-relação entre as cinco dimensões de governança territorial**  
**Fonte: Nordregio et al. (2013) in Bohme et al. (2013 : 24)**

A utilização de abordagens empíricas e a aprendizagem através de experiências realizadas revela-se muito importante neste tipo de estudos. Nesta perspetiva, os estudos de caso escolhidos em diferentes países e contextos permitiu observar e interpretar diferentes processos e dinâmicas e seus efeitos e uma aprendizagem através de uma lente focada na realidade e na praxis. Realça-se assim o que de facto é importante ter em consideração em propostas futuras de melhoria contínua de comunicação/ação, numa estratégia de aproximação das instituições aos destinatários finais – a comunidade. Refira-se, no entanto, que a transferência de boas práticas encontradas deve ser equacionada em cada contexto, sendo que a troca de informação e conhecimento se revela fundamental.

Esta questão é particularmente importante quando estão em causa a aplicação de estratégias definidas a nível europeu e em que é necessária a sua concretização em territórios diferenciados, onde os processos de governança devem atender às especificidades de cada um.

## Notas Finais

Portugal, desde finais dos anos 80, tem beneficiado de quadros comunitários de apoio visando o apoio ao seu desenvolvimento e modernização, e que têm evoluído “de uma organização sectorial, por ministérios, com uma multiplicidade de Programas Operacionais, para uma abordagem temática e territorial, já muito evidente no QREN 2007-2013, com concentração em

menor número de programas. Esse caminho reflete a opção consciente por políticas transversais que viabilizassem modelos de governação integrada” (Marques, 2013:19).

Tendência evolutiva que necessariamente se alinha com os princípios da política europeia em matéria de fundos estruturais e da coesão territorial, cujos documentos de referência estratégica contemplam o reforço das políticas horizontais, operacionalizados por via da governação multinível, da parceria, da igualdade e não discriminação e do desenvolvimento sustentável.

Os desafios que se colocam no momento exigem que este modelo de governação esteja associado à promoção de transformações na cultura organizacional do Estado, empresas e da própria sociedade civil, para que todo o esforço e recursos mobilizados sejam verdadeiramente indutores de desenvolvimento sustentável. Modelos colaborativos, que num mundo competitivo e cada vez mais desigual exige o protagonismo crescente dos *stakeholders* perante um Estado que se afigura fragmentado e fragilizado, e que se assumem como sustentáculo da governação territorial em prol da promoção do desenvolvimento territorial através do efetivo envolvimento dos atores locais.

Perante a constatação de que os estímulos desta governança têm vindo essencialmente de fora – da Comissão Europeia – para as intervenções futuras admite-se como fundamental que, em Portugal, exista o reconhecimento político do valor específico das políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento e coesão territorial, evitando deste modo a sua marginalização na agenda territorial.

Se na Estratégia Europa 2020 é enfatizada a necessidade de um diálogo permanente entre os diversos níveis de governação assente na inclusão de *stakeholders* e da sociedade civil, prospetiva-se que a relevância da governança multinível será reforçada no futuro da política de coesão territorial, tal como os trabalhos empíricos nos revelam aquando da identificação das experiências de governação territorial desenvolvidas em território português e em outros países europeus.

De facto, como anteriormente referido, os resultados obtidos pela investigação realizada no âmbito deste trabalho, suportada na observação da realidade, na revisão da literatura e nos contactos diretos com os atores envolvidos, trazem novo conhecimento que contribuirá para a melhoria de novas formas de governança mais adaptadas a cada realidade e território.

Acresce o facto de a investigação realizada desta forma permitir uma maior aproximação entre ciência e sociedade, na medida em que credibiliza e legitima o contributo que a investigação científica pode e deve ter na criação e implementação de políticas públicas.

## Referências Bibliográficas:

Böhme, K., Zillmer, S., Jæger, S., & Holstein, F. (2013). *Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy.

Comissão Europeia (2010). *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bruxelas.

Committee of the Regions (2012). *Building a European Culture of Multilevel Governance: Follow-Up to the Committee of the Regions' White Paper*. Opinion of the Committee of the Regions. Bruxelas.

Eden, C., & Ackermann, F. (2001). SODA – The principles. In J. Rosenhead & J. Mingers (Eds.), *Rational analysis for a problematic world revisited: Problems structuring methods for complexity, uncertainty and conflict* (21-41). Chichester: Wiley and Sons.

Figueiredo, A. M. (2010). *A territorialização de políticas públicas em Portugal*. Lisboa: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP.

Fórum Cidadania & Territórios (2013). *O Território no Centro das Políticas de Desenvolvimento e de Coesão: contributo do Fórum Cidadania & Território para o debate e consenso no domínio do desenvolvimento territorial* ([www.plataformaongd.pt](http://www.plataformaongd.pt), acessado em 19 maio de 2015).

Marques, R. (Coord.) (2013). *Portugal 2020: como fazer funcionar a governação integrada?*. Lisboa: Instituto Padre António Vieira.

Pires, E., Fuin, L., Mancini, R., & Neto, D. (2011). *Governança Territorial – conceitos, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP – IGCE.

Ramos, I. J., *et al.* (2013). *Debate sobre as estratégias de desenvolvimento local e os modelos de governança*. Évora: MAMAOT/DRAPAL.

## O idioma como intermediário da (re) construção da cooperação transfronteiriça: que futuro?

Graça Viegas  
Universidade de Évora  
[palulaviegas@yahoo.fr](mailto:palulaviegas@yahoo.fr)

### Resumo

Ao problematizar o futuro do idioma enquanto instrumento de (re)construção das práticas de cooperação transfronteiriça, o recurso à análise prospetiva ganha pertinência, ao pretender apontar hipóteses de cenarização possíveis, assentes numa identificação de relações de dependência entre as estratégias de atores que interagem nesse contexto e essas mesmas hipóteses de cenarização futuras, afim de que qualquer processo de mudança ou tomada de decisão tenha em conta as variáveis que caracterizam o contexto, assim como o posicionamento nos objetivos, suas convergências e divergências, que justificam as diferentes escolhas dos atores.

**Palavras-Chave:** idioma, cooperação transfronteiriça, rede de interações, sistemas de ação, lógicas de racionalidade, hipóteses de cenarização.

## Introdução

A presente comunicação é uma reflexão que o título traduz, que futuro cabe ao idioma como intermediário da (re) construção da cooperação transfronteiriça. Dando continuidade ao constante questionar das práticas da cooperação transfronteiriça, problematizou-se o domínio do idioma como instrumento/recurso das interações no âmbito dessas práticas. Se muitos têm sido os futuros apontados como possíveis, outros como desejáveis, a presente reflexão constitui uma proposta de um dos caminhos a apontar, face a um projeto de futuro cuja visão incide sobre o papel dos cidadãos como agentes pró-ativos.

Delimitar esse futuro desejável, implica desde logo ter presente que no atual contexto transfronteiriço, a cooperação entre o Alentejo e a vizinha Extremadura espanhola é condicionada por imperativos, articulados e totalmente pertinentes. Um elemento invariante, a especificidade do território transfronteiriço, enquanto espaço vivido, marcado pela sua localização particular, integrado numa malha social influenciada por critérios físico-ambientais e elementos histórico-culturais únicos. Essa especificidade faz com que certas tendências ou inércias tenham continuidade, mas por outro lado, surjam nele mudanças ou descontinuidades, a que a zona transfronteiriça tem que dar resposta. Aquilo que Michel Godet designa de “*tendências pesadas*” (Godet 1993), isto é, as iniciativas existentes ao longo dos diferentes quadros comunitários e programas operacionais europeus, promotoras de decisões estratégicas, dando respostas institucionais de acordo com as diretrizes políticas que perfilham, e os cidadãos, que na sua diversidade de expectativas e projetos, ganham liberdade de ação e poder, ao agir no próprio espaço. Esta realidade, que inicialmente começou por ser uma “*tendência impercetível*” (Godet 1993) é, do nosso ponto de vista, um “germe” que marca a cooperação no espaço transfronteiriço. Partindo do pressuposto prévio, confirmado por investigações anteriores<sup>1</sup>, de que os atores reais da cooperação transfronteiriça são os cidadãos,

---

<sup>1</sup> MEDINA, E. (2011) «Monografía: capital social y fronteras – la cooperación transfronteriza entre el noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal), una aproximación desde la perspectiva cualitativa (2ª parte) in ALMENARA

Consultado em [http:// sites.google.com/site7almenararevistassociologia](http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia) (1/06/2012)

VIEGAS, Graça e SILVA, Carlos (2014). “*Democracia e Políticas e Práticas de Cooperação Transfronteiriça – ação prospetiva no Contexto do Alentejo-Extremadura*”. Publicada nas atas do VIII Congresso Português de Sociologia, 20 anos de democracia(s): progressos, contradições e prospetivas (Universidade de Évora). VIEGAS, Graça (2012). “*Questões Transfronteiriças: a Escola Oficial de Idiomas da Extremadura como ator de cooperação*”, apresentado no 2º Curso Internacional de Verão da Escola de Ciências Sociais, subordinado ao tema: “*Prospetiva Estratégica: Olhares de Futuro sobre Cooperação e Rede de Atores em Territórios Transfronteiriços*”, (Universidade de Évora).

problematizar essas práticas implica hipóteses de cenarização futura, com base na identificação das relações entre as estratégias de atores e os projetos futuros desejáveis. São estes os intermediários, ao agir no sistema e, com base nos seus projetos, utilizam os meios de ação disponíveis para atingir os objetivos, os seus, e os definidos pelas políticas.

Resultado de diferentes estratégias, o encadeamento coerente dos acontecimentos, acontece num contexto onde entidades e atores se movem em torno dos seus projetos, rede de interações, sistemas de ação, lógicas de racionalidade que guiam atuações e delimitam estratégias de ação, produção de acordos e coordenação entre atores, mas realçando a questão inicial como instrumento de reconstrução da cooperação: o idioma como veículo intermediário.

### **1. O idioma do outro como instrumento de (re)construção das práticas de cooperação transfronteiriça**

A opção por esta temática, assim como de toda a linha de abordagem, prende-se com a pertinência social e académica, indo ao encontro das abordagens que realçam a importância do idioma como instrumento de capital social, o que é pressuposto orientador de todo este estudo.

A língua é uma construção identitária de uma comunidade, um referente cultural, que dotada de elementos intangíveis, traduz criações e recriações, suporta novas criações e é elemento facilitador de integração nessa mesma comunidade. Considerando a língua como um instrumento de capital social, o domínio do idioma poderá constituir-se como elemento de poder, ao potenciar ou perpetuar algumas relações sociais ou funcionar como uma estratégia orientada para atingir uma consolidação das práticas de cooperação, ao adquiri-lo de forma orientada e consciente no intuito de promover essa cooperação. (Maneiro e Sotelsek 2009) Estes autores defendem a ideia de que a língua pode ser entendida como um bem, pelo que poderá ser uma pré-condição para gerar capital social, já que esse capital social, por sua vez, provoca a pertença a diferentes grupos, o que beneficia os seus diversos membros. (Maneiro e Sotelsek 2009)

Na mesma linha de entendimento da língua como capital social; Alonso e Jiménez apontam para o idioma como um instrumento de tecnologia social e acesso e usufruto de bens

---

2010 “Redes de Cooperação Transfronteiriça? Dilemas da rede transfronteiriça de Educação/formação como instrumento de inclusão social no Alentejo-Extremadura. Um olhar dos Atores das Escolas Oficiais de Idiomas”. Dissertação de Mestrado. Évora: Universidade de Évora

e serviços, mas a sua potencialidade, já que é um recurso intangível, é pouco valorizada. (Alonso e Jiménez 2007) Segundo os mesmos autores, a língua pode constituir-se como elemento redutor da “distância psicológica”, funcionando simultaneamente como “efeito de chamada”, já que o domínio do idioma do outro aproxima os indivíduos, até “*os serviços que a língua presta são maiores quanto mais amplo é o coletivo de quem está em condições de usá-lo*”. (Alonso e Jiménez 2007: 3)

Epistemologicamente justifica-se a escolha de um quadro teórico capaz de apresentar uma grelha de leitura do real. Se os pressupostos teóricos da sociologia clássica das organizações, nomeadamente de Crozier e Freidberg, Sainsalieu e Reynaud nos permitem a compreensão de jogos de poder, ao acentuar as regulações, a ideia da fragilidade dos sistemas e as diferentes estratégias que os atores adotam em determinadas posições, a importância do comportamento estratégico dos atores é igualmente reforçado à luz da teoria da estruturação de Giddens e dos sociólogos da inovação, como Callon e Latour.

Da ideia central do ator estratégico, passamos ao complemento trazido pela sociologia da inovação, quando aponta a importância da leitura dos sistemas de ação organizada e teoriza sobre os mecanismos de produção da cooperação, já que esta sociologia é centrada nos processos sociais e na mudança, entendendo-a numa análise metodológica de elaboração de redes.

Articular com os pressupostos teóricos que enfatizam os protagonistas e a sua margem de ação, uma visão partilhada para o futuro e acordos entre protagonistas que tornem possível o desejável, há que optar por uma metodologia que permita “horizontalizar” as decisões, partindo das expectativas dos atores. A prospetiva, entendida enquanto catalisador da reflexão para a ação, torna-se um instrumento metodológico por excelência, já que proporciona uma reflexão sobre o que pode ocorrer, numa lógica de antecipação, mas simultaneamente, essa reflexão incide sobre cenários e caminhos a percorrer. Por fim, a prospetiva tem a veledade de incluir nessa reflexão as ações, o que se pode fazer, apontando as estratégias possíveis e desejáveis. Cria assim uma rede de atores, atendendo às vontades coletivas, mas construindo uma visão do futuro à medida que os atores vão desejando o que pretendem construir. A prospetiva, enquanto espaço participativo, revela-se uma metodologia capaz de ser um instrumento de apoio à decisão, na lógica de construir antecipando, em diferentes campos de possibilidade, onde a imprevisibilidade impera.

Em contextos de racionalidade limitada em que assentam, há dificuldade nas decisões, daí a necessidade de antecipação, mas as decisões têm efeitos de aglomeração contrária à lógica de racionalidade individual. Perante isto, inclui-se nos futuros desejáveis a representação do (s) projeto (s). Importa, assim, atender a que as políticas e compromissos institucionais se estruturam em contextos espaciais específicos, em que se geram diferentes iniciativas comunitárias e respostas diversas, na própria legitimação das políticas públicas, pelo que o exercício prospetivo permite atender aos contextos espaciais particulares, ao facto de que as relações se estruturam de forma específica e que a legitimação das decisões também passa pelos atores dotados de diferentes racionalidades, diversos projetos, posições várias, em que os sistemas de ação, os recursos e as redes de interação são distintos.

## **2. Exercício Prospetivo**

Na presente reflexão, pretende-se desenhar uma proposta de análise, ainda em curso, do papel do idioma como veículo intermediário da (re)construção das práticas de cooperação transfronteiriça. Como fazê-lo? Iniciando a construção da base a partir da qual se desenvolve o estudo prospetivo. Como nos diz Godet: *“a imagem do estado atual do sistema constituído pelo fenómeno estudado e pela sua envolvente, a partir da qual poderá desenvolver-se o estudo prospetivo”* (Godet 1993: 76).

A presente abordagem, numa primeira fase de delimitação do sistema e do contexto, apresenta-se o caso particular de um ator, intermediário privilegiado no processo de instrumentalização do idioma como veículo de cooperação transfronteiriça, a Escola Oficial de Idiomas da Extremadura, desocultando o papel chave dos professores como porta-vozes, seus projetos, rede de interações, sistemas de ação e lógicas de racionalidade que guiam atuações e delimitam estratégias de ação, produção de acordos e coordenação entre atores. Ao analisar a estratégia de atores, com vista a delimitar as fases do estudo prospetivo, nasceu a ideia de alargar o campo de estudo, através da observação de diversos intervenientes, atores institucionais, formadores/professores, alunos ou entidades que recebem formação, com o intuito de verificar se o idioma constitui veículo intermediário de (re)construção da cooperação transfronteiriça.

## 2.1. A base analítica

Se a cooperação transfronteiriça é uma preocupação nacional e europeia, este campo dá aos atores pré-disposição para agir, improvisando as suas ações. Para desenvolvermos uma segunda fase do exercício prospetivo, balizar-se o campo de possibilidades, reduzindo as incertezas e listarem-se as hipóteses, o uso de pressupostos inerentes à análise estratégica justifica-se, já que a mesma ao ter em conta os jogos de atores, considera que as margens de manobra, entendendo-as como conflito, negociação, integração, traduzem a imprevisibilidade das ações dos indivíduos ou grupos, mas todas elas têm na sua génese uma lógica que pode ser reconstruída a posteriori, enfatizando as interdependências. Mais ainda, é nessa incerteza que os atores mobilizam, ofensivamente ou defensivamente, os recursos, desocultando a sua estratégia e, conseqüentemente, a teia de interações que resulta dos seus jogos.

Tal como defende Alejandro Portes, o domínio do idioma é entendido enquanto “conceito (...) de índole instrumental, centrando-se nos benefícios angariados pelos indivíduos em virtude da participação em grupos e na construção deliberada de sociabilidade, tendo em vista a criação de capital social”. (Portes 2000: 135) Assim, o idioma é uma forma de os atores cooperarem, independentemente de terem outros interesses divergentes, revelando-se veículo de criação de acordos e convenções. Da perspetiva de Reynaud retomamos assim a importância da reflexão sobre a construção desses acordos, conciliando esta ideia com a perspetiva de Portes, quando este afirma, “as redes sociais não são um dado natural, tendo de ser construídas através de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo, utilizáveis como fonte digna de confiança para aceder a outros benefícios”. (Portes 2000: 135)

Aliada a esta ideia, podemos partilhar igualmente do contributo de autores como Callon e Latour, (citados por Amblard et al 1996), que ao teorizar sobre os mecanismos de produção da cooperação, enfatizam a criação das redes, partilhando desta conceção da importância da cadeia de relações que está inerente à constituição das redes. Segundo a perspetiva destes autores, é a ligação entre atividades heterogéneas que permitem a (re) constituição de redes, pelo que há que conhecer as representações dos envolvidos para desocultar ou interpretar as situações.

Os nacionais relacionam-se no interior do mesmo espaço físico territorial e usam o idioma no interior dessa comunidade linguística, criando relações no seio desse coletivo definido, que usando a terminologia de Lozares e Sala, podemos designar estas de *Bonding*, (Lozares e Sala 2011). O seu uso por atores individuais e coletivos de nacionalidades diversas, ao ser partilhado e dominado por todos, vai além de uma comunidade de fala. É com base nesse

domínio comum que os atores, detentores desse capital social, na vertente individual e coletiva, transmitem informações a diferentes níveis da estrutura social, criando redes internas e gerando acesso a contactos externos. Fazem, assim, convergir a ação racional e a organização social, ao torná-la apropriável e intencional no usufruto de novas informações, capazes de gerar relações com outros coletivos, potenciadores de novos acessos e intencionalidades, que seguindo uma vez mais a terminologia de Lozares e Sala, serão tipificadas de *Brinding*. (Lozares e Sala 2011)

Assim, se o uso do idioma numa comunidade provoca coesão na mesma, quando existem diferentes idiomas num determinado espaço, podemos apontar potencialidades no domínio do idioma do outro. Já que é irrefutável o facto de que a língua intervém nas interações sociais, quer de forma objetiva e instrumental, a sua partilha aproxima indivíduos e entidades, ao não necessitar de tradução, permitindo a diversificação de recursos expressivos, assim como a valorização da capacidade comunicativa e facilitação do entendimento geral. Podemos ir mais além, ao constar o seu aspeto simbólico, tal como afirmam Alonso e Jiménez “*a pertença a uma mesma comunidade linguística traz associado o recurso a elementos referenciais e idiossincráticos que não só contribuem para o entendimento, como também facilitam o aparecimento de um clima de maior confiança e aproximação entre as partes*”. (Alonso e Jiménez 2007: 4)

Coleman, ao distinguir duas vertentes no capital social, a individual e a coletiva, entende esta última como um fator de aproximação entre membros da coletividade, gerando além de reciprocidade, uma atmosfera de confiança no seu interior (Coleman, referido por Maneiro e Sotelsek 2009). Segundo o autor, o capital social pode apresentar-se através de obrigações e expectativas geradas no contexto social e que dela dependem. Ora, no que respeita ao idioma, essas expectativas podem ser geradoras de práticas regulares, ações institucionalizadas ou interações informais, mas são sempre condicionadas pelo contexto social em que têm lugar, pelo que tal aproxima sem dúvida os habitantes das zonas transfronteiriças. (Maneiro e Sotelsek 2009)

Coleman aponta uma segunda forma, a facilidade de transmissão de informação na estrutural social, no que a língua surge como instrumento facilitador e promotor de interações e, por último, as normas criadas em torno da posse e acesso desse mesmo capital (Coleman, referido por Maneiro e Sotelsek 2009). Aqui as normas e expectativas individuais são mobilizadas não apenas em termos de vantagens para os diversos atores, mas ao fazê-lo, traduzem-se em benefícios para todo o coletivo. O domínio de uma língua cumpre assim estas

premissas, já que os diversos falantes, ao dominarem o idioma do outro, ganham vantagens individuais e promovem uma aproximação entre coletivos.

Putman, tal como Coleman ao considerar que o “*desenvolvimento de uma região está diretamente associado a uma forma de organização social e relações cívicas que esse contexto possui*” (citado por Echebérria et al 2005: 18), transmite a ideia de que o capital social favorece a atuação dos coletivos segundo as normas, gera maior confiança, o que se reflete nas interações sociais. Assim, cada coletivo tem a vantagem de maior interação no interior da própria comunidade, ao transmitir mais informação e ao fazê-la circular a diversos níveis da estrutura social, criando redes internas e gerando acesso a maiores contactos externos (Coleman e Putnam, referidos por Maneiro e Sotelsek 2009).

Ao dominarem o idioma, os professores de português constituem um grupo de atores-chave, escolhidos como intermediários, pois mais dotado em termos de capital linguístico e com posição estratégica na organização e enquanto indivíduos, as suas teias de relações pessoais e sociais, pertencentes aos dois tipos de comunidades, *bonding* porque dominam o idioma, mas ao transmiti-lo com ele criar interações, são promotores de *brinding* (Azevedo 2009).

## **2.2. Descrição do sistema**

Dando continuidade à metodologia prospetiva, nomeadamente ao recurso ao método dos cenários, numa primeira fase, que Godet designa de “construção de base” (Godet 1993), podemos desde já começar por identificar as prioridades para relacionar o mais exaustivamente com as variáveis que caracterizam o contexto, e, posteriormente, determinar os atores chave, o posicionamento dos atores nos objetivos assim como as convergências e divergências face aos seus diferentes projetos.

Inerente à conceção de sistema, está a relação entre os seus elementos constituintes, daí a importância da sua compreensão. Conhecê-lo é, nesta fase prioritário, para posteriormente, numa análise estrutural, desocultar as variáveis essenciais, reduzindo a sua complexidade. A opção pelas variáveis elencadas, para descrição do sistema, são fruto de uma sistematização reflexiva resultante de investigações anteriores<sup>2</sup>, investigações oficiais e institucionais<sup>3</sup>, a que se aliam diálogos com intermediários e outros profissionais, assim como

---

<sup>2</sup> 2010 “Redes de Cooperação Transfronteira? Dilemas da rede transfronteira de Educação/formação como instrumento de inclusão social no Alentejo-Extremadura. Um olhar dos Atores das Escolas Oficiais de Idiomas”. Dissertação de Mestrado. Évora: Universidade de Évora

<sup>3</sup> Consulta do Questionário Prospetivo EuroACE

a sujeição do tema em debate no meio académico. A inventariação das variáveis que caracterizam o contexto resulta numa listagem integrada num conjunto de dimensões, distribuídas pelo sistema interno e externo. Essas dimensões incluem a vertente integração comunitária (atendendo ao grau de confiança interna e à cooperação), a dimensão intercomunitária (desdobrada no grau de confiança nos vizinhos e em instituições), nos recursos financeiros e nas dinâmicas organizacionais. Relativamente ao sistema externo, as variáveis distribuem-se pelas dimensões socioculturais, sociodemográficas e de risco.

Após a recolha de dados, com recurso a técnicas documentais, triangularam-se os dados com profissionais do ensino e demais entidades administrativas, que colaboraram na transmissão de informações, sujeitas depois a devida “filtragem”. O recenseamento das variáveis iniciou-se assim pela sistematização de informações junto de um ator por excelência, a escola Oficial de Idiomas da Extremadura e os professores de português. Esta entidade surge como veículo transversal na comunidade de fala portuguesa, e cumpre a premissa inicial de que os detentores do domínio do idioma ganham capital social enquanto comunidade. Para prosseguimento do levantamento de dados, foram tidos como informantes-chave, na análise da materialização das relações de cooperação transfronteiriça, os professores. A categorização das práticas de cooperação teve em conta as representações do conceito, como ação dos sujeitos, a colaboração com entidades/indivíduos nacionais. Conjugaram-se entrevistas semiestruturadas, a docentes, com vista ao aprofundar as categorias que “desocultam” a prática da cooperação transfronteiriça, no âmbito do domínio do idioma. Passou-se, assim, por uma análise dos contactos formais e/ou informais, motivos e frequência dos mesmos, a fim de observar mecanismos de cooperação, assim como desdobrar as suas dimensões ou “não dito” ou categorias “emergentes” (Bardin 1977).

Reforça-se o primado da interação, as relações sociais entre os professores entre si, com entidades ou indivíduos espanhóis e portugueses, consolidam uma prática de cooperação transfronteiriça. Sem dúvida que não se pode afirmar que essa prática acontece graças aos indivíduos por si só, mas na sua pertença a estruturas, ganham uma racionalidade prática que os leva a gerar ações de cooperação estratégica. Surge, porém, um outro conceito fundamental na análise estratégica, a incerteza, que se reporta à imprevisibilidade dos comportamentos ou da ação. Se os professores, enquanto intermediários, pretendem dar continuidade aos contactos, quer com outras EOI e Instituto Camões, continuando na mesma linha ou tentando consolidar a colaboração, nomeadamente através da institucionalização da colaboração entre professores, câmaras municipais, associações e universidades, mas orientar a continuação da

cooperação, de modo a fazer com que o português seja a segunda língua estrangeira mais falada na Extremadura, qual o papel dos restantes intervenientes no contexto? Um dos conceitos da teoria da tradução, o de entre-definição, implica a ideia de que qualquer facto não existe sem a rede que o suporta e esta não existe nem pode ser percebida, sem ter em conta a correlação mútua entre contexto e conteúdo. Observar, analisar e compreender o papel do idioma e das práticas linguísticas, como instrumento de poder de intervenção na consolidação da cooperação, passa por colocar o enfoque sobre os fatores estruturais em jogo. Enfatizando as relações sociais organizadas, as novas relações expostas, dentro dos contextos sociais estruturados em campos de interação particulares, isto é, as circunstâncias em que se desenvolvem, permite determinar a sua possibilidade de intervenção nos acontecimentos e na realização de objetivos. De modo a desenhar cenários de futuros desejáveis, impera a necessidade de descrever o sistema estudado com base nas perspetivas de evolução mais prováveis, o que só poderá ser feito a partir de jogo de atores e das hipóteses mais prováveis do seu comportamento. Para conhecer as estratégias dos atores, uma vez mais apreender os seus objetivos reforça a importância da partilha e debate académico, assim como da auscultação dos próprios intervenientes, pelo que no presente estudo, a análise do domínio do idioma, enquanto instrumento de capital social, será concebida em torno de dimensões micro (dos próprios atores), mas sempre articulada com o contexto (dimensão macro).

**Tabela 1 - Dimensões e níveis de análise do capital social (domínio do idioma)**

DIMENSÕES	NÍVEIS	
<b>MICRO</b>	Envolvimento	
	Integração	
	Vínculos intracomunitários (relações endógenas com grupos e instituições)	
	Autonomia	
	Conexão	
	Vínculos extracomunitários (colaboração e intervenção exógenas com grupos e instituições)	
	<b>MACRO</b>	Envolvimento
		Sinergia institucional
		Cooperação institucional e interinstitucional
		Autonomia
Eficácia organizacional (eficiência, capacidade de desenvolver as suas funções)		

Fonte: Adaptado de Pérez Rúbio, e Lozano (2010: 2).

Sempre presente esta ideia da relação ator-sistema, as dimensões de análise, traduzidas em objetivos, são enunciadas em seguida:

- Dinamizar a cooperação interinstitucional e transfronteiriça entre estabelecimentos de ensino/centros de formação e universidades
- Estimular a cooperação entre atores, designadamente para partilha das boas práticas transfronteiriças
- Melhorar a organização curricular para dinamizar o ensino do idioma vizinho no espaço transfronteiriço
- Diversificar os públicos-alvo para a formação/ensino do idioma do país vizinho
- Estimular a partilha da informação e orientação da mobilidade transfronteiriça no mercado de formação e emprego
- Estimular ações conjuntas para a qualificação do capital humano transfronteiriço
- Promover políticas para o reconhecimento e certificação transfronteiriça das competências linguísticas
- Dinamizar processos de cooperação para reforço das redes sociais existentes ou para criar novas que se justifiquem
- Estimular a mobilização da sociedade civil para participação nas atividades de formação linguística
- Estimular a partilha da informação, cooperação e orientação transfronteiriça

Um instrumento de poder é, igualmente, a teia de interações criadas em torno do domínio do idioma, pelo que há que desocultar a rede de cooperação, identificando as relações de dependência e as influências de atores que intervêm e estruturam a dinâmica de todo o contexto fronteiriço. Identificados pela sua ação, há que apreender as interdependências pois importa observar nas ligações entre atores, nomeadamente no que respeita aos pressupostos da identidade enquanto construção da ligação social. A negociação entre os atores, geradora de cooperação, traduz-se em interações permanentes entre eles, com vista à satisfação das suas diversas necessidades e motivações. Estes, tal como se afirmou anteriormente, são autónomos, jogam entre si, no intuito de atingir os seus objetivos, mas têm consciência das regras que os ligam entre si. A tabela que se segue, assente no levantamento dos principais atores que operam no espaço transfronteiriço, demonstra as relações de interdependência e influencia entre entidades coletivas e individuais, a fim de analisar se existe a continuidade do reforço da incerteza, advinda da dependência de organismos públicos, ou poderá ser através dos próprios atores que novas soluções para os desafios surgirão.

**Tabela 2 – Relações de interdependência**

	União Europeia	Governo Português	Governo Espanhol	Junta da Extremadura	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Alentejo	Autoridades e entidades municipais	Entidades públicas	Empresas e associações empresariais	Estabelecimentos de ensino e universidades	Entidades da sociedade civil	Sindicatos	Cidadãos
I N F L U Ê N C I A S	União Europeia											
	Governo Português											
	Governo Espanhol											
	Junta da Extremadura											
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Alentejo											
	Autoridades e entidades municipais											
	Entidades públicas											
	Empresas e associações empresariais											
	Estabelecimentos de ensino e universidades											
	Entidades da sociedade civil											
	Sindicatos											
	Cidadãos											

DEPENDÊNCIAS

Fonte: Adaptado do Questionário Prospetivo EuroACE

Nesta lógica, o passo seguinte, em termos metodológicos, no âmbito de um estudo prospetivo, será passar ao posicionamento dos atores nos objetivos, pelo que cada um deles se deverá colocar, face aos objetivos enunciados, numa posição, que traduzirá a importância do mesmo para o ator em questão. Numa escala que integra um nível de objetivo pouco relevante, objetivo relacionado com as atividades de cooperação transfronteiriça, objetivo relacionado com novos projetos de melhoria das práticas de cooperação transfronteiriça até ao último, objetivo relacionado com o papel da cooperação transfronteiriça. A operacionalização desse posicionamento, deve ser aliada a outra indicação fundamental, o *timing* estimado (igualmente no âmbito de uma escala, cujas categorias vão de nunca, timing imediato, de 1 a 5 anos, de 5 a 10 anos ou mais de 10 anos).

Na sequência da conceção do presente exercício prospetivo, são os meios de ação de que os atores dispõem ou conseguem mobilizar que condicionam o seu poder na (re) construção das práticas de cooperação transfronteiriça. Para perceber esses mecanismos, importa ter presente que os diversos atores são dotados de um conjunto de recursos, desde competências, qualificações, experiências, informações ou conhecimentos, posições, formais ou informais, estatutos, que lhes advém de um conjunto de circunstâncias, desde o vínculo institucional, às funções, ao capital cultural, técnico, científico ou mesmo simbólico, que possuem.

**Tabela 3 – Meios de ação**

<b>Meios de ação</b>
Legislação/regulamentação que institua/regule as práticas de cooperação transfronteiriça
Financiamento e outros recursos necessários para desenvolver/implementar ações de cooperação com a região vizinha
Cultura organizacional para a cooperação transfronteiriça
Autonomia para a criação de parcerias/protocolos de cooperação
Mecanismos de gestão que garantem a participação em iniciativas/ações de cooperação
Sistema de gestão que promove a cooperação efetiva e o trabalho em parceria com entidades e profissionais da região vizinha
Contexto organizacional favorável para implementar uma estratégia de cooperação transfronteiriça
Sistema de organização do trabalho facilitador de práticas de cooperação
Meios tecnológicos (ex: computador, Internet, bases de dados científicas, etc.) disponíveis para atualização permanente das informações sobre práticas desenvolvidas em ambos os lados da fronteira
Apoio técnico ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação
Colaboradores com competências e conhecimentos para desenvolver iniciativas/ações de cooperação transfronteiriça
Capacitação dos colaboradores para o desenvolvimento de práticas de cooperação transfronteiriça
Colaboradores com autonomia para a implantação/desenvolvimento de práticas de cooperação

Fonte: Construído com base na triangulação das fontes

Assim, cada ator, numa relação de troca, mobiliza recursos, no sentido de atingir as condições mais favoráveis para si, nessa troca, logo detém poder de levar à construção da cooperação. Os atores em relação, uma vez que cada um tem legitimidade para tal e conhecimento do sentido que dá à sua ação, permite compreender a construção das relações, o que nos permite apontar propostas de intervenções futuras. Assim, a abordagem dos atores, no seu contexto de intervenção, as suas finalidades, ações desenvolvidas e evolução futura são perspectivadas com base nos seus padrões de interação e na influência desses padrões na atuação dos sujeitos-atores (Silva 2009: 10).

Daí que esta reflexão inicial seja um momento, um caminho, na construção de cenarizações possíveis. Embora numa primeira fase, de construção da base, há que refletir desde logo no que se pretende atingir, mas atendendo aos prazos delimitados e de acordo com os meios de ação de que se dispõe. Estas premissas conduzem-nos às hipóteses de cenarização, que no caso concreto se sistematizam em quatro hipóteses-chave, reforço da aprendizagem das línguas, promoção do envolvimento dos profissionais altamente qualificados, desenvolvimento de acordos institucionais e desenvolvimento de ações estratégicas com vista a implementar projetos e ações. É com base neste esboço, com pressupostos prévios para a cenarização, a 5 e 10 anos, que se vai ponderar ações “o que fazer” e “como fazer”, analisando as variáveis-chave, as tendências e os jogos de atores para assegurar a participação dos cidadãos; promover a autonomia das ações, garantir o enquadramento legal e institucional da cooperação

transfronteiriça, melhorar o processo de tomada de decisão, melhorar a organização de ações conjuntas, promover a articulação entre diversos intervenientes e reforçar os meios de ação.

### **Sínteses conclusivas**

O futuro desejável, qual será? Analisar o papel do idioma na cooperação à luz desta questão implica, assim, uma abordagem macrossocial das práticas rotinizadas em termos políticos e institucionais, nacionais e internacionais, assim como uma identificação dos fatores chave no microambiente, nomeadamente atores estratégicos que intervêm no contexto espaço-temporal e a sua ação no meio, entendido como sistema aberto. Para compreender a dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação dos diversos atores, não podemos deixar de fazer uma reflexão prévia, já que na vida social em qualquer mudança existe uma “zona de incerteza”, entre o objeto e a sua concretização. Ao implicar a mudança em alguns atores, a alterações no seu envolvimento, a inovação está implícita. Porém, surge o paradoxo, nem sempre essas mudanças se traduzem na origem das ações dos atores racionais, embora a racionalidade esteja sempre incluída nas escolhas. Desta forma, os atores desenvolvem estratégias, com base no cálculo mas os constrangimentos exteriores condicionam a sua iniciativa, definem ou redesenham papéis dentro do sistema, a que os aderem em função do seu interesse, mas conscientes de que são instituições específicas que elaboraram a modificação das regras. Se a mudança apela ao partenariado, os atores gerem essas parcerias com base num cálculo estratégico, cujas consequências são imprevisíveis.

Podemos justificar esta ideia, utilizando a conceção teórica de Reynaud, quando ao abordar a regulação entre aquilo que designa de “jogo entre sistemas”, considera que *“não só o controlo exterior valida as regras afixadas do sistema, como as valida em bloco. Valida o sistema e o seu resultado sem examinar os detalhes das regras específicas”* (Reynaud, 1997: 54), o que permite aos diversos atores agir com uma determinada margem de liberdade. As imposições externas, ao funcionarem como uma orientação generalista, delegam nos atores regionais e locais a sua intervenção prática, interessando-lhes apenas os resultados finais. (Reynaud, 1997) Porém, as decisões têm efeitos de aglomeração, contrariamente à lógica de racionalidade individual, pois embora haja dificuldade das decisões em contexto de racionalidade limitada em que assentam, impera a necessidade de antecipação. Se as vontades coletivas traduzem uma cultura de cooperação, que fomente aprendizagens, traduzidas em novas capacidades, mas ligada aos elementos culturais já existentes na comunidade, essa mudança também se traduz numa

aprendizagem. Assim, se a cooperação transfronteiriça é desenhada em novos moldes, a sua aplicação concreta resultará numa alteração que não será simultânea para todos os atores, nem uniforme, mas para que realmente aconteça só poderá ser com base numa aprendizagem por parte desses atores e no seu envolvimento como coletivo. Realçará sem dúvida uma adaptação marcada por descontinuidades espaço-temporais, mas sempre assentes em compromissos.

Um dos aspetos mais importantes que não podemos deixar de ter em conta na análise da cooperação transfronteiriça Alentejo-Extremadura, em geral e da inerente ao domínio do idioma em particular é a imposição exterior, enquanto medida da União Europeia, que ao criar um objetivo, mobilizam para a ação coletiva. Estas diretrizes externas que fixam os objetivos, os momentos, embora não a ligação ao lugar nem decidem o seu conteúdo, que pode ganhar diferentes formas. A metodologia, na sua polivalência, demonstra-nos a posição dos atores neste sistema. Assim, se alguns dos constrangimentos são impostos externamente, ganhando a forma de uma autoridade exterior, estes exercem aquilo que Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron designam de “violência simbólica”, que faz com que a aprendizagem daqueles que são submissos assente numa pura receção e aqueles que têm o poder de impor e de difundir ganhem uma posição dominante no processo (Reynaud, 1997).

Porém Reynaud alerta para que *“não se pode subestimar nem a capacidade dos periféricos de inventar e de contribuir para a aprendizagem coletiva, nem a capacidade dos membros de uma comunidade de compreender o sentido e reconhecer o valor dos mesmos aspetos aparentemente subtis das regras que os ligam”* (Reynaud, 1997: 103). Isto aponta-nos para a imprevisibilidade dos diversos agentes envolvidos, assim como a dinâmica que marca a sua teia de interações, que uma vez mais pode demonstrar descontinuidades, face ao jogo estratégico dos atores, que embora ocupem uma posição mais periférica, poderão mobilizar recursos e desenvolver iniciativas capazes de alterar toda a configuração do sistema. Como diz Reynaud, *“todo o ator coletivo procura reinar sobre o domínio onde se desenvolve o seu projeto”* (Reynaud, 1997: 105)

O facto de que uma ação coletiva se reportar a um determinado projeto e limitar a sua regulação a um domínio determinado, gerando a mobilização de certos indivíduos e excluindo outros, delimita um território. A ação coletiva reagrupa agentes que inicialmente não tinham qualquer associação ou diferencia outros que inicialmente formavam uma unidade, pelo que o território é definido pelos atores na sua relação com outros.

Se toda a política pública precisa de interlocutores para consultar e associar nas decisões a tomar, para servir de apoio à sua ação, o diálogo social é sempre marcado pelo conflito, já que há que conciliar iniciativas, tendo sempre que se ter em conta o sistema local, as relações sociais e a sua contextualização. Para além disso, a vida social contemporânea é marcada pelo individualismo dos atores, singulares ou coletivos, que regulam as suas ações com base num cálculo de interesses. Assim, a legitimidade das regras ou do poder, cujos detentores são entendidos aqui enquanto legítimos institucionalizadores das políticas de cooperação, não pode ser reduzido a um comportamento unicamente racional. Tendo em conta o respeito das regras no envolvimento e na obediência a uma autoridade com vista à integração num conjunto social, pressupõe que os atores não o façam por si mesmo, mas como uma referência à ligação social.

Atendendo a todos estes pressupostos, não se pode proceder à análise do domínio do idioma do outro como a mera adesão e cumprimento de diretrizes ou decisões externas tomadas, mas sim explicar como se combinam e desenvolvem os efeitos delas resultantes, nos seus diversos efeitos cruzados. Tendo a consciência prévia de que não se pode prever os efeitos de um sistema de ação sobre outros, nem como serão as decisões daí resultantes, cabe à presente investigação pesquisar a implicação das diversas partes na decisão conjunta. Não se pretende aqui desenvolver uma ajuda à decisão, mas sim abordar as práticas de cooperação desenvolvidas pelos agentes e a sua participação estratégica para a implementação dessa decisão conjunta. O papel do domínio do idioma, enquanto uma prática de cooperação transfronteiriça, ao ser entendida como previsão de um acontecimento ou de uma relação, pode ser comunicada e ao sê-lo tem consequências porque as previsões podem alimentar funções de antecipação do sistema social considerado. Porém, como os atores sociais são autónomos e a sua ação é marcada pela imprevisibilidade, os resultados de uma pesquisa científica pode constituir-se como um instrumento de ajuda à decisão.

#### **Referências Bibliográficas:**

ALBERGARIA, H & CASTRO, J & SILVA, C (coord) (2010) *EUROACE 2020. Uma estratégia para a Euroregião Alentejo-Centro-Extremadura*.

ALONSO, J. & Jimenez, J. (2007). "Aspectos conceptuales y analíticos. El valor de la lengua como capital social" *Cuadernos de Comunicación e Innovación*". 72. Pp 1-12

AMBLARD et al (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des Organisations* (2ª Ed) Paris: editions du Seuil

- BURT, R. (2000). "The network structure of social capital". Consultado a 15/11/2008 em [faculty.chicagobooth.edu/ronald.burt/research/NSSC.pdf](http://faculty.chicagobooth.edu/ronald.burt/research/NSSC.pdf)
- CASTRO, M. (2008). "A metodologia de redes como instrumento de compreensão do capital social" *Revista Urutáguá*. 16: 1-7 Consultado na internet (19/02/2009) em [www.geocities.com/politicausp/instituicoes/.../ASSUMPcaO.pdf](http://www.geocities.com/politicausp/instituicoes/.../ASSUMPcaO.pdf)
- CUARTAS, G. (2006). "El cambio en las redes: una aproximación a las relaciones sociales desde el language, la representación y la institucionalización" *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 10, pp 1-33
- ECHEBÉRRIA et al (2005). "El capital social de las organizaciones y su entorno: conceptualización teórica, medición e intervención en la generación del capital social" *Ekonomiaz* 59, pp 14-47
- FERREIRA, F. (n/d) *Uma análise crítica das políticas de parceria: A metáfora da rede* Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção Atelier: Desenvolvimento, Parcerias Sociais e Metodologias de Intervenção (Consultado na Internet (15/12/2010) [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR4616dc46a60d3\\_1.pdf](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4616dc46a60d3_1.pdf)
- FURNALETTO, E. (2008). "Instituições e Desenvolvimento Económico: a importância do capital social" In *Revista Sociologia. Política*, 16, número suplementar: 55-67
- GIDDENS, A. (2000a). *Dualidade da Estrutura – Agência e Estrutura*. Oeiras: Celta Editoras
- GIDDENS, A. (2000b). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editoras (4ª ed.)
- GODET, M (1993) *Manual de Prospetiva Estratégica – da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações D. Quixote
- MEDEIROS, E. (coord). (2009). *Educação, Cultura(s) e Cidadania: Ser Pessoa na Identidade e em Contextos de Diversidade*. Porto: Edições Afrontamento.65-83
- MEDINA, E. (2011). "Monografía: capital social y fronteras – la cooperación transfronteriza entre el noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal), una aproximación desde la perspectiv cualitativa" (2ª parte) in ALMENARA
- Consultado em [http:// sites.google.com/site7almenararevistassociologia](http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia) (1/06/2012)
- MKLOS, T. & Jiménez, E. & ARRAYO, M. (2008) *Prospetiva, gobernabilidad y riesgo político – instrumentos para la accion*. Bladeras: Editorial Limusa
- LOZARES, Carlos & SALA, M. (2011). "Capital social, cohesión social y uso de la lengua" in *REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales* 20 (consultado na internet <http://revista-redes.rediris.es>
- PERLA, J. M. A. & GONZÁLEZ-HABA, G. A. (2006). "Resultados de los Programas INTERREG" in Pedro-Rêgo, P. (coord). *Aproximar as Margens: Cooperação Transfronteiriça e Desenvolvimento Local no Espaço Rural do Alentejo e Extremadura*. Évora: Fundação Luís de Molina/ Universidade de Évora, 36-76
- PÉREZ-RUBIO et al (2011). "Monografía: capital social y fronteras – aplicación de un modelo de indicadores para el estudio del capital social y los cambios sobre las percepciones en la raya de Extremadura" (1ª parte) in ALMENARA Consultado em [http:// sites.google.com/site7almenararevistassociologia](http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia)(1/06/2012)
- PORTES, A. (2000). "Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea". *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33: 133-158

De La RÚA, A. (2002). "Amistad e identificación: las micro fundaciones de las pertenencias macro. Amigos europeos e identidad europea." *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 3, pp 1-28

SANTOS, M. O. (2008). "Análise do impacto económico e social da cooperação transfronteiriça na região do Alentejo", *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular – Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional, 199-233

SILVA, C. 2004. *Reencontro com o mundo organizacional – Uma abordagem sociológica*. Évora: Universidade de Évora

SILVA, C. (2002). "(Re)criar a ideia de *habitus* e campo social na encruzilhada das identidades profissionais na saúde" *Economia e Sociologia*, 74: 89-103

VIEGAS, G. & SILVA, C. (2014). "Democracia e Políticas e Práticas de Cooperação Transfronteiriça – ação prospetiva no Contexto do Alentejo-Extremadura". Publicada nas atas do *VIII Congresso Português de Sociologia, 20 anos de democracia(s): progressos, contradições e prospetivas* (Universidade de Évora).

VIEGAS, G. (2012). "Questões Transfronteiriças: a Escola Oficial de Idiomas da Extremadura como ator de cooperação", apresentado no 2º Curso Internacional de Verão da Escola de Ciências Sociais, subordinado ao tema: "Prospetiva Estratégica: Olhares de Futuro sobre Cooperação e Rede de Atores em Territórios Transfronteiriços", (Universidade de Évora).

VIEGAS, G. (2010). "Redes de Cooperação Transfronteiriça? Dilemas da rede transfronteiriça de Educação/formação como instrumento de inclusão social no Alentejo-Extremadura. Um olhar dos Atores das Escolas Oficiais de Idiomas". Dissertação de Mestrado. Évora: Universidade de Évora.

## **A estratégia de atores como metodologia de intervenção nos territórios.**

António Pedro Sousa Marques  
Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Dept. de Sociologia / CICS.Nova  
[apsmarques@uevora.pt](mailto:apsmarques@uevora.pt)

### **Resumo**

As mutações aceleradas e a descentralização das decisões têm vindo a contribuir para que haja uma nova postura científica e metodológica no que respeita à ação a desenvolver e às decisões a tomar. Surge a prospectiva, que na sua origem possui um postulado de liberdade perante os futuros múltiplos e indeterminados.

É nesta situação de incerteza face a um futuro desconhecido que a prospectiva atua. E essa atuação é feita no sentido de reduzir o grau de incerteza e, simultaneamente, contribuir para que as decisões tomadas sejam no sentido do futuro desejado.

A Estratégia de Atores constitui uma das etapas da metodologia prospectiva tendente à elaboração de cenários, no entanto pode ser utilizada isoladamente, sendo um bom instrumento na dinamização da participação dos atores, de modo a assumirem o passado, reconhecer o presente e avançar com respostas alternativas para o desenvolvimento da sociedade local.

Este desejo de participar contribui para que os atores se consciencializem a tomar posições que os afaste de ver o progresso e o desenvolvimento: como processos lineares, mas como um processo de luta contra o subdesenvolvimento e a dominação, que pode assumir formas de um desenvolvimento alternativo; representar o desenvolvimento local dependente do movimento vertical e centralizador. As representações são feitas através de dinâmicas horizontais, assentes na negociação e no partenariado, onde a negociação surge como o único instrumento capaz de conduzir a um processo de desenvolvimento que exige a mobilização dos atores locais; conceber o desenvolvimento como algo dependente das forças macrossociais, mas de o entender como uma capacidade de proposição e de ação inerentes a todos os níveis. A representação do desenvolvimento localizada na grande indústria deixa de ser exclusiva para dar lugar a novas representações, assentes nos espaços microeconómicos. Procura-se então mostrar as capacidades da microiniciativa local num quadro de transformações impostas pela atual revolução tecnológica.

De modo a ilustrar a mais-valia que a metodologia da estratégia de atores pode imprimir nos projetos de desenvolvimento local ou de promoção territorial, recorrem-se a estudos que o autor realizou ou orientou, recorrendo ao método MACTOR, que propõe uma análise do jogo dos atores que permita explorar melhor o valor e a complexidade informativa, contida nos quadros estratégicos dos atores.

Palavras-Chave: Desenvolvimento local, promoção territorial, participação, estratégia de atores, MACTOR.

## Introdução

As últimas décadas têm sido marcadas por um conjunto de mudanças que têm, para além de outros aspetos, vindo a traduzir-se em processos de descentralização ao nível das decisões e que têm vindo a contribuir para que haja uma nova postura científica e metodológica no que respeita à ação a desenvolver e às decisões a tomar.

Estas configurações têm sido observadas sobretudo quando procedemos à análise dos variadíssimos aspetos inscritos nos territórios.

*“O território constituído como espaço social produzido e delimitado por uma fronteira que o ordena, é construído como representação: tanto pode ser uma ferramenta, como um recurso para o desenvolvimento económico e social”* (Marques, 2011, p.80).

Enquanto espaço social, por um lado, o território constitui um campo de forças políticas em conflito, detentoras de Poder e dominação e, por outro, é simultaneamente um lugar de produção de bens e de acumulação de capital e um lugar de construção de acordos institucionais do Poder instituído, em constante mutação, abrigando conflitos de interesses e formas de ação coletiva e de coordenação.

Essas formas de ação coletiva são territorializadas, porquanto não ocorrem no espaço abstrato, mas sim no espaço socialmente construído. Todas as transformações nele operadas, mais não são do que produtos resultantes dos procedimentos estratégicos, que foram adotados e concretizados pelos diversos e diferentes atores sociais.

A emergência do ator local verifica-se, como refere Arocena, aquando *“A passagem do cultural ao económico revela uma via de constituição do ator local”* (Arocena, 1986, p.105).

Contudo, a própria definição de *ator* exclui *a priori* a situação de se considerar indivíduos tomados isoladamente e, portanto, não são detentores de estratégias possíveis no contexto do *jogo de atores*.

Neste sentido, e de acordo com a metodologia preconizada pelo método MACTOR, desenvolvido por Godet, o *ator* corresponde a um grupo homogéneo que incrementa uma estratégia idêntica e, simultaneamente, adota uma relação de força semelhante em relação aos restantes atores.

As dinâmicas locais apresentam-se, então, como resultados das estratégias produzidas pelos atores localizados, ou com influência local, onde se dá a confrontação de interesses e de lógicas contraditórias.

Neste *jogo estratégico*, o Poder Local apresenta-se como um dos atores centrais que corporiza estas dinâmicas, mas está longe de ser o único e até, talvez, nem seja o mais decisivo.

Todavia e contrariamente ao que se poderia supor, as estratégias dos diferentes atores que agem num determinado território, não apresentam contornos fáceis de delimitar.

Esta situação é devida a uma pluralidade de razões, uma vez que nem sempre as estratégias se apresentam de forma clara e precisa, para os próprios atores que põem em causa outras estratégias e, não são raras as vezes, em que essas estratégias resultam de um ato que não corresponde à racionalização efetiva dos próprios atores.

Crozier e Friedberg (1977) chamam à atenção para o facto da *ação coletiva* ser a responsável pela criação de um problema decisivo nas nossas sociedades, isto porque a tipologia de ação (independentemente das suas características) não constitui um *fenómeno natural*, mas sim uma *construção social*, cuja existência coloca o problema, para o qual são necessárias as explicações sobre as condições de emergência e de manutenção (Crozier & Friedberg, 1977, p.13).

Por outro lado, os *novos atores sociais locais* não constituem uma categoria homogénea, apresentando uma diversidade de forças sociais, umas mais influentes que outras, que se traduzem numa pluralidade de atores cujos modos de ação se apresentam diversificados e com estratégias próprias, que se traduzem com posicionamentos e com representações diferentes sobre o desenvolvimento local.

Essas diversidades estão bem patentes nos estudos empíricos realizados, em que se procurou perceber o tipo de relações de força entre alguns dos atores intervenientes nos *territórios* estudados, pelo que restou analisar essas relações e as posições manifestadas por alguns dos atores mais significativos face a um conjunto de objetivos que lhes foram propostos.

### **Os pressupostos da prospetiva**

A prospetiva não encara o futuro como um prolongamento do passado, uma vez que o futuro encontra-se na dependência das atuações dos múltiplos atores, cuja ação de hoje é realizada em função dos seus projetos para o futuro.

Contudo, o mundo ao mudar não garante a direção dessa mudança. As mutabilidades produzidas transportam consigo inúmeras incertezas - sociais, económicas, tecnológicas - que devem ser consideradas e integradas nas estratégias a tomar.

A prospetiva, que na sua origem possui um postulado de liberdade, apresenta-se com um elevado potencial perante os futuros múltiplos e indeterminados.

É nesta situação de incerteza face a um futuro desconhecido que a prospectiva atua. Contudo, essa atuação é feita no sentido de reduzir o grau de incerteza e, simultaneamente, contribuir para que as decisões tomadas sejam no sentido do futuro desejado.

Embora o lugar da prospectiva varie de organização para organização, é possível identificar quatro atitudes – tipo (GODET, 1993, p.23) dos dirigentes face ao futuro:

a) a do *avestruz*, ou seja, uma atitude de passividade e de recusa em ver o mundo tal como ele é, até as mutações se imporem de forma drástica;

b) a do *bombeiro*, que mostra uma atitude de reatividade, que embora apresente uma situação de menos passividade que o caso anterior, só irá combater o fogo quando este se declarar;

c) a do *segurador*, cuja atitude é de pré-atividade

d) a do *conspirador*, detentor de uma atitude de pró-atividade

A preferência da prospectiva vai, logicamente, para as duas últimas atitudes-tipo uma vez que ambas jogam na antecipação das ameaças e oportunidades que se esboçam no horizonte.

No caso concreto da ação local, torna-se necessário possuímos uma visão global, para que cada ator possa compreender o sentido das suas ações e ressitua-las no projeto global em que se inscrevem.

A reflexão prospectiva, que se produz coletivamente, sobre as oportunidades e estrangimentos do meio envolvente, vai proporcionar a mobilização e permitir a apropriação dos objetivos estratégicos.

*“A apropriação intelectual e afetiva constitui um ponto de passagem obrigatório para que a antecipação cristalize em ação eficaz”*, como refere Godet (1993, p.24).

A utilidade e a credibilidade da prospectiva são, muitas das vezes, postas em causa pela confusão que se gera em seu torno. De um modo geral confunde-se prospectiva com *projeção*, *previsão*, *planeamento*, etc.

A *projeção* é entendida como *“o prolongamento no futuro de uma evolução passada segundo certas hipóteses de extrapolação ou inflexão de tendências”* (Godet, 1993, p.33). Por outras palavras, a *projeção* só poderá ser considerada uma previsão se contiver uma probabilidade.

A *previsão* será uma *“avaliação, com um certo grau de confiança (probabilidade) da evolução de uma grandeza num dado horizonte.”* (Godet, 1993, p.33) pode ser vista como uma avaliação obtida a partir de dados do passado e confinada a um conjunto de hipóteses.

Na opinião de Ackoff (1973) o *planeamento* “consiste em conceber um futuro desejado bem como os meios reais de lá chegar” (citado em Godet, 1993, p. 33), ou seja, estamos perante uma prospectiva normativa.

A semelhança entre *planeamento* e prospectiva é tal, que muitas das vezes associa-se a um erro de previsão o que não passa de um desvio face aos objetivos.

Dentro da metodologia prospetiva tendente à elaboração de cenários, a Estratégia de Atores é uma das etapas que me parece ser uma das etapas a considerar e, quiçá, a mais pertinente uma vez que pode ser utilizada isoladamente, sendo um bom instrumento na dinamização da participação dos atores, de modo a assumirem o passado, reconhecer o presente e avançar com respostas alternativas para o desenvolvimento da sociedade local.

Como refere Perestrelo,

*a aplicação de uma metodologia como a Análise da Estratégia de Atores é muito exigente do ponto de vista metodológico, pois requer, não só por parte do grupo de trabalho, como por parte dos atores envolvidos, a sua adesão e apropriação”* (Perestrelo, 2002, p.38).

O sucesso ou o insucesso da entrevista estará, em grande parte, comprometida pela forma em como o investigador a conduz. Mas, uma outra parte também estará comprometida do lado dos atores se a sua adesão for maior ou menor, se a sua atitude for de cooperação ou de não cooperação e bloqueio.

### **A promoção de Évora enquanto cidade património da humanidade**

Como pode a Estratégia de Atores contribuir para a promoção e dinamização territorial da cidade de Évora?

Num estudo académico desenvolvido na Universidade de Évora, no âmbito do Mestrado em Turismo e Desenvolvimento, Estevão (2013) partiu dos seguintes objetivos:

*Objetivos gerais:*

- 1- *Identificar as estratégias que estão a ser desenvolvidas para o posicionamento de Évora enquanto marca turística pelos principais atores turísticos.*
- 2- *Identificar as relações dos atores do sector turístico com vista à promoção da cidade.*

*Objetivos específicos:*

- 1- *Perceber como se os atores do sector público e privado e os atores turísticos e culturais no desenvolvimento turístico da cidade.*
- 2- *Compreender de que forma a classificação da UNESCO está a ser potenciada como recurso turístico.*
- 3- *Avaliar, a partir das opiniões dos principais atores que estão a contribuir diretamente e indiretamente para o desenvolvimento da atividade turística, que leitura está a ser sobre a capacidade de afirmação do destino Évora.*
- 4- *Interpretar quais os níveis de receptividade dos atores em estudo sobre a criação de uma marca para Évora ao invés da atual promoção regional do Alentejo. (Estevão, 2013, p.40)*

Perante o conjunto de condições específicas do objeto de estudo e da própria pesquisa, procedeu-se à adaptação do método proposto por Godet pelo que houve necessidade de se proceder a algumas alterações no método MACTOR.

A recorrência a esta metodologia foi feita por duas razões: em primeiro lugar, pelo seu carácter inovador e, segundo, pelo facto da mesma se apresentar com elevadas potencialidades para a análise das estratégias dos atores, ao mesmo tempo que se apresenta como detentora de um conjunto considerável de vantagens, sobre os processos clássicos.

*A teoria dos jogos fornece um conjunto de ferramentas de análise bastante vasta mas de aplicação limitada pelos constrangimentos de natureza matemática e pelas hipóteses frequentemente restritivas. O método MACTOR propõe uma análise do jogo dos atores que permite explorar melhor o valor e a complexidade informativa, contida nos quadros estratégicos dos atores. (Marques, 2007, p.208)*

Quando a análise da estratégia de atores é precedida de uma análise estrutural, a escolha dos atores faz-se a partir das variáveis-chave, que essa análise revelou.

Como nem sempre se procede a essa análise estrutural, como no caso deste projeto, entendeu-se que após a realização de um diagnóstico cuidado sobre o território em questão, se tenha elaborado um extenso rol de variáveis que se apresentou como as mais pertinentes para o estudo.

Assim, e de modo a tornar possível a aplicação do método MACTOR, procedeu-se ao seguinte conjunto de procedimentos:

- “1- *Identificação dos desafios estratégicos e objetivos associados;*
- 2- *Posicionar cada ator em cada objetivo e identificar as convergências e divergências;*
- 3- *Hierarquizar os objetivos e recensear as táticas possíveis;*
- 4- *Avaliar as relações de força a partir das prioridades de objetivos e meios disponíveis;*
- 5- *Confrontar os atores com questões-chave estratégicas no futuro, isto é, formular hipóteses sobre as tendências, os acontecimentos, as ruturas que vão caracterizar a evolução das relações de força entre atores.” (Estevão, 2013, p.41)*

A participação dos atores sociais, terá de ser feita com cariz autónomo e voluntário e assumir contornos de concretização, a partir do momento em que estes se envolvem na resolução dos seus próprios problemas e na concretização de objetivos comuns, e que só serão alcançados através da formação e da consolidação das comunidades de interesses. (Marques & Estevão, 2013)

Parece-nos óbvio que os processos de participação se tornem numa garantia e num procedimento que legitime as verdadeiras necessidades do grupo. Longe dessa situação, este processo participativo poderá ter de se confrontar com um conjunto de mecanismos, sobretudo de matriz socioinstitucional, capazes de dificultar a consciencialização dos atores, ao nível das suas próprias necessidades não satisfeitas e que poderão ficar recalçadas.

A crise e as soluções para a sua superação vão despoletar uma exigência ao nível da procura em torno de novas formas que sejam capazes de mobilizar o potencial humano.

Como refere Arocena, *“esta capacidade de iniciativa emerge de um contexto de crise e faz o apelo à larga mobilização dos atores locais. O efeito sobre o desenvolvimento das sociedades locais é múltiplo”* (Arocena, 1986, p.15).

No entanto, existe uma série de exigências com que a ação local se depara, e que se manifesta na procura de novas formas de regulação social, a que Arocena considera como sendo as constituintes da *“base dos processos de génese dos atores sociais”* (Arocena, 1986, p.69) e que são apontadas como sendo:

- a *reconstituição*, onde os atores, ou seja, indivíduos ou os grupos reconhecem-se como pertencentes a uma comunidade e agem dentro de uma vivência local coletiva;
- a *mobilização* que convida os atores a exprimir, de maneira diferente, as suas representações sobre a cidade, e a agir sobre as representações feitas pelos outros atores;

- o *encontro*, parte do pressuposto que os indivíduos ou os grupos existem num sistema de relações sociais e, como tal, desenvolvem redes de relações entre si, ao mesmo tempo que propõem estratégias para o turismo na cidade

Deste conjunto de reflexões, o referido estudo partiu para a sua dimensão empírica e contou com dezasseis atores sociais da cidade de Évora, envolvidos direta e indiretamente na atividade turística da cidade.

Feita a seleção dos atores, o passo seguinte foi a elaboração do Quadro de Estratégia de Atores, ou seja, a estruturação dos desafios estratégicos e a sua associação a objetivos específicos, que Godet refere, metaforicamente, como a criação de um campo de batalha onde os atores que se vão enfrentar, de modo a detetarem-se alianças, conflitos e posições de neutralidade.

**Quadro 1 - Atores sociais que participaram no estudo**

Categorias	Atores
Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidade Regional do Turismo do Alentejo (ERT);</li> <li>• Departamento de Desenvolvimento Económico da Câmara Municipal de Évora (CME-DDE);</li> <li>• Posto de Turismo da Câmara Municipal de Évora (CME-PT);</li> <li>• Universidade de Évora (UÉ)</li> </ul>
Culturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Artes Dramáticas de Évora (CENDREV)</li> <li>• Associação para a Promoção da Dança e da Música (APDM)</li> <li>• Museu de Évora (ME).</li> </ul>
Associativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão Regional Vitivinícola Alentejana (CRVA)</li> <li>• Associação de Guias Intérpretes do Alentejo (AGIA).</li> </ul>
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hotel Convento do Espinheiro (HCE)</li> <li>• Residencial Policarpo (RP),</li> <li>• Évora Hotel (EH)</li> <li>• Ibis Hotel (IBIS)</li> <li>• Albergaria Vitória (AV)</li> <li>• Desafio Sul (DS)</li> <li>• Rustitur (RE).</li> </ul>

**Quadro 2 - Quadro de Desafios Estratégicos e Objetivos Associados**

Desafios estratégicos	Objetivos associados
<b>D1 Évora como destino turístico</b>	<b>O1</b> - Enquadramento de Évora face a nova reorganização turística do território introduzida pelo PENT: oportunidades e ameaças.
<b>D2 Performance e imagem</b>	<b>O2</b> - Pensamentos positivos e negativos resultantes da perceção da imagem e desempenho da cidade e implicações para a atividade de cada ator e afirmação de Évora como destino turístico.
<b>D3 Contributos do ator para o desenvolvimento turístico local</b>	<b>O3</b> - Perceber de que forma cada ator está direta ou indiretamente a contribuir para a reputação da cidade de Évora ou para reforçar a qualidade da oferta turística.
<b>D4 Contributo dos atores para o desenvolvimento turístico local</b>	<b>O4</b> - Identificação de cada ator sobre os contributos favoráveis e ações menos favoráveis dos restantes atores institucionais, económicos, culturais e associativos para a manutenção da boa imagem da cidade e desenvolvimento turístico.
<b>D5 Estratégia de desenvolvimento turístico de Évora</b>	<b>O5</b> - Posição de cada ator face à inexistência de uma política estratégica de desenvolvimento turístico para a cidade de Évora
<b>D6 Relações entre os atores</b>	<b>O6</b> - Identificar o tipo de relações existente entre atores, ou seja, saber se são cooperação, divergência, conflito ou de neutralidade.
<b>D7 Classificação da UNESCO</b>	<b>O7</b> - A importância da marca património da humanidade na afirmação do destino Évora.
<b>D8 Políticas turísticas</b>	<b>O8</b> - Identificação das políticas de apoio ao Turismo, a nível comunitário, nacional, regional e local favoráveis ou condicionadoras do desenvolvimento da atividade turística.
<b>D9 Globalização e competitividade</b>	<b>O9</b> - A ameaça de perda de competitividade de Évora e o seu declínio enquanto destino turístico face à emergência e internacionalização de outros destinos turísticos nacionais (ex: Óbidos, Portimão, Loulé, Santarém e Guimarães) que conseguiram implementar com sucesso estratégias de marketing territorial
<b>D10 Marca Évora</b>	<b>O10</b> - Os benefícios resultantes da criação de uma marca para cidade.

A partir das entrevistas semidiretivas construíram-se duas matrizes:

- a Matriz das Influências Diretas (MID)
- a Matriz Atores x Objetivos (2MAO)

**Quadro 3 - Matriz das Influências Diretas (MID)**

MID	ERT	CME - DDE	CME - PT	UE	CVRA	CENDREV	APMD	HCE	RP	AGIA	ME	IBIS	EH	AV	DS	RE
ERT	0	2	2	2	2	0	0	2	2	0	0	2	2	2	0	0
CME - DDE	2	0	3	2	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0
CME - PT	2	4	0	2	0	0	0	2	0	1	0	1	1	1	1	1
UE	2	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
CVRA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CENDREV	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
APMD	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
HCE	2	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
RP	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AGIA	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0
ME	2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
IBIS	2	1	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0
EH	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	0	1	1	1
AV	2	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1
DS	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1
RE	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0

Foi utilizada a seguinte notação: 0 – Inexistência de Influência; 1 - Processos operatórios; 2 - Projetos; 3 – Missões; 4 – Existência

**Quadro 4 - Matriz Atores x Objetivos (2MAO)**

2MAO	01	02	03	04	05	06	07	08	09	010
ERT	4	3	3	2	0	3	0	4	-1	-1
CME - DDE	1	3	3	1	0	2	1	2	-1	1
CME - PT	1	3	4	2	3	2	3	1	3	1
UE	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0
CVRA	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0
CENDREV	-1	0	2	2	-1	2	2	0	0	-1
APMD	0	1	2	2	0	2	-1	0	1	-2
HCE	0	3	3	2	2	3	-1	0	0	-2
RP	0	1	3	3	2	2	-2	0	0	0
AGIA	-2	3	4	3	2	1	-2	2	1	3
ME	0	0	2	0	0	2	0	0	0	-1
IBIS	0	2	1	2	2	2	-1	1	2	-1
EH	0	2	2	2	2	2	-1	0	1	1
AV	1	2	2	3	3	3	-1	0	1	1
DS	0	2	0	2	1	1	-1	2	2	0
RE	-1	2	0	0	1	2	0	0	0	1

O sinal indica se o ator é a favor ou se opõe ao objetivo: 0 : o objetivo pouco consistente; 1 : o objetivo coloca em causa os processos operatórios (gestão, etc.) do ator / é indispensável aos seus processos operatórios; 2 : o objetivo coloca em causa o sucesso dos projetos do ator/ é indispensável aos seus projetos; 3 : o objetivo coloca em causa o cumprimento das missões

do ator / é indispensável às suas missões; 4 : o objetivo coloca em causa a existência do ator / é indispensável à sua existência.

A confrontação dos atores, com os objetivos propostos, procurou analisar a sua maior ou menor implicação no *jogo de atores*.

Para alguns atores, a maioria dos objetivos propostos estava revestida de enorme pertinência, ao invés de outros, em que apenas os objetivos que lhes diziam diretamente respeito colheram interesse, o que obrigou a que tivessem tomado determinadas posições.. “*Em suma, entre a estrutura «objetiva» de um problema e a sua solução na ação coletiva, intercala-se uma mediação autónoma (...), que impõe as suas próprias exigências e a sua própria lógica*” (Croizier & Friedberg, 1977, p.21).

Considerando o *grau de implicação* dos atores, foi possível estabelecer uma diferenciação entre os atores considerados dominantes, na perspetiva das relações de força, e os atores muito implicados no que se refere ao conjunto de objetivos estratégicos, mas sem qualquer poder em termos de relação de forças e vice-versa.

Dos atores mais implicados surgem quatro atores: a Câmara Municipal de Évora – Posto de Turismo (CME-PT), a Entidade Regional de Turismo do Alentejo (ERT) a Associação de Guias e Interpretes do Alentejo (AGIA) e a Albergaria Vitória (AV).

No que se refere à capacidade de mobilização, a situação altera-se ligeiramente. O ator mais mobilizador continua a ser a Câmara Municipal de Évora – Posto de Turismo (CME-PT) seguindo-se a Albergaria Vitória (AV) a assumir o segundo lugar e a Entidade Regional de Turismo do Alentejo (ERT) e a Associação de Guias e Interpretes do Alentejo (AGIA) nos terceiro e quarto lugar, respetivamente.

As alterações mais significativas situam-se basicamente a partir do quarto ator mais implicado e com maior capacidade de mobilização.

Daí que se torne pertinente a análise dos objetivos, bem como os critérios que presidem à sua análise. Assim, a análise dos objetivos pode ser caracterizada através de dois critérios:

- através do seu *grau de conflitualidade* - existem objetivos consensuais, mas também existem objetivos em torno dos quais se travam conflitos mais ou menos intensos. Mediu-se o *grau de conflitualidade* dos objetivos, comparando a soma em coluna dos valores positivos ( $\Sigma+$ ) de qualquer uma das matrizes 1 MAO, 2 MAO e 3 MAO e os valores negativos ( $\Sigma-$ ). Quanto mais próximos forem esses valores maior é o grau de conflitualidade.

- através do seu *grau de mobilização* - existem objetivos que mobilizam vontades de um pequeno número de atores, com mais ou menos intensidade, e objetivos em torno dos

quais se verifica uma mobilização de grande número de atores. Mediu-se o *grau de mobilização* dos objetivos com recurso ao somatório em coluna de qualquer das matrizes: 1 MAO, 2 MAO e 3 MAO. Quanto maior for esse valor maior é o grau de mobilização.

Utilizou-se a terminologia proposta por Perestrelo e Caldas (2000), tendo o MACTOR revelado os seguintes aspetos:

**1º grupo - principais conflitos:** inclui todos os objetivos que implicam fortemente um grande número de atores com sentidos muito contraditórios. Isto quer dizer que foram determinados dois *conflitos principais* que implicasses fortemente um grande número de atores possuidores de sentidos contraditórios entre si. Assim os objetivos “*O10 Os benefícios resultantes da criação de uma marca para cidade*” e “*O7 A importância da marca património da humanidade na afirmação do destino Évora*”, são os que se apresentam como conflitos principais.

**2º grupo - conflitos secundários:** consistem nos objetivos que sejam simultaneamente muito conflituais e que impliquem um número reduzido de atores, ou atores pouco relevantes na relação de forças que exercem. É o caso dos objetivos “*O1 Enquadramento de Évora face a nova reorganização turística do território introduzida pelo PENT: oportunidades e ameaças*” e “*O9 A ameaça de perda de competitividade de Évora e o seu declínio enquanto destino turístico face à emergência e internacionalização de outros destinos turísticos nacionais (ex: Óbidos, Portimão, Loulé, Santarém e Guimarães) que conseguiram implementar com sucesso estratégias de marketing territorial*”.

**3º grupo - consensos pouco mobilizadores:** cabem nesta classificação os objetivos que sejam simultaneamente pouco ou nada conflituais e que impliquem um número reduzido de atores ou atores pouco relevantes na relação de forças.

E o caso de “*O8 Identificação das políticas de apoio ao Turismo, a nível comunitário, nacional e regional, favoráveis ou condicionadoras do desenvolvimento da atividade turística*”

**4º grupo - consensos mobilizadores:** são formados pelos objetivos que sejam simultaneamente pouco ou nada conflituais e que impliquem um número importante de atores ou atores muito relevantes na relação de forças. Enquadram-se neste grupo os objetivos: “*O3 Perceber de que forma cada ator está direta ou indiretamente a contribuir para a reputação da cidade ou para reforçar a qualidade da oferta turística*”, “*O2 Pensamentos positivos e negativos resultantes da perceção da imagem e desempenho da cidade e implicações para a atividade de cada ator e afirmação de Évora como destino turístico*”, “*O4 Identificação de cada ator dos contributos mais ou menos favoráveis dos restantes atores institucionais, económicos, culturais e associativos para a manutenção da boa imagem da cidade e desenvolvimento turístico*” e “*O5 Posição de*

cada ator face à inexistência de uma política estratégica de desenvolvimento turístico para a cidade de Évora”.

**Quadro 5 - Classificação dos Objetivos segundo o seu grau de mobilização e conflitualidade**

	MUITO CONFLITUAL	POUCO CONFLITUAL
MUITO MOBILIZADOR	<p>O10 - Os benefícios resultantes da criação de uma marca para cidade.</p> <p>O7 A importância da marca património da humanidade na afirmação do destino Évora.</p> <p><b>PRINCIPAIS CONFLITOS</b></p>	<p>O6 Identificar o tipo de relações existente entre atores, ou seja, saber se são de co-ope-ração, divergência, conflito ou de neu-tralidade.</p> <p>O3 Perceber de que forma cada ator está direta ou indiretamente a contribuir para a reputação da cidade ou para reforçar a qualidade da oferta turística.</p> <p>O2 Pensamentos positivos e negativos re-sultantes da perceção da imagem e de-sempenho da cidade e implicações para a atividade de cada ator e afirmação de Évora como destino turístico.</p> <p>O4 Identificação de cada ator dos contri-butos mais ou menos favoráveis dos res-tantes atores institucionais, económicos, culturais e associativos para a manuten-ção da boa imagem da cidade e desenvol-vimento turístico.</p> <p>O5 Posição de cada ator face à inexistên-cia de uma política estratégica de desen-volvimento turístico para a cidade de Évora.</p> <p><b>CONSENSOS MOBILIZADORES</b></p>
POUCO MOBILIZADOR	<p>O1 Enquadramento de Évora face a nova reorganização turística do territó-rio introduzida pelo PENT: oportuni-dades e ameaças.</p> <p>O9 A ameaça de perda de competitiv-idade de Évora e o seu declínio enquanto destino turístico face à emergência e in-ternacionalização de outros destinos tu-rísticos nacionais (ex: Óbidos, Porti-mão, Loulé, Santarém e Guimarães) que conseguiram implementar com sucesso estratégias de marketing territorial</p> <p><b>CONFLITOS SECUNDÁRIOS</b></p>	<p>O8 Identificação das políticas de apoio ao Turismo, a nível comunitário, nacional e regional, favoráveis ou condicionadoras do desenvolvimento da atividade turís-tica.</p> <p><b>CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES</b></p>

## Conclusão

Para além de se constituir num campo de forças políticas em conflito, detentoras de Poder e dominação, o *território* enquanto espaço social é, simultaneamente, um lugar de produção de bens e de acumulação de capital e um lugar de construção de acordos institucionais do Poder instituído que abriga conflitos de interesses e formas de ação coletiva e de coordenação.

As transformações que possam ocorrer num dado território formam um conjunto de propostas de ação que resultam de procedimentos estratégicos negociados, adotados e concretizados pelos diversos e diferentes atores sociais.

À questão “*Como pode a Estratégia de Atores contribuir para a promoção e dinamização territorial da cidade de Évora?*” chegou-se a um conjunto de objetivos que reúnem consensos mais ou menos conflituosos e mais ou menos mobilizadores.

Dos objetivos que são simultaneamente mais mobilizadores e mais conflituais, - constituindo assim os *Principais conflitos entre os atores* – ressaltam os *O10 - Os benefícios resultantes da criação de uma marca para cidade* e *O7 A importância da marca património da humanidade na afirmação do destino Évora*, ou seja, decorridos mais de vinte e cinco anos após a classificação de património da humanidade atribuída ao centro histórico de Évora, seria de esperar que todos os atores envolvidos no estudo teriam uma opinião positiva acerca dessa classificação e que essa classificação teria trazido mais-valias à cidade, nomeadamente em relação ao seu desenvolvimento económico, social, cultural e turístico.

Esta situação contrasta com o *O8 Identificação das políticas de apoio ao Turismo, a nível comunitário, nacional e regional, favoráveis ou condicionadoras do desenvolvimento da atividade turística* que constitui um *Consenso pouco mobilizador*. Tal pode revelar o tipo de relações de cooperação entre atores institucionais e atores turísticos, culturais e associativos que poderão ser são escassas, senão mesmo inexistentes.

Uma última reflexão prende-se com a forma em como foi realizado todo o processo metodológico implícito na estratégia de atores, ou seja, como foram delineados os objetivos que foram apresentados aos atores, como foram realizadas e analisadas qualitativamente as entrevistas e como foram construídas as matrizes com base na notação apresentada. O que poderá acontecer é que

*Nem sempre os resultados das estratégias dos atores são consensuais e favoráveis às expectativas do “cliente”, podendo, por vezes, contrariar a prossecução dos seus*

*objetivos estratégicos, pois há conflitos e constrangimentos, que são explicitados e clarificados.* (Perestrelo, 2002, p.42)

#### **Referências Bibliográficas :**

- Ackoff, R. (1973). *Métodes de Planification de l'Entreprise*. Paris: Editions d'Organisation
- Amaro, R. (1991). Lógicas de Espacialização da Economia Portuguesa. *Sociologia - Problemas e Práticas*, nº 10, pp. 161 – 182
- Andersson, M.& Karlsson, C. (2004). Regional Innovation System in Small & Medium- Sized Regions - A Critical Review & Assessment. In B. Johansson, C. Karlsson, & R.R. Stough (eds.) (2004). *The Emerging Digital Economy: Entrepreneurship, Clusters and Policy*. Berlin: Springer-Verlag,
- Arocena, J. (1986). *Le Développement par l'Initiative Locale*. Paris: L'Harmattan
- Bozzano, H. (2000). *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Croizier, M.& Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil
- Estevão, M. (2013). *Évora: Marca de sítio turístico?*. (Dissertação de Mestrado em Turismo e Desenvolvimento). Universidade de Évora (policopiado)
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica - da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote
- Godet, M. (1995). *MACTOR (version 3.0 pour Windows) – Méthode D'Analyse Stratégique du Jeu des Acteurs – Manuel d'utilisation, (Révision 1.0)*. La Varenne St. Hilaire: Heurisco
- Godet, M. (2000). *A "caixa de ferramentas" da prospectiva estratégica*. Lisboa: CEPES – Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia
- Godet, M. & Bourse, F. (1993). *MACTOR - Methode d'analyse strategique du jeu des acteurs - Manuel d'utilisation du logiciel mactor*. La Varenne St. Hilaire: Heurisco
- Lefebvre, H. (1991) - *Production of Space*. Cambridge: Blackwell Publishers
- Marques, A. (1996). *Dinâmicas Locais em Contexto de Mudança – Estratégia de Actores no município de Palmela, 1980-1995*. (Dissertação de Mestrado em Sociologia do Território). Lisboa: ISCTE (policopiado)

- Marques, A. (2007). *Atores, Estratégias e Desenvolvimento Local - Conflitos e Consensos no Município de Palmela, no Limiar do Século XXI*, (Tese de Doutoramento em Sociologia). Universidade de Évora (policopiado)
- Marques, A. (2011). Da construção do Espaço à Construção do Território, *Fluxos & Riscos*, nº 1, Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 75-88
- Marques, A. (2013). Turismo e Estratégia de Atores: o caso da cidade de Évora. In N. Marujo (Org.), *Os Estudos de Turismo na Universidade de Évora- Ensino e Investigação* (pp.77-89). Évora: Departamento de Sociologia/Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora
- Marques, A. & Estevão, M. (2013). Évora Património da Humanidade: conflitos e consensos de atores em torno de uma classificação. Atas do *II Curso Internacional de Verão da Escola de Ciências Sociais, (2012), sobre Cooperação, Território e Rede de Atores: , Olhares de Futuro Sociais*. Évora: Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora, 109-135
- Perestrelo, M. & Caldas, J. (2000). *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários II - Estratégia de Actores - WP 2000/17*. Lisboa: Dinâmia,
- Perestrelo, M. (2002). Prospectiva: Planeamento Estratégico e Avaliação: metodologias de análise prospectiva. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 4, 33-43
- Reis, J. (2005). *Uma Epistemologia do Território*. Coimbra: Oficina do CES
- Ribeiro, J. (org.) (1997). *Prospectiva e Cenários – Uma Breve Introdução Metodológica*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento
- Ribeiro, J. (2005). *Diagnóstico e Prospectiva dos Locais - Uma Breve Exploração do Caso da Área Metropolitana De Lisboa*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento
- Touraine, A. (1996). *O Retorno do Actor – Ensaio sobre Sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget
- Touraine, A. (2000). A Method for Studying Social Actors. *Journal of World-Systems Research*, vol. VI, nº 3, Fall/Winter, 900-918

## **Políticas de Habitação em Portugal: tendências recentes e cenários futuros.**

Sónia Alves

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa  
Danish Building Research Institute, Aalborg University

[sonia.alves@ics.ulisboa.pt](mailto:sonia.alves@ics.ulisboa.pt)

### **Resumo**

Na análise comparativa dos sistemas de habitação internacionais, a construção de tipologias que procuram agrupar e explicar a trajetória de diferentes grupos de países, tem permitido ultrapassar as limitações dos estudos justa posicionais (focados predominantemente nas particularidades de cada país) e dos estudos da convergência, caracterizados por uma excessiva generalização e determinismo. Um dos teóricos proeminentes da escola da divergência é Jim Kemeny cujas teorias dos mercados de arrendamento dualistas e integrados permite diferenciar tipologias de sistemas de habitação. Esta comunicação, que surge no contexto de um projeto de investigação em curso sobre os sistemas de habitação em Portugal e na Dinamarca, procura testar a relevância destas teorias em exercícios de análise prospetiva no domínio da habitação. A partir da análise crítica de tendências passadas e recentes, a comunicação irá discutir, de um ponto de vista normativo, futuros desejáveis e temidos de habitação em Portugal.

**Palavras-Chave:** Políticas de habitação, Portugal, Dinamarca, sistemas de habitação, arrendamento.

## Introdução

Emergindo no contexto de um projeto de investigação em curso, intitulado *High Hopes for Mixed Communities*<sup>1</sup>, a presente comunicação procura testar a relevância das teorias dos sistemas de arrendamento de Jim Kemeny (1995) em exercícios de análise prospetiva no domínio da habitação em Portugal. Embora exista apenas uma coincidência parcial entre o âmbito deste projeto de investigação (centrado na discussão das ideias do *mix* social no contexto de políticas de habitação e de regeneração urbana) e o desta comunicação (centrada na discussão de cenários futuros da habitação) eles intersectam-se no interesse pelo estudo da habitação na sua relação com a sociedade e o território de uma perspetiva de análise comparada e prospetiva.

O texto estrutura-se em três partes. Na primeira, com base na revisão da literatura, discute-se a utilidade da análise prospetiva na discussão normativa de futuros possíveis e desejáveis. Na segunda, apresenta-se o modelo conceptual e teórico desenvolvido por Jim Kemeny (1995) para explicar as trajetórias divergentes dos mercados de arrendamento ao nível internacional, em função de fatores de natureza cultural, política e ideológica (Kemeny e Lowe, 1998). Na terceira, testa-se a aplicabilidade destas teorias em exercícios de análise prospetiva no domínio da habitação. Uma reflexão que beneficia do trabalho desenvolvido em Alves e Andersen (2015) e em Branco e Alves (2015).

### 1 - Métodos e estudos de análise prospetiva

São várias as publicações que classificam e discutem os métodos de análise prospetiva. Por exemplo, Burke e Hulse (2009), Chorincas (2006) e Godet (2000) oferecem uma visão geral das metodologias que podem ser usadas em exercícios de exploração de futuros, assinalando a sua diversidade do ponto de vista da sofisticação dos métodos, da natureza dos dados utilizados ou dos seus objetivos. No que respeita ao último aspeto, dos propósitos da utilização deste tipo de metodologias, são referidos os do estímulo à participação pública e da criatividade em processos de tomada de decisão, por exemplo em exercícios de planeamento estratégico (Perestrelo e Caldas, 1996), e os da realização de projeções ou estimativas. Um exemplo é o da realização de estimativas de necessidades futuras de habitação, o que pressupõe, como nota Burke e Hulse (2009), não apenas a

---

<sup>1</sup> Bolsa de Investigação com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com a referência SFRH / BPD / 75863 / 2011) financiada pelo POPH - QREN - Tipologia 4.1 - Formação Avançada, participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC.

análise de tendências (demográficas e económicas) mas também a discussão do conceito normativo de ‘necessidade’.

Na revisão da literatura é possível identificar diversos artigos que discutem os processos e os resultados da aplicação dos métodos de análise prospetiva. Por exemplo Mullins (2006) discute os resultados da aplicação do método de Delphi num estudo sobre a mudança organizacional no sector de arrendamento no Reino Unido, num contexto de transferência de parte de *stock* de habitação municipal para associações de habitação sem fins lucrativos. Bina e Ricci (2015) discutem a aplicação do método de cenários na construção de futuros urbanos sustentáveis e desejáveis para a China (Bina e Ricci, 2015), notando como neste país a escala e a velocidade da urbanização têm sido sem precedentes. Com preocupações na dimensão ética da sustentabilidade, estes autores (que colocam as questões de ‘o que queremos’, ‘o que esperamos’ e ‘como podemos seguir nessa direção’), argumentam que tão importante como a procura de soluções técnicas para os problemas, é a discussão de se a formulação desses problemas é feita de uma forma completa e adequada (Bina e Ricci, 2015).

A importância da fase dos diagnósticos orientados para a identificação das variáveis chave do sistema e das estratégias dos atores é também sublinhada por Perestrelo e Caldas (1996) que, à semelhança de Godet (2000) e Albrechts (2005), identificam duas categorias principais de cenários: a dos cenários exploratórios que partem de tendências passadas e recentes para discutir futuros prováveis; e a dos cenários normativos que discutem visões alternativas de futuro.

Num texto de reflexão sobre a relevância da construção de cenários normativos, Godet (2000) afirma que a possibilidade de imaginar futuros que transcendem o provável ou o exequível, permite reduzir preconceitos coletivos sobre o que podemos e o que queremos para o futuro. Afirma ainda que os futuros não são meras extensões temporais do aqui e agora; e que um cenário não é uma futura realidade, mas é antes “uma forma de antever o futuro, ou de lançar luz no presente em termos de todos os possíveis e desejáveis futuros” (Godet, 2000: 18).

Os cenários são “narrativas que contam histórias sobre futuros possíveis e que permitem tornar visíveis as forças que empurram o futuro em diferentes direções” (Albrechts, 2005: 255); é deste modo que são entendidos e formulados na parte final deste texto.

## **2 - O quadro conceptual e teórico desenvolvido por Kemeny**

Apesar de a habitação ser um bem de primeira necessidade e um dos principais *items* das despesas das famílias; ela ocupa uma posição variável nos gastos e nas lógicas de intervenção dos Estado-providência ao nível internacional. Em resultado destas diferenças, a qualidade e os padrões de habitação (por exemplo em termos de regimes de ocupação ou níveis de segmentação) são também distintos.

Foi precisamente esta diversidade entre os sistemas de habitação ao nível internacional<sup>2</sup>, que atraiu o sociólogo Jim Kemeny para os estudos da habitação e para o desenvolvimento de teorias explicativas das trajetórias divergentes entre países. A seguir procura-se reter alguns dos principais contributos do autor no âmbito deste debate.

### **2.1 - Habitação: uma dimensão da economia e da estrutura social; mas também um elemento com capacidades para afetar as estruturas sociais.**

No livro “The Myth of Home Ownership” Kemeny (1981) nota como a percentagem de casa própria varia consideravelmente entre países, mas também como não existe uma relação direta entre a proporção de proprietários e a prosperidade económica de uma sociedade. Analisando a estrutura de propriedade de vários países (o Quadro 1 procura ilustrar o exercício realizado por Kemeny) ele nota como os países com estados providência menos desenvolvidos são os que apresentam uma maior percentagem de casa própria (veja-se o caso dos países do sul da europa), ao passo que países com Estado-providência fortes e com um elevado nível de prosperidade económica (como a Dinamarca, Alemanha ou Suécia) apresentam uma reduzida proporção de casa própria (veja-se a título ilustrativo a Figura 1). O autor afirma que estes padrões de habitação revelam características estruturais distintas dos países na organização dos seus sistemas de arrendamento (ver ponto 2.2 deste texto).

Em Kemeny (1978a: 49 e 53) o autor relaciona, a preferência das famílias pelo arrendamento ou pela compra com a preferência por diferentes ambientes residenciais (por exemplo do ponto de vista da densidade construtiva, oferta de bens e serviços, etc.), notando como essas escolhas se

---

<sup>2</sup> Note-se que Kemeny, para além do Reino Unido viveu nos EUA (como aluno, durante um ano) na Suécia (onde fez o douramento na Universidade de Gotemburgo) e na Austrália (onde lecionou em várias universidades).

tendem a repercutir em diferentes padrões de mobilidade residencial e de estilos de vida das famílias (por exemplo em termos do uso de transportes públicos/privados).

No entanto, os estudos de Kemeny focam sobretudo a relação entre valores ideológicos, estratégias políticas e forma de ocupação dos alojamentos (Kemeny, 1980; 2001). Kemeny que não considera accidental o facto da compra da casa predominar nuns países e não noutros, argumenta que a habitação é um pilar chave para entender a diversidade e a mudança dos regimes de estado providência. A partir da discussão das tipologias de estado providência de Esping Andersen (para mais detalhes ver Alves, 2015), argumenta que do mesmo modo que há um *continuum* de privatização/coletivismo nas ideologias e nos diversos domínios da estrutura social (pensões, saúde, proteção face ao desemprego) que este continuum existe em relação à habitação (Kemeny, 1980: 374). A este propósito, nota como são os países com ideologias mais liberais, os que apresentam estruturas sociais menos coletivizadas e mais estratificadas, não apenas ao nível da proteção social, saúde, e educação mas também da habitação (Kemeny, 2001).

Kemeny não só relaciona o nível de desmercadorização da habitação com as ideologias e a estrutura de poder dominante nos países, como argumenta que a privatização do consumo da habitação (no sentido de um maior aumento de proprietários-ocupantes) favorece o desenvolvimento de ideologias mais liberais (Kemeny 1980: 379) e, por consequência, a privatização de outras áreas da estrutura social.

## **2.2 - Os sistemas de arrendamento dualistas e os integrados**

É em “From Public Housing to Social Market” que Kemeny (1995) desenvolve a teoria dos mercados de arrendamento, defendendo que os mercados são instituições económicas que não podem ser entendidas fora das estruturas sociais onde estão inseridas. Os mercados de arrendamento e, em geral, os sistemas de habitação que estes ajudam a estruturar, são uma parte intrínseca da sociedade e a sua organização está diretamente formado pelos valores, relações de poder, e arranjos institucionais dessa mesma sociedade (Kemeny, 1995:10). A ideia de incrustação (*embeddedness*) é defendida por Kemeny (1995:10) que nota como os mercados de habitação são uma construção social que reflete os padrões de relações sociais e de poder existentes na sociedade de que estes são parte constituinte.

A partir de estudos empíricos realizados na Austrália, Reino Unido, Suécia, ..., Kemeny desenvolve um quadro conceptual e teórico que distingue dois tipos de sistemas de arrendamento:

- os dualistas, que encontra sobretudo em países onde dominam os partidos de direita e as ideologias económicas liberais, defensoras do livre funcionamento do mercado e de uma intervenção do estado apenas em situações excecionais (como corretivos de mercado). Nestes sistemas, onde o sector público de arrendamento é estritamente separado do mercado de arrendamento privado e se destina apenas às famílias mais pobres, observam-se grandes diferenças nos valores de rendas, na qualidade da habitação e nos níveis de segurança dos inquilinos (Kemeny, 1978b: 67; Hoekstra, 2009: 54);

- os integrados, presentes em sociedades dominadas por ideologias coletivistas e estados providência fortes que promovem uma maior igualdade económica entre as famílias, independentemente da sua classe ou posição no mercado (Alves, 2015). Nestes países o sector de arrendamento sem fins lucrativos é acessível a toda a população (e não apenas às famílias com menores rendimentos), o que, num contexto de competição entre os mercados de arrendamento com e sem fins lucrativos, aumento a disponibilidade e qualidade de habitação para arrendar. Nestes países, os níveis de segmentação dos mercados de arrendamento tendem a ser reduzidos (para mais detalhes ver Alves e Andersen, 2015).

Em Kemeny (1995) o autor explica como o modelo do mercado social de arrendamento foi idealizado pelos ordo-liberais alemães como uma alternativa aos extremos do “classical liberalism and the command economy” e se difundiu, com bons resultados na Holanda, Dinamarca, Suécia e Áustria. A ideia crucial dos defensores do modelo do mercado social é que (estando os mercados imbuídos nas instituições sociais e culturais) caberia aos governos a tarefa de assegurar o eficiente funcionamento dos mercados de habitação, mas também que estes incorporam preocupações sociais, de forma a dispensar a criação de uma rede de proteção social que poderia institucionalizar e estigmatizar os grupos mais necessitados (Kemeny, 1995: 15).

### **3 - O sistema de habitação português**

Em Alves e Andersen (2015) o sistema de arrendamento português foi descrito, no quadro das tipologias de arrendamento de Kemeny (1995), como uma versão ‘exótica’ do sistema dualista. No âmbito desta publicação argumenta-se que, por um lado, este sistema promove uma estrita separação

entre os mercados de arrendamento privado e social (com o primeiro a representar 20% e o último 3% do total da habitação), e que, por outro lado, o congelamento das rendas antigas, durante quase meio século, levou à dualização e polarização do segmento privado de habitação. Enquanto os contratos antigos mantêm um reduzido valor de renda (que desincentiva os proprietários à realização de obras de manutenção e requalificação), os contratos de arrendamento estabelecidos recentemente caracterizam-se por rendas elevadas, inacessíveis a muitas famílias (Branco e Alves, 2015).

Foi ainda referido que a forma de ocupação dominante em Portugal é a propriedade do alojamento, (correspondendo a 73% do total dos alojamentos de ocupação permanente) e que, embora esta seja uma situação transversal a todas as classes sociais, que predomina sobretudo nas classes com maiores rendimentos. “Mais de 80% das famílias das duas classes com rendimentos mais elevados (4.º e 5.º quintis) eram proprietárias do alojamento (83,5% e 87,6%, respetivamente), enquanto apenas 53,2% dos agregados pertencentes à classe de menores rendimentos (1.º quintil), detinham a propriedade da residência principal” (INE, 2012: 71). Para mais detalhes ver Figura 2.

Os elevados níveis de desigualdade na distribuição dos rendimentos em Portugal (Alves, 2015) explicam ainda a existência de estratégias distintas no acesso à habitação no caso das famílias com maiores e menores rendimentos. Enquanto no caso das primeiras, a compra da habitação ocorreu por via de recursos próprios (ou familiares) e/ou de empréstimos bancários; no caso das famílias com menores recursos económicos (salários e riqueza acumulada) a autoconstrução ou a aquisição de fogos nos sectores menos atrativos do mercado de habitação foi a solução encontrada.

O recurso ao empréstimo bancário para compra de habitação só se generaliza em Portugal após a entrada na União Europeia. Num contexto de crescimento económico, em que o rendimento das famílias aumentou e as taxas de juro diminuíram, o endividamento das famílias portuguesas foi-se materializando ao longo do tempo. Em 1991 a percentagem de ocupantes proprietários que adquiriam a habitação através de crédito bancário correspondia apenas a 14% do total, em 2001 este grupo corresponde já a 32% do total, aumentando para 43% em 2011, o equivalente a 2.923.280 indivíduos (INE 2013).

A sobreocupação de imóveis antigos, degradados e insalubres no centro das cidades, e a expansão de loteamentos ilegais nas periferias, muitas vezes construídos com materiais precários e sem o acesso a infraestruturas de conforto básico no interior do alojamento, foram o sinal mais visível das grandes carências habitacionais que se sentiam nas maiores cidades portuguesas ainda nos anos

80. Nas décadas seguintes os governos procuram responder a essas necessidades de habitação com políticas que promovem a construção e a aquisição de habitação.

A análise às despesas do estado português com a habitação entre 1987 e 2011 confirma, de uma forma inequívoca, a ênfase colocada durante esses 25 anos, no apoio à construção e aquisição de habitação. Cerca de três quartos do total das despesas do Orçamento do Estado com a habitação (i.e., 73,3% do total, equivalente a 9,6 mil milhões de euros) foram dirigidos, durante esse período, ao apoio a empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação. Os programas de realojamento absorveram 14,1% do total do orçamento do estado com habitação e os incentivos ao arrendamento apenas 8,4% do total das despesas do estado (IHRU, 2015). Em resultado desta política e das condições favoráveis ao crédito, entre 1986 e 2013 o nível de endividamento das famílias portuguesas aumentou de 35% para 118% do rendimento disponível, sendo uma parte significativa deste relacionado com a compra da casa (Mateus, 2015: 227).

No segmento de arrendamento social observaram-se políticas de sinal contraditório. Enquanto os anos 90 foram um período de forte investimento na erradicação de barracas e na construção de bairros de realojamento que favoreceram a espacialização da pobreza e da exclusão social (Alves, 2012); a última década foi caracterizada por um período de alienação de fogos de habitação social com o objetivo de redução da despesa dos municípios, o que diminuiu a oferta de habitação para os grupos de menor rendimento (Alves e Andersen, 2015).

Apesar dos resultados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2011, indicarem um balanço globalmente positivo das receitas e encargos provenientes da habitação social, é sabido que neste balanço não estão incluídas as despesas com a construção e gestão de habitação, nem com a realização de obras, e que estas têm vindo a requerer a transferências de avultados recursos das câmaras municipais para as empresas municipais de habitação<sup>3</sup>. Os resultados mostram ainda que o valor médio das rendas praticadas no âmbito da habitação social em 2011 era de 58 euros/mês (INE, 2011) e que a concentração espacial de famílias pobres em bairros de habitação social tem vindo a requerer não apenas a disponibilização de recursos adicionais para essas áreas (em programas no domínio da educação, emprego, etc.), como a exigir o

---

<sup>3</sup> Um relatório de análise de viabilidade económica e financeira da empresa municipal Gebalis, realizado em 2010 pela Ernst & Young, SA, a pedido da Câmara de Lisboa, indicava que esta empresa pública criada em 1995 para a gestão dos Bairros do município de Lisboa acumulou prejuízos de €28,7m entre 2004 e 2009.

reequacionar de alternativas financeiras e organizativas para uma melhor gestão e manutenção deste segmento de habitação (Alves, 2012).

Uma última nota em relação à provisão de habitação a custos controlados, para referir que o estado apoiou o movimento cooperativo de habitação, criado em Portugal a partir de meados dos anos 70 para satisfazer as necessidades de habitação dos seus cooperantes, mas que o efeito no amortecimento no valor geral do preço da habitação viria a ser temporário e socialmente limitado. Isto deveu-se ao facto de na generalidade dos casos, as cooperativas terem adotado um regime de propriedade individual e não coletiva dos fogos, o que quer dizer que a posse da habitação não se manteve nas cooperativas (que poderiam, por exemplo, cedê-la na modalidade de arrendamento) mas foi transferida na totalidade (através de contratos de compra e venda) para os cooperantes que após o pagamento integral do fogo os puderam alienar sem limites de valor no mercado livre de habitação.

No respeitante ao mercado de arrendamento privado, importa notar que a carga de regulação imposta pelo estado aos senhorios privados foi de tal forma elevada e prolongada no tempo que teve efeitos devastadores na qualidade, disponibilidade e atratividade deste segmento de habitação. Em 2011 os contratos de arrendamento antigos representavam ainda 35% de todos os contratos de arrendamento do sector privado em Portugal e destes cerca de 15% do total tinham rendas iguais ou inferior a 35 euros por mês. Os diversos programas de incentivo à reabilitação urbana que foram lançados desde os anos 80<sup>4</sup> para melhorar as condições habitacionais dos inquilinos e o estado de conservação dos imóveis viriam a ter efeitos muito reduzidos devido a uma dotação orçamental insuficiente e uma carga burocrática excessiva (Branco e Alves, 2015).

Em 2012, a publicação de uma nova lei de arrendamento urbano, que prevê a atualização de todos os contratos de renda anteriores a 1990, após um período de cinco anos de transição dos contratos antigos para o novo regime, vem criar condições mais atrativas para impulsionar a oferta de alojamentos no segmento de arrendamento privado, mas também criar ameaças às famílias com carências económicas que decorrem do aumento das rendas e da agilização processual das ações de despejo. Um risco que se ameaça sobretudo as famílias residentes nas áreas urbanas de consolidação

---

<sup>4</sup> Um destes programas foi o RECRUA, o Regime especial de comparticipação na recuperação de imóveis arrendados, que previa que após a reabilitação dos imóveis os inquilinos voltassem aos alojamentos reabilitados, e no caso do aumento de rendas (que eram por norma pouco significativos, porque o aumento das rendas antigas estava muito limitado) que fossem comparticipadas pela Segurança Social. O alojamento temporário dos inquilinos durante a fase de execução das obras constituiu um fator que dificultou a execução do programa (Alves, 2010).

mais antiga e de maior procura (como os centros histórico de Lisboa e do Porto) que sofrem uma maior pressão dos interesses económicos associados às atividades do turismo e do comércio<sup>5</sup>.

#### **4 – Cenários de futuro**

O colapso da bolha imobiliária e financeira mundial demonstrou, da forma mais dramática, os riscos que elevados níveis de endividamento do estado e das famílias podem representar para a população e para um país. No momento atual, em que segundo Santos *et al.* (2004: 30) o arrendamento habitacional tornou-se a “opção mais atrativa, senão mesmo a única opção viável para uma proporção cada vez mais significativa de famílias portuguesas”, é importante discutir os cenários que se colocam ao futuro da habitação em Portugal.

Nesta oportunidade discutem-se, de forma breve, duas visões alternativas de futuro, cujo principal critério diferenciador é o papel que os mercados e o estado poderão desempenhar na sua estruturação. Desta perspetiva distingue-se, por um lado, um cenário ‘neoliberal’ dominado pela ação do mercado e por políticas de habitação que procuram facilitar a sua ação. No âmbito deste cenário a provisão de habitação social ou sem fins lucrativos é restrita às famílias comprovadamente pobres, o que tende a reforçar a segmentação dos mercados de habitação e os processos de segregação socio-espacial na estrutura residencial, sobretudo das maiores cidades, objeto de uma maior procura e aumento dos valores da habitação. Por outro lado, distingue-se um cenário ‘de mercado social em que as políticas de habitação procuram garantir o eficiente funcionamento dos mercados de habitação, mas também incorporar no seu funcionamento preocupações sociais.

No âmbito deste cenário, o estado desempenha um papel importante, não apenas de apoio a um mercado de habitação sem fins lucrativos, como de regulação dos usos do solo, através da inclusão de fogos de baixo custo para arrendamento e da promoção, em novas áreas de desenvolvimento urbano e de reestruturação urbana, de situações de uma maior mistura de regimes de ocupação e de valores de renda.

---

<sup>5</sup> Segundo dados da Confidencial imobiliário no âmbito do Observatório da Reabilitação da Baixa do Porto, no período de 2009 a 2014, os preços de venda na Baixa do Porto subiram 49% e o investimento tem sido canalizado sobretudo para o turismo. Desde 2012, a Confidencial Imobiliário identificou o lançamento de 509 novos projetos para hotéis.

As iniciativas recentemente lançadas em Portugal são ainda manifestamente insuficientes para formular este último cenário. Dois programas merecem aqui referência. O programa “Mercado Social de Arrendamento” criado no âmbito do “Programa de Emergência Social” que coloca no mercado de arrendamento fogos que as instituições bancárias não conseguem alienar, com rendas 30% abaixo dos valores praticados no mercado livre. Se a disponibilidade destes fogos no mercado de arrendamento é positiva, os valores praticados pelo programa não garantem o acesso de muitas famílias. Por outro lado este é um programa de apoio ao arrendamento transitório, uma vez que os contratos de arrendamento dos fogos arrendados no âmbito deste programa incluem a opção de compra do fogo por parte do inquilino. Uma segunda iniciativa é o programa Financiar para Arrendar, que, com verbas do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco do Desenvolvimento do Conselho da Europa, permite aos proprietários e entidades públicas aceder a empréstimos com uma taxa de juro fixa (numa primeira linha de investimento de 2,9%). Os imóveis reabilitados no âmbito deste empréstimo devem praticar uma renda condicionada, até ao reembolso integral do empréstimo que, no limite, terá de ser feito em 15 anos; sendo por conseguinte expectável o aumento das rendas após este período.

A natureza temporária destas medidas, aconselha, a ponderação de outros modelos de provisão de habitação, a custos controlados e sem fins lucrativos, que possam ter um efeito positivo de longa duração sobre o mercado de arrendamento. Um modelo que, à semelhança do que acontece noutros países, seja acessível a todas as famílias, favorecendo a diminuição das desigualdades socioeconómicas e territoriais.

## Quadros e Figuras

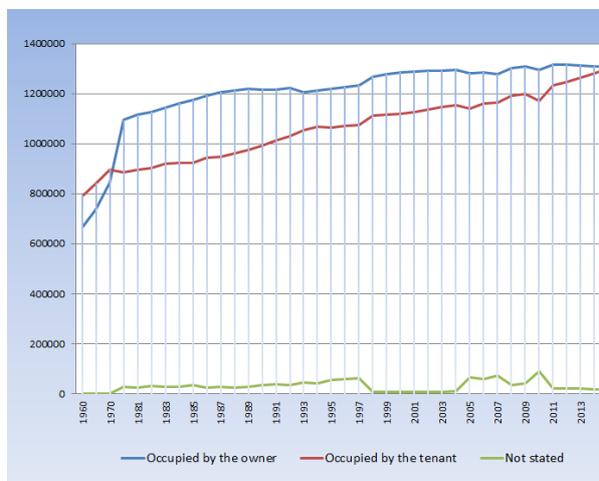
**Quadro 1:** Alojamentos familiares de residência habitual por ocupantes proprietários e inquilinos.

	Ocupantes proprietários	Inquilinos (preço de mercado)	Inquilinos (renda social)	Outros
Suécia	40	22	19	19
Alemanha	45,4	50,4	4,2	
Dinamarca	51	49		
Áustria	51,6	28,3	20,1	
França	57,7	21,9	17,4	3
Bélgica	64,8	27,5	6,5	1,2
Reino Unido	64,2	17,6	18,2	
Holanda	60	7	33	
Irlanda	69,7	18,5	10,3	1,5
<b>Portugal</b>	<b>73</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
Grécia	73,2	21,7	5,1	
Espanha	78,9	13,5	2,4	5,1
Roménia	98	0	1,5	0,3
****	****	****	****	****

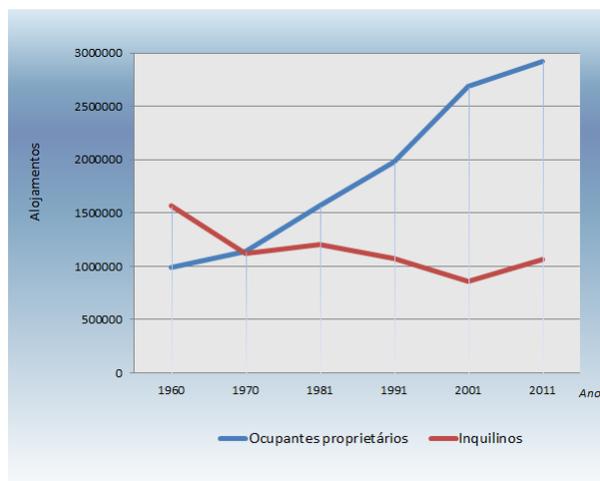
Fonte: Pittini *et al.* (2005)

**Figura 1:** Evolução da relação entre ocupação por proprietários e inquilinos em Portugal e na Dinamarca de 1960 até à atualidade.

### Dinamarca

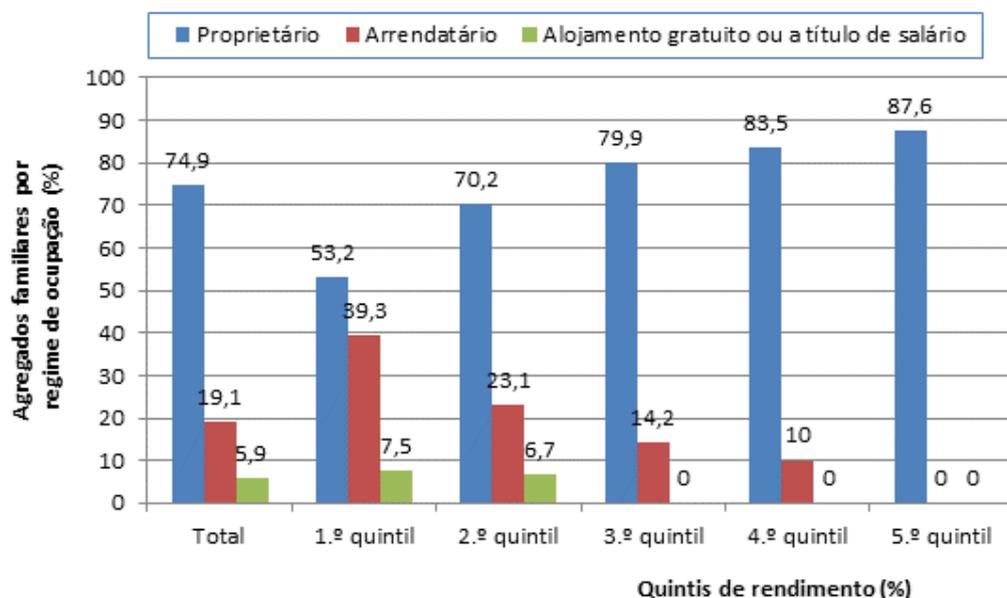


### Portugal



Fonte: Instituto Nacional de estatística em Portugal; Statistics in Denmark.

Figura 2: Agregados familiares por regime de ocupação e quintes de rendimento total equivalente, Portugal 2010/ 2011



Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011

### Referências Bibliográficas:

Albrechts, L. (2005). Creativity as a drive for change. *Planning Theory*, 4(3), 247-269.

Alves, S. (2010). *O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco na cidade do Porto*, Tese de doutoramento, Lisboa, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Alves, S. (2012). The Patterns of Unemployment and the Geography of Social Housing. *World Academy of Science, Engineering and Technology International Science Index*, 71, 759-767.

Alves, S. (2015). "Welfare State Changes and Outcomes: the Cases of Portugal and Denmark from a Comparative Perspective". *Social Policy & Administration*, Vol. 49 (1), 1-23.

- Alves, S. & Andersen, H. T. (2015). Social housing in Portugal and Denmark: a comparative perspective. In *ENHR 2015 Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?* Lisboa: ISCTE, 28 Junho-1 Julho.
- Bina, O. & Ricci, A. (2015). Building Scenarios for Sustainable Urbanisation: Balancing 'Can', 'Need', and 'Want', Urbanisation and Global Environmental Change, *UGEC VIEWPOINTS*, 30 July 2015.
- Branco, R. & Alves, S. (2015) Affordable housing and urban regeneration in Portugal: a troubled trust?. In *ENHR 2015 Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?* Lisboa: ISCTE, 28 Junho-1 Julho.
- Burke, T. & Hulse, K. (2009). What foresight! Understanding Australia's housing future. *Futures*, 41(5), 325-333.
- Chorincas, J. (2006). Prospectiva Territorial: conceitos, técnicas e exemplos europeus, in *Geolnova*.
- Godet, M. (2000). The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. *Technological forecasting and social change*, 65(1), 3-22.
- IHRU (2015) 25 anos de esforço do orçamento do estado com a habitação 1987-2011, Lisboa: Instituto da Habitação e da reabilitação urbana.
- INE (2012) - Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INE (2013) O Parque Habitacional e a sua Reabilitação: análise e evolução 2001-2011, Lisboa: NE/LNEC.
- Hoekstra, J. (2009). Two types of rental system? An exploratory empirical test of Kemeny's rental system typology. *Urban Studies*, 46(1), 45-62.
- Kemeny, J. (1978a). Forms of Tenure and Social Structure: A Comparison of Owning and Renting in Australia and Sweden, *The British Journal of Sociology*, Vol. 29, No. 1, pp. 41-56.
- Kemeny, J. (1978b). From Welfare Housing to Cost Renting, *The Australian Quarterly*, Vol. 50, No. 4, pp. 67-73.
- Kemeny, J. (1980). Home ownership and privatization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3), 372-388.
- Kemeny, J. (1981). *The Myth of Home Ownership: Public versus Private choices in Housing tenure*, London: Routledge.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. & Lowe, S. (1998). Schools of comparative housing research: from convergence to divergence. *Housing Studies*, 13(2), 161-176.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment* 16: 53–70.

Mullins, D. (2006). Exploring change in the housing association sector in England using the Delphi method.

Mateus, A. (coord.) (2015). *Três décadas de Portugal Europeu - Balanço e Perspectivas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados.

Perestrelo, M., & Caldas, J. M. C. (1996). Estratégia de actores. *Prospectiva e Avaliação. Sociologia-Problemas e Práticas*, (22).

Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J. & Kiss, I. (2015). *The State of Housing in the EU 2015*, Brussels: The Housing Europe Observatory.

Santos, A.; Teles, N. & Serra, N. (2014) *Finança e habitação em Portugal*. Cadernos do Observatório, 2.

Saragoça, J. (2013). Breves Notas sobre Análise Prospetiva. Acedido em outubro 25, 2015, em <http://www.rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/10295/1/Breves%20Notas%20sobre%20Prospectiva%20%28J.%20Sarago%C3%A7a%29.pdf>

# Os Estudos sobre a Utopia como referência para os Estudos sobre a Sociedade.

Rogério Bianchi de Araújo  
NIESC – Núcleo Interdisciplinar de Estudos Socioculturais do Departamento de História e Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás – Campus Catalão  
[rogerbianchi@uol.com.br](mailto:rogerbianchi@uol.com.br)

## Resumo

Esta comunicação faz parte de um trabalho de reflexão e pesquisa a partir de reuniões, encontros e eventos realizados pela ARUS-PT (Advanced Research in Utopian Studies in Portugal) a qual congrega investigadores de quatro universidades portuguesas que, desde o ano 2000, têm vindo a trabalhar na área dos Estudos sobre a Utopia através do CETAPS – Centre for English, Translation and Anglo-Portuguese Studies (das Universidades do Porto e Nova de Lisboa) e do ILCML – Instituto de Literatura Comparada Margarida Losa da Faculdade de Letras da U.Porto.

Particpei da fundação do grupo na Universidade do Porto e comecei a realizar o meu pós-doutoramento na área de Estudos sobre a Utopia. A intenção é mostrar a importância desses estudos no sentido epistemológico para pesquisa e desenvolvimento de estratégias sociais e também no sentido metodológico da aplicação de referenciais didático-pedagógicos, além da formulação e implementação de projetos de pesquisa e extensão voltados para uma reflexão crítica e analítica do ainda-não, das perspectivas de futuro, da invisibilidade da mudança.

A área de Estudos sobre a Utopia é uma área transversal, onde confluem os interesses e as metodologias de diferentes disciplinas, desde a Literatura e a Cultura à Arquitetura e às Belas-Artes, passando pela Sociologia, pela Antropologia, pela História, pela Filosofia e pela Geografia Humana. A utopia é assim estudada nas suas mais diversas manifestações: género literário, pensamento social crítico, criativo e ativo e intervenção artística compartilhada, visando a transformação da sociedade.

Diante desse leque de temas e perspectivas, procuro ressaltar nas Ciências Sociais as possibilidades da dimensão utópica para a trajetória acadêmica tanto de alunos como professores. Isso implica na problematização do papel da Universidade na contemporaneidade. Como ela reage diante da crise ética contemporânea? Quais suas ações frente à crise ambiental e ecológica? Como ela se posiciona frente aos fundamentalismos de pensamento? Essas e outras tantas perguntas complexas que se referem ao momento presente, mas que remete imediatamente às perspectivas de futuro são exploradas e refletidas por meio dos estudos sobre a utopia.

Como a utopia é classicamente definida como o não-lugar, ela possibilita muitas iniciativas de investigação e reflexão no campo do imaginário, para além do empírico na pesquisa, com o suporte do cinema, da literatura e das artes em geral, a qual possibilita uma aproximação entre ciência e arte numa abordagem dialógica que enriquece ainda mais as nossas investigações nas Ciências Sociais.

**Palavras-Chave:** Utopia, Epistemologia, Pesquisa, Universidade e Imaginário.

## **Introdução**

Esse artigo é fruto de algumas pesquisas e reflexões desenvolvidas no meu estágio de pós-doutoramento que se realizou na Universidade do Porto e se encerrou no final do mês de setembro de 2015.

O meu plano de estudo de pós-doutoramento na Universidade do Porto em Portugal buscou compreender as dimensões utópicas dos projetos de pesquisa e extensão universitária realizados na Universidade do Porto e na Universidade Federal de Goiás – Campus Catalão. Entender a inserção desses projetos no meio acadêmico e o impacto desses na sociedade e nas comunidades. A intenção foi compreender a perspectiva utópica desses projetos, distanciando a utopia da sua compreensão de senso comum como o não-realizável e entendendo-a como o ainda-não-realizado. Penso que vários projetos na universidade tem uma forte identificação de um impulso utópico por detrás da política de pesquisa e extensão. No entanto, esses projetos são geralmente avaliados sob uma ótica utilitarista e pragmática. O meu problema de investigação foi reconhecer a dimensão utópica e transformadora das proposições e das ideias no sentido de contribuir para pensar os caminhos tomados pela universidade no século XXI. Assim, o objetivo principal era a análise e pesquisa do impacto realmente transformador dessas atividades.

Na Universidade do Porto eu integro o ARUS-PT (Advanced Research in Utopian Studies in Portugal), que congrega investigadores de quatro universidades portuguesas que, desde o ano 2000, têm vindo a trabalhar na área dos Estudos sobre a Utopia através do CETAPS – Centre for English, Translation and Anglo-Portuguese Studies (das Universidades do Porto e Nova de Lisboa) e do ILCML – Instituto de Literatura Comparada Margarida Losa da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. O ARUS-PT foi fundado no ano de 2015 pela profa. Dra. Fátima Vieira da Universidade do Porto, referência importante no campo de Estudos sobre a Utopia, atualmente a presidente da Utopian Studies Society.

A área de Estudos sobre a Utopia é uma área transversal, onde confluem os interesses e as metodologias de diferentes disciplinas, desde a Literatura e a Cultura à Arquitetura e às Belas-Artes, passando pela Sociologia, pela Antropologia, pela História, pela Filosofia e pela Geografia Humana. A utopia é assim estudada nas suas mais diversas manifestações: género literário, pensamento social crítico, criativo e ativo e intervenção artística compartilhada, visando a transformação da sociedade.

No meu estágio de pós-doutoramento particularmente, a ideia a princípio foi pensar o futuro da Universidade no Brasil a partir dos Estudos sobre a Utopia e dos trabalhos de pesquisa

e reflexão que são realizados na Universidade do Porto, tanto no campo epistemológico, como no campo institucional e pedagógico.

A ênfase colocada no título deste trabalho acerca dos Estudos sobre a Sociedade, refere-se à minha área de atuação em Ciências Sociais dentro da Universidade, com maior interface com a antropologia e a filosofia. Nesse sentido, coloco-me numa preocupação de pesquisa que também se enquadra no campo dos *Future Studies*, mas sob o viés do pensamento utópico.

## **1. As Ciências Sociais em defesa de uma epistemologia utópica na universidade**

No momento em que sentimos os impactos negativos da sociedade de consumo, das políticas neoliberais e de austeridade, das intolerâncias religiosas, crescimento dos fundamentalismos e das xenofobias pelo mundo, sentimo-nos forçados a elaborar novas formas de pensamento e métodos de conhecimento mais apropriados para resistir a essas perturbações sociais.

Neste artigo pretendo fazer uma breve reflexão, através de algumas considerações epistemológicas contemporâneas, sobre a contribuição do pensamento utópico incorporado nas mais variadas áreas do saber, numa perspectiva transdisciplinar, especificamente no ambiente universitário e na área das Ciências Sociais.

As Ciências Sociais encontram o desafio de transcender a sua origem de natureza positivista a fim de incorporar o pensamento utópico não de uma maneira totalitária, mas de uma maneira em que este possa se enraizar nas metodologias de pesquisa, ensino e extensão das universidades.

O grande desafio é desconstruir a ideia de senso comum acerca da utopia a partir do pragmatismo e utilitarismo científico que predominou no século XX e incentivar o pensamento utópico na Universidade para que ele se expanda como efeito multiplicador.

Entendo que os desafios científicos a serem superados no campo dos estudos sobre a utopia são muitos. No caso particular brasileiro as áreas de atuação e encontros dos estudiosos nesta área são ainda muito reduzidas. O desafio, portanto, implica em trazer para a esfera acadêmica a dimensão da utopia que até certo ponto é renegada e, por vezes, rechaçada no ambiente universitário brasileiro. Creio que isso se deve a alguns fatores evidentes no mundo contemporâneo: as políticas neoliberais, a meritocracia, o crescente individualismo e a sociedade de consumo que se espalha por todos os cantos. Cabe às universidades ficarem

atentas a essa problemática e atuarem de forma intensa para mostrar aos educandos que um outro mundo é possível.

A utopia não é apenas um gênero literário. A partir do momento em que projetamos o futuro, e esse majoritariamente se faz sob a égide do otimismo e do ainda-não-realizado, a utopia deixa de ser literatura e passa a ser condição humana. Ela sai da prerrogativa das fábulas e das fantasias e se pronuncia sob um forte teor existencial. Assim, penso que a utopia pode ser constantemente avaliada e pensada sob o ponto de vista antropológico-filosófico.

Ao retomarmos a filosofia positivista de Augusto Comte com os três estágios do conhecimento: o teológico, o metafísico e o científico com a primazia para este último, numa perspectiva evolutiva e linear, passamos a perceber que legitimou-se formas de pensar consideradas “melhores” do que outras. De certa maneira, ainda estamos presos a esta lógica positivista. O que era uma utopia positiva, em diversos aspectos contribuiu para a elaboração de muitos horizontes distópicos. Afinal, a maior importância dada a uma determinada forma de pensar faz com que várias outras sofram um processo automático de desvalorização e exclusão. A física social proposta por Comte nos legaria uma nova espécie de religião da humanidade na qual finalmente encontraríamos a ordem e o progresso. Esses dois elementos, quando colocados em prática, se impuseram com o custo de muitas culturas, vidas e sonhos num desvio ideológico pelo qual Comte talvez não imaginasse.

Entendo que a crítica marxista ao chamado socialismo utópico somado ao desencanto pela utopia positivista de Comte, desvirtuaram o verdadeiro sentido do pensamento utópico e o renegaram para um campo desprestigiado na área de Ciências Sociais. A questão hoje é no sentido de resgatar esse pensamento para pensar a sociedade.

Assim, compreendo que o pensamento epistemológico não pode se ver desconectado das movimentações globais contemporâneas. Questões éticas, filosóficas, morais e políticas cada dia mais se impõe em nosso cotidiano e a universidade não pode estar ausente desse processo. Suas portas devem estar sempre abertas para os “não acadêmicos”. Não se pode reduzir as vozes da universidade exclusivamente ao corpo discente e docente, mas também proporcionar a abertura de diálogo e saberes aos movimentos sociais, artísticos e, porque não, religiosos.

## **2. Antropologia e *Future Studies***

A antropologia é uma ciência que tem como uma de suas principais características o estudo das culturas humanas. No entanto, nesse contexto de estudo, a perspectiva

antropológica vai além do tradicional estudo das culturas. A antropologia que me proponho se aproxima da filosofia e busca enxergar as potencialidades humanas, a vida que poderia ou poderá ser. Que tipo de vida a humanidade terá no futuro? Trata-se portanto de uma antropologia prospectiva que coloca o empirismo num plano secundário e procura olhar para a frente. Desta maneira é uma antropologia inclassificável, mesmo que tenha a consciência do risco e das consequências de tal afirmação.

Como a antropologia tem o privilégio de estudar a multiplicidade de visões de mundo, cabe a ela também a tarefa de demonstrar como essas visões podem se articular e contribuir nos mais variados ambientes institucionais ou não. Como diz o antropólogo britânico Tim Ingold (2015),

*(...) a antropologia é uma disciplina antidisciplinar, já que é contra a ideia de que todo o terreno do conhecimento pode ser dividido em diferentes países, que estudam diferentes disciplinas. Além disso, a antropologia é totalmente antiacadêmica. Apoiamo-nos no mundo acadêmico para existir, mas sempre desafiando o modelo acadêmico de produção de conhecimento”.*<sup>1</sup>

De acordo com a perspectiva antropológica aqui empreendida, o mundo é entendido como algo em constante mutação sem qualquer separação entre natureza e cultura. O mundo não para de se transformar, se revelar e se desenvolver. Entender e investigar como esse mundo está se moldando, assim como entender como a vida humana e o meio-ambiente poderão estar integrados num futuro próximo e possível parece ser a tarefa preponderante do pensamento contemporâneo.

A vantagem da antropologia é que ela possibilita a união entre as ciências naturais e as humanidades sem apelar para análises reducionistas, por isso coloca todas as certezas em xeque e isso realmente incomoda posicionamentos políticos e ideológicos pretensamente consumados. Hoje a antropologia ampliou sua rede de comunicação e diálogo como todos os ramos do conhecimento.

A preocupação do antropólogo Tim Ingold me parece muito pertinente com a proposta desta investigação e reflexão sobre o papel da universidade porque sua intenção é entender os modos como habitamos o mundo e como nos relacionamos com o ambiente que nos permite

---

<sup>1</sup> A antropologia está em crise. Entrevista com Tim Ingold. Acedido Agosto 10, 2015 em <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/527726-a-antropologia-em-crise-entrevista-com-tim-ingold>.

habitá-lo. Para essa compreensão, a criatividade e a imaginação são enaltecidas como ferramentas indispensáveis para o processo de desenvolvimento.

Tim Ingold propõe um novo paradigma denominado antropologia ecológica. Seus trabalhos recentes são caracterizados pela perspectiva ecológico-relacional. Os paradigmas e modelos anteriores foram falhos e causaram inúmeros danos. Consequentemente precisamos pensar em formas alternativas de existência, além de refletir e dar maior atenção sobre a responsabilidade ética diante das ações humanas.

Isso explica a importância da perspectiva antropológica nesse contexto. Aprender com os outros, ampliar as formas de conhecimento, conversar, cooperar e expandir as formas de diálogo com as diversas culturas e relacionar os saberes que hoje estão desintegrados e compartimentados em especializações serão peças chave para moldar essa humanidade.

Pensar o humano hoje é uma exigência e uma urgência. De acordo com Ingold,

*O futuro é algo que temos que moldar para nós, não é algo que já está pronto nas mãos de algum grupo indígena, ou de alguma disciplina, ou de algum grupo acadêmico, temos que forjar isto juntos. Precisamos, pois, de toda ajuda possível nessa tarefa, e é esse que deveria ser o papel da antropologia. Preocupa-me ver o quanto esse foco na etnografia estreitou nossas ambições. Não estamos lá, os antropólogos, participando dos grandes debates a respeito de um futuro para os seres humanos na Terra (INGOLD, 2014, p.310).*

Entendo que as inquietações que o antropólogo Tim Ingold nos traz são extremamente significativas, pois sua ambição não é criar um campo de investigação de soluções finais ou respostas técnicas para os problemas que encontramos, mas deixar que as coisas sempre estejam abertas, em transformação contínua assim como o mundo. A ideia não é procurar as respostas e soluções definitivas, uma vez que essas são parte desse processo de formação e reprodução ininterrupta.

Nessa perspectiva, a humanidade para Ingold não é algo que está dado, mas algo que está sempre em processo. Da mesma forma, o ser humano precisa ser constituído continuamente e coletivamente. O ser humano é também uma realização e não um fato consumado. A vida humana é uma tarefa em que fazemo-nos e refazemo-nos continuamente. O que é a universidade senão o local que prima pela investigação dessa construção, desconstrução e reconstrução do humano sob todos os pontos de vista?

### 3. Caminhos da Utopia

Toda metodologia de pesquisa e estudo no trabalho de pós-doutoramento teve por inspiração alguns autores fundamentais pelos quais tracei o que chamo de “caminhos da utopia” na Universidade.

A primeira inspiração está no pensamento complexo de Edgar Morin e sua ecologia da ação. Para Morin, o ensino de disciplinas separadas e sem comunicação entre si produz fragmentação e dispersão dos conhecimentos. O pensamento utópico na universidade implicaria necessariamente nessa comunicação, já que qualquer conhecimento adquirido tem como fim último a humanidade.

Para Morin não existe um ensino sobre o próprio saber, isto é, sobre os enganos, ilusões e erros que partem do próprio conhecimento. Por isso ele defende a ideia de criar cursos de conhecimento sobre o próprio conhecimento. Os estudos que propus no pós-doutorado foram de encontro a essa proposição moriniana, quer dizer, uma pesquisa sobre o imaginário utópico constituído na própria universidade. Morin entende que a condição humana não pode estar ausente do ensino. E uma das dimensões dessa condição é exatamente essa de projetar o futuro, apesar de todo o incentivo contrário a isso, impulsionado por uma lógica de mercado da sociedade de consumo que enaltece o aqui e agora.

Para Morin chegamos, finalmente, à época em que já não há “salvação” nem se compreende que a ideia de “salvação” leva-nos à perdição; que não existe “luta final” nem promessa de uma sociedade futura que possa redimir todos os males ou fazer esquecer a dor dos que aqui estão. Os estados futuros dos sistemas complexos escapam ao nosso controle e previsão. O futuro é aberto, não-inequívoco. Significa então que não há mais espaço para a utopia? Muito pelo contrário! Abdicamos da ideia do “melhor dos mundos”, mas não da ideia de um “mundo melhor”. O homem não pode viver simplesmente o presente, pois no presente estão contidos o passado e o futuro. Contudo, a vida não é possível senão voltada para o futuro e o ser humano enquanto insatisfeito com o momento presente, experimenta o futuro como ausência.

*“Vivemos prosaicamente quando fazemos aquilo que somos obrigados a fazer para sobreviver. Viver verdadeiramente é viver na intensidade da paixão, do amor, do jogo, da comunidade. Acredito que é preciso substituir a ideia de desenvolvimento, que se confia ao progresso tecno-econômico para assegurar o progresso humano, pela ideia de uma política de civilização, que nos conduz a reformar nossa própria civilização e a reconsiderar os princípios que a comandam e que, na minha opinião, conduzem-nos à esclerose, à regressão, em direção à catástrofe. De resto, não se manifestam mais em nossa civilização nem a esperança nem a solidariedade. A ideia de que um outro caminho é possível*

*suscitaria uma ressurreição da esperança. Não mais a antiga esperança, fundada sobre a certeza do progresso, mas uma esperança consciente da aposta que ele comporta” (MORIN, 2002, p. 178)<sup>2</sup>.*

Outra grande inspiração de interesse temático parte da antropologia filosófica contida nos textos de Ernest Bloch, pensador judeu-alemão falecido em 1977, o qual afirma uma concepção do ser humano como ser de pulsões, que pressionam na direção de sua satisfação. Ele foi uma espécie de exceção na filosofia dos começos do século XX, visto que o que atraiu sua reflexão não foram os ascendentes aspectos científicos e tecnológicos, como no caso dos marxistas evolucionistas ou dos neopositivistas em geral. O que fascinou Ernst Bloch, foram os elementos imaginativos, os “sonhos diurnos” de todos nós e como eles tinham o poder de modelar o comportamento e a cultura dos seres humanos.

Perguntas que levam em conta o significado da nossa existência são constantes e sempre perturbadoras, pois muito do que fazemos e as formas como agimos passam a não ter o mínimo sentido diante dessas grandes questões. Segundo Bloch, o que realmente importa é aprender a esperar, ao invés do medo e do temer. Esperar significa um ato apaixonado pelo êxito em lugar do fracasso, embora a vocação da utopia seja muito mais voltada para o fracasso e por isso não perca a sua potência. No próprio mundo pode-se encontrar uma vida melhor e que seria possível. O ato de esperar não permite a resignação. Todo ser humano tem sonhos diurnos. O grande desafio é que estes se tornem mais claros. Compreendê-los enfim, é a tarefa primordial. Pensar é transpor, afirma Bloch, e essa transposição não leva ao mero imaginado abstratamente, mas ao transpor concreto já que o futuro contém o esperado. Muito se fala sobre o declínio do Ocidente, mas existe saída para a decadência. A esperança se contrapõe ao medo nesse sentido. Para Bloch, a falta de esperança é o mais insuportável e intolerável para as necessidades humanas, e por isso ele critica tão veementemente a posição niilista.

O sonho diurno impele a sonhar para a frente, quer dizer um sonhar carregado com conteúdos de consciência e com material proto-utópico que brota do interior do futuro. São conteúdos da consciência de algo futuro/vindouro e ao mesmo tempo, momentos desencadeadores de produtividade criadora. O “sonhar para frente” ainda não foi refletido. Há sonhos que adormecem e sonhos que acordam. A esperança, segundo Bloch, não aparece na história das ciências. Por isso, ele propõe entendê-la como um princípio que faz parte do

---

<sup>2</sup> Entrevista de Edgar Morin a Alexis Lacroix publicada originalmente no jornal *Le Figaro*, em 21 de julho de 2002. Traduzido por Nurimar Maria Falci, revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. Publicado na Revista Margem, São Paulo, n. 16, págs. 177-182, 2002, sob o título *Edgar Morin: um virtuose que se opõe a qualquer interdição intelectual*.

processo do mundo enquanto o princípio utópico vai além, porque diz respeito à dignidade humana e à defesa que a filosofia deve ter a consciência do amanhã. Para Bloch, o que é desejado utopicamente guia todos os movimentos libertários. O ser humano é visto como um ser de pulsões que busca sua satisfação, e suas carências são sintomas de suas possibilidades ainda não realizadas.

Segundo Bloch, a esperança é a mais humana de todas as emoções. Acessível apenas a seres humanos, ela remete ao horizonte mais amplo e mais claro. A partir dessa premissa, Bloch formula o conceito de sonhos diurnos que constituem uma etapa preliminar do utópico, cujo significado remete a um ainda-não-consciente. Nunca nos livramos dos desejos. A “mania de querer o melhor” continua presente no homem como motivo de despertar e de futuro. Mesmo de olhos abertos as pessoas sonham, mas isso infelizmente ainda não é muito valorizado. Os sonhos de uma vida melhor fazem parte do gigantesco campo da consciência utópica. O sonho diurno encontra-se na dimensão utópica e o interesse revolucionário é o reconhecimento de quanto o mundo poderia ser bom ou a construção de outro mundo possível.

Essa construção em termos utópicos pode ser vislumbrada com a estudiosa da utopia Lucy Sargisson<sup>3</sup> (2000), para a qual a utopia é vista como transgressão. Ela argumenta que nos espaços utópicos não está mais presente a perfeição e um ideal, mas esses espaços remetem à constante mudança, renegociação, imperfeição, e processo. Segundo a autora, a transgressão crítica desloca o significado construído por um sistema complexo e hierárquico da oposição binária e sugere uma abordagem alternativa que valoriza a diferença e multiplicidade.

A transgressão oferece novos espaços conceituais para reabordagem do mundo de uma maneira não-dualista que escapa ao impulso pelo desejo de possuir. Transgressão, então, é um fenômeno que pode ser descoberto em uma variedade de teorias. Não deve ser entendida como a dissolução da ordem binária para produzir uma unidade permanente; em vez disso, transgressão contesta as noções de ambiguidades e autenticidade. A transgressão ocorre como hibridismo, como transculturação.

Utopia aqui não se refere apenas a uma visão de uma sociedade futura, mas a uma capacidade, talvez disposição, para usar conceitos amplos, de ver a realidade e suas

---

<sup>3</sup> É professora e pesquisadora em Estudos sobre a Utopia na Escola de Política e Relações Internacionais da Universidade de Nottingham. Ela é uma grande defensora do estudo da utopia nas ciências sociais. Seus trabalhos e pesquisas incluem as eutopias (visões de uma boa sociedade) e distopias (cenários de pesadelo sobre o futuro) além de explorações imaginárias sobre o utopismo. Sua pesquisa incluiu publicações sobre o fundamentalismo religioso, estilos de vida alternativos, comunidades intencionais e feminista e teorias ambientalistas. Por utopismo, Lucy Sargisson utiliza o utopismo como um termo amplo e abrangente no qual se refere a uma forma de abordar o mundo e as formas de representar o que se percebe do mundo.

possibilidades. Utopia não como atemporalidade, mas como oportunidade para fornecer alternativas e possibilidades com o intuito de fazer refletir sobre o atual “aqui e agora”. A função das utopias é servir como espelhos que refletem os problemas da sociedade e provocam a reflexão política e reavaliação nas transformações sociais.

Outra fonte de inspiração está na definição de utopia de Ruth Levitas<sup>4</sup> (1991), como o desejo de uma melhor maneira de ser. Assim, utopia torna-se um gesto, um sentimento ou uma motivação. A utopia acaba por fazer parte de um processo sob o qual precisamos aprender a desejar. A utopia, por outro lado, é precisamente sobre o que deveria ser. Seu esforço é em tentar demonstrar a relação profunda entre sociologia e utopia em termos de método.

Também é impossível não destacar a obra do cientista social português Boaventura de Sousa Santos como um dos maiores defensores do uso da utopia como proposta de combate a ordem das coisas a partir das Ciências Sociais. Diante do agravamento dos problemas ambientais, sociais e até mesmo éticos dos últimos tempos, Sousa Santos propõe a formulação de uma utopia para enfrentá-los. O paradigma no qual estamos imersos nos impede de pensar o futuro, daí a utopia não como uma solução mágica, mas como uma ruptura epistemológica.

A utopia para Sousa Santos é a abertura para a exploração de novas necessidades e vontades humanas, uma chamada de atenção para o que não existe ainda. Um dos caminhos para possibilitar esta utopia é justamente a instauração de uma nova epistemologia. Essa é, para Sousa Santos, caracterizada a partir de quatro teses: todo conhecimento científico é conhecimento da sociedade e vice-versa; todo conhecimento é simultaneamente local e total; todo conhecimento é autoconhecimento; e todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum. Assim, outras vozes e outros saberes são chamados a participar da constituição de um novo paradigma que tenha a utopia no horizonte.

São atributos desse novo paradigma por vir: uma nova relação entre a ciência e a arte; a reabilitação dos sentimentos e das paixões como forças mobilizadoras da transformação social; a aspiração a um conhecimento complexo, permeável a outros conhecimentos; a

---

<sup>4</sup> Ruth Levitas é hoje um nome de referência no campo dos Estudos da Utopia. Doutorada pela Universidade de Sheffield e Professora de Sociologia na Universidade de Bristol, na Grã-Bretanha, Ruth Levitas tem dedicado a sua investigação a duas grandes áreas: a da teoria, definição e história do utopismo (com particular atenção à obra de William Morris), e a do pensamento político e social contemporâneo, centrando-se sobretudo nas implicações políticas da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. É autora de livros que se tornaram já uma referência para estas áreas de estudo, como *The Concept of Utopia* (1990) ou *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour* (1998). Segundo Levitas (1990), a essência da utopia consiste na busca constante da felicidade, sendo a harmonia uma de suas pedras basilares.

ampliação da racionalidade cognitivo-instrumental em direção a uma racionalidade mais ampla; e, por fim, uma redefinição da democracia.

Podemos concluir a partir daí a emergência da constituição de uma consciência utópica que dialogue com a já tradicional defesa da consciência crítica.

*“A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e porque merece a pena lutar. A utopia é, assim, duplamente relativa. Por um lado, é chamada a atenção para o que não existe como (contra) parte integrante, mas silenciada, do que existe. Pertence à época pelo modo como se aparta dela. Por outro lado, a utopia é sempre desigualmente utópica, na medida em que a imaginação do novo é composta em parte por novas combinações e novas escalas do que existe. Uma compreensão profunda da realidade é assim essencial ao exercício da utopia, condição para que a radicalidade da imaginação não colida com o seu realismo”* (SANTOS, 2000, p. 323).

De maneira complementar, destaco também a concepção de universidade do antropólogo Darcy Ribeiro (1975), para o qual o pensamento da universidade fundamenta-se na mentalidade utópica. O signo da utopia, segundo Ribeiro é condição indispensável para alcance da realidade e essa realização se dá na construção do debate crítico, no confronto com os fatos e a história e na mudança da realidade social.

Em suma, esse é o cenário proposto para a construção de um caminho epistemológico na Universidade que tenha no seu horizonte o pensamento utópico. Como se pode observar, isso requer sem dúvida exercícios de transversalidade, transdisciplinaridade e uma inserção muito maior no paradigma da complexidade<sup>5</sup>.

#### **4. Imaginário e Cenários futuros da sociedade: utopias e distopias**

A ciência continua a ser a porta-voz que dá mais legitimidade ao conhecimento, mas no que tange ao ensino para a produção de saber científico, não basta mais apenas a razão ou a racionalidade técnica. No caso específico das Ciências Sociais, uma de suas grandes contribuições é resgatar o papel do imaginário para ajudar a compreender as grandes causas e

---

<sup>5</sup> Segundo Gadotti (2000, p.40-41), “o paradigma da complexidade (Morin) surgiu como resposta aos paradigmas clássicos (positivismo e marxismo), unificadores e homogeneizadores do mundo. Interdisciplinaridade, transdisciplinaridade, complexidade, planetaridade, sustentabilidade, são categorias fundantes desse novo paradigma e que remetem para outra lógica, para outra racionalidade, questionando tanto o projeto epistemológico quanto o sentido da vida colocado pelos paradigmas clássicos”.

as grandes transformações sociais pelas quais temos passado. O poder da metáfora, do audiovisual, da literatura e da poesia devem ser suportes para esse novo paradigma epistemológico.

Talvez estejamos perto do estabelecimento de um novo paradigma, assim como nos alertava Thomas Khun<sup>6</sup>, para o qual as condições sociológicas para a produção de conhecimento são fundamentais. Fica evidente que o conhecimento é um processo social que está diretamente relacionado aos contextos históricos de sua época em que é socialmente construído. Estamos num período em que a estética, as imagens e o imaginário fornecem representações sociais com abundância e como tal não podem ser ignorados.

A subjetividade não pode mais ser considerada uma ameaça epistemológica para as Ciências Sociais. A proposta positivista ou, mesmo depois, a solução marxista<sup>7</sup>, foram os marcos conceituais mais fortes nas Ciências Sociais<sup>8</sup>. No entanto, penso que ambas estão sob o viés do paradigma cartesiano em que há uma nítida separação entre sujeito/objeto ou se preferir subjetividade/objetividade.

Diante da complexidade das sociedades contemporâneas, estas perspectivas não dão mais conta de entender a realidade social sem que se deixe levar por processos de enquadramentos comportamentais ou sociais que se aproximam perigosamente de um pensamento dogmático.

Não se trata absolutamente de se render à lógica do capital e cairmos num pós-modernismo vulgar, enaltecendo a neutralidade e a tolerância absoluta frente a qualquer adversidade. Se essa proposta é pra ser taxada de pós-modernismo que seja então um pós-modernismo crítico e de resistência, assim como ressalta o pesquisador canadense naturalizado americano Peter McLaren (2000)<sup>9</sup>. Penso que a compreensão desta complexidade social passa pela necessidade de recorrermos ao imaginário para que os pressupostos epistemológicos aqui defendidos possam alcançar algum êxito.

---

<sup>6</sup> Segundo Kuhn, os “paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1991, p.13).

<sup>7</sup> Não me refiro à teoria marxista que continua a ser significativamente importante para explicar a estrutura do sistema capitalista, mas sim à proposta ideológica da Ditadura do Proletariado que pressupõe a tomada do poder pelos operários como o único modo de reverter a exploração capitalista.

<sup>8</sup> Refiro-me às Ciências Sociais no Brasil. A meu ver esses marcos prevaleceram tanto na perspectiva epistêmica quanto como chave de compreensão das estruturas sociais e políticas do país.

<sup>9</sup> Peter McLaren defende o pós-modernismo crítico ou de resistência. Para ele, o pós-modernismo tem aspectos positivos, por exemplo, ao ajudar os educadores a mapear as trajetórias de poder dentro do processo de representação, oferecendo possibilidades de rever “verdades” e promovendo uma abundância de instrumentos de pesquisa.

As categorias, conceitos, pensamentos, ideias formuladas pelas Ciências Sociais não podem cair num obscurantismo de difícil compreensão e aplicação prática, mas também não podem ser de um simplismo constrangedor, pela qual não corresponderia ao seu status de ciência.

O filósofo Gaston Bachelard já havia demonstrado, com a sua filosofia da imagem, a força criadora da imaginação e marcou significativamente os trabalhos metodológicos sobre o imaginário tornando-se uma ótima referência epistemológica.

Pensar novas realidades possíveis implica utilizar o poder do imaginário como ferramenta e causar o Desassossego, em referência ao poeta português Fernando Pessoa<sup>10</sup>. Neste sentido, as Ciências Sociais não pode perder o seu poder de provocar e incomodar, com o risco de servir como um mero utensílio instrumental da tecnociência em tempos de pragmatismo econômico.

Para muitos críticos o imaginário seria uma espécie de retorno a uma ideologia romântica, ou mística, com forte apego ao telúrico. Segundo Maffesoli, não há nenhum mal em associar o imaginário com a aura romântica. Só não aceita a ideia de retorno já que para ele, esses elementos imaginários nunca desapareceram, apenas foram colocados em posição secundária ou latente.

*Há sempre algo de romântico no político, na defesa das utopias, no sonho de uma sociedade perfeita, na esperança de um mundo redimido de suas falhas, na perspectiva de uma sociedade perfeitamente igualitária, etc. Creio que há, de fato, reaparecimento de uma sensibilidade romântica. Na ecologia, por exemplo, com a revalorização da natureza. No desejo de interação, colocando o holismo acima das perspectivas binárias ou do individualismo. Na convicção de que o homem deve negociar com a natureza, não dominá-la. Aquilo que o romantismo centrava na literatura, na poesia, torna-se, agora, mais abrangente, englobando o cotidiano. Trazer a poesia para a vida, eis a síntese desse novo romantismo. (MAFFESOLI, 2001, p.77)*

Em *As Estruturas antropológicas do imaginário*, de Gilbert Durand, o imaginário é definido como a relação entre as intimações objetivas, ou seja, os limites que a sociedade impõe

---

<sup>10</sup> Composto de centenas de fragmentos, dos quais Fernando Pessoa publicou apenas doze, o narrador principal do Livro do Desassossego (2006) é o semi-heterônimo Bernardo Soares. Oscilando entre temas como as variações de seu estado psíquico, a paixão, a moral e o conhecimento, o livro não apresenta uma narrativa linear; antes é composto de diversos trechos e partes que se articulam de maneira mais ou menos aberta. Ainda assim, é a obra de Pessoa que mais se aproxima do romance.

a cada ser (coerções sociais) e a subjetividade. Há então uma interdependência nessas duas situações e o imaginário que vai fazer essa mediação.

O imaginário é determinado pela ideia de fazer parte de algo. Partilha-se uma filosofia de vida, uma linguagem, uma atmosfera, uma ideia de mundo, uma visão das coisas, na encruzilhada do racional e do não-racional. Embora exista sem dúvida o imaginário individual, ele está atrelado a um aspecto grupal, que possa ser compartilhado por um agrupamento humano, a uma comunidade de destino.

Durand acredita encontrar a permanência dos símbolos arquetípicos na modernidade das sociedades industriais contemporâneas. Nessas sociedades modernas, subsiste a continuidade das grandes imagens míticas nos objetos mais comuns do cotidiano, como os deuses do Olimpo grego. Os astros de cinema, por exemplo, seriam os deuses do Olimpo contemporâneo.

O imaginário, como evocador e mobilizador de imagens, utiliza o simbólico para exprimir-se e existir, assim como o simbólico pressupõe a capacidade imaginária. Ele tem a incumbência de colocar-se sob a forma de apresentação de algo ou incentivar o aparecimento de uma imagem e uma relação que não são dadas diretamente na percepção. O imaginário estimula a percepção a criar novas relações inexistentes no real. Ultrapassa um processo mental que vai além da representação intelectual ou cognitiva. Como processo criador, ele reconstrói ou transforma o real, não de forma concreta, mas no sentido de uma tradução mental dessa realidade exterior. Quando ele se liberta do real, é capaz de inventar, fingir, improvisar e estabelecer conexões entre coisas aparentemente inconciliáveis. O imaginário também é capaz de prevenir situações futuras ao antecipar um provir não suspeitado ou previsto. Dirige-se à consecução de um possível não realizável no presente, mas que pode vir a ser real no futuro. Apoiar-se no real para que esse se veja abalado e deslocado, isto é, que sofra um processo de transfiguração, tendo como fundamento último o real de um passado ou de um futuro. Imaginário não significa ausência da razão, mas apenas a exclusão de raciocínios demonstráveis e prováveis, os quais constituem o fundamento da imaginação científica. O cinema e a literatura são, por exemplo, dois referenciais importantes para se pensar a sociedade. Não se deve desprestigiar o poder da metáfora como força propulsora do conhecimento social.

##### **5. A importância dos movimentos sociais para demonstrar cenários futuros na sociedade.**

Como sabemos, as universidades são importantes lugares geradores de conhecimento. Alguns intelectuais no seu ambiente acadêmico exercem um importante papel de interlocução

entre a universidade e as organizações e movimentos sociais. Nesse sentido, é importante destacar o momento em que os movimentos sociais são chamados à universidade ou batem à sua porta. A universidade pode exercer uma forte influência sobre os movimentos sociais assim como o contrário também pode acontecer.

A maioria dos movimentos sociais contemporâneos têm aspectos em comum que são importantes para pensar a dimensão do pensamento utópico dentro das universidades. As demandas locais dos movimentos geralmente também apresentam uma dimensão planetária. As reivindicações e protestos destes movimentos têm forte conotação utópica e de mudança de mundo. Com isso temos subsídios suficientes para se pensar sobre o planeta e a humanidade, além de fomentar a criação de modelos contra hegemônicos de resistência.

Segundo Gohn (1997), os movimentos sociais são inovadores, porque fazem o questionamento das estruturas em que estão inseridos e propõem novas formas de organização à sociedade política. Para a autora, eles são fenômenos históricos, existirão enquanto a humanidade não resolver seus problemas básicos tais como: desigualdades sociais, opressão e exclusão.

De maneira geral, o movimento social, enquanto um sujeito social coletivo, não pode ser pensado fora de seu contexto histórico e conjuntural. As identidades são móveis, variam segundo a conjuntura. Há um processo de socialização da identidade que vai sendo construída.

Ao tomar o caso brasileiro como exemplo ressaltamos alguns movimentos que trazem novas perspectivas para um futuro diferente em busca de uma sociedade efetivamente sustentável. Ao mesmo tempo em que lutam para que suas ações e forma de viver sejam reconhecidas e respeitadas, produzem um verdadeiro horizonte utópico de alcance planetário já que suas reivindicações vão de encontro à preservação do meio-ambiente, da vida e do fortalecimento dos laços de afetividade e sociabilidade.

O movimento quilombola<sup>11</sup>, por exemplo, com origem na luta pós-abolição tem entre suas principais características a relação íntima com o território e a adoção da partilha e desprezo pela posse individualizada. Estabelecimento de comunidades, produção artesanal e adoção da agricultura sem utilização de agrotóxicos fazem parte do cotidiano desse tipo de movimento.

---

<sup>11</sup> O conceito de quilombo sofreu uma resignificação a partir da libertação dos escravos no Brasil. Antes disso ele era definido como o território de negros fugidos que se uniam para oferecer resistência ao processo de escravização. Ao longo da história ele passa por várias reconfigurações e hoje podemos dizer que ele deixa de ser associado apenas ao fenômeno da escravidão e ganha outra significação mais abrangente. Ganha uma significação sociocultural e torna-se uma ferramenta conceitual para a análise do processo de inserção social das populações negras na sociedade brasileira.

O pensamento indígena hoje é um movimento muito forte no Brasil que, tomado como exemplo para pensarmos o futuro, pode nos trazer várias utopias possíveis e desejáveis. Ao pensarmos sob o viés do perspectivismo ameríndio<sup>12</sup> do antropólogo Eduardo Viveiros de Castro não precisamos apenas imaginar utopias, lugares não-existentes para inspirar essa luta construtiva “rumo ao futuro”. Podemos e devemos nutrir heterotopias, aprender com as experiências alternativas existentes de organização da sociedade, de outros mundos sociais efetivos hoje, como os de povos indígenas, notadamente. Outros mundos são possíveis e já existem no presente, resistindo à força homogeneizadora do capital, destrutiva da diversidade de formas de produção da vida social, cultural, econômica, de organização (e desorganização) do poder. Segundo Castro,

*“O fim do capitalismo, provavelmente, não virá do esgotamento das fontes energéticas. Ele virá de outro lugar. Ele virá, provavelmente, de catástrofes climáticas, sociais, políticas. Aí já me permito sonhar um pouco. Com uma certa capacidade de a população planetária pouco a pouco ir criando pequenos bolsões alternativos de deserção. Enfim, uma certa “indianização” da população, na tentativa de se tornar independente das fontes globais de mercadoria, dos sistemas globais de transporte e de energia e lutar pelo mínimo de autossuficiência local, como já vem acontecendo em muitos lugares do planeta. Com ênfase no município, na comunidade, nos governos locais, nos arranjos locais, no transporte de curta distância, no consumo de produtos produzidos não muito longe de casa. Acho que vai haver uma certa contração da economia, porque é muito possível que essas crises afetem os sistemas mundiais de distribuição de energia.”<sup>13</sup>*

Por último, ressalto os movimentos sociais rurais e camponeses brasileiros que também se relacionam com a proposta da Agroecologia em que o discurso produtivista é substituído pela visão agroecológica com o respeito e resgate da agricultura e cultura camponesa. O conceito agroecologia também acaba por servir como bandeira para a defesa da reforma agrária. Por conta desse conceito, as tradicionais pautas de reivindicações políticas são agora acompanhadas pela entrada de pautas ambientais no repertório de lutas, tais como: a preservação ambiental, a defesa da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais sobre os ecossistemas. As

---

<sup>12</sup> “Perspectivismo” é um rótulo. Castro tomou emprestado ao vocabulário filosófico moderno para qualificar um aspecto muito característico de várias, senão todas, as cosmologias ameríndias. Trata-se da noção de que, em primeiro lugar, o mundo é povoado de muitas espécies de seres (além dos humanos propriamente ditos) dotados de consciência e de cultura e, em segundo lugar, de que cada uma dessas espécies vê a si mesma e às demais espécies de modo bastante singular: cada uma se vê como humana, vendo todas as demais como não-humanas, isto é, como espécies de animais ou de espíritos.

<sup>13</sup> Entrevista de Eduardo Viveiros de Castro ao jornal El País, publicado em 29/09/2014 sob o título “Diálogos sobre o fim do mundo”. Acedido Agosto 15, 2015 em [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283\\_365191.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283_365191.html).

experiências com a agroecologia, a preservação de sementes crioulas e o enfrentamento com o agronegócio e empresas multinacionais são algumas de suas ações políticas.

Muitos outros exemplos poderiam ser citados, mas o fato é que esses movimentos sociais adentram o ambiente acadêmico e trazem seus saberes para serem discutidos juntamente com o saber científico produzido na academia enriquecendo os pontos de vista e resgatando as possibilidades utópicas de transformação do mundo em busca de um futuro mais digno. A ação e inserção desses movimentos sociais não pode ser acusado de um mero reducionismo político e ideológico, mas algo que vai muito além das disputas de poder. O que está em jogo é a viabilidade do futuro para as novas gerações. Precisamos construir um Novo Espírito Utópico e os movimentos sociais podem nos ajudar muito nesse processo. A universidade pode ser o local por excelência para a interlocução dos principais grupos envolvidos e afetados.

### **Considerações Finais**

A realidade exige uma nova postura. Em lugar de teóricos, necessitamos de pensadores. Nunca foi tão necessária a criação de uma ou de diversas ideologias para enfrentar a construção de um mundo novo ainda não definido. Mais que a qualquer outra instituição, este trabalho compete à universidade. A universidade abandonou o papel de formar pensadores e optou por formar profissionais e teóricos programados para cumprir papel específico na cadeia de produção.

Resgatar o pensamento na universidade significa também colocar em prática as interlocuções possíveis a partir da utopia como elemento epistemológico e pedagógico. Utopia nessa perspectiva torna-se um gesto, um sentimento ou uma motivação. A utopia acaba por fazer parte de um processo sob o qual precisamos aprender a desejar.

Sem dúvida a prospecção procura prever a evolução futura da sociedade com seus avanços tecnológicos, técnicos, científicos, econômicos, sociais, etc. Quando pensamos sob o viés do pensamento utópico, principalmente como proposta epistemológica, inserimos outros elementos no ambiente universitário sob os quais me propus a desenvolver nesse artigo, tais como, o pensamento complexo, o pensamento utópico, a antropologia ecológica e o campo do imaginário. Entendo que esses elementos não podem estar distanciados dos estudos sobre a perspectiva sob o risco de criarmos um futuro desconectado da condição humana e a serviço única e exclusivamente de uma elite de poder econômico e político que pode ter como consequência aumentar ainda mais o fosso da desigualdade social mundial.

Ao promover a perspectiva enquanto abordagem orientada para os estudos sobre o futuro da universidade me propus a pensar simultaneamente uma universidade que não apenas discutisse cenários e tendências possíveis, mas uma universidade transgressora, produtora de sonhos e utopias e de agentes comprometidos com a ética planetária e com a responsabilidade global por todos os seres vivos.

A viabilidade da instauração do pensamento utópico na universidade está muito próxima das atividades de extensão incentivada principalmente nas universidades públicas. A ideia é conceber a extensão como um modo alternativo ao capitalismo global, atribuindo às universidades uma participação ativa na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental, na defesa da diversidade cultural. A título de exemplo: com a “incubação” da inovação; promoção da cultura científica e técnica; atividades culturais no domínio das artes e da literatura (SANTOS, 2004).

O despertar um sonho implica na formulação e aceitação de uma ética que subordine o avanço técnico a novos processos civilizatórios nos quais estejam refletidos o direito à liberdade de cada homem e a responsabilidade de cada um deles para participar da construção de um civilização onde o equilíbrio ecológico seja garantido, onde nenhum ser humano seja excluído do mínimo necessário para a vida livre e criativa e onde o processo civilizatório tenha por objetivo o constante enriquecimento da humanidade em seus valores culturais. Para Buarque,

*A universidade deve dar um passo no sentido de reorientar-se para ser um instrumento dos sonhos do século XXI, saltando da certeza à dúvida, do materialismo aos valores culturais, da especialização ao holismo, da evolução teórica à revolução das ideias, da modernidade técnica à modernidade ética, da utopia dos meios à utopia dos fins, da ilusão da igualdade do consumismo à igualdade do essencial com diversidade, da linguagem que se afirma neutra a uma linguagem que assume seu caráter ético, do nacionalismo dependente a um cosmopolitismo diversificado, da arrogância do antropocentrismo para a consciência do valor da natureza na construção e esquecimento do homem, da prioridade à economia para uma prioridade a “econologia” (BUARQUE,1994:17).*

O final do século XX apresentou à humanidade o desafio de imaginar utopias alternativas ou de sacrificar valores consolidados nos últimos séculos, como a igualdade e a liberdade. A comunidade universitária não pode se esquecer que sua grande aventura está em inventar-se outra vez para ser um instrumento de ruptura, de invenção de um pensamento para conviver com o presente e construir o futuro. O tecnicismo já está por demasiado espalhado pela sociedade, cabe a universidade buscar as alternativas aos modelos únicos e hegemônicos.

Em meados de 1973, o filósofo Miguel Abensour cunhou o termo “educação do desejo”. Abensour compreendeu o desejo tanto como um espaço de potencial libertador como de

profunda vulnerabilidade. O desejo pode ser reduzido a um único objeto ou canalizado para um único caminho, ou o desejo pode ser uma força positiva da imaginação ética e política irrestrita se for desterritorializado. Educar desejo, portanto, é o mesmo que estimular uma dialética da emancipação. Reaprender a desejar as utopias. Talvez esse seja o maior desafio para a universidade e a ciência do futuro.

### Referências Bibliográficas:

ABENSOUR, Miguel (2010). *L'Homme est un animal utopique / Utopiques II*. Arles, Les Editions de La Nuit.

BLOCH, Ernst (2005). *O Princípio Esperança, Vol. 1*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BUARQUE, Cristovam (1994). *A aventura da universidade*. São Paulo: Editora da Universidade Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, Eduardo Viveiros de & DANOWSKI, Déborah (2014). *Há mundo por vir: Ensaio sobre os Medos e os Fins*. São Paulo: Editora Cultura e Barbárie.

\_\_\_\_\_, Eduardo Viveiros de (2014). *Diálogos sobre o fim do mundo*. Acedido Agosto 15, 2015 em [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283\\_365191.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283_365191.html).

DURAND, Gilbert (1997). *As estruturas antropológicas do imaginário*. São Paulo: Martins Fontes.

GADOTTI, Moacir (2000). *Pedagogia da Terra*. São Paulo: Peirópolis.

GOHN, Maria da Glória (1997). *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.

INGOLD, Timothy (2014). *A antropologia como participante de uma grande conversa para moldar o mundo*. Entrevista com Tim Ingold. Revista Sociologia & Antropologia. Rio de Janeiro, v.04-02: 303-326, Outubro.

\_\_\_\_\_, Timothy (2015). *A antropologia está em crise*. Entrevista com Tim Ingold. Acedido Agosto 10, 2015 em <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/527726-a-antropologia-em-crise-entrevista-com-tim-ingold>.

KUHN, Thomas S. (1991). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.

LACROIX, Alexis (2002). *Edgar Morin: um virtuose que se opõe a qualquer interdição intelectual*. Revista Margem, São Paulo, n. 16, págs. 177-182.

LEVITAS, Ruth (1991). *The Concept of Utopia*. Syracuse, New York: Syracuse University Press.

MAFFESOLI, Michel (2001). *Imaginário e uma realidade – entrevista concedida a Juremir Machado da Silva*. Revista FAMECOS. Nº 15. Porto Alegre, Agosto.

MCLAREN, Peter (2000). *Multiculturalismo Crítico*. São Paulo: Cortez.

MORIN, Edgar (2005). *Introdução ao Pensamento Complexo*. Porto Alegre/RS: Sulina.

PESSOA, Fernando (2006). *Livro do Desassossego*. São Paulo: Cia. das Letras.

RIBEIRO, Darcy (1975). *A Universidade Necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Editora Cortez.

\_\_\_\_\_, Boaventura de Sousa (2004). *A universidade no século XXI. Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Editora Cortez.

SARGISSON, Lucy (2000). *Utopian Bodies and the Politics of Transgression*. London: Editora Taylor Print on Dema.

## **Metodologia prospetiva: uma proposta de aplicação ao estudo da cooperação entre municípios.**

Ana Balão

ECS - Universidade de Évora e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – UÉvora |  
Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉVORA  
[ana.balao@hotmail.com](mailto:ana.balao@hotmail.com)

José Saragoça

ECS - Universidade de Évora e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – UÉvora |  
Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉVORA  
[jsaragoca@uevora.pt](mailto:jsaragoca@uevora.pt)

### **Resumo**

Numa investigação em curso, propomo-nos estudar a cooperação entre municípios, refletindo sobre novas práticas de relacionamento entre estas estruturas de poder local típicas de uma sociedade crescentemente complexa e globalizada, em que o relacionamento «em rede» e fruto de parcerias várias é cada vez mais uma necessidade.

Esta comunicação procura mostrar como a prospetiva, nomeadamente o método dos cenários proposto por Godet é uma abordagem que contempla ferramentas metodológicas potentes para a análise do objeto de estudo proposto. De facto, a aplicação da prospetiva na análise e compreensão das relações de cooperação entre municípios torna-se apropriada atendendo a que nos permite conhecer profundamente as variáveis-chave de um sistema em que a implicação dos atores no processo de mudança é essencial para a ação coletiva, para a construção de um «futuro desejado».

Procuramos, assim, dar a conhecer e discutir, entre pares, os fundamentos teóricos e, sobretudo, metodológicos, de uma pesquisa que procura identificar os fatores que influenciam as relações intermunicipais e compreender os seus comportamentos e «jogos», bem como antecipar os «futuros possíveis» para a cooperação intermunicipal e, dessa forma, potenciar a escolha de um cenário desejado por parte dos atores, que podem vir a desenhar uma estratégia de ação coletiva tendente ao reforço da cooperação centrada no desenvolvimento dos seus territórios.

**Palavras-Chave:** Cooperação, municípios, prospetiva, método dos cenários.

## Introdução

A compreensão das dinâmicas existentes nas relações entre atores é um campo de análise bastante atual, que se interliga com outras questões que preocupam a comunidade científica, nomeadamente no campo da sociologia, tais como os fatores e as formas de mobilização dos atores para promover a mudança, no âmbito da ação pública.

Até há pouco tempo assistimos à defesa de um conjunto de paradigmas que advogavam as relações baseadas no individualismo, na competição e na concorrência. Contudo, a atual crise, nas suas diversas dimensões - social, económica, financeira, política - volta a colocar na «agenda» as questões relacionadas com os processos de cooperação e sobre as relações entre atores no sentido de alcançarem o bem comum. Tal como afirma Guerra (2006, p. 19) “a descentralização, a crise económica, a exigência crescente da transparência e da eficácia da administração pública obrigaram a procurar uma multiplicidade de parceiros (...) para o financiamento e gestão dos interesses coletivos, o que modificou radicalmente as formas de fazer as políticas públicas”.

Estudar as relações de cooperação entre municípios assume, hoje, inegável interesse. Na verdade, a descoberta de padrões de interação entre municípios (que se constituem como um dos pilares da organização administrativa portuguesa) poderá constituir-se como um importante instrumento de identificação de consensos e de prevenção de conflitos, afinal uma preocupação da teoria sociológica. Por outro lado, a compreensão deste fenómeno poderá constituir-se como um instrumento para a construção de novos modelos e de soluções.

A cooperação entre municípios é, por si, um fenómeno muito diversificado ao nível temporal (tradição no desenvolvimento do processo de cooperação), de objetos, de fatores mobilizadores, de fins a concretizar, de valores e também de atores envolvidos. Importa, desde já, assumir que cooperação não significa homogeneidade, num processo deste tipo não estão apenas envolvidos interesses comuns, existe um conjunto de interesses divergentes decorrentes da heterogeneidade dos atores: projetos diversificados, diferentes recursos, características individuais múltiplas (cognitivas, emocionais e comportamentais). Podemos, então, referir a existência de ambivalência entre os atores, ou seja, estes podem ter posições convergentes relativamente a determinados objetivos mas serem divergentes em outros.

Devemos ter presente que o estudo desta dimensão da ação social não é explicada por qualquer lei universal e determinística, pois existem dinâmicas específicas decorrentes das condutas dos atores e do contexto em que os mesmos atuam. Igualmente, admitimos, tendo presentes as palavras de Touraine (1996), que “toda a relação social comporta uma relação de poder. Não existe relação social puramente horizontal” (Touraine, 1996, p. 78). Logo, importa

que seja desocultada a capacidade (de alguém ou algum grupo) de impor a vontade ou os seus objetivos a outros, incluindo aqueles que se apresentam mais divergentes (Galbraith, 2007). Como nos diz Herreros (2009, p. 62), de modo a promover a mudança é necessário que se conheça o sistema produzido pelos jogos coletivos.

A ação de atores orientada para a realização de um ou vários fins de forma conjunta (ainda que exista uma confrontação de valores partilhados por diversos atores) transporta-nos para outras temáticas estudadas pela sociologia, tais como a mudança social e a estratégia dos atores, necessária à sua concretização.

Teremos, assim, que considerar a capacidade dos atores influenciarem, através da sua ação, as mudanças sociais, razão pela qual se justifica questionarmo-nos sobre as causas, as dinâmicas passadas e presentes, os desejos e os modos que os atores elegem para responderem aos problemas. É o que problematizamos neste texto.

O nosso interesse pelas relações entre municípios em que estão presentes conceitos como interação, cooperação, negociação, consenso, divergência, regulação, incerteza, mudança, entre outros, justifica o interesse pela abordagem prospetiva, na medida em que, como defende Godet (1993, p.21) “há um postulado de liberdade face a futuros múltiplos e indeterminados”. Efetivamente, no âmbito das políticas públicas e da ação pública, a prospetiva permite que os atores antecipem futuros possíveis e possam, através da sua ação no momento presente, construir um futuro desejado.

Com esta investigação não se pretende determinar o futuro, pois tal desígnio é impossível de alcançar. A nossa motivação passa, antes, por compreender a complexidade do sistema e antecipar «futuros possíveis» para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal), por via da redução das incertezas (Godet, 1993; Gabiña, 1998; Godet & Durance, 2011; Saragoça, 2013) e da identificação dos “germes de mudança na evolução das variáveis essenciais” (Godet, 1993, p.77) e do conhecimento da dinâmica do «jogo de atores».

### **A investigação e a metodologia prospetiva**

Dois objetivos gerais orientam esta investigação: 1) Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios de um território, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores; e 2) Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal.

Em primeiro lugar, importa salientar que estamos no âmbito de um Sistema de Ação Concreto (Crozier & Friedberg, 1977), neste caso, o sistema relativo à cooperação entre municípios. Interessa-nos entender o modelo de organização da cooperação, o conjunto de

jogos e estratégias, envolvidos em mecanismos de regulação - ainda que, de forma parcial e temporariamente, devido à constante reestruturação da relação entre atores (Saragoça, 2010, p.132) - que estruturam a interação e a cooperação entre atores municipais, em prol da concretização de objetivos comuns.

Como se pode verificar pelos objetivos enunciados, interessa-nos compreender os processos de negociação e de poder entre atores interdependentes, num determinado território (contexto de ação) e os seus mecanismos de regulação, que estabilizam esses mesmos processos de interação (Friedberg, 1995). Estamos, assim, situados em dois planos que se cruzam: por um lado, a existência de uma fase exploratória onde se identificam os desafios possíveis e uma fase normativa, na qual são definidas as escolhas estratégicas face aos desafios identificados (Godet, 2000).

Tal como já foi referido, entendemos que o enquadramento teórico está contido na sociologia da ação, na prospetiva estratégica e nas teorias sociológicas sobre cooperação. Relativamente à metodologia mais adequada para a concretização dos objetivos de investigação considerou-se a aplicação da metodologia prospetiva, partindo do princípio de que, para além da produção de conhecimento científico sobre o objeto de estudo, poderemos contribuir para melhor “comprometer os atores na análise dos problemas para que possam, encontrando as soluções, mudar a si próprios” (Guerra, 2010, p. 31).

Atendendo à literatura existente sobre as principais escolas científicas de prospetiva: a denominada Escola Anglo-Saxónica – em que os elementos determinantes para a mudança se encontram na tecnologia - e a Escola Francesa, preconiza a mudança baseada na ação dos atores sociais (Saragoça, 2012), a opção metodológica da investigação recaiu sobre a metodologia prospetiva da Escola Francesa, baseado no método (criado por Godet) *La Prospective*, e no método dos cenários. Deste modo, privilegiam-se métodos de natureza qualitativa.

A opção metodológica ficou a dever-se a um conjunto de fatores: a) por trabalharmos no campo da sociologia da ação, em que os atores detém um papel central pela sua capacidade de decidir, de se relacionarem e de atuarem, de acordo com as suas necessidades, desejos e estratégias individuais e/ou coletivas; b) por estarmos no âmbito de políticas públicas e o facto da prospetiva nos possibilitar novas configurações dos territórios através da incorporação dos futuros no presente (Miklos, 2008), onde o futuro é um espaço aberto à vontade dos seus atores e “para dar luces en la solución del dilema sobre cómo actuar en el presente, sin conocer el futuro, surge la prospectiva (Uribe Vargas, 2011, p. 66); c) atendendo a que a metodologia prospetiva “...es por completo funcional en la elaboración de políticas públicas, ya que trabaja en el campo de las decisiones, introduce porvenir y ensancha las posibilidades del cambio que

toda política pública sustenta” (Miklos, 2008, p.39), além de reduzir a incerteza, assumindo toda a complexidade do processo.

Quando pensamos em prospectiva estamos a pensar em cenários, “um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem a essa situação futura” (Godet, 2000, p. 19).

A cenarização realizada com a participação dos atores permite, antes de mais, compreender a complexidade do sistema - neste caso, do sistema que envolve as relações de cooperação (mas também de conflito) em que operam e no qual as suas ações têm consequências e resultados. Estes exercícios possibilitam que os atores tomem conhecimento e consciência de que existe uma multiplicidade de visões e algumas dessas visões são avaliadas e partilhadas entre o universo de atores e há também que reconhecer que a cenarização facilita a identificação de ações e responsabilidades alocadas a cada um dos nós da rede de cooperação. Assim, planejar por cenários “é, num contexto de incertezas, tomar uma decisão orientada para um futuro desejável em função dos vários futuros possíveis” (Saragoça, 2012, p. 13).

### **A aplicação do método dos cenários**

O método dos cenários tem como objetivos a) identificar as variáveis chave que caracterizam o sistema, b) determinar os atores fundamentais assim como as suas estratégias e os meios que eles próprios dispõem para concretizar os objetivos e c) descrever a evolução do sistema através da utilização de cenários (Santos, 2011, p. 5).

O método contempla duas grandes fases (Godet, 1993): a construção de base e a construção dos cenários, propriamente dita. Relativamente à construção de base, esta fase é composta pela delimitação do sistema, pela identificação das variáveis-chave e pela análise da estratégia de atores. A segunda grande fase é constituída por: construção de hipóteses, consulta a peritos e pela hierarquização de cenários.

Deste modo, e transportando e adaptando a metodologia de Michel Godet à presente investigação, a construção de base será realizada através da elaboração do diagnóstico sobre as relações de cooperação que existiram e que existem entre os atores municipais, no território em estudo. Este diagnóstico será elaborado com recurso a diversas técnicas de investigação: - a análise documental que permite a caracterização das relações de cooperação, ou seja, compreender as características do sistema quer no passado quer no presente, quais os atores principais presentes neste sistema de ação concreto e a identificação de um conjunto de variáveis, de natureza qualitativa e quantitativa, que caracterizam as relações de cooperação entre atores municipais. Assim, a análise documental será realizada através da pesquisa de

literatura científica sobre cooperação e análise prospetiva estratégica/método dos cenários, análise de documentos estatísticos, recurso a documentos produzidos sobre o território em estudo, legislação sobre autarquias locais (municípios) e sobre cooperação intermunicipal quer no plano nacional, quer da União Europeia, documentos produzidos pelos municípios no âmbito de projetos de cooperação (ex. protocolos, acordos, relatórios, projetos, entre outros), Grandes Opções do Plano e Orçamentos municipais.

O diagnóstico sobre o sistema de cooperação irá permitir que sejam identificadas as variáveis do sistema: variáveis internas (que caracterizam o fenómeno) e externas (que caracterizam a envolvente do objeto de estudo). Contudo, outro dos instrumentos de recolha de dados que irá ser utilizado para realizar o levantamento e listagem das variáveis que caracterizam o sistema será a realização de entrevistas a informadores-chave. Pretende-se que estes nos possam conceder informação especializada que nos facilite a identificação e caracterização de variáveis chave sobre a evolução do sistema (no jogo de relações a curto, médio, longo e muito longo prazo).

O objetivo desta fase de identificação das variáveis-chave é a construção de uma lista de variáveis relevantes para a problemática em análise. Nesta etapa de recenseamento de variáveis também iremos proceder à sua descrição/explicação pormenorizada, este é um trabalho essencial para o preenchimento da matriz de análise estrutural, tal como referem Caldas & Perestrelo (1998). Devemos ter presente que estamos perante um trabalho científico, rigoroso, mas que não deixa de ter associado algum carácter de subjetividade relacionado com a análise qualitativa empreendida, quer na identificação das variáveis quer também na sua descrição.

A análise estrutural, conforme defende Godet (1993, p. 102) “oferece a possibilidade de descrever um sistema com o auxílio de uma matriz que relacione todos os elementos constitutivos do sistema. O método permite estudar essas relações e fazer aparecer as variáveis essenciais”. Godet sugere que a análise do sistema representado na matriz de análise estrutural seja realizada através do método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados de Multiplicação Aplicada a uma Classificação). Através da aplicação deste método estaremos em condições de identificar as variáveis influentes e dependentes; hierarquizar as variáveis por ordem de motricidade e por ordem de dependência. Com recurso a este método estaremos em condições de colocar em destaque as grandes linhas da organização do sistema (Godet, 1993) de cooperação entre os municípios em estudo.

O instrumento de investigação usado nesta etapa da investigação (a entrevista semi-diretiva) é composto por questões divididas em três grandes blocos: o primeiro relativo à caracterização do sistema de cooperação entre os municípios, o segundo pretende analisar a

estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objetivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores e, por último, as dimensões e as possibilidades de futuro relativas à cooperação intermunicipal.

De modo a concluir a construção de base será realizada a análise estratégica de atores.

Esta análise “aprofunda as visões que os atores têm sobre o mundo, os interesses e os conflitos, permite equacionar estratégias alternativas para promover o desenvolvimento e a equidade social e facilita a construção de consensos” (Guerra, 2006, p. 109). Importa salientar que, tal como referido por Godet (1993, p. 140), a análise estratégica de atores é também um instrumento para colocar em evidência os desafios estratégicos e as questões chave para o futuro.

Como podemos constatar, a análise estratégica dos atores é um dos elementos centrais da investigação. Torna-se fundamental analisar as motivações, os interesses, as expectativas, as barreiras e os conflitos existentes no seio da interação entre atores municipais, a sua dinâmica na mobilização de recursos no sentido da concretização de objetivos comuns (Guerra, 2006). Por outro lado, é importante referir que a investigação recai sobre a ação de atores que atuam num território e quando a complexidade dos problemas aumenta e a falta de recursos é uma realidade, torna-se ainda mais pertinente efetuar a análise da dinâmica de atores (Guerra, 2006).

Esta fase da investigação irá ser auxiliada pela aplicação e posterior análise do questionário a realizar aos principais atores do sistema, neste caso, aos presidentes de câmara ou aos vereadores que representem o presidente das câmaras municipais e, eventualmente, outros atores chave que sejam evidenciados pela análise estrutural. Também se pretende que sejam utilizados os dados recolhidos no âmbito da aplicação das entrevistas a informadores chave.

A análise do jogo de atores será realizada através do método MACTOR (Método da análise dos jogos de atores). Este método contempla as seguintes etapas (Perestrelo & Caldas, 1996; Godet 1993): identificar e caracterizar os atores chave; identificar o posicionamento dos diversos atores perante as variáveis-chave; promover a identificação dos projetos e das motivações dos diferentes atores, os seus condicionamentos e meios de ação (quadro estratégia de atores); reconhecer os desafios e os objetivos; identificar convergências e divergências entre atores; realizar a hierarquização dos objetivos e as táticas possíveis; avaliar as relações de força existentes; contribuir para uma maior implicação e reflexão por parte dos atores; formular hipóteses sobre tendências e elaborar recomendações estratégicas. Através da aplicação do

MACTOR será possível organizar e sistematizar a informação de forma simplificada (Perestrelo, Moura & Amor, 2000).

A construção de base permite atingir resultados significativos, tais como: a limitação do sistema em estudo aos elementos pertinentes, a interpretação da evolução e do estado atual, conhecer os fatores de estabilidade e de evolução do sistema, posicionamento dos atores face aos objetivos, avaliar as alianças e os conflitos entre atores e a avaliação das questões chave para o futuro (Godet (1993, p. 78).

Após a realização da primeira fase da construção de base, passamos então à construção de cenários propriamente dita, ou seja, procede-se à análise morfológica. Nesta fase do estudo o nosso objetivo será o de reduzir a incerteza sobre as questões chave e definir os cenários mais prováveis (Godet, 2000, p. 19), ou seja, efetuar o levantamento de todas as possibilidades de evolução do sistema (Saragoça, 2010), no nosso caso em concreto, da cooperação entre municípios.

De acordo com Godet, esta fase corresponde à sequencialização de três etapas: construção de hipóteses, consulta a peritos e hierarquização de cenários.

Assim, numa primeira fase iremos proceder à construção de hipóteses. Esta listagem de hipóteses será elaborada com recurso ao trabalho realizado no âmbito da construção de base ou seja, a identificação das variáveis chave e a análise da estratégia dos atores. No entanto, como já se referiu, um dos desígnios da prospetiva estratégica é a redução das incertezas e, também no campo da análise morfológica, necessitamos responder a este propósito. O recurso a métodos periciais podem constituir-se como um importante instrumento para ter em conta acontecimentos que poderiam verificar-se no futuro (Godet, 1993, p. 180).

Importa que façamos a decomposição do sistema em vários subsistemas pois não sabemos de qual destas combinações poderá surgir a solução criativa. De modo a reduzir o campo morfológico, é nosso intuito convidar à participação no estudo um conjunto de especialistas (peritos) sobre cooperação intermunicipal.

A concretização desta fase de investigação ocorre mediante a realização de Grupos Focais. O recurso a esta técnica de recolha de dados visa a produção de reflexão sobre as mudanças e sobre as consequências que estas mudanças irão operar no sistema de cooperação entre municípios, de um dado território. É nossa intenção que, através da realização dos Grupos Focais, seja efetuada uma reflexão coletiva sobre o tema de investigação. Assim, é nosso intuito registar representações sobre as experiências passadas que poderão influenciar as “visões” sobre o futuro; partilhar os seus conhecimentos e pontos de vista para, assim, identificarmos “tendências” do passado, caracterizamos a situação presente e simultaneamente, iniciar o trabalho de antecipação do(s) futuro(s) – os cenários. Assim, através da realização de Grupos

Focais devemos hierarquizar os principais desafios e também quais são as “ideias feitas” que devem ser objeto de análise. A realização de Grupos Focais deve ser executada tendo como princípios a liberdade de todos os atores e também o aproveitamento do conhecimento destes para a caracterização do sistema de cooperação entre municípios e, simultaneamente, para que seja efetuada a abordagem à previsão e construção do futuro.

Após a recolha da informação, cabe ao investigador ponderar e analisar a pertinência dessas opiniões face ao objeto de estudo. Através do programa informático de auxílio à análise morfológica, MORPHOL – Análise de Futuros Possíveis - será possível reduzir a incerteza através da identificação das componentes chave<sup>1</sup> e limitar o campo das combinações possíveis. Logo, este método de análise irá permitir a definição de um leque de futuros possíveis.

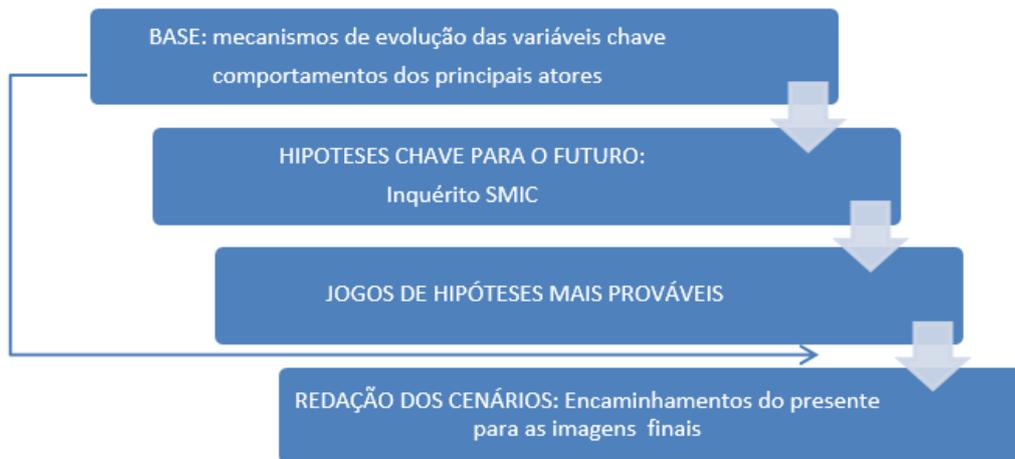
A investigação irá fazer uso de um outro instrumento para a construção dos cenários: o método SMIC Prob-Expert (Sistemas e Matrizes de Impactos Cruzados). Preconizado por Michel Godet (1993), este método visa a interrogação dos peritos sobre a probabilidade de materialização de uma determinada hipótese, permitindo a identificação e simulação de cenários e os riscos de rutura, o que possibilita reduzir a incerteza, estimando as probabilidades subjetivas da ocorrência de cada combinação no futuro (Santos, 2011, p. 63). O SMIC Prob-Expert permite, assim, que a partir das informações facultadas pelos peritos será possível escolher as imagens possíveis que merecem ser estudadas, devido às probabilidades da sua concretização. O objetivo é que sejam alcançadas combinações de hipóteses, ou seja, cenários de situação (Godet, 1993, p. 193).

A escolha dos cenários através do SIMIC Prob-Expert é realizada através da média de probabilidades de cenários para a globalidade dos peritos implicados. Essa média irá permitir destacar o núcleo mais provável. A partir daqui entramos na etapa de construção de cenário tendencial e elaboração de cenários contrastados ou alternativos, que possuem uma probabilidade média mais baixa mas que cuja importância não deve ser desvalorizada (Godet, 1993; Godet, 2000).

---

<sup>1</sup> Mais uma vez, estamos perante escolhas do investigador. Os critérios de exclusão ou de preferência resultam de uma análise, ainda que rigorosa, decorrente da reflexão baseada na análise estrutural, mas provida da subjetividade do próprio investigador.

Figura nº 1 - Definição dos Futuros Mais Prováveis



Fonte: Godet, 1993, p. 198

Importa referir que o(s) cenário(s) - descrições consistentes de estados possíveis e caminhos de desenvolvimento do futuro - não é(são) um fim em si mesmo, este(s) só tem validade se tiver consequências, ou seja, é importante que sejam identificadas as ações necessárias para que a construção do futuro seja escrita pelos seus atores. Devemos ter presente que outro objetivo desta investigação é o de elaboração das recomendações/opções estratégicas.

### As escolhas estratégicas

A análise prospetiva pode gerar um conjunto de produtos que, tal como referido por Nunes *et al.* (2002), visam contribuir para que seja dada uma resposta eficaz aos desafios que se colocam. No caso do nosso objeto de estudo, pretende-se empreender uma resposta aos desafios que são colocados no âmbito da cooperação entre municípios.

Assim, definidos os cenários, importa que seja encetada a procura de resposta às questões: “Que vou fazer?” e “Como vou fazê-lo?”.

É importante que se passe aos domínios das escolhas estratégicas. Torna-se necessário interligar a prospetiva e a ação, de modo a concretizar os futuros desejados e viáveis e, para tal, os atores têm de estar conscientes da força das suas ações na direção desejada por eles próprios. Por isso, a última fase da presente investigação é dedicada à análise e divulgação dos resultados e identificação de opções estratégicas. Pretende-se que este exercício possa contribuir para que sejam definidas atividades para a construção do futuro, com base nos cenários identificados.

## Limites dos métodos prospetivos

A metodologia prospetiva, apesar de se apresentar como vantajosa e adequada para a investigação em causa, não está isenta de limitações. Assim, deveremos estar vigilantes perante um conjunto de realidades com as quais poderemos ser confrontados durante a realização deste estudo.

A prospetiva tem como objetivo a antecipação do futuro. No entanto, tal como já referimos nesta exposição, o futuro é incerto, indeterminado e múltiplo (Godet, 1993). Assim, se o futuro é incerto existe sempre associado ao exercício de prospetiva um espectro de incerteza e não poderemos afirmar com absoluta certeza que o futuro irá acontecer de determinado modo. Recusada a ideia de validar um qualquer determinismo, apenas poderemos inferir possibilidades de futuro.

O rigor epistemológico e teórico do trabalho científico exige que levantemos algumas questões sobre limitações e constrangimentos associados à utilização da metodologia prospetiva. Assim, estaremos em melhores condições para não nos deixarmos influenciar por uma imagem benevolente de um método que apresenta múltiplas vantagens e, por outro lado, estaremos melhor preparados para enfrentar obstáculos que, certamente, se nos colocarão no decorrer da investigação (não sendo exclusivo deste objeto de estudo mas que se aplicam também a outros objetos de investigação).

Cumpre-nos evidenciar que as metodologias utilizadas no âmbito da investigação-ação ainda não estão suficientemente experimentadas de modo a que sejam reconhecidas e, por esse facto, podem existir desconfianças relativamente às mesmas. Existindo ainda um vasto campo a explorar, como referido por Guerra (2010, p. 152) alguns autores levantam reservas relativamente ao esclarecimento de pressupostos, especialmente de origem qualitativa. Por vezes, existem críticas ao caráter rigoroso e científico das metodologias prospetivas.

Este tipo de análise tem associadas exigências de multidisciplinaridade e levanta um conjunto de resistências relativamente aos pressupostos teóricos e metodológicos utilizados e obstáculos na utilização do método dos cenários como a necessidade de dominar competências específicas e a necessidade de existir cooperação interfuncional e multidisciplinar (Alvarenga & Soeiro de Carvalho, 2007). Também há que aceitar que a subjetividade está presente neste tipo de processos, ainda que esteja balizada num processo científico estruturado.

Como ficou patente ao longo deste texto, os atores assumem um papel relevante na definição do(s) futuro(s) possível(eis). Esta abordagem transporta-nos para um conjunto diverso de constrangimentos, para os quais devemos canalizar atenção e vigilância epistemológicas. Em primeiro lugar, os atores têm de querer participar no processo e têm de dispor de meios para

que tal aconteça, sem esta participação poderemos estar perante um exercício que, à partida, está enviesado ou, pelo menos, condicionado pela não participação dos atores em jogo. A resistência dos atores (derivada de fatores relacionados com emoções e crenças, com contextos culturais, com escolhas racionais – ainda que limitadas – com laços pessoais, com as motivações, com relações sociais...) é um elemento a ter em atenção. Devemos também ter presente que a confiança dos atores (quer nos restantes atores, quer no processo em si) pode influenciar todo o processo prospetivo. Esta metodologia, pelo conjunto de recursos que utiliza, só deve ser utilizada se for consequente, isto é: se “houver possibilidade de actuar com base nos resultados que ela irá gerar” (Nunes *et al*, 2002, p. 45) ou de outro modo, aqueles que se envolveram no processo podem sentir-se enganados e que o seu tempo foi gasto desnecessariamente. Por outro lado, nem sempre é possível conhecer a estratégia e o posicionamento dos atores e pode, inclusivamente, chegar-se a conclusões contraditórias, facto que irá dificultar a representação do posicionamento de um ou vários atores.

Como referem Nunes *et al* (2002, p. 42) a utilização de metodologias prospetivas pode constituir-se como uma grande ameaça ou como uma grande oportunidade para os atores envolvidos. Preferimos centrar-nos nesta segunda possibilidade. A construção de cenários impõe-nos uma reflexão sobre variáveis-chave, tendências e jogos de atores (Godet, 2011), caso contrário poderemos estar perante combinações de tal ordem complexas que inviabilizarão qualquer análise.

A questão da exigência temporal dos estudos prospetivos revela-se como uma questão importante. Neste âmbito estamos perante dois tipos de limitações: a) a prospetiva implica uma orientação de médio ou longo prazo, situação bem diferente daquela com que, normalmente, são confrontados os decisores (curto prazo) e exige um trabalho de preparar a mudança desejada; b) o tempo de realização do exercício prospetivo. De acordo com o definido por Godet (1993, p. 62) – confirmado pela nossa experiência - a concretização da cenarização implica, em geral, 12 a 18 meses, o que leva a que nem sempre todas as etapas do «método dos cenários» sejam executadas, e não raras vezes, surja a necessidade de se proceder a uma adaptação do arcaboiço metodológico à situação concreta.

Um outro limite a ter presente é a possibilidade dos peritos/especialistas se poderem enganar, ainda que de forma involuntária ou ocultarem as verdadeiras questões ou razões fundadoras das suas opiniões.

Importa ainda que o investigador não se deixe contaminar pelo facilitismo das ideias feitas e que, permanentemente, questione os fatores (externos e internos) que têm potencial para influenciar os acontecimentos, colocando, insistentemente, novas questões e analisando

os jogos de atores. Tenta-se, desta forma, reduzir a incerteza dos cenários, identificar e avaliar as opções estratégicas (Godet, 1993, p. 41).

No entanto, como enunciado por Perestrelo (2000, p. 2) a análise prospetiva permite identificar futuros possíveis e compreender a relação de dependência entre a concretização desses futuros e as estratégias dos atores sociais, as variáveis, as alianças e os conflitos a ter em conta no exercício das suas escolhas. Por isso, há que colocar questões, boas questões!

## **Conclusão**

O posicionamento do estudo sobre o sistema de cooperação entre municípios que compõem um território, no âmbito da sociologia da ação, conduziu-nos à escolha de métodos adequados à concretização deste empreendimento.

Assim, a escolha da metodologia prospetiva afigurou-se como um caminho capaz de responder aos objetivos da investigação. Esta metodologia de ação permite não só aumentar o conhecimento científico sobre a realidade estudada (no caso a dinâmica passada, presente e futura do sistema de cooperação entre municípios do Alto Alentejo), cumprindo com interesses estritamente académicos, como contribuir para a sensibilização e o envolvimento dos atores-chave (municípios e outros) nos processos de tomada de decisão informada.

Com o rigor científico que se impõe, a metodologia adotada permitirá a verdadeira apropriação do sistema, ou seja compreender e explicitar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal e (se for caso disso), avançar na construção de novos modelos e contribuir para que os atores possam agir, individual e coletivamente, tendo como base o conhecimento produzido com o recurso às metodologias prospetivas.

## **Referências Bibliográficas:**

Alvarenga, A. & Soeiro de Carvalho, P. (2007). *Escola Francesa de Prospectiva no Contexto dos Futures Studies – Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospectiva e Planeamento

Caldas, J.& Perestrelo, M. (1998). Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I - Análise Estrutural. Repositório ICTE Web Site. Acedido Setembro 12, 2012, em <https://repositorio.iscte.pt/handle/10071/476>.

Cristo, C.M.P.M. (2002). Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas. *Actas VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Acedido Março 12, 2014, em <http://seer.enap.gov.br>.

- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du seuil.
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra*; Lisboa, Instituto Piaget.
- Gabiña, J. (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio*. Barcelona: Marcombo, S. A.
- Galbraith, J.K. (2007). *A anatomia do poder*. Lisboa: Edições 70.
- Godet, M. & Durance, P. (2011). *A Prospectiva Estratégica para as empresas e os territórios*. Acedido em Setembro 5, 2012, em <http://www.lapropective.fr>
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Godet, M. (2000). *A Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica – Problemas e métodos*. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia.
- Guerra, I. (2006). *Participação e acção colectiva. Interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípa Editora, Lda.
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção. O planeamento em ciências sociais*. Cascais: Príncípa Editora, Lda.
- Herreros, G. (2009). *Pour une sociologie d'intervention*. Toulouse : Éditions érès.
- Nunes, R., et al (2002). *Guia Prático de Prospetiva Regional em Portugal*. Acedido em Março 20, 2014, em <http://bookshop.europa.eu/pt/guia-pr-tico-de-prospectiva-regional-em-portugal-pbKINK20478/>.
- Perestrelo, M. & Caldas, J. (1996). Estratégia de Actores: prospectiva e avaliação. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Nº 22, pp. 81-94. Acedido em Abril, 25, em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/827>
- Perestrelo, M. (2000). Prospetiva: planeamento estratégico e avaliação. *Actas do IV Congresso Português de Sociologia – sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Acedido Janeiro 18, 2014, em [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462e0a77b4aca\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0a77b4aca_1.PDF)
- Perestrelo, M.; Moura, D. & Amor, T. (2000). Análise da estratégia de atores na Zona Oeste. Interações, conflitos e consensos. *Actas do IV Congresso Português de Sociologia – sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Acedido Janeiro 18, 2014, em [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462dcacf18735\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dcacf18735_1.PDF)
- Santos, M. (2011). Texto de apoio sobre o método dos cenários – compilações. Repositório Universidade de Évora Web Site. Acedido Fevereiro 14, 2014, em [http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Cenars\\_TextoApoio\\_25Jul2011.pdf](http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Cenars_TextoApoio_25Jul2011.pdf)
- Saraçoça, J. (2010). *Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora, Portugal*. Évora. Universidade de Évora. Acedido em Novembro 10, 2013, em <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/4502>
- Saraçoça, J.M.L. (2012). *Diagnóstico e Prospectiva Social – Apontamentos*. Évora: Universidade de Évora.
- Saraçoça, J. (2013). Breves notas sobre Análise Prospectiva. In Silva, Carlos Alberto da & Saraçoça, José Manuel Leal (coords). *Cooperação, Território e Rede de Atores: Olhares de Futur*,(pp. 343-354). Évora: Universidade de Évora – Escola de Ciências Sociais.
- Touraine, A. (1996). *O retorno do actor. Ensaio sobre sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Uribe Vargas, C. (2016). ¿Es predecible el futuro? Una mirada desde la propuesta de la prospectiva estratégica. *Academia Y Virtualidad*, 4(1), 61-73. Acedido em Novembro 19, 2016, em <http://dx.doi.org/10.18359/ravi.2629>.

# **Análise das tendências profissionais dos fisioterapeutas portugueses com base nas suas dinâmicas de ação - seus problemas e perspectivas.**

Paula Alexandra Soares  
EstesL-IPL  
Universidade de Évora – IIFA  
CICS Nova Pólo de Évora  
[viegassoares.paula@gmail.com](mailto:viegassoares.paula@gmail.com)

Carlos Alberto da Silva  
Universidade de Évora, ECS, Dep. Sociologia  
CICS Nova Pólo de Évora  
[casilva@uevora.pt](mailto:casilva@uevora.pt)

## **Resumo**

O presente artigo, baseado numa investigação em curso cujo tema de estudo são as dinâmicas de ação dos fisioterapeutas Portugueses na recontextualização das suas práticas profissionais, incide sobre a análise da profissão, dos seus problemas e tendências, numa tentativa de perspetivar os *futuros possíveis*, podendo estes serem produzidos e modificados pelas ações dos atores sociais, sejam estes individuais ou coletivos, sendo o envolvimento dos atores fundamental no processo de mudança e na construção do *futuro desejado*.

Assim esta comunicação, tomando como pano de fundo a abordagem sociológica das lógicas de ação do grupo profissional em causa, do seu passado ao presente, e com o objetivo de desocultar as características da construção da profissão e as suas tendências de desenvolvimento, procura mostrar como a prospetiva enquanto ferramenta metodológica pode contribuir para a análise do objeto de estudo proposto.

Considerando o atual estágio de desenvolvimento da investigação, e o número reduzido de resultados obtidos nesta fase apenas é dado a conhecer: a) uma síntese da matriz teórica adotada e que privilegia as ancoragens conceptuais da sociologia das profissões e do trabalho; b) as linhas de orientação metodológica fundadas numa abordagem qualitativa da unidade de análise para desocultar indutivamente as preferências do diagnóstico sociológico dos fatores que influenciaram, influenciam e poderão influenciar as “regras do jogo” desta profissão da área da saúde; c) o desenho das dimensões que sustentaram a construção do principal instrumento de recolha de dados (guião de entrevista), que nos permitem conhecer profundamente as variáveis-chave do sistema de ação coletiva, e através da aplicação da prospetiva compreender as relações e tendências futuras.

**Palavras-Chave:** Fisioterapia, Ação, Profissão, Estratégia, Atores, Tendências, Desenvolvimento Profissional.

## Introdução

A reflexão sobre as dinâmicas de ação dos fisioterapeutas Portugueses, a recontextualização das suas práticas profissionais bem como a compreensão de como ocorrem as relações entre os diferentes atores é objetivo da investigação em curso que toma como pano de fundo as estratégias de profissionalização e processos de especialização ao nível dos sistemas de ensino e/ou de trabalho.

O interesse por esta temática deve-se ao facto da fisioterapia ser uma profissão emergente e com um curto período de tempo de legitimação do processo de profissionalização, comparativamente com outras profissões de saúde nomeadamente a medicina. Estes profissionais reorganizaram as suas formas de construção do conhecimento e de legitimação da qualificação ao nível superior, sendo este protegido pelo Estado, pelas instituições do ensino superior e pelas associações profissionais. Parafraseando Santos (2011), um grupo profissional é tanto mais forte quanto maior for a capacidade dos seus “atores chave”, para protegerem e salvaguardarem os interesses de todos, não só ao nível do ensino, como também da formação ou ainda, através de recompensas materiais e carreiras.

Em 1957 Goode caracterizou profissão como um grupo que partilha uma identidade, referindo que para se adquirir o estatuto de profissão são indispensáveis altos níveis de saber e entrega o que, nem todas as ocupações conseguem alcançar, sendo esta caracterização de grande importância para profissões como Medicina ou Direito. Para Rodrigues (2012) “ (...) as profissões constituem comunidades internamente estruturadas cujos membros partilham uma mesma identidade, valores, objetivos, experiência e constrangimentos.” (Rodrigues, 2012, p.69)

No mesmo sentido Claude Dubar (2000), define os grupos profissionais como sendo portadores de uma verdadeira identidade coletiva, e para que tal se possa verificar é necessário que o profissional exista na sociedade como um ator num sistema de ação concreto, construído de forma constante com o objetivo de legitimar o seu papel na sociedade. As profissões diferenciam-se assim pelo seu rumo intelectual, a sua especialidade, campo de ação e pelo papel desempenhado pelos seus atores, sendo a especialidade decisiva para o profissionalismo, e manifesta por uma diversidade de agentes e instituições independentemente das diferentes relações profissionais ou associações.

Na atualidade questionamo-nos então se terão os fisioterapeutas alcançado uma regulação efetiva do seu código de práticas, e se a mudança recente decorrente duma credenciação legitimada pelo Estado como formação especializada trouxe, um efetivo horizonte sustentável de autonomia à profissão.

Ou ainda como é que o “ciclo” de vida profissional de cada ator, os seus trajetos biográficos e os “caminhos” profissionais privilegiados por cada um deles, convergem de alguma forma para a consolidação da sua identidade profissional.

Surge-nos perceber se o desenvolvimento profissional da fisioterapia não estará ainda refém do seu passado histórico, constringendo o conteúdo profissional no presente e a sua evolução no futuro.

## **1. Profissão, profissionalização, profissionalismo e profissionalidade**

A problemática das profissões ou dos grupos profissionais tem sido desde sempre, objeto de análise por parte da sociologia. Parsons, Hughes, Freidson, Abbot entre outros foram alguns dos sociólogos que se dedicaram ao seu estudo, sendo Parsons o primeiro a abordar o fenómeno das profissões em termos teóricos atribuindo à profissão uma importância social, e conferindo à universidade o papel de legitimação e institucionalização dos saberes profissionais. A partir dos anos 70 as correntes construtivistas e interacionistas-simbólicas dominaram a sociologia das profissões, partindo os funcionalistas para um tipo de profissão ideal – liberal – dando origem à diferenciação entre duas definições: ocupação e profissão. Nesta perspetiva, os diferentes grupos ocupacionais são ou não profissionais, em função da imediação em relação a um conjunto de características próprias das “autênticas” profissões. Na perspetiva funcionalista a explicação sobre as profissões assenta em critérios de legitimidade social, e na interacionista nas relações de negociação e conflito desenvolvidas pelas ocupações. Segundo Rodrigues (2012) a divisão do trabalho é então objeto de conflitos sociais, implicando uma hierarquização de funções bem como uma separação entre funções sagradas e profanas sendo esta efetuada com recurso a duas intervenções que direcionam a seleção dos profissionais: a licença e o mandato. Estes conceitos, inicialmente ideados por Hughes (1988) que se relacionam com o que é designado por o autor como divisão moral do trabalho, sendo que para este as profissões não são mais do que ocupações, que assumem configurações resultantes de processos de transformação e conflitos.

As profissões são então uma forma de organização e controlo laboral podendo referir-se ao profissionalismo quando, “ (...) um grupo ocupacional organizado adquire o poder de determinar quem é qualificado para exercer que tipo de atividades, impedindo outros de o fazerem, bem como o poder de controlar os critérios de avaliação da qualidade do exercício profissional.” (Rodrigues, 2012.p 9)

Estamos então perante formas de regulação do trabalho e do emprego, baseando-se esta normalmente em princípios organizativos, tais como a certificação formal por obtenção de

diplomas, (pelo reconhecimento do nível de conhecimentos científicos e competências específicas), a autonomia de decisão para a efetivação do exercício profissional, a autorregulação e fechamento do mercado de trabalho, a acreditação dos títulos académicos bem como a adaptação às alterações introduzidas com a Declaração de Bolonha, tendo esta o objetivo de padronizar os graus académicos nos diferentes países da união europeia. Estas são questões que se colocam veementemente aos grupos profissionais (entre eles aos fisioterapeutas), e principalmente às suas associações e ordens profissionais quando estas existem, pretendendo ser representantes dessas classes de profissionais.

Apesar de usualmente a profissionalização ser definida como o processo ou a ação de se tornar profissional, numa visão sociológica a profissionalização de um determinado grupo ocupacional depende fundamentalmente da negociação da divisão do trabalho, e da criação de “nichos” de mercado de trabalho, conquistados pela influência do grupo e dos seus membros, enquanto atores sociais.

A profissionalidade remete-nos para um tipo de desempenho e saberes específicos da profissão, para um conjunto de valores, saberes, e modos operativos que incluem o conjunto de elementos participantes na definição dos critérios de competência construídos, sujeitos a debates de natureza política e ideológica, estando envolvidos em resoluções não totalmente endógenas ao grupo, mas dependentes do Estado, sistemas periciais, e instâncias de formação.

### **Identidade profissional**

Segundo Dubar “A noção de identidade profissional presta-se a confusões que é necessário tentar diminuir desde o início.” (Dubar,2006, p. 85) Sendo a mesma constituída por diferentes dimensões de entre as quais ressalta, a dimensão profissional, cuja importância é fundamental na vida social dos seres humanos representando mesmo, um papel estruturante no processo de construção das identidades quer, pela associação dos saberes específicos do grupo, quer pela enorme ocupação na vida diária dos indivíduos, quer ainda pela definição da sua posição social e *status*.

Há já vários anos que a reflexão sobre as identidades profissionais são objeto de estudo por parte das ciências sociais, tendo o sector da saúde sofrido grandes alterações impulsionadas essencialmente por processos sociais. Para Silva “ (...) a génese da identidade profissional é uma questão que tem sido objeto de estudos e reflexão de imensos trabalhos, incidindo em áreas distintas que vão desde os fenómenos de poder, à aprendizagem coletiva [cruzando-se] com a problemática da mobilidade social, conferindo assim à análise da identidade profissional um

carácter de construção e procura permanente de um tipo ideal de formas identitárias com certas características homogéneas”. (Silva, 2004, p. 113)

Para Sainsaulieu (1977), citado por Dubar (1997) “ (...) a identidade, mais do que um processo biográfico de construção do eu, é um processo relacional de investimento do eu.” (Dubar, 1997, p. 115) Remetendo o conceito de “ator do eu” não para um papel transitório numa encenação temporária, mas sim para um investimento fundamental em relações perduráveis que põem em causa o reconhecimento recíproco dos parceiros dependendo deste, as identidades daqueles que nelas se comprometem ou comprometeram. O autor refere ainda que, “Um pouco por todo o lado se fala de «crise das identidades» sem se saber muito bem o conteúdo desta expressão (...)” Dubar (1997:13), sendo estas assumidas como o aumento da dificuldade da inserção profissional, da exclusão social, dificuldade na mudança, e desagregação das categorias de definição, tanto própria como de relação com os outros. Segundo o mesmo autor podem distinguir-se três sentidos para a palavra crise, “consoante ela se aplica ao emprego (o mais corrente), ao trabalho (o mais complexo) ou às relações de classe (o mais escondido).” (Dubar, 2006, p. 86)

A identidade é o que na realidade alguém possui de mais precioso, e pode ser definida como um produto de sucessivas socializações, definindo-se estas pelos atributos e afinidades que englobam, mas também pelas características, representações, práticas, papéis, normas padronizadas, e estatutos comuns a esse mesmo grupo profissional. Para Tavares (2007) “A identidade profissional estrutura-se a partir de um conjunto de aspetos comuns que se colocam de forma semelhante a todos os elementos de um grupo socioprofissional (...)” (Tavares, 2007, p. 25-26) Ainda assim segundo o mesmo, a diversidade e hierarquia interna presente em todos os grupos gera formas diferenciadas de identidade, não constituindo os grupos sócio profissionais blocos homogéneos, agregando no seu íntimo uma diversidade que se traduz em grupos heterogéneos com diferentes áreas de desenvolvimento da atividade profissional. Podemos então perceber que as identidades se afirmam por dois processos, homogeneidade face a nós e diferenciação face aos outros. É caso para perguntar, o que representa e caracteriza o grupo profissional dos fisioterapeutas para si e para outros, sendo esta uma das questões a investigar.

### **Fisioterapia uma profissão emergente – ensino e evolução**

Ao longo de vários anos a profissão de Fisioterapeuta tem evoluído de um papel meramente técnico, que marca o início da profissão e no qual os profissionais estavam claramente sob a dominância da classe médica, para um estatuto profissional ao qual fica desde

logo expressa uma maior autonomia, na qual a profissão se tem vindo a desenvolver “ (...) em complementaridade funcional com outros grupos profissionais da saúde, com igual dignidade e autonomia técnica de exercício profissional.” (Decreto-Lei nº 320/99, de 11 de Agosto, Artigo 3.º, p. 5249) Esta pode designar-se por “controlo do conhecimento”, assumindo em Portugal um papel primordial que nos últimos anos se tem verificado, através de uma mudança no paradigma e uma progressiva autonomização profissional. A história da fisioterapia como a de outras profissões de saúde é inicialmente essencialmente técnica estando o seu percurso intimamente ligado à profissão médica, travando estes profissionais uma luta constante pela obtenção dessa autonomização. A sua história é ainda relativamente curta, e ao longo de todos estes anos tomando como exemplo outras situações de transformações profissionais, ocorridas em países Europeus, iniciaram-se esforços no sentido de conseguir igualar o estatuto de paridade com outras profissões desta área o que, na realidade até à data não foi totalmente viabilizado, devido essencialmente à não formalização de uma ordem profissional.

Assim, e até hoje, não foi possível a total libertação da tutela médica, considerando-se esta já sem dúvida completamente despropositada devido ao substancial aumento dos saberes e competências destes profissionais, bem como da possibilidade de formação académica ao mais alto nível.

A Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF) único órgão, até à data representante dos fisioterapeutas Portugueses refere que, a nível de autonomia profissional Portugal se encontra muito abaixo dos padrões europeus mais por razões sociológicas do que técnicas, e em muitos casos por razões meramente administrativas e de natureza política. Estes profissionais detêm atualmente formação base ao nível de licenciatura, podendo ainda aceder a mestrados e doutoramentos na área da fisioterapia. No entanto, e apesar de toda a formação e competências alcançadas ao longo dos anos, tanto a nível da formação base como da pós-graduada, a atual prática clínica baseia-se ainda em hábitos interiorizados ao longo do tempo, resultantes maioritariamente de um contexto socioprofissional imperfeito e abstraído de uma nova realidade. Gerando esta, novas dinâmicas organizacionais que conduzem ao “ (...) mero envolvimento dos trabalhadores na execução das tarefas e não na autonomia e na tomada de decisão sobre as mesmas” (Silva, 2004, p. 3)

Estas novas dinâmicas organizacionais decorrem das alterações introduzidas na organização do trabalho e nas políticas de recursos humanos, sendo pois difícil compreender a constante tentativa na limitação da autonomia destes profissionais, com prejuízos deliberados tanto para os doentes/utentes, como ainda com um reflexo direto ao nível dos custos do sistema de saúde, violando nitidamente as diretivas comunitárias sobre a matéria. É pois fundamental

compreender numa perspetiva sociológica a trajetória de profissionalização dos fisioterapeutas sendo perceptível que, nas últimas décadas os grupos ocupacionais da área das tecnologias da saúde têm desenvolvido uma trajetória de luta pela afirmação e autonomia até à profissionalização, constituindo esta questão “ (...) o domínio em que as relações de poder – nas quais se inscrevem as estratégias e trajetórias de profissionalização – assumem maior evidência ” (Lopes, 2006, p. 109)

De um ponto de vista micro social a fisioterapia enquanto profissão de saúde integra-se numa área ainda técnica com dinâmicas, símbolos e valores próprios, atualmente temos um grupo de profissionais que se baseia em escolas de formação superior, que transmitem e desenvolvem a especialização de saberes, associações profissionais que contribuem para promoção dos símbolos e valores da fisioterapia, contribuindo para o desenvolvimento e evolução da profissão e exercício da mesma em Portugal.

## **2. Da perspetiva da análise estratégica às opções metodológicas**

Com o intuito de compreender as relações entre os diferentes atores foi traçado como objetivo de investigação, analisar as dinâmicas de ação dos fisioterapeutas portugueses nos seus diferentes contextos, sendo para tal fundamental a compreensão das dinâmicas existentes nas relações entre os diferentes atores. Estas são atualmente no campo da sociologia, matéria de análise pertinente com o objetivo de perceber quais os fatores de mobilização dos diferentes atores na promoção da mudança.

Importa destacar que este é um estudo de natureza qualitativa que privilegia a análise estratégica e o método intensivo de estudo de caso. Torna-se essencial identificar e refletir sobre as diferentes dinâmicas de ação, analisando a prática e equacionando as formas de mobilização e participação coletiva dos diferentes atores na construção de um percurso comum. É igualmente fundamental avaliar as estratégias dos atores chave com o desígnio de analisar o percurso da fisioterapia em Portugal do ponto de vista sociológico, no campo de atuação do sistema de ação concreto (Crozier & Friedberg, 1977), e tendo como eixo de ação o estudo, história e evolução profissional nos diferentes contextos organizacionais, com o objetivo de avaliar o passado e o presente para perspetivar os futuros possíveis da profissão.

Para Crozier e Friedberg, são pelo menos três os conceitos chave da análise estratégica: o sistema concreto de ação, zona de incerteza e o poder. O sistema concreto de ação tem um lugar central na análise estratégica sendo a organização considerada como um conjunto humano estruturado, no qual existem relações regulares, que são no entanto sujeitas a constrangimentos do meio, levando esta a ajustar-se constantemente, constituindo um sistema

concreto de ação. Os atores criam o seu próprio sistema e fazem-no funcionar através de uma rede de relações na qual negociam, trocam e tomam decisões, sendo este a par do exercício do poder que permite que os atores sociais consigam disputar as zonas de incerteza e solucionar os seus problemas na organização, por hábitos que permanecem, ou seja, devido ao conhecimento desse mesmo sistema. Os mesmos autores definem sistema de ação concreta como sendo “ (...) um grupo humano estruturado que coordena as ações de seus participantes através de mecanismos de jogar relativamente estável e mantém a sua estrutura, ou seja, a estabilidade de seus jogos e as relações entre eles, por meio de mecanismos de regulação que são outros jogos.” (Crozier e Friedberg, 1977, p. 246)

Tomando como referencial o interesse investigativo na compreensão da lógica de ação dos fisioterapeutas como atores estratégicos num sistema de ação concreto e organizado, em defesa dum ideal de profissão com autonomia efetiva, as linhas de orientação metodológica adotadas são orientadas para abordagem qualitativa da unidade de análise com o objetivo de desocultar indutivamente as preferências do diagnóstico sociológico dos fatores que influenciaram, influenciam e poderão influenciar as “regras do jogo” da profissão no contexto organizacional dos serviços de saúde. Importa pois conhecer e identificar as estratégias dos atores e o seu percurso, os seus interesses, motivações e até limitações diante de futuros possíveis.

Com base em orientações metodológicas qualitativas, recorre-se à utilização de um conjunto de técnicas de investigação documentais, fase exploratória, onde são identificados os possíveis desafios (recolha e análise bibliográfica e documental) e não documentais (entrevistas), na qual são definidas as escolhas estratégicas face aos desafios identificados, com o objetivo de criar um vasto conjunto de informação que visa o aprofundar dos temas em estudo.

Como instrumento privilegiado de recolha de informação intensiva junto dos atores-chave, adotámos então a entrevista de profundidade para melhor mapear os discursos, as vivências e as experiências dos atores, tendo dado lugar privilegiado às entrevistas semidiretivas.

Por outro lado, para abordar a questão das tendências futuras, e tal como anteriormente já foi referido, baseamos o enquadramento teórico na sociologia da ação, na prospetiva estratégica e nas teorias sociológicas da profissão e do trabalho. Para tal recorre-se à metodologia prospetiva, ferramenta capaz de potenciar as dimensões exploratória e estratégica, cujo principal interesse segundo Alvarenga e Carvalho, (2007) é prever a ação antecipando-a, o que possibilita uma estruturação consistente, útil e eficaz que nos conduz a

estratégias de ação do futuro, tendo como objetivo segundo Guerra (2010) uma maior envolvimento dos atores, encontrando soluções para a mudança.

Segue ainda a análise estratégica dos atores em contexto profissional, com recurso a grelhas analíticas e procedimentos tais como os seguintes: a) MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados e de Multiplicação Aplicada a uma Classificação), que é uma aplicação informática que permite apoiar uma eventual análise estrutural do sistema de ação, através de uma lista de variáveis estruturais e de uma matriz que representa as influências diretas entre as diferentes variáveis, extraíndo e identificando as variáveis chaves da questão estudado, com a ajuda de tabelas e gráficos que permitem a modelagem do problema a abordar; b) MORPHOL sendo este um programa de análise morfológica, que tem por objetivo a delimitação do sistema de dimensões e variáveis que caracterizam o campo organizacional e profissional dos fisioterapeutas ou seja, efetuar-se-á um diagnóstico do sistema no seu contexto geral (organizacional, político, económico, tecnológico, entre outros), a partir de um conjunto de informações que caracterizam e particularizam a profissão no seu contexto.

De relevar que o corpus das entrevistas recolhidas é recortada e analisada através de diferentes procedimentos de análise de conteúdo, podendo adotar-se os pressupostos da análise temático-categorial e análise estrutural de conteúdos. Os documentos e o *corpus* das entrevistas de profundidade são ainda sujeitos a leitura e tratamento posterior com apoio dos procedimentos informáticos da análise lexical (aplicações de lexicometria) quer para melhor identificar e caraterizar as palavras plenas de sentido e significado, quer para ilustrar a realidade do campo profissional da fisioterapia no passado e no presente, quer ainda para desocultar a matriz dos *grafos* lexicais, as categorias temáticas e as isotopias estruturais.

Na presente comunicação apresentamos, numa fase embrionária, apenas alguns dados recolhidos até ao momento referentes a quatro entrevistas preliminares realizadas, designadamente no que concerne às tendências de evolução da profissão na perspetiva dos entrevistados. Por conseguinte, não são apresentados resultados referentes às grelhas analíticas prospetivas via MICMAC e outros, na medida que tais dados só serão recolhidos após a realização das entrevistas semidiretivas.

### **3. Alguns resultados preliminares**

Das dimensões identificadas e da análise preliminar às entrevistas já efetuadas podemos sintetizar que, em relação ao comportamento profissional e práticas profissionais/ensino em termos pessoais, estes profissionais têm de si próprios uma boa imagem, e também em relação ao plano profissional, aumento do desenvolvimento científico, boas práticas, responsabilidade,

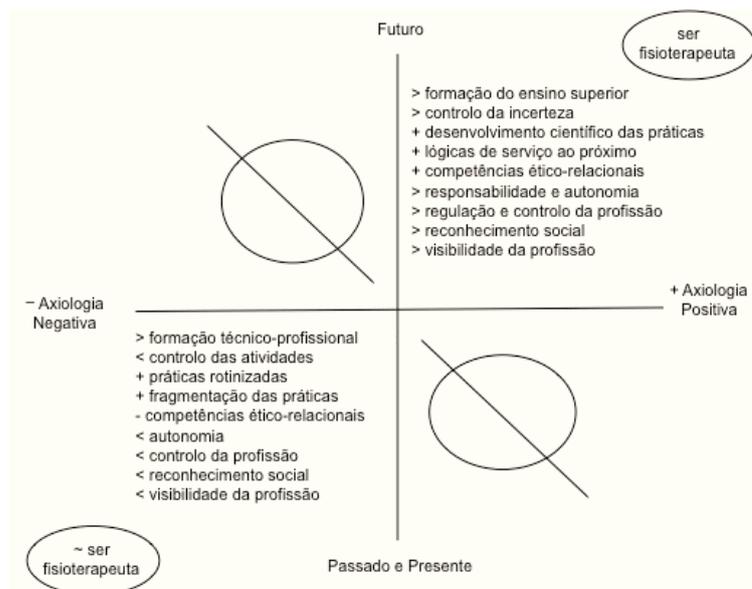
qualidade e polivalência. Também é positiva a opinião no que concerne a competências ético deontológicas, e principalmente no respeito pelo doente e competências relacionais (diálogo, segurança, imparcialidade, sem estabelecer diferenças raciais). Em relação aos constrangimentos e desenvolvimento profissional – controlo social, tendências de evolução verificam-se exigências impostas por si próprios, bem como falta de reestruturação, de autonomia, de definições de intervenção, e de reconhecimento pelos pares, de regulação/autorregulação e também de integração entre o ensino e a prática. Os saberes e competências reguladas pela *World Confederation for Physical Therapy (WCTP)*, nem sempre são fáceis de materializar na prática.

Em relação à identidade profissional do fisioterapeuta - papel/estatuto social, a mesma é refletida através de um conjunto de valores símbolos, ditos como uma cultura da fisioterapia caracterizada quer pela lógica do dinamismo e de serviço ao próximo quer pela incerteza do desconhecido, com uma marcada identificação pelo desenvolvimento do ponto de vista científico, quer pela crescente “visualização” em contexto social, quer ainda pela marcada falta de autonomia profissional.

Parafraseando Crozier (1977) e Friedberg (1993), os fisioterapeutas movem-se num campo organizacional e profissional moldado por relações de poder entre os atores estratégicos, balançando entre a cooperação e o conflito. O ambiente organizacional da atuação destes profissionais constituem um sistema político no qual estes desenvolvem as suas estratégias de ação.

Para melhor ilustrar o acima referido, poderemos recorrer a uma estrutura cruzada de isotopias, com a qual (apesar do número de dados recolhidos até ao momento ser reduzido) podemos perspetivar a tendência da profissão, que como um caminho na direção da mudança a médio e longo prazo irá moldar o futuro desejável da mesma no sentido, como podemos deduzir pela imagem, da diminuição

dos constrangimentos, essencialmente devido ao aumento dos saberes e competências, e do desenvolvimento profissional conducente a uma crescente e marcada autonomia.



Fonte: Interpretação dos conteúdos das entrevistas

É desde já perceptível no atual contexto a marcada posição dos diferentes atores na defesa pela transformação da sua associação profissional numa associação pública profissional designada por Ordem, representativa da profissão e que controle o acesso e o exercício, fazendo respeitar as normas deontológicas e técnicas específicas da mesma.

#### 4. Considerações Finais

Em função dos resultados preliminares somos a considerar que a luta por uma identidade profissional trouxe a Fisioterapia a um patamar de prestígio social que urge promover, conduzindo à conquista de autonomia relativa e ao aumento da responsabilidade de todos estes profissionais. A aceleração das mudanças e a insegurança das suas atuações obrigou estes profissionais a recorrerem à formação contínua, representando esta uma mais-valia para o desempenho das suas práticas diárias. A formação avançada tem tido uma função determinante no processo de construção da identidade profissional, contribuindo ativamente para a constante construção do próprio eu e da representação do mesmo em relação aos outros incluindo os grupos que integram.

Não será demasiado considerar que o conflito e jogos de poder são percebidos como elementos de socialização e formas de interação entre os diferentes atores estratégicos da qual

resultam determinados acordos. Parafrazeando a ideia de Friedberg (1993), parece-nos que os fisioterapeutas estabelecem redes de relações de poder para melhor obter a cooperação dos diferentes atores, pois o interesse coletivo sobrepõe-se ao interesse individual, representando um projeto comum de construção e reforço da visibilidade e autonomia profissional. Por outras palavras, não é de declinar o pressuposto de que as dinâmicas de ação dos profissionais de fisioterapia estão intimamente relacionadas com jogos e interesses estratégicos, tanto ao nível do reforço da *expertise* via formação superior, quer pelo aumento das condições de trabalho e de organização.

Levando em consideração a análise realizada, ainda que de forma preliminar, os fisioterapeutas podem ser considerados como entidades individuais e coletivas providos de capacidade estratégica para mobilizarem os recursos disponíveis, e criarem um sistema de relações, sendo estes atores no entanto providos de personalidade própria e de uma matriz sociocultural, que irá exercer influência em toda a estrutura e funcionamento do sistema de relações intra e inter grupal.

Os resultados das entrevistas realizadas permitem-nos traçar algumas linhas, ainda que sumárias, sobre o contexto das dinâmicas profissionais, as suas tendências e perspetivas futuras. Ressaltam do *corpus* das entrevistas que o passado da fisioterapia está fortemente estigmatizado por uma total aceitação de hábitos e discursos que legitimam de certa forma o seu percurso, o qual não pode deixar de se relacionar com as transformações que ocorrem nas sociedades contemporâneas. Estas transformações ocorrem essencialmente por uma ação coletiva dos diferentes atores sociais, sendo esta efetuada de forma organizada e interdependente das relações de trabalho. Esta ação possui uma natureza agregadora, criando igualmente um campo de forças, gerador de conflitos e cooperação, característica dos contextos organizacionais e de trabalho. Salvo melhor opinião, os dados preliminares remetem-nos ainda à consideração de que existe uma certa estratégia dos atores (fisioterapeutas) na praxis organizacional e profissional, concebendo-a como um processo socialmente construído, em prol duma tendência da regulação e legitimação da sua organização profissional para o controlo da exclusividade.

Em suma, perspetivar as tendências da profissão de fisioterapia é admitir a ideia dum ator estratégico em permanente dinâmica de ação, na disputa dos modos de regulação do poder e conflito ou ainda nas condições de elaboração de acordos e compromissos entre os seus pares e demais atores do campo da saúde.

## Referências Bibliográficas:

- Albarelo, L. (Org) (1997). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva
- Alvarenga, A., e Carvalho, P., (2007). *Escola Francesa de Prospectiva no Contexto dos Futures Studies – Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospetiva e Planeamento
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil
- Dubar, C., (1997). *A Socialização construção de identidades sociais e profissionais*. Porto: Porto Ed.
- Dubar, C., (2000). *La Socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. Paris: Armand Colin Editeurs
- Dubar, C. (2006). *A Crise das Identidades: A Interpretação de uma Mutação*. Porto: CIE/Edições Afrontamento
- Dubar, C. & Tripier, P. (2005). *Sociologie des professions*. Paris: Armand Colin
- Friedberg, E. (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas de Ação Organizada*. Lisboa: Ed. Instituto Piaget
- Freidson, E. (1998). *Renascimento do profissionalismo*. São Paulo: Editora da USP
- Freidson, E. (2009). *Profissão médica: um estudo de sociologia do conhecimento aplicado*. São Paulo: Editora UNESP
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção. O planeamento em ciências sociais*. Cascais: Príncípia Editora, Lda.
- Goode, W.J. (1957). *Community within a community: the professions*. American Sociological Review, v. 22, n. 2, April 1957, p. 194-200.
- Gouveia, M. L., & Lopes, A. (1990). *O Reconhecimento do Fisioterapeuta como um Profissional*. Fisioterapia, 1 (1), 17-20.
- Gouveia, M. L. (2002). *História de uma vida, história de uma profissão*. V Congresso Nacional de Fisioterapeutas. Lisboa.
- Hughes, E. (1988). *Men and their work*. Glencoe: The Free-Press.
- Lopes, N. M. (1994). *A recomposição dos saberes, ideologias e identidades de enfermagem - Estudo sociológico em contexto hospitalar*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Lisboa: ISCTE.

Lopes, N. M. (2006). *Tecnologias de Saúde e Novas Dinâmicas de Profissionalização*, in Carapinheiro, Graça (Org.), *Sociologia da Saúde: Estudos e Perspetivas*, Coimbra: Pé de Página Editora

Machado, M.H., (1995). *Sociologia das profissões: uma contribuição ao debate teórico*, In (Org.), *Profissões de saúde: uma abordagem sociológica*, Fiocruz, Rio de Janeiro, pp 13-33

Marques, A.P. & Caria, T. (2006). *Educação, trabalho e cultura profissionais. Contributos teórico-metodológicos*. Actas dos Encontros em Sociologia III. Braga : CICS-Universidade do Minho

Pavé, F., (1994). *L'analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Autour de Michel Crozier, Francis Pavé (édit.) Colloque de Cerisy, Paris : Le Seuil.

Reynaud, J.D. (2004). *Les règles du jeu – l'action collective et la regulation sociale*. Ed. Armand Colin

Rodrigues, M.L. (1997). *Sociologia das Profissões*. Oeiras : Celta Editora

Rodrigues, M.L. & Carvalho, H. (2004). *Entre o público e o privado - Associativismo profissional em Portugal*. In J. Freire (Ed.), *Associações profissionais em Portugal* (pp. 257- 298). Oeiras: Celta Editora.

Rodrigues, M.L. (2012). *Profissões, Lições e Ensaíos*. Coimbra: Almedina

Sainsaulieu, R., (1977). *L'identité au travail*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2e éd. 1985

Santos, C. C., (2011). *Profissões e Identidades Profissionais*. Coimbra: Imprensa da Univ. Coimbra

Silva, C. (2001). *(Re) Pensar os Paradoxos da Participação Direta e as suas Implicações na Matriz Simbólico-Ideológica da Enfermagem*. Tese de Doutoramento em Sociologia. Évora: Universidade de Évora

Silva, C. (2004). *Retóricas da mudança organizacional e profissional em saúde*. Atas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia, Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação. Atelier: Saúde.

Tavares, D. (2007). *Escola e Identidade Profissional – O caso dos técnicos de Cardiopneumologia*. Lisboa: Edições Colibri.

## **Outras Fontes**

World Confederation for Physical Therapy (WCPT). Acedido em Agosto 21, 2015. <http://www.wcpt.org/>

Decreto-Lei nº 320/99, de 11 de Agosto; Exercício de atividade.

## **Avaliação de Escolas, Regulação e Lógicas de Ação: uma análise Sociológica de caráter Prospetivo.**

Carla Chainho

ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA.UÉvora

[cchainho@gmail.com](mailto:cchainho@gmail.com)

José Saragoça

ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA.UÉvora

[jsaragoca@uevora.pt](mailto:jsaragoca@uevora.pt)

### **Resumo**

A avaliação de escolas é percebida em Portugal como um processo de aprendizagem e reflexão com o objetivo de melhoria contínua das escolas. A avaliação externa e autoavaliação, enquanto processos sociais que mobilizam diversos atores externos e internos às escolas e impactam sobremaneira na organização e nas dinâmicas destas, têm sido uma temática muito refletida e estudada na sociedade atual, nomeadamente no quadro das ciências da educação, em geral, e da sociologia da educação em particular.

Nesta comunicação procuramos dar a conhecer e discutir, entre pares, uma investigação que desenvolvemos em torno desta temática, (a avaliação externa de escolas e a autoavaliação) procurando compreender de que forma as lógicas de ação são produto ou elas próprias produtoras de mecanismos de regulação no âmbito da autoavaliação e avaliação externa e antecipar os “futuros possíveis” para estes processos de avaliação externa e interna do agrupamento de escolas que será alvo do estudo de caso em questão.

Na nossa intervenção apresentaremos, detalhadamente, a metodologia prospetiva a utilizar na investigação, com destaque para os métodos MACTOR e MORPHOL (Godet, 1993). Refletiremos sobre o interesse da metodologia prospetiva para a nossa investigação sociológica.

### **Palavras-Chave:**

Autoavaliação, Avaliação Externa, Lógicas de Ação, Prospetiva, Regulação.

## INTRODUÇÃO

Este texto tem como finalidade dar a conhecer e discutir entre pares a investigação que estamos a realizar acerca da avaliação de escolas (avaliação externa de escolas e autoavaliação), como mecanismos de regulação da ação dos atores. O nosso trabalho será realizado num agrupamento de escolas e pretendemos dar a conhecer neste artigo a temática do nosso estudo assim como a metodologia a aplicar. O título provisório do trabalho é o seguinte: *Avaliação de Escolas: perspetivas sociológicas sobre mecanismos de regulação e lógicas de ação dos atores escolares*. Faremos uma abordagem detalhada acerca da metodologia prospetiva a utilizar na investigação, refletindo sobre o interesse da metodologia prospetiva para a nossa investigação sociológica.

### 1. AVALIAÇÃO DE ESCOLAS: AVALIAÇÃO EXTERNA E AUTOAVALIAÇÃO

A Avaliação de Escolas é uma temática bastante atual e em foco na sociedade portuguesa, mobiliza uma série de atores internos e externos em torno dela. É entendida em Portugal como um processo de aprendizagem e reflexão sistemática que tem como objetivo primordial a melhoria contínua das escolas. Nas organizações escolares estão presentes dois tipos de avaliação (externa e autoavaliação), ambas pretendem refletir, atualmente, sobre três eixos fundamentais na organização escolar: prestação de serviços, liderança e gestão de resultados.

Podemos afirmar que a avaliação externa de escolas é um processo socialmente construído e estruturado, percecionamos isso através dos relatórios de avaliação externa de escolas que têm como principal objetivo estudar os contextos institucionais das escolas do ensino básico e secundário em Portugal, salientando a ligação entre políticas educativas, os modelos de organização, os perfis de liderança e o sucesso escolar (Veloso, Abrantes, & Craveiro, 2011). A avaliação externa de escolas foi considerada como o início do desenrolar de todo este processo nas organizações escolares, foi lançada em Portugal pelo Ministério da Educação em 2006, de modo a abarcar todas as instituições escolares públicas do ensino básico e secundário no território continental. Trata-se de um papel desafiante para as organizações escolares e investigadores, é objeto de construção de inúmeras facetas e onde se encontram envolvidos vários atores, é uma nova forma de gestão. Segundo Alaiz, Góis e Gonçalves, a avaliação externa de escolas encontra-se num período de franca expansão, e não lhe são alheias as políticas de progressiva autonomia das escolas, juntamente a este fator agrega-se o facto do progressivo descrédito da instituição escolar, sobretudo, da escola pública que tem sido alvo de críticas pelos

meios de comunicação de massa (Alaiz, Góis, & Gonçalves, 2003). As escolas pretendem reconhecimento e credibilidade, a avaliação externa de certo modo possibilita a restituição da confiança, conferindo-lhe por sua vez uma certificação de qualidade. Sónia Gomes refere que, a AEE terá constituído um dos fatores de maior impacto positivo nas escolas e emerge num quadro social de crescente centralidade do fenómeno avaliativo, permitindo a tomada de decisões mais eficazes, equitativas e democráticas e tendo em conta fatores sociais, económicos e culturais (Gomes, 2014). A avaliação externa de escolas foi pensada tendo em conta aspetos que não podemos descurar, tais como a melhoria da escola, a consideração pela autoavaliação, a regulação do sistema educativo e a participação social nas escolas. O grande objetivo é garantir a melhoria contínua, a qualidade, dos estabelecimentos escolares dando primazia às respostas diretas dos atores educativos.

Segundo alguns dirigentes das escolas, “a avaliação externa pode fortalecer a posição, quer da escola perante a comunidade local, quer as lideranças perante o corpo docente, se encontra entre as principais motivações para a acionar” (Velo, Abrantes, & Craveiro, 2011). É considerado um processo necessário porque permite um olhar global sobre a organização, contudo, alguns diretores admitem que as escolas não estavam preparadas para a intervenção, muitos dos agentes locais acabam por não perceber os propósitos do processo.

A avaliação externa, é considerada como um impacto positivo dentro da organização. Em grande parte dos casos, foi impulsionadora dos sistemas de autoavaliação, entendida como um processo de produção de conhecimento da organização sobre si mesma. As organizações escolares continuam fortemente submissas relativamente às políticas educativas e das opções administrativas da sua gestão. A avaliação poderá dar origem a um determinado modelo de escola, e impulsionar maior eficácia e igualdade entre as escolas no que diz respeito aos critérios de avaliação. Contudo, não nos podemos esquecer da heterogeneidade, tendo em conta a análise de contexto territorial, social e económico das escolas. Verifica-se a necessidade de objetivar alguns indicadores, articulados com uma investigação mais ativa no terreno, podendo ser mais espaçada no tempo e implicar os atores da organização escolar nos processos de avaliação, podem impulsionar a melhoria do processo de avaliação. “A avaliação externa tem como principal função a prestação de contas, no sentido de devolver às escolas um balanço sobre o seu desempenho e a educação e o ensino que proporcionam” (Quintas & Teresa, 2013). Tem como objetivo impulsionar ou ajudar na continuidade da autoavaliação. A autoavaliação é fundamental para qualquer tipo de desenvolvimento da escola. No caso português, avaliação externa, proporcionou às escolas a importância de desenvolverem normas e dispositivos de

autoavaliação, obrigatórios, mas na prática, em muitos casos inexistentes. Esta inexistência deve-se em muitos casos à ausência de formação, que obrigou a que a maioria das escolas tivesse que criar instrumentos para dar resposta ao sistema burocrático vigente pelas normas. Tal como refere Simões, “a auto-avaliação emerge nas políticas educativas no quadro de novos referenciais e de novos instrumentos de governança, associada a conceitos como eficácia, eficiência e qualidade” (Simões, 2007, p. 39). A autoavaliação das escolas públicas emerge a partir da lei publicada a 31 de dezembro de 2002 (Lei n.º 31/2002), o despoletar do programa de avaliação externa de escolas serve como alavanca para o impulsionamento da autoavaliação. Podemos salientar pelo menos três motivos que impulsionam o desenvolvimento da autoavaliação de escolas, um deles é a possibilidade de melhorar o desempenho da organização escolar, reconhecendo quais as áreas mais problemáticas e a procura de soluções apropriadas a esses mesmos problemas detetados. A autoavaliação pode ser um excelente instrumento de marketing, de divulgação do estabelecimento de ensino, dando a conhecer todos os seus resultados à comunidade escolar e auscultando a mesma. Ajuda a gerir a pressão que se possa verificar por parte da avaliação externa de escolas, permite traçar estratégias que melhorem a instituição escolar e possibilita a fundamentação das fragilidades apontadas pela equipa de avaliação externa. Alaiz, Góis e Gonçalves, salientam três perspetivas da autoavaliação: a prestação de contas, permite justificar de um modo transparente a ação da escola, face aos poderes públicos que a sustentam; a produção de conhecimento, está relacionada com o aprofundamento do saber acerca das diferentes dimensões da escola, trata-se de uma avaliação diagnóstica, que possibilita aprofundar o conhecimento acerca da escola ou programas e inovações específicas através da autoavaliação ou de uma avaliação realizada por instituições externas. A perspetiva do desenvolvimento, tem como objetivo a implementação de um processo de melhoria da escola, tendo como finalidade o desenvolvimento organizacional, profissional e a melhoria das aprendizagens dos alunos (Alaiz, Góis, & Gonçalves, 2003).

A autoavaliação pode e ajuda a desenvolver um conhecimento mais profundo e a caracterizar melhor a organização escolar, indicando porventura, fatores que possibilitam orientar a mudança, através de planos de ação específicos para cada estabelecimento de ensino. É sem dúvida um processo muito importante na dinâmica interna da organização escolar. A autoavaliação é realizada no interior da escola e pelos atores sociais que constituem o espaço educativo. A autoavaliação pode abarcar vários propósitos e ter em conta diversos objetos de análise. Poderá focar-se nos resultados dos alunos, mas também situar-se num plano mais amplo, investigar como a escola planifica a sua ação, o desenvolvimento das metas estabelecidas, introdução de critérios de melhoria, e averiguar qual a imagem que os pais e

encarregados de educação possuem acerca do estabelecimento de ensino dos seus educandos. Podemos dizer que a autoavaliação tem uma função plural e permite-nos estar alerta acerca nas necessidades e melhorias necessárias para o aumento da qualidade da organização escolar. No entanto, tal como refere Quintas e Vitorino “ os diferentes formatos de auto-avaliação que os sistemas e as organizações educativas têm adotado colocaram a descoberto lacunas e fragilidades que podem ser impeditivas da implementação e da evolução da auto-avaliação” (Quintas & Teresa, 2013). Podemos apontar como principais lacunas, a falta de dados ou incoerência dos mesmos, por não estarem devidamente assinalados e datados, a existência de zonas de incerteza e instabilidade profissional, face aos docentes, no que diz respeito às competências para poderem realizar um modelo de avaliação coerente na sua escola.

Na maioria dos casos, quando nos referimos à autoavaliação praticada, verificamos que existe referência à necessidade de melhoria constante, no entanto, muitas das vezes, não são referidas medidas a tomar, nem nos deparamos com planos de ação que tenham em consideração a operacionalização dessas mesmas melhorias indispensáveis para o bom funcionamento e desenvolvimento da organização escolar. No que diz respeito aos instrumentos de recolha de dados, por norma são utilizados os questionários, que possibilitam de um modo sistemático a recolha de informação pelos vários grupos intervenientes no espaço educativo.

A avaliação externa e a autoavaliação permitem que o estabelecimento de ensino esteja permanentemente alerta acerca dos constrangimentos que o cercam e dos pontos fortes que o rodeiam e fazem parte da sua estrutura. Ambas as avaliações permitem-nos conhecer o percurso passado (por onde caminhamos), estar a par do presente (onde caminhamos) e delinear perspetivas futuras (para onde pretendemos caminhar).

Com a nossa investigação pretendemos dar resposta a algumas questões que nos parecem pertinentes acerca da avaliação externa de escolas e a autoavaliação. Tentamos sobretudo perceber o que pensam e ambicionam os atores que fazem parte do agrupamento de escolas, face a estes dois tipos de avaliação. Quais são as suas expectativas face ao futuro da avaliação externa de escolas e autoavaliação. Temos como objetivo delinear os futuros possíveis destes dois tipos de avaliação no agrupamento de escolas tendo em consideração os objetivos pretendidos pelos atores escolares que constituem esse mesmo agrupamento que nos propusemos estudar.

## 2. LÓGICAS DE AÇÃO E MECANISMOS DE REGULAÇÃO

A avaliação de escolas quer seja avaliação externa como a autoavaliação pressupõem a relação entre atores, pontos em comum e constrangimentos existentes face às questões da avaliação. A avaliação por si só, para além de ser um tema bastante abordado e debatido na sociedade atual, trata-se de um assunto delicado e que requer grande reflexão por parte da comunidade escolar, assim como, da parte dos atores externos (equipas de avaliação) que se encontram envolvidos em todo este processo. As relações entre os atores, lógicas de ação, são criadas a partir de interesses e objetivos comuns tendo sempre como finalidade a melhoria e o acréscimo da qualidade da organização escolar. As lógicas de ação são sustentadas por objetivos e estratégias, que têm como finalidade alcançar interesses individuais e coletivos. Quando nos referimos a um agrupamento de escolas estamos a falar de uma organização micropolítica onde se verificam diversos conceitos chave, tais como: o conflito, interesse, estratégia, o poder, o compromisso, a negociação, a regra e a lógica de ação. “As lógicas de ação têm como principal função identificar a coerência entre os objetivos, passando estes a critérios que são utilizados para avaliar procedimentos, decisões individuais e práticas organizacionais. De facto, quando nos referimos a um estabelecimento de ensino estamos perante rede de trocas sociais sob a forma de organização micropolítica (um sistema político em miniatura) que contém uma série de conceitos chave, tais como o conflito, interesse, estratégia e lógicas de ação.” (Chainho & Saragoça, 2015). Salientamos algumas lógicas de ação que considerámos estar permanentemente num agrupamento de escolas, tais como: a lógica de ação interna, relacionada com a tentativa da direção controlar o ambiente externo das escolas e lidar com os fenómenos de segregação e desigualdade de oportunidades passando pelas seguintes intervenções: controlo dos professores sobre os órgãos de gestão; relações escola-família; projetos e atividades extracurriculares; organização das turmas. As lógicas de ação externas, têm a ver com as relações que a escola estabelece com o exterior: Escolas, Câmaras Municipais, Organizações Locais e atividades relacionadas com a promoção da escola. As lógicas de ação, muitas vezes são geradoras de coligações entre os atores, isso acontece sobretudo quando estes se movem em torno de um objetivo comum e determinado interesse, dão azo a negociações e à tomada de decisões. A lógica cívica estatal, está ligada ao bem comum geral e nacional de carácter burocrático, a cívica cidadã relacionada com o bem comum, com a solidariedade e a igualdade de oportunidades; a doméstica comunitária relacionada com a autonomia local, proximidade e confiança; económica-mercantil, focada na competição individual e entre escolas; a económica-empresarial está relacionada com a gestão estratégica, a eficiência, a eficácia, a melhoria e a meritocracia. A través dos sistemas de ação concretos é que o

investigador vai conseguir mostrar as estratégias e táticas que os atores podem utilizar para realizar os seus interesses. Tal como salienta, Daniela Silva “as estratégias e as táticas constituem um objecto de estudo aliciante para o investigador” (Silva, 2007, p. 113). Toda a relação entre duas partes pressupõe trocas e adaptação de uma e outra de modo recíproco, o pode estar inseparavelmente ligado à negociação: é uma relação de troca, logo de negociação entre duas pessoas. A ação motivada por indivíduos seduzidos é um conjunto de consequências imprevisíveis, inesperadas e “disfuncionais” (Crozier & Freidberg, 1981). Enfim não se deve por de parte a análise de todas as formas de denominação e controlo social que perfeitamente interiorizadas pelos diferentes atores dão lugar ao nascimento de fenómenos bem conhecidos sobre os termos “ajustamento diferenciado” ou “afastamento por antecipação” necessita apenas de um compromisso consciente de recursos da parte de qualquer um dos atores.

A análise estratégica permite conhecer os processos dinâmicos da organização, salientando as dimensões mais disfarçadas e muitas vezes dissimuladas da ação dos atores organizacionais. Sobretudo quando estamos perante uma perspetiva micropolítica, este tipo de ações anteriormente referidas, desencadeiam um processo de forças e mobilização diferente ao nível de recursos utilizados e que os atores averiguam para dar seguimento aos seus interesses e objetivos. São efetuados jogos de influência entre os atores em simultâneo com o jogo de autoridade formal da organização. O comportamento dos atores na organização escolar está associado à criação de normas e regras no sistema educativo, tendo como principal finalidade a melhoria contínua da instituição escolar. Para o autor João Barroso, o termo regulação é passível de diferentes significados, tendo em conta o quadro teórico em que se insere, no contexto as políticas públicas de educação. Ajuda a descrever dois fenómenos diferentes, mas que se encontram interligados: a maneira como são produzidas e aplicadas as regras que o orientam, os modos de ação dos atores e a maneira como esses atores se apropriam delas e as transformam (Barroso, 2006). A regulação é um instrumento fundamental para analisar os processos de construção e reconstrução social da escola. A escola assegura várias funções sociais entre as quais podemos destacar a socialização, integração, mobilidade social, desenvolvimento económico e capacitação, que fazem parte da sua estrutura e organização, para além disso dispõe de vários mecanismos de controlo, coordenação e legitimidade. Destacamos alguns dos modos de regulação patentes na organização escolar, que nos permitem ter uma noção mais aprofundada acerca dos paradigmas de regulação existentes na organização escolar: através da «regulação normativa e de controlo» são aplicadas regras que orientam as ações dos atores; a regulação «situacional e autónoma» está relacionada com a produção de regras do jogo que orientam e reajustam as diversas estratégias e ações dos atores; ambas as regulações atrás

mencionadas são geradoras da regulação «burocrático-profissional»; a «microrregulação local» permite um jogo complexo de estratégias, negociações e ações dos atores (re)ajustadas localmente, a «regulação conjunta» está relacionada com as regras existentes entre os atores; por vezes os atores reagem tendo uma visão resignada e constrangedora acerca das situações, em que acham que a mudança não leva a alterações (regulação de conformidade); quando se trata de uma «regulação de emancipação», o ator acredita na melhoria contínua, tem uma atitude voluntarista perante as situações que ocorrem. Pretendemos perceber o modo de regulação interna da escola, tendo em conta os seus atores, face à avaliação de escolas (externa e autoavaliação). Perceber como é que os atores escolares encaram a avaliação, se a consideram um sistema que leva à regulação e se a avaliação é efetivamente importante para os atores escolares, no sentido de produzir melhorias que poderão ajudar no desenvolvimento e elevação da qualidade no agrupamento de escolas. No entanto, devemos salientar que, o comportamento dos atores não deverá, por isso, ser compreendido tendo apenas em conta as regras existentes, e sim considerando as suas tentativas de modificar, mudar, transformar essas regras do jogo a seu favor (Friedberg, 1995), ainda que tendo em conta os aspetos económicos, de modo a potenciar recursos, e, sobretudo, os aspetos humanos de justiça e equidade.

Quando nos referimos às lógicas de ação temos que falar simultaneamente em mecanismos de regulação que orientam e ajudam a direcionar as lógicas de ação dos atores escolares. As lógicas de ação existentes em cada um dos estabelecimentos, têm como objetivo dar resposta a interesses específicos de maneira a estabelecer o equilíbrio das situações internas e particulares com o intuito de melhorar a posição hierárquica local do estabelecimento. Daí que se possa referir que as lógicas de ação são perfeitamente pertinentes e ajustadas aos problemas existentes nos estabelecimentos do ensino e contribuem para produzir efeitos coletivos.

### **3. METODOLOGIA A UTILIZAR NA INVESTIGAÇÃO**

A sugestão metodológica que aqui apresentamos tem como objetivo dar resposta aos dois objetivos gerais do trabalho de investigação em curso: Compreender como é que as lógicas de ação são produtoras ou produto de mecanismos de regulação no âmbito da avaliação externa e autoavaliação de escolas e antecipar “os futuros possíveis” nos processos de avaliação externa e interna no agrupamento de escolas em estudo. Esta investigação será desenvolvida a partir da sociologia da ação, que irá permitir ter um conhecimento mais profundo acerca dos acontecimentos sociais em toda a sua complexidade e totalidade, considerando os pontos de

vista dos seus intervenientes. A investigação-ação teve início com Kurt Lewin (1890-1947), psicossociólogo americano, que inventou o conceito de investigação-ação e problemas das minorias. Lewin concebeu esta estratégia e subdividiu-a em três fases: uma fase de planeamento (reconhecimento ou pesquisa de factos), uma fase de ação, e uma fase de pesquisa de factos sobre os resultados da ação. A partir dos factos, há possibilidade de conceptualizar um planeamento, seguido das fases de ação e de uma fase pesquisa acerca dos resultados da ação (Afonso, 2005). Permite-nos uma maior proximidade no terreno, criando novas articulações entre a teoria e a ação. “As metodologias de investigação-ação permitem, em simultâneo, a produção de conhecimentos sobre a realidade, a inovação do sentido da singularidade de cada caso” (Guerra, 2002, p. 52). Trata-se de um processo em que os investigadores analisam sistematicamente um dado, conhecimento, e assiste-se a um confronto entre as diversas lógicas de ação presentes e centram-se, por norma, na melhoria da eficácia do grupo e da organização escolar. Os atores não são objetos passivos de investigação, mas sim participantes, o investigador é um apoiante dos sujeitos implicados na ação. A realidade presente é observada e interpretada tendo em consideração o passado, com o objetivo de conceber um futuro desejável. A investigação-ação não é desinteressada, implica uma aproximação do investigador face aos diversos grupos envolvidos, encontra-se construída num campo de relações de poder e é fundamental a clarificação dos seus pressupostos e intenções. As técnicas de recolha e tratamento de dados não devem perturbar o funcionamento da organização. A investigação-ação pressupõe um esforço contínuo de modo a ligar, relacionar e confrontar a ação e reflexão.

A metodologia a utilizar é de cariz qualitativo sob uma perspetiva sociológica interpretativista. “Os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto. Entendem que as ações podem ser melhor compreendidas quando são observadas no seu ambiente habitual de ocorrência. Os locais têm de ser entendidos no contexto da história das instituições a que pertencem” (Bogdan & Biklen, 1999, p. 48). Através da interação com a comunidade é possível alargar o entendimento acerca do fenómeno a estudar, quer em termos contextuais como culturais. O investigador integra-se no contexto de estudo, interessa-se mais pelo processo do que propriamente pelo resultado final. A investigação é complementada através da recolha de fontes, documentos produzidos pela escola (projeto e relatórios de autoavaliação e avaliação externa, entre outros que se considerem relevantes).

A observação é uma prática de recolha de dados especificamente útil e credível, visto que não se encontra limitada às opiniões e pontos de vista dos atores. É uma técnica que utilizamos e que nos ajuda a interpretar a realidade e a proceder à verificação científica do seu

ajustamento pelo confronto com a realidade. O investigador coloca-se perante um quadro de referência que lhe é desconhecido, de modo a tentar perceber essa realidade particular.

Iremos aplicar entrevistas, é uma da técnica de recolha de dados muito utilizada na investigação naturalista, e comporta um diálogo entre o entrevistador e o entrevistado. O tipo de entrevista a utilizar será de âmbito semiestruturado, composta por um guião de entrevista que irá auxiliar o entrevistador a orientar a entrevista, onde se encontram as questões de pesquisa e eixos de análise do projeto de investigação. A entrevista encontra-se organizada por objetivos gerais, específicos, perguntas a realizar e algumas perguntas subsidiárias que nos irão ajudar a explorar as respostas do entrevistado (Afonso, 2005). As entrevistas individuais serão efetuadas a vários atores: diretor do agrupamento; presidente do Conselho Geral; docentes sem cargos atribuídos. dois assistentes técnicos; dois assistentes operacionais; comunidade local; um representante da autarquia; um representante das entidades mais significativas do concelho. Nalguns casos iremos realizar entrevistas a grupos focais: equipa de autoavaliação, representantes dos pais/encarregados de educação; alunos/delegados de turma (representantes dos alunos); diretores de turma; coordenadores de departamento; representantes externos (representantes das entidades mais significativas do concelho), responsáveis de outras estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica. A utilização desta técnica de recolha de dados (*focus group*) permite-nos compreender as lógicas de ação dos atores escolares, as múltiplas dimensões e visões dos diferentes indivíduos sobre a temática que pretendemos estudar. Para além de termos como finalidade recolher informação acerca dos objetivos dos atores face à avaliação de escolas (avaliação externa e autoavaliação), também se torna pertinente captar as atitudes e respostas dos participantes do grupo, sentimentos, opiniões e reações que irão dar origem a um novo conhecimento (Galego & Gomes, 2005). O resultado conseguido através da entrevista não deve ser um simples conjunto de informações, é muito mais do que isso, é a matéria-prima que nos irá proporcionar o verdadeiro conhecimento científico. O grande objetivo das entrevistas efetuadas a grupos focais é sobretudo recolher informação sobre experiências e vivências partilhadas em contextos sociais específicos (Afonso, 2005).

A partir das entrevistas iremos proceder à análise de conteúdo, através da qual executamos a decifração estrutural da entrevista. A análise tem de ser organizada, é efetuada no primeiro momento uma pré-análise através da qual nós delineamos e sistematizamos um conjunto de ideias iniciais, categorias, de modo a produzir um esquema preciso que se irá desenvolver sucessivamente. Se a pré-análise for devidamente concluída, a fase da análise acaba por ser a aplicação sistemática das decisões tomadas. Os resultados em bruto serão

devidamente tratados e validados (Bardin, 2014). São efetuadas as interpretações e elaboradas as sínteses e seleção dos resultados. Estes resultados de análise poderão ser utilizados com finalidade teórica ou pragmática.

Iremos utilizar o método MACTOR (Método ACTores, Objetivos, Relações de Força), através do software proposto por Godet (1993). Direcionado para a análise dos jogos de atores, este método muito utilizado em estudos prospetivos, sobretudo no que diz respeito ao entendimento das dinâmicas sociais dos principais atores de um determinado sistema social, dá-nos a possibilidade de avaliar as relações de força entre os atores e examinar as suas convergências e divergências face a um determinado número de desafios e objetivos relacionados.

Iremos operacionalizar este método em sete etapas. A primeira fase compreende a elaboração de um quadro de estratégias de atores onde cada ator será descrito como um bilhete de identidade (as suas finalidades, objetivos, constrangimentos e meios de ação internos e as suas atitudes). A segunda fase está relacionada com a identificação dos desafios estratégicos e objetivos associados, permitindo-nos indicar um determinado número de incentivos hábeis sobre os quais os atores têm objetivos convergentes ou divergentes. A terceira consiste na construção de uma matriz de “atores x objetivos” indicando a atitude de cada ator face a cada objetivo passado, com a ajuda de uma escala constituída por valores que oscilam de valores negativos, neutro e valores positivos. Através da entrevista semiestruturada conseguimos recolher os objetivos de cada ator face à avaliação de escolas, e a partir da identificação desses objetivos procedemos à construção de um questionário específico que nos vai permitir quantificar a importância de cada um dos objetivos para cada um dos atores. A quarta fase assenta na hierarquização dos objetivos para cada ator, avaliando-se a intensidade do posicionamento de cada ator utilizando uma escala específica. Na fase seguinte, a quinta, procede-se à construção de uma matriz de influências diretas entre os atores a partir do quadro estratégico dos atores considerando os meios de ação de cada ator (Chainho & Saragoça, 2015). As relações de força são medidas através do software MACTOR, a partir das influências diretas e indiretas de cada ator. A sexta fase consiste na integração das relações de força na análise das convergências e divergências entre atores. A última fase, sétima, permite a formulação de questões-chave da análise prospetiva, interrogando-nos sobre as possibilidades de evolução das relações, a emergência e o desaparecimento de atores, alterações de papéis, funções.

Wendell Bell, salienta nove princípios que deveremos ter em conta nesta tipologia de estudo: 1. O tempo é linear, contínuo e irreversível; 2. Nem tudo o que vai existir já existiu ou existe; 3. O pensamento sobre o futuro encontra-se inerente à ação humana; 4. O conhecimento mais útil é sobretudo o futuro quer quando nos referimos ao caminho no mundo individual como ao coletivo; 5. Não existem factos sobre o futuro, o mesmo, não pode ser observado; 6. O futuro encontra-se em aberto; 7. Em maior ou menor intensidade, o futuro pode ser persuadido pela ação individual e coletiva; 8. É importante possuir uma visão holística uma abordagem transdisciplinar, quer na organização do conhecimento, como na tomada de decisão na ação social; 9. Determinados futuros são melhores do que outros (Bell, 1997). Estas premissas são a base para os estudos relacionados com o futuro (investigação prospetiva). Saragoça, refere que a sociologia sistematicamente tenta encontrar e decifrar a mudança social e com ela reduzir a incerteza do futuro, daí que o sociólogo se deva debruçar por olhar para o futuro prospetivamente (Saragoça, 2012). Este trabalho pretende debruçar-se sobre avaliação de escolas (autoavaliação e avaliação externa) de modo prospetivo, visionar cenários que permitam ao agrupamento de escolas seguir o caminho orientado de acordo com as suas ambições e objetivos.

Ao longo de todo o processo será praticada uma atenção epistemológica organizada, na medida em que, a utilização deste método requer cuidados na seleção e qualidade dos dados de entrada, assim como a capacidade de selecionar os dados mais pertinentes.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A avaliação de escolas deve ser considerada como um processo de regulação que se exerce sobre formas distintas, das quais salientamos a avaliação externa e a autoavaliação. Os mecanismos de regulação e autorregulação devem ser interpretados à luz do sistema organizacional onde nos encontramos a desenvolver o nosso estudo, neste caso específico, no agrupamento de escolas a estudar. Dominar a conhecer as microrregulações internas escolares pressupõe um conhecimento aprofundado acerca das práticas de ação realizadas pelos atores, quer em termos coletivos, como relativamente a ações mais ocultas e que nos permitam adquirir uma visão mais alargada e ampla dos seus interesses ocultos e ideologias. A metodologia a utilizar vai-nos permitir captar o modo de ação dos atores e o seu “jogo estratégico” de maneira a adquirir conhecimentos que constituem a base para procedimentos subseqüentes orientados para a antecipação de futuros possíveis da avaliação externa e interna num agrupamento de escolas.

## Referências Bibliográficas:

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em educação: um guia prático e crítico*. Porto : Asa.
- Alaiz, V., Góis, E., & Gonçalves, C. (2003). *Auto-avaliação de escolas: pensar e praticar*. Porto: Edições ASA.
- Bardin, L. (2014). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação*. Lisboa: Educa.
- Bell, W. (1997). *Foundations of Futures Studies: Human Science for a New Era. Purposes*. New Brunswick: Transaction Publications.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1999). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto : Porto editora.
- Chainho, C., & Saragoça, J. (2015). Avaliação de Escolas e Lógicas dos Atores: proposta de uma metodologia de análise sociológica. *Avaliação Externa das Escolas do Ensino Não Superior - coordenadas e processos de um projeto*. Braga: CIIE.
- Crozier, M., & Freidberg, E. (1981). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil .
- Dias, C. M. (2009). Olhar com olhos de ver . *Revista Portuguesa de pedagogia* , pp. 173-188.
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Galego, C., & Gomes, A. A. (2005). Emancipação, ruptura e inovação: o "focus group" como instrumento de investigação. *Revista Lusófona de Educação*, pp. 173-184.
- Godet, M. (1993). *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Guerra, I. C. (2002). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção: o planeamento em ciências sociais*. Cascais : Principia.
- Quintas, H., & Teresa, V. (2013). Avaliação externa e auto-avaliação das escolas. In L. Veloso, *Escolas e avaliação externa: um enfoque nas estruturas organizacionais* (pp. 7-25). Lisboa: Mundos Sociais.
- Saragoça, J. M. (2012). *Diagnóstico e prospectiva social: apontamentos*. Évora: Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais.
- Silva, D. V. (Janeio/Março de 2007). Escola e lógicas de acção organizacional: contributos teóricos para uma análise sociológica da organização educativa. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, pp. 103-126.
- Simões, G. M. (Outubro/Dezembro de 2007). A auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Revista de Ciências da Educação - Sísifo*, pp. 39-48.

Veloso, L., Abrantes, P., & Craveiro, D. (2011). A avaliação externa de escolas como processo social. *Educação, Sociedade & Culturas*, pp. 69-88.

## Quotidiano do trabalho dos inspetores da ASAE: tendências e perspectivas.

Paulo Alexandre Gonçalves Morais  
Universidade de Évora  
[paulomorai@gmail.com](mailto:paulomorai@gmail.com)

Carlos Alberto da Silva  
Universidade de Évora/ECS  
CICS.NOVA.UÉvora  
[casilva@uevora.pt](mailto:casilva@uevora.pt)

### RESUMO

O presente trabalho, ainda em curso, fundado numa perspetiva microsociológica, procura contribuir para uma melhor compreensão das lógicas de ação, os interesses profissionais e as experiências socioprofissionais dos inspetores da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). Recorrendo a uma metodologia essencialmente qualitativa, foram realizadas 18 entrevistas, ditas como narrativas das vivências e experiências dos inspetores da ASAE. Procurámos desocultar as perspetivas e as principais tendências de desenvolvimento deste grupo profissional e os dilemas do seu contexto específico de trabalho como órgão de polícia criminal. Apresentamos alguns dados preliminares do estudo realizado que permitem demonstrar como as lógicas organizacionais e hierárquicas podem pressionar e redefinir os seus papéis, atividades e tarefas, influenciando as relações ator-organização, a identidade e o microcosmo do quotidiano de trabalho.

**Palavras-Chave:** ASAE, profissão, identidade, quotidiano.

## Introdução

Os tópicos sobre os grupos profissionais têm sido abordados em diversos estudos na área das ciências sociais, em geral, e em sociologia, em particular. São exemplo disso, Freidson (1973) e Carapinheiro (1993) analisaram a profissão médica; Dubar (1997) analisou os assalariados qualificados; Huberman (2000) estudou a corrente do desenvolvimento ao longo da carreira e ou ciclo de vida profissional; Rebola(2011) estudou as dinâmicas identitárias dos gestores hoteleiros; Ferreira (2008) analisou o “ciclo de vida, desenvolvimento profissional e gestão escolar”; Poiares (2004) estudou a profissão Polícia; Almeida (2012) estudou as variações sobre o trabalho moderno; Estrela (1997) sobre o professor; Caria (1997; 2000) sobre as culturas profissionais dos professores; Marques (2006) estudou os percursos e estratégias de inscrição identitárias de jovens diplomados; Alves (2007) estudou as formas identitárias e percursos dos licenciados; Lopes (2001) e Silva (2004b) sobre a enfermagem; entre muitos outros, mas pelo que nos é permitido saber, não são conhecidos estudos sociológicos sobre a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), enquanto órgão de polícia criminal, nem sobre a praxis e a experiência socioprofissional dos seus inspetores.

A ASAE, criada em 2006, herdou a experiência de mais de seis décadas dos organismos que lhe deram origem. Por outras palavras, a ASAE resultou da fusão das atividades da ex-Direção-Geral do Controlo e Fiscalização da Qualidade Alimentar, da Agência Portuguesa de Segurança Alimentar, I.P. e da Inspeção-Geral das Atividades Económicas, incorporando ainda as das Direções Regionais de Agricultura, da Direção-Geral de Veterinária, do Instituto do Vinho e da Vinha, da Direção-Geral de Proteção de Culturas e da Direção-Geral das Pescas.

De acordo com a sua Lei Orgânica (Decreto-Lei nº 194/2012, de 23 de agosto), a ASAE é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, tendo por conseguinte a missão da fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional (ponto 1 do art 2). De acordo com o art. 15º a ASAE detém poderes de autoridade e é um órgão de polícia criminal, a par das demais forças de segurança interna do país.

Sendo a ASAE um organismo recente, o seu reconhecimento como órgão de polícia criminal pelo Tribunal Constitucional apenas ocorreu em 2010. Nos documentos oficiais, a ASAE afirma-se como representante desse longo passado e larga experiência acumulada na defesa do

consumidor e da livre concorrência entre os operadores económicos, sendo hoje uma organização conhecida e reconhecida por todos.

Na agenda da sociologia portuguesa encontramos alguns estudos sobre as lógicas organizacionais da polícia criminal e a profissão polícia. Na revisão bibliográfica realizada, a ASAE surge apenas como uma figura colateral dos estudos, em particular, as das ciências policiais, política, estratégia e segurança. Destaca-se nos trabalhos oriundos das ciências jurídicas, uma dissertação de mestrado de Santa Marinha (2014) subordinada ao questionamento normativo e jurídico dos poderes, da capacidade inspetiva e do âmbito das buscas realizadas pelos inspetores da ASAE.

Dos estudos conhecidos sobre os órgãos de polícia criminal, ressaltam os que abordam a estrutura e a função de policiamento, tais como a Polícia de Segurança Pública (Clemente, 2000; Poiares, 2004, 2013) e a Guarda Nacional Republicana (Alves, 2008). Alguns estudos das ciências sociais têm questionado as limitações de progressão na carreira policial e as problemáticas de conciliação da vida profissional e familiar (Borges, 2008) e o impacto do modelo integrado de policiamento de proximidade na segurança urbana (Rocha, 2012). No que concerne às práticas quotidianas da polícia (PSP), encontramos apenas o estudo de Susana Durão (2006), com um enfoque etnográfico centrado nos processos de construção das práticas de patrulhamento e proximidade na região de Lisboa. Segundo a autora, “o trabalho dos agentes e das esquadras passa sobretudo pela ‘manutenção de ordens’ (...). Práticas de trabalho e práticas discursivas da acção vão definindo e classificando os sentidos da operacionalidade, da cultura e mandato policiais, mas também da diferenciação social e uso de poderes perante situações, públicos e figuras do quotidiano. Numa ‘esquadra de passagem’, nos primeiros anos de experiência, os jovens agentes são socializados para aí se tornarem polícias e conquistarem a difícil, mas essencial autonomia da autoridade profissional” (2006: resumo).

Se a polícia, em geral, é uma instituição fundamental das sociedades contemporâneas para o controle da criminalidade e a diminuição do pânico social (Thoenig, 1994; Monet, 2001; Bittner, 2003; Bayley, 2006), mas quando se fala de ASAE e dos seus inspetores, o que se encontra retratado em larga escala no senso comum e nos *media*, é a ideia de uma organização estatal cujos inspetores parecem representar um grupo profissional legitimado para o uso da força na fiscalização da segurança alimentar e o combate ao crime económico organizado, configurando assim, salvo melhor opinião, em primeira e última instância, como uma espécie de braço instrumental do Estado, com poder de influência e controlo administrativo na atividade diária dos cidadãos e da sociedade, através de instrumentos vigilância e regulamentação legal para a manutenção e salvaguarda da ordem e segurança pública.

Se é possível equacionar tendências de estudos dos órgãos policiais e seus agentes, como a PSP, de que grupo profissional estamos a falar dos inspetores da ASAE? Embora sendo uma organização recente, mas resultante da fusão de várias organizações, o que é que os inspetores da ASAE pensam sobre a sua atividade profissional? Como é que eles perspetivam a sua profissão? Como caracterizam a sua experiência socioprofissional e as tendências do seu desenvolvimento como órgão de polícia criminal na fiscalização da segurança alimentar e no combate ao crime económico?

### **Repensar as Identidades e as Experiências Sócio-Profissionais**

Refletir e analisar o microcosmo do quotidiano dos contextos de trabalho dos grupos profissionais intersecta a discussão não só do seu *habitus*, dito à moda de Bourdieu (1989; 1997), mas também da sua cultura e identidade profissional na encruzilhada da complexidade dum campo social e da heterogeneidade simbólica que medeiam as experiências e vivências das relações profissionais e dos seus ciclos de vida na organização.

1.- Relativamente aos ciclos de vida profissional, tomamos por empréstimo as ideias subjacentes ao modelo elaborado por Huberman (1989, 2000). Embora este modelo tenha sido desenhado especificamente para compreender a profissão de professor, aceitamos o desafio de verificar se o mesmo pode ser extrapolado para a compreensão das dinâmicas de outros grupos profissionais.

Huberman (1989, 2000) considera que o desenvolvimento de uma carreira é um processo e não uma série de acontecimentos, sendo para muitos um processo linear, mas para outros existem patamares, regressões, momentos de arranque e discontinuidades. O estudo das carreiras profissionais comporta uma abordagem quer psicológica quer sociológica, consistindo no estudo de uma pessoa numa organização que procura compreender como as características sociopsicológicas dum ator social influenciam a organização e são influenciadas por ela. De forma muito sucinta Huberman (1989, 2000) identifica sete fases da carreira profissional, sendo a primeira a que designa de “entrada na carreira”, situada nos dois ou três primeiros anos de profissão. Trata-se de um estágio de “sobrevivência” que consiste no que chama de “choque do real”, que é a confrontação inicial com a complexidade da situação profissional. O autor apresenta-nos ainda num segundo estágio, que é o de “descoberta”, que traduz o entusiasmo inicial, por se sentir como membro integrante do grupo de pertença profissional. A segunda fase é a designada de “fase de estabilização”, situada entre o quarto e

o sexto ano de profissionalização; para o autor consiste na escolha de uma identidade profissional, com uma crescente afirmação do “eu”. A terceira fase denomina-se de “fase de diversificação”, situa-se entre o sétimo a vigésimo quinto ano de carreira. Os atores sociais, uma vez estabilizados na estrutura de carreira e na organização, estão mais disponíveis para refletirem e agirem sobre o que consideram os constrangimentos do sistema, estão mais motivados e dinâmicos e até mais empenhados em participarem nas possíveis reformas do sistema, procurando esses desafios como meio de escaparem à rotina. A quarta fase “pôr-se em questão”, é uma fase com origem na fase de diversificação, na qual não é imperativo que todos os indivíduos passem por ela. Pode ir da ligeira sensação de rotina até a uma crise existencial efetiva face à prossecução da carreira. Situa-se a “meio da carreira” entre o 15º e 25º anos e consiste no balanço da vida profissional, sendo fortemente influenciada pelas características da instituição, pelo contexto político ou económico e pelos acontecimentos da vida familiar. Uma quinta fase é designada por “serenidade e distanciamento afetivo”; situa-se entre o 25º e o 35º ano de carreira profissional, nem todos lá chegam; a serenidade geralmente é alcançada depois da fase do questionamento, o indivíduo considera que os outros têm de aceitar tal qual ele é e não como os outros querem que ele seja. Os níveis de ambição descem, fazendo baixar os níveis de investimento na profissão enquanto a sensação de confiança e de serenidade aumentam, existe como que uma reconciliação entre o “eu” ideal e o “eu” real. A sexta fase é a do “conservadorismo e lamentações”; situa-se no mesmo lapso de tempo que a fase anterior, podendo ter a sua origem na fase de questionamento ou na fase de serenidade, distanciamento afetivo. Os indivíduos tronam-se “rezingões”, queixando-se sobretudo do sistema e do desinteresse das atitudes. Por último Huberman (1989, 2000) identifica ainda uma sétima fase com o “desinvestimento”; situa-se na fase final da carreira antes da reforma, as pessoas vão-se libertando sem se lamentarem do investimento que fizeram no seu trabalho, com o sentido de se focalizarem neles próprios, de terem a possibilidade de se dedicarem aquilo que pensam que teriam gostado de fazer e não o fizeram por motivos profissionais.

O modelo apresentado por Huberman (1989, 2000) remete-nos não só à perceção de clivagens estruturais no ciclo de vida profissional, mas sobretudo à consideração de que o campo das representações profissionais construído pelos diferentes grupos profissionais pode ser operacionalizável em função da explicitação e da racionalização das suas representações e experiências sócio-organizacionais. Neste sentido, podemos ainda considerar que o quotidiano do campo socioprofissional reflete um sistema de interpretações que orienta e organiza as relações entre os diferentes grupos profissionais. Por outras palavras, entendemos aqui que é pela caracterização dos objetos presentes no campo socioprofissional, interrogando

concretamente as práticas, as atitudes, os comportamentos, as representações que modelam as estruturas de sentido e os esquemas de percepção dos atores, que é possível alcançar uma adequada interpretação da natureza das experiências, vivências e relações socioprofissionais e, em última instância, o quadro identitário dos profissionais.

2.- Falar de identidade não se resume à abordagem de um fenómeno psicológico ou sociológico de um ator e da posse de uma categoria e ou nomenclatura socioprofissional. Entender a identidade profissional, enquanto fenómeno sociológico, passa por uma abordagem da relação indivíduo-organização, no âmbito da qual as interações sócio-organizacionais vão estruturando o quotidiano dos atores (Silva, 2004a).

Refletir as identidades profissionais no microcosmo do quotidiano do campo do trabalho remete-nos à consideração das diferenciações que se operam no seio das profissões e os processos complexos da visibilidade social das organizações, onde a vida quotidiana das profissões se constrói e reconstrói (Berger e Luckmann, 1993; Goffman, 1993).

Dubar (1992, 1997) sugere, como ideia dominante para a análise da problemática das identidades profissionais, a conceptualização de que as transformações se inscrevem num puzzle de movimentos coletivos, em resposta a uma lógica espaço-temporal individual distinta. Para este autor, o debate em torno da construção identitária não constitui uma mera discussão da presença de uma diferenciação de recursos nos mecanismos de socialização, na medida em que tal debate não se dissocia da discussão dos processos que entrosam os indivíduos e as instituições, nem da abordagem da veiculação de um processo simbólico-ideológico na construção social das categorias identitárias (Silva, 2004a).

Na linha do pensamento de Dubar (1997), a construção da identidade, segundo a teoria da prática social de Pierre Bourdieu, ancora num eixo temporal, e que detém como pano de fundo, dois conceitos: campo social e *habitus*. O conceito de campo é perspectivado por Bourdieu (1989, 1997) como um conjunto de relações objetivas entre as posições fundadas em certas formas de capital. Para o autor, a pertença a um campo está intimamente vinculado à posse de dispositivos apropriados, que se designa de *habitus*. Na tese bourdiana, o conceito de *habitus* que pode ser traduzido como uma força geradora das condutas individuais e grupais, derivado de um sistema de disposições duráveis que integram as experiências do passado, mas que funciona em cada momento, como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações. Assim sendo, *habitus* e campo social são, na óptica de Bourdieu, noções fundamentais para a análise da dinâmica social (cf. Silva, 2004a).

Na perspectiva analítica de Dubar (1997), para além da tese bourdiana, equaciona-se uma outra corrente teórica que privilegia o eixo espacial da construção social que reenvia para a tradição weberiana, na medida em que o autor considera as identidades profissionais dos atores como efeitos emergentes dos sistemas de ação e como produtos de trajetórias biográficas relacionadas com as atividades coletivas, em contexto organizacional. Na verdade, para o autor trata-se de uma aproximação sincrónica às identidades do trabalho de Sainsaulieu, na medida em que esta abordagem sincrónica define os modelos identitários de trabalho em função de um conjunto de critérios singulares a cada indivíduo e grupo. Perspetiva-se, assim, uma construção biográfica da identidade profissional em função da análise das relações de poder, das normas e dos valores partilhados pelos atores em contexto de trabalho, designadamente nas relações hierárquicas a nível intra e inter-pares ou grupos (Silva, 2004a).

Para Dubar (1992, 1997), a perspectiva de Sainsaulieu coloca a identidade profissional como uma variável mediadora na dimensão cultural das organizações, na medida em que a socialização primária dos indivíduos não constitui a fonte das identidades dos atores, mas sim a socialização secundária, sendo esta derivada das situações e das posições estratégicas dos mesmos atores no campo do trabalho, movidos essencialmente pelo impacto das estruturas organizacionais na estruturação do processo de reconhecimento pelos outros, em função dos seus recursos e das relações de poder inscritas num jogo de forças sociais. Porém, para Dubar as tradições teóricas reenviam a questão da identidade para a construção de categorias socialmente visíveis, a partir das quais os indivíduos se definem a si mesmos ou a partir das quais as definições dos outros se equacionam no seu quadro legítimo de referência identitária. Neste sentido, estas duas tradições teóricas colocam em evidência, por um lado, a noção das categorias ditas pertinentes e possíveis que se reportam a uma dada posição social ou categoria socioprofissional e, por outro lado, faz emergir a visibilidade de uma trajetória biográfica construída em função da origem social, do capital escolar acumulado e a sua recomposição na esfera do trabalho ou do itinerário profissional (Silva, 2004a).

Em síntese, a leitura das identidades profissionais deve estar articulada, não só com a análise das dimensões simbólicas que interferem com a socialização, mas, também, com um ângulo de abordagem estratégica e experiencial, subjacente às relações intra e inter-profissionais. Trata-se de uma perspectiva analítica que valoriza a noção de que a identidade emerge de uma dialética entre o espaço e o tempo, e que intercepta os efeitos paradoxais das influências geracionais, cruzando a rutura com a continuidade (Dubar, 1997, 1998; Silva, 2004a).

**3.-** Face ao exposto e parafraseando o modelo de recomposição do real assente na **experiência social** de Dubet (1994), é inteligível que a diversidade das lógicas de ação e as

exigências de individualização existentes nas condutas sociais, em particular nos contextos socioprofissionais, podem ser interpretadas como formas da experiência social moderna. Para o autor, a experiência social conceptualiza-se em três traços essenciais existentes nas condutas sociais. O primeiro consiste na heterogeneidade dos princípios culturais e sociais que organizam as condutas; o segundo é a distância subjetiva que os indivíduos mantêm com o sistema e o terceiro consiste no fato de que a construção da experiência coletiva recoloca o conceito de alienação no centro da análise sociológica. Dubet (1994) ao definir a experiência como objeto sociológico, recoloca a ideia de que as lógicas da ação são o conjunto social resultante da justaposição de três grandes tipos de sistemas (comunidade, mercado e sistema cultural), fundados numa lógica própria. Assim sendo, a experiência social resulta da articulação “aleatória” das lógicas da integração (o ator é definido pelos seus vínculos na comunidade), da estratégia (o ator é definido por os seus interesses num mercado) e pela subjetividade (o ator é um sujeito crítico perante os fatores de produção, dominação e alienação) (Dubet, 1994).

Para Dubet (1994), as experiências sociais são combinações subjetivas de elementos objetivos combinadas entre os vários tipos de ação. Reconhecemos, assim, que o ator constrói a relação social através da experiência que lhe pertence e das lógicas de ação que não lhe pertencem, pois elas são dadas pelas diversas dimensões do sistema.

4.- Tendo em consideração as diferentes perspetivas convocadas, somos levados a considerar que, nas relações profissionais no microcosmo do quotidiano de trabalho se equacionam processos de integração, estratégia e subjetivação, bem como lógicas de visibilidade social da identidade, cuja manifestação é vinculada aos meios que um ator individual ou coletivo pode dispor a cada momento numa luta estratégica. Assim sendo, o posicionamento relacional dos atores e o processo de reconhecimento da própria identidade profissional no espaço sócio-organizacional podem ser perspetivados num sentido dual de transação, sendo uma de natureza subjetiva porque projeta as ações de cada profissional em continuidade ou em rutura com um passado reconstituído, e a outra marcadamente objetiva, em virtude de permitir reconhecer a outros profissionais, a legitimidade das suas pretensões na instituição (Dubar, 1992, 1997; Silva, 2004a).

Face ao exposto, podemos igualmente fazer relevar que a identidade profissional resulta igualmente de uma dada construção social (Berger e Luckman, 1993; Goffman, 1993), assente numa experiência relacional e social do poder, integração estratégica de subjetivação, e que se dinamiza num espaço privilegiado de relações derivadas de propriedades de interconhecimento, que se vão atualizando, ora em continuidade, ora em rutura com o passado construído, no seio dos atores. Daí que é de reconhecer a identidade profissional como “um

produto às vezes estável e provisório, individual e colectivo, subjetivo e objectivo, biográfico e estrutural, dos diferentes processos de socialização que conjuntamente, constroem os indivíduos e definem as instituições” (Dubar, 1997: 111).

Ao equacionar aqui o carácter construído da identidade profissional e das experiências e vivências socioprofissionais, coloca-se igualmente em evidência o protagonismo dos atores num contexto organizado do quotidiano de trabalho, fato que reenvia a discussão da problemática da identidade profissional para a dimensão estratégica culturalista do ator social, na medida em que os grupos profissionais podem ser perspectivados e circunscritos sob dois pólos analíticos. Por um lado, os grupos profissionais podem ser percebidos como um complexo disciplinar que comporta uma constelação de atividades adstritas a um saber especializado e legitimado pela certificação da competência técnica (Freidson, 1973, 1994; Silva, 2004a, 2004b). Por outro lado, os grupos profissionais podem ser perspectivados como vetores que dinamizam e engendram através das lógicas de ação na experiência vivenciada, constantes estratégias de reconhecimento social das suas competências, objetivadas à criação, ao controlo e à manutenção dos monopólios dos saberes na organização do quotidiano de trabalho.

### **Opções Metodológicas**

Tendo em vista a caracterização e compreensão das trajetórias de vida profissional e o quotidiano do trabalho dos inspetores da ASAE, privilegamos uma estratégia de estudo fundada no paradigma qualitativo, seleccionando a abordagem narrativa e biográfica das vidas profissionais. Inserida numa perspectiva holística e de verificação, e dando especial atenção aos factores subjetivos, procurámos efetuar uma análise cruzadas das histórias de vida profissional. Em termos de técnica de recolha de dados, foram realizadas 18 entrevistas junto de informantes privilegiados, entrevistas configuradas como relatos de vida profissional, a qual combinaram “a abordagem biográfica (a referência a diferentes sequências temporais da vida do indivíduo com a temática relacionada com o objecto de estudo (...))” (Albarello et al, 1997: 87). Em termos estritos, o guião foi estruturado com perguntas organizadas em quatro grandes temas: a) a prática e orientação profissional dominante; b) o sentido e a direção da satisfação profissional no contexto da atividade de inspetor; c) interesses e expectativas dos inspetores da ASAE no âmbito dos saberes/competências a desenvolver e na (re)apropriação de saberes e/competências; d) perspectivas e tendências para uma melhoria das práticas quotidianas da atividade de inspetor da ASAE. Quanto ao tratamento da análise e recolha de informação, esta

foi feita conforme os princípios da análise estrutural de conteúdo, seguida de análise lexicométrica.

No presente trabalho apresentamos apenas alguns dados referentes à componente da análise lexicométrica do *corpus* referente ao tema “perspetivas e tendências para uma melhoria das práticas quotidianas da atividade de inspetor da ASAE”, extraídos com apoio do software livre Iramuteq (*Interface de R pour lês Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). Em termos de procedimento de tratamento, importa salientar que após a organização do *corpus*, foram realizadas as análises lexicais iniciais, identificando em primeiro lugar as unidades de texto significativas em Unidades de Contexto Iniciais (UCI) e em Unidades de Contexto Elementar (UCE). Decorrente da lematização, o dicionário dos segmentos de texto foi submetido a três tratamentos: a) frequências das palavras, seguida a extração do grafo da Nuvem de palavras; b) análise de similitude entre as palavras para identificar as co-ocorrências entre as palavras; c) análise multivariada, segundo a Classificação Hierárquica Descendente para a extração das classes de segmentos de texto semelhantes.

### **Principais Resultados**

De acordo com a extração realizada através do Iramuteq, foram identificadas as seguintes características do *corpus* do tema “perspetivas e tendências para uma melhoria das práticas quotidianas da atividade de inspetor da ASAE”: a) número de textos: 100; b) número de segmentos de textos: 165; c) número de formas distinta: 1421; d) número de ocorrências: 4762; e) número de lemas: 1059; f) número de formas ativas: 956; g) número de formas suplementares: 67; h) frequência média das formas: 28.860606; i) número de classes: 6; j) retenção de segmentos de texto: 127 segmentos de 165 (76.97%).

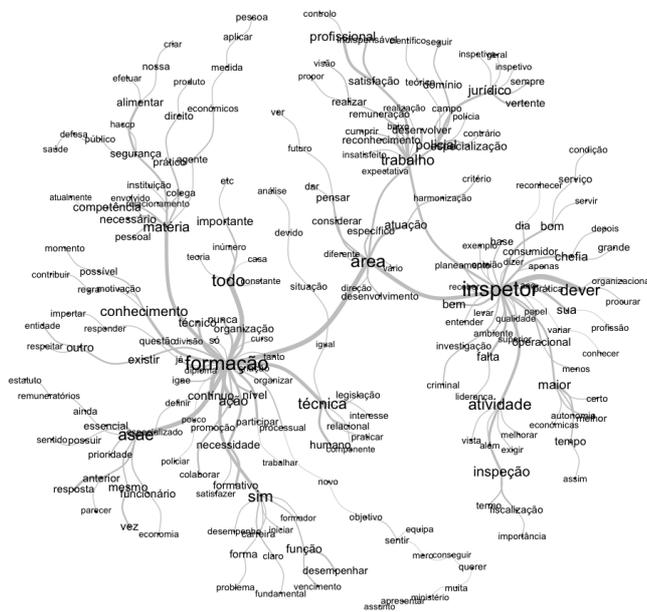
Face aos resultados extraídos, foram identificados no *corpus* 100 unidades de contexto inicial (UCI), dividido em 127 unidades de contexto elementar (UCE), tendo sido retido para análise lexical 76.97% do *corpus*.

Através da extração da nuvem de palavras, verificamos que as principais palavras-chave do *corpus* (inspetor, formação, todo, dever, área, técnica, trabalho, ASAE), organizadas graficamente de acordo com a sua frequência e conforme o descrito no grafo 1.

Para uma melhor compreensão das co-ocorrências entre as palavras, procedemos à análise de similitude, cujos resultados oferecem-nos uma identificação da estrutura da representação dos inspetores entrevistados sobre as perspectivas e tendências para uma melhoria das práticas quotidianas, onde a formação mais técnica constitui os elementos principais (Grafo 2).



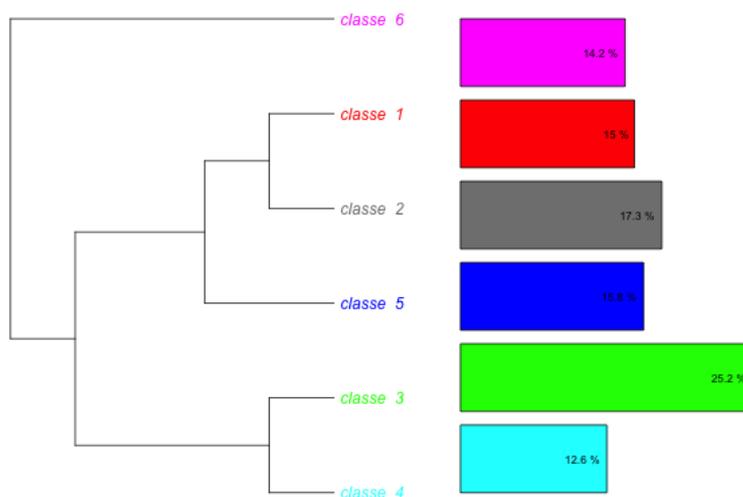
Grafo 1: Nuvem de palavras - perspectivas e tendências para uma melhoria das práticas



Grafo 2: Análise de similitude entre as palavras

Através do procedimento da Classificação Hierárquica Descendente foram extraídos seis classes ou contextos temáticos sobre as perspectivas e tendências para uma melhoria das

práticas quotidianas da atividade de inspetor da ASAE, sendo as mais relevantes as classes 3 (25,2%) e 2 (17,32%).



Grafo 3: Classificação Hierárquica Descendente

A classe 3 apresenta 32 UCE de 127 e que corresponde a 25.5% do corpus. Trata-se de um agrupamento de léxicos mais associados à classe 4. As palavras mais frequentes e significativas dos segmentos de textos desta classe 3 são as seguintes: formação, jurídico, área, profissional ( $p < 0,05$ ). Tratam-se de palavras predominantemente verbalizadas pelos entrevistados com 15 ou mais anos de serviço.

A classe 2 apresenta 22 UCE de 127, e que traduz um peso de 17.2% do corpus. Esta classe apresenta relações de proximidade com os léxicos das classes 1 e 5. As palavras mais frequentes são: chefia, satisfação, outro ( $p < 0,05$ ). Tratam-se de palavras predominantemente verbalizadas pelos entrevistados com 5 ou menos anos de serviço.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho fundado numa perspetiva mais microsociológica, procura contribuir para uma melhor compreensão dos interesses profissionais e as experiências socioprofissionais dos inspetores da ASAE. Recorrendo a uma metodologia essencialmente qualitativa, fundada em 18 entrevistas, ditas como narrativas das vivências e experiências dos inspetores da ASAE sobre o seu quotidiano de trabalho, procurámos desocultar quer as perspetivas e as tendências de desenvolvimento deste grupo profissional quer os dilemas do seu contexto específico de trabalho como órgão de polícia criminal.

De acordo com os principais resultados do estudo, somos a considerar que a melhoria das práticas quotidianas dos inspetores de ASAE passa necessariamente por uma **formação** mais **técnica** e focalizada nas especificidades do trabalho da **ASAE**, para que um **inspetor** possa cumprir cabalmente o **todo** o seu dever no quotidiano de **trabalho**. A constatação desta situação remete-nos à consideração que, face à experiência vivenciada na profissão, os inspetores de ASAE verbalizam a necessidade de novas estratégias de reconhecimento social das suas competências técnicas, particularmente na área jurídica, objetivadas à criação, ao controlo e à manutenção dos monopólios dos saberes na organização do quotidiano de trabalho, sem a qual, não é possível desempenhar com rigor o papel de órgão de polícia criminal na fiscalização da segurança alimentar e no combate ao crime económico.

Não obstante esta realidade, o campo organizacional da ASAE é atravessada por um desejo de mudança de **chefias** que permita um melhor reconhecimento e satisfação profissional, aspetos fulcrais para a melhoria da imagem e reforço da identidade profissional dos inspetores de ASAE.

Não obstante o presente trabalho encontrar ainda em curso, podemos tecer como considerações finais a seguinte síntese: Parafraseando Silva (2004a) na esteira do pensamento de Dubar e outros, a identidade profissional e as experiências e vivências socioprofissionais dos inspetores da ASAE podem ser entendidas como resultante de uma lógica construtivista, construída e interiorizada pelos indivíduos no decurso de um processo de socialização formativa como profissionais dum órgão de polícia criminal, mas reatualizável numa dinâmica organizacional do quotidiano do trabalho inspetivo que acaba por assegurar uma trajetória individualizada entre os grupos profissionais (inspetores, chefes de equipa, outros técnicos superiores), onde a complementaridade das práticas e as relações hierárquicas se movem não por razões utilitaristas e egoístas dos atores sociais, mas sim por razões lógicas de ação estratégico-culturalista dentro e entre os grupos profissionais. Esta perspetiva remete-nos à consideração que importa aprofundar a análise deste grupo profissional para verificar e compreender o grau de importância dos sistemas de valores a nível intra-organizacional, como código, sistema de integração, comunicação e gestão estratégica dos jogos de poder e da subjetivação dos interesses individuais, coletivos e organizacionais, no próprio campo da vida quotidiana profissional e sócio-organizacional num órgão de polícia criminal.

## Referências Bibliográficas:

- Albarelo, L. (org) (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva
- Alves, A. (2008). *Em busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Sociedade Industrial Gráfica (Revista da Guarda Nacional Republicana)
- Almeida, P. (2012). *Variações sobre o Trabalho Moderno*. Lisboa: Ed. Mundos Sociais
- Alves, M. (2007). *Inserção Profissional e formas identitárias, percurso dos licenciados da Universidade de Lisboa*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
- Bayley, D. (2006). *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Ed. Univ. São Paulo
- Berger, P. & Luckmann, T. (1993). *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes
- Bittner, E. (2003). *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Ed. Univ. São Paulo
- Borges, E. (2008). *As agentes da Polícia de Segurança Pública e as limitações de progressão na carreira policial*. Dissertação de Mestrado em Estudos sobre as Mulheres apresentada à Universidade Aberta. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.2/1452>
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel
- Bourdieu, P. (1997). *Razões práticas. Sobre a teoria da acção*. Oeiras: Celta
- Brandão, A., Marques, A., Araújo, E. (2004). *Formas identitárias e modernidade tardia*. Braga: Nucleo de Estudos de Sociologia da Universidade do Minho
- Carapinheiro, G. (1993). *Saberes e poderes no hospital*. Porto: Afrontamento
- Caria, T. (2000; 1997). *A cultura profissional dos professores. O uso do conhecimento em contexto de trabalho*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, FCT
- Clemente, P. (2000). *A polícia em Portugal : da dimensão política contemporânea da seguridade pública*. Lisboa: ISCSP
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil
- Cruz, M. (2015). *Guardar Portugal: Qual o papel da GNR?* Lisboa: Bnomics
- Dubar, C. (1992). Formes identitaires et socialisation professionnelle. *Revue Française de Sociologie*, 33: 505-529.
- Dubar, C. (1994). De la sociologie des "professions" à la sociologie des groupes professionnels et des formes identitaires. In Y. Lucas et C. Dubar (éds), *Genèse & dynamique des groupes professionnels*. (pp. 249-260). Lille: Presses Univ. Lille
- Dubar, C. (1997). *A Socialização. Construção das identidades sociais e profissionais*. Porto: Porto Editora
- Dubar, C. (2000). *La crise des identités - L'interprétation d'une transformation*. Paris: PUF

- Dubar, C. & Tripier, P. (1998). *Sociologie des professions*. Paris: Armand Colin
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil
- Durão, S. (2006). *Patrulha e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa*. Tese de Doutoramento em Antropologia das Sociedades Complexas do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
- Estrela, M. (1997). *Viver e Construir a Profissão Docente*. Porto: Porto Editora.
- Ferreira, M. (2008). *Ciclo de vida, desenvolvimento profissional e gestão escolar*. Tese de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra - dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Inst. Piaget
- Freidson, E. (1973). *The professions and their prospects*. Beverly Hills: Sage
- Freidson, E. (1994). *Renascimento do profissionalismo. Teoria, profecia e política*. Ed. Univ. São Paulo
- Freire, J. (1993). *Sociologia do trabalho: uma introdução*. Porto: Ed. Afrontamento
- Goffman, E. (1993). *A apresentação do eu na vida de todos os dias*. Lisboa: Relógio d'Água
- Huberman, M. (1989). *La vie des Enseignants*. Neuchâtel-Paris: Delachaux & Niestlé
- Huberman, M. (2000). O Ciclo de Vida Profissional dos Professores. in Nóvoa, A. (Org.), *Vidas de Professores* (pp. 31-61). Porto: Porto Editora
- Lopes, N. (2001). *Recomposição profissional da enfermagem: estudo sociológico em contexto hospitalar*. Coimbra: Quarteto
- Marques, A. (2006). *Entre o diploma e o emprego. A inserção profissional de jovens engenheiros*. Porto: Afrontamento
- Marques, A. & Caria, T. (Org.). (2006). Educação, trabalho e culturas profissionais. Actas dos Encontros em Sociologia III. Braga: CICS – Univ. Braga
- Monet, J.-C. (2001). *Polícias e sociedades na europa*. São Paulo: Ed. Univ. São Paulo
- Monjardet, D. (1994). La culture professionnelle des policiers. *Revue française de sociologie*. 35 (3), pp. 393-411
- Poiars, N. (2004). *A profissão Polícia, uma nova lógica sócio-profissional e organizacional: o caso da PSP do Distrito de Beja*. Tese de Mestrado em Sociologia da Universidade de Évora
- Poiars, N. (2013). *Mudar a Polícia ou mudar os Polícias? O papel da PSP na sociedade portuguesa*. Lisboa: Bnomics
- Portugal, Decreto-Lei nº 194/2012, de 23 de agosto. Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- Rebola, M. (2011). *Dinâmicas identitárias dos gestores hoteleiros na ex-costa azul*. Tese de Doutoramento em Turismo da Universidade de Évora.
- Rocha, M. (2012). *O Impacto do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade na Segurança Urbana*. Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão das Cidades da Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Sainsaulieu, R. (2001). *Sociologia da empresa: organização, cultura e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Piaget

Santa Marinha, J. (2014). *Os poderes de inspeção e de busca da ASAE*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

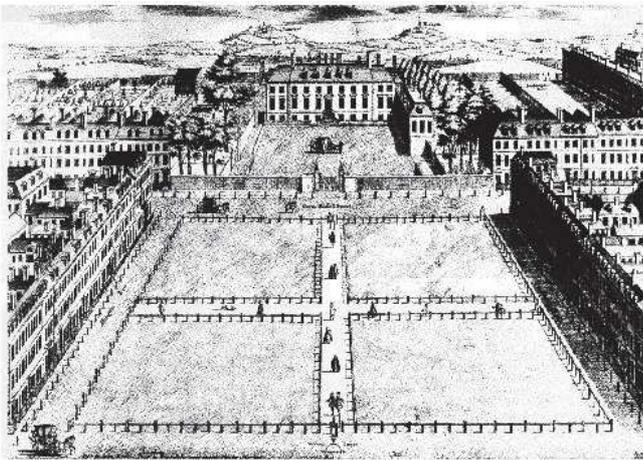
Silva, C. (1999). Contributions a l'Analyse du Quotidien dans un Centre de Santé en Alentejo – Portugal. *Ethnologie Française*. 39 (2), pp. 273-283

Silva, C. (2004a). *Reencontro com o mundo organizacional*. Évora: Univ. Évora

Silva, C. (2004b). *O labirinto da Enfermagem. Participação e profissionalismo*. Lisboa: Colibri

Thoenig, J.-C. (1994). La gestion systémique de la sécurité publique. *Revue française de sociologie*. 35 (3), pp. 357-392

## **Apresentação da Conferência de Encerramento**



## 1º Encontro de Prospectiva: Pensar o Futuro, Preparar a Mudança

### PROSPECTIVA E O FUTURO DAS CIDADES

Évora, 11 de Setembro de 2015

DINAMIA/CET, ISCTE IUL

Isabel Guerra , imcguerra@gmail.com

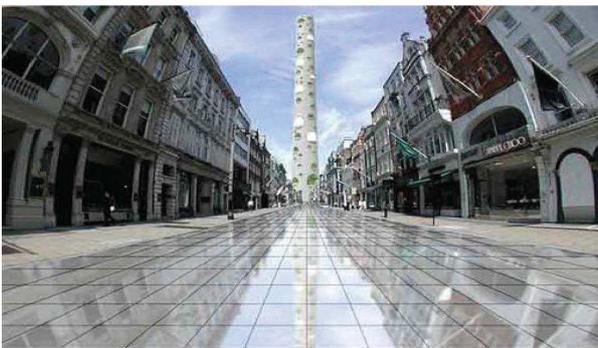
## TEMAS E ANDAMENTOS

1. Porquê a Prospectiva dos Territórios?
2. A prospectiva territorial: uma relativamente longa história e alguns exemplos
3. As variáveis -chave a equacionar numa perspectiva sociológica e da vida quotidiana

**DINAMIA/CET**

Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e território

## 1. PORQUE A PROSPECTIVA DOS TERRITÓRIOS?



TODAS AS ACTIVIDADES DE PLANEAMENTO, ONDE SE INCLUI NA PROPECTIVA, TENDO UMA BASE CIENTIFICA TÊM UMA FORTE COMPONENTE SOCIOPOLITICA TRADUZIDA NA VONTADE DE CONSTRUIR ACÇÃO COLECTIVA FACE AO FUTURO

NEM CIÊNCIA NEM IDEOLOGIA , A PROSPECTIVA É **UMA**  
**FORMA DE ACÇÃO COLECTIVA NO CONTEXTO DO “JOGO**  
**ESTRATÉGICO DE ACTORES” COM VISTA Á CONSTRUÇÃO DE**  
**UM FUTURO CONSENSUALMENTE DESEJÁVEL**

*“É pela lógica que se demonstra, é pela intuição que se inventa, Poincaré, 1910*

# Porquê a Prospectiva ?



- O Futuro Incerto numa Sociedade de Alto Risco,
- Noção da imponderabilidade, e da interactividade complexa dos factores de Desenvolvimento,
- Dificuldade das decisões em contexto de « racionalidade limitada » em que assentam, mas necessidade de antecipação



A CRENÇA NA IMPONDERABILIDADE DOS FACTORES DE DESENVOLVIMENTO VEM ACOMPANHADA DA CRENÇA NA VONTADE HUMANA DE DIRIGIR O SEU FUTURO

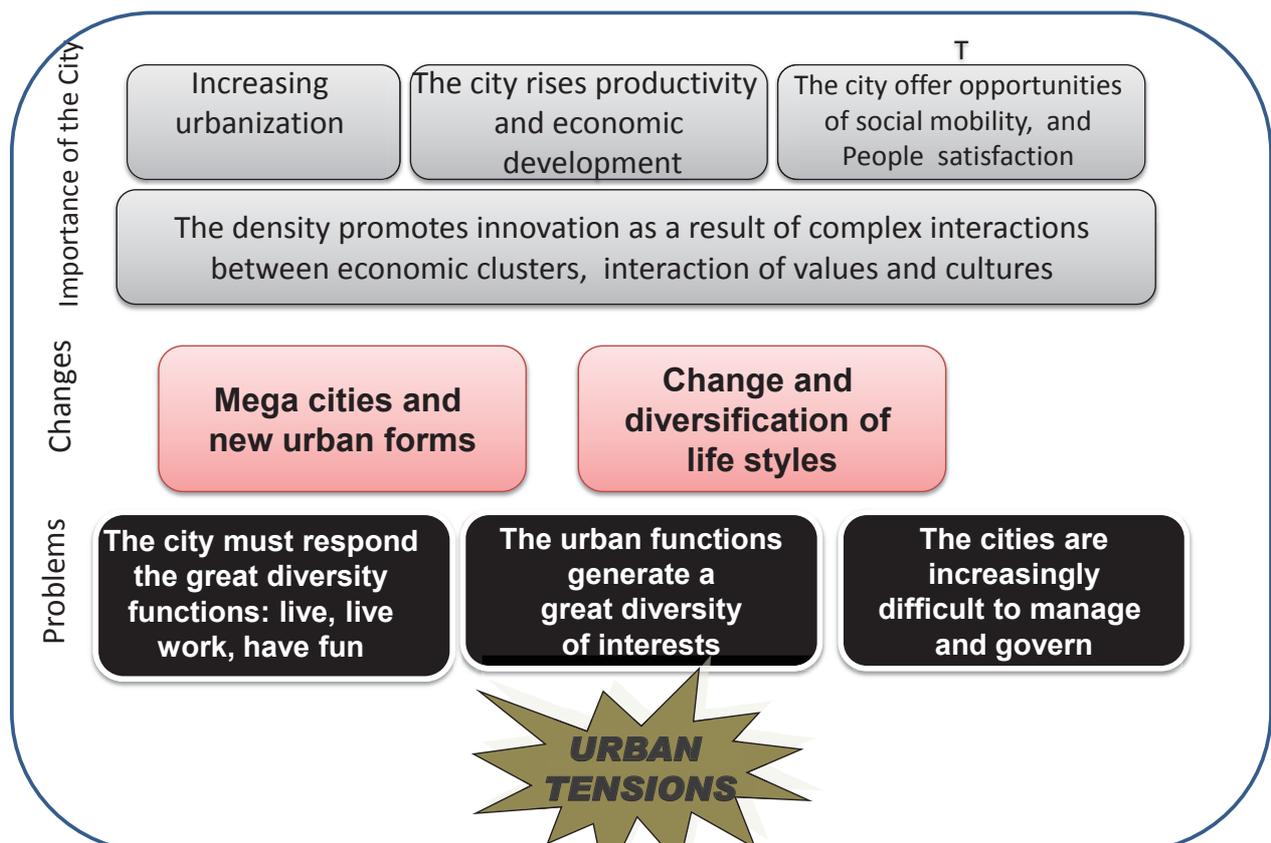
**“Aquilo que foi aniquilado é a certeza do progresso histórico e a confiança no futuro. A ilusão propriamente moderna, assegurando que "hoje é melhor do que ontem e amanhã será melhor do que hoje", está morta. A incerteza invadiu o futuro. Podemos certamente ter confiança num progresso, mas ele não seria atribuído a uma "lei" da história, ...mas sim a uma consciência e a uma vontade humanas, e não seria irreversível**

## PREMISSAS DE ANÁLISE PROSPECTIVA

- ✓ **O mundo é dinâmico**, as suas estruturas fundamentais mudam e novas estruturas emergem..
- ✓ Alguns dos **padrões de mudança são reconhecíveis**, pelo menos parcialmente...
- ✓ Com alguma frequência **é possível agir** sobre a direcção e a velocidade dessas mudanças..
- ✓ Neste quadro de mudança é possível à sociedade **ter liberdade de escolha e possibilidade de influenciar o seu futuro**
- ✓ Poderá modificar-se o futuro quando se conhece essa margem de liberdade e quando se tem um **sistema de valores**

In LA MÉTHODE DES SCÉNARIOS, (1975), Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, France.

### THE CITY , A COMPLEX SYSTEM: WHY CITIES ARE IMPORTANT?



# WHY CITIES CARE?

## The triumph of the City (Glaeser)

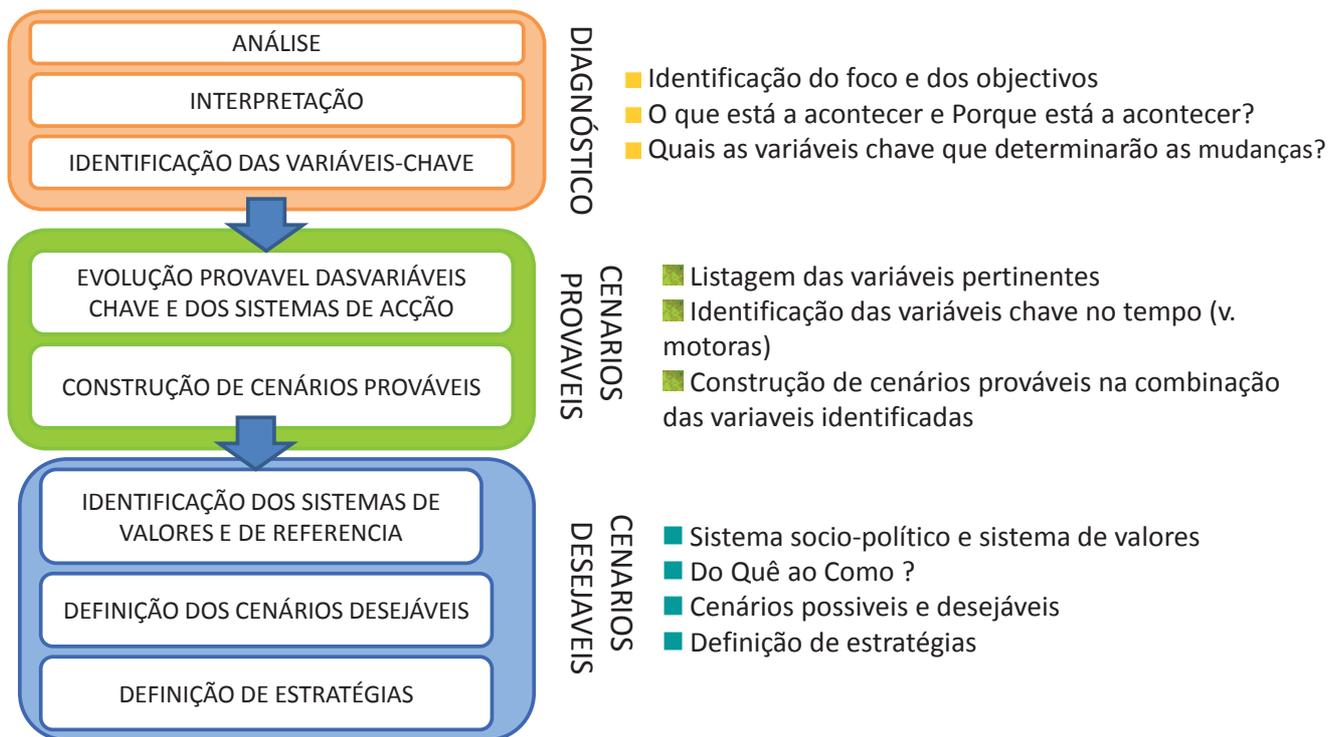
- *Existe uma correlação perfeita entre a urbanização e a prosperidade das nações. Em Média, com 10% de crescimento da urbanização, o PIB per capita do país cresce 30%. O rendimento per capita é cerca de 4 vezes maior nos países onde a maioria da população vive nas cidades.”*
- “As cidades não fazem as pessoas pobres; atraem pessoas pobres”

*(E.Glaeser, 2011, The triumph of the City, MacMillan, Great Britain)*

## 2. A PROSPECTIVA TERRITORIAL: UMA RELATIVAMENTE LONGA HISTÓRIA E ALGUNS EXEMPLOS



## Ciclo da metodologia prospectiva adaptada aos territórios



**O maior enfoque nos trabalhos de prospectiva nalgumas variáveis não despreza a logica das restantes: variáveis mais frequentemente estudadas**

- A globalização e o papel da cidade na rede de cidades mundiais
- Mudanças na geopolitica mundial
- Alterações climáticas e escassez de recursos naturais
- Dinâmicas populacionais: crescimento/declínio,
- Desenvolvimentos tecnológicos
- Sistemas de transportes
- Imigrações e Mobilidades
- Desigualdades e tensões sociais
- Participação cívica, associativismo e governança

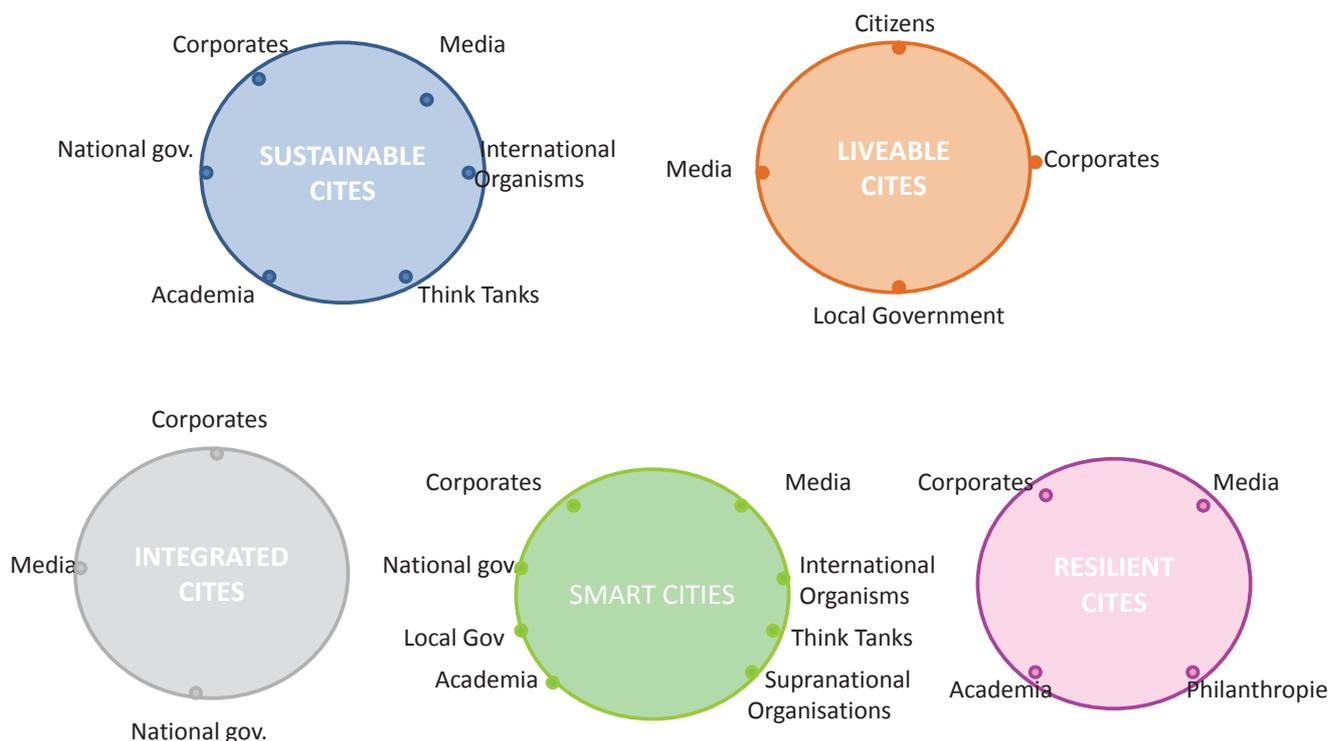
## Distinção do planeamento e do planeamento estratégico

- Muita confusão nos conceitos , muita proximidade mesmo metodológica mas temporalidade afasta-os e tem efeitos na distinção entre a ideia de cidade e a política de cidade....
- A prospectiva pretende alimentar um debate , favorecer a mobilização dos actores e o consenso acerca de uma VISÃO DO FUTURO num momento em que o futuro é incerto e desconcertado entre os diferentes intervenientes : a Europa, o emprego, a natalidade, as migrações, a familiar, etc.
- A prospectiva deveria clarificar um futuro provável mas também desejável e apontar para as estratégias dos planeadores com vista ao futuro das cidades.

### A PROSPECTIVA ENVOLVE CINCO ELEMENTOS ESSENCIAIS:

- 1. ANTECIPAÇÃO E PROJECCÕES** estruturadas da evolução das necessidades sociais, económicas e tecnológicas a longo prazo
- 2. MÉTODOS INTERACTIVOS E PARTICIPATIVOS** de debate, análise e estudo dessas evoluções envolvendo uma grande variedade de intervenientes
- 3. Essas abordagens interactivas** envolvem a formação de novas REDES SOCIAIS E DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E NALGUNS CASOS DE CO-DECISÃO. Alguns programas de prospectiva utilizam as redes apenas para ajudar a desenvolver os seus produtos formais, mas outros consideram que a formação de redes é em si mesma uma realização ainda mais importante
- 4. Os produtos formais da prospectiva** não se limitam à apresentação de cenários (por mais estimulantes que sejam) e à elaboração de planos. O aspecto crucial é a elaboração de VISÕES ESTRATÉGICAS orientadoras, em torno das quais possa haver um sentimento comum de empenhamento (alcançado em parte através do processo de constituição das redes)
- 5. Esta visão comum** não é uma utopia: a viabilidade e a conveniência têm de ser combinadas. Tem de haver o reconhecimento e uma explicação clara das implicações das DECISÕES e ACÇÕES DO PRESENTE

## OS TEMAS E FRASES MAIS COMUNS (NA LINGUA INGLESA) SOBRE O FUTURO DAS CIDADES



Fonte: Emily Moir, Tim Moonen, Greg Clark, 2014, What are Future Cities, Ed Catapult

### FRANÇA 2040: DATAR : OS 7 SISTEMAS EM ESTUDO

- 1. O sistema urbano-metropolitano francês na globalização**
- 2. Os sistemas metropolitanos integrados em França**
- 3. Os sistemas de fluxos de entrada em França**
- 4. Os espaços de dinâmica industrial**
- 5. As cidade de intermediação e os seus espaços de proximidade**
- 6. Os espaços de desenvolvimento residencial e turístico**
- 7. Os territórios de fraca densidade**

# FRANÇA : TERRITÓRIOS 2040: EXERCICIO DE PROSPECTIVA

## ETAPAS

1. Qualificação e problematização dos sistemas espaciais eleitos

2. Desenho dos cenários possíveis dos sistemas espaciais e definição das variáveis chave para o futuro  
Qualificação e problematização dos sistemas espaciais eleitos

3. Identificação das políticas e ações estratégicas

## MÉTODOS

Peritos aprofundam qualificam e problematizam os sistemas espaciais, produzem os cenários e as estratégias,

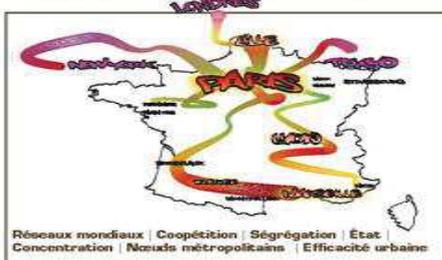
- Questionário on line  
-Seminários regionais e locais sobre “territórios testemunhos” para “testar” as hipóteses formuladas , recensiar boas práticas e inovações

Passagem da dimensão cognitiva à dimensão decisional, mobilizando os responsáveis pelas estratégias , reformulando e redefinindo mais precisamente as estratégias

## 1. A metropolização francesa na mundialização

### HYPERPOLISATION

En 2040, s'est constitué en France un seul réseau « hyperpolisé ». Chaque noyau métropolitain hautement compétitif et créatif est inséré dans l'économie mondiale et spécialisé dans des secteurs d'excellence comme la recherche, l'enseignement supérieur, la culture. Ces « hubs » sont connectés entre eux grâce à des réseaux de transport et de communication performants. Une stratégie de reconcentration assure le territoire national et continue l'étalement urbain. Deux axes ressortent, côté à ses écarts de développement avec les territoires non intégrés et côté de la gestion de la conflictualité entre groupes sociaux au sein des espaces métropolitains.



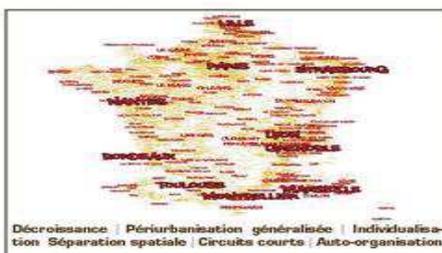
### REGIOPOLISATION

En 2040, une forte autonomisation locale conduit à une reconception du découpage territorial français. Se constituent quelques « régions », macro-régions à dimension européenne s'appuyant sur un réseau urbain métropolitain. Les gouvernements métropolitains constitués sont dotés de compétences étendues dans les domaines des transports, de la santé, du développement économique et durable, tandis que l'État et l'Europe veillent à l'égalité interrégionale. Investir une véritable « Europe des régions » avec un état de compétences relevant de strates territoriales différentes, devient un enjeu majeur.



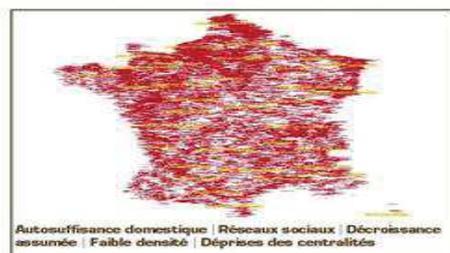
### POSTPOLISATION

En 2040, la métropolisation et l'individualisation des modes de vie ont bouleversé le territoire national, entraînant une périurbanisation généralisée et l'isolement du néo-ruralisme « ruralisé ». Des politiques ciblées maintiennent quelques centralités principalement pour le fonctionnement des grands services collectifs. Parallèlement, les groupes sociaux pratiquent l'entre-soi dans des territoires distincts. La volonté affichée de soutenir le développement durable apparaît sans efficacité réelle. La satisfaction générale des besoins alimentaires et énergétiques de base devient problématique.



### DÉPOLISATION

En 2040, une intense déprise des centralités et des zones denses a eu lieu, permise par l'autoconsommation des réseaux numériques. Elle a abouti à une nouvelle organisation spatiale très peu hiérarchisée, qui se substitue au modèle urbain classique « centre-périphérie ». Le contexte de décroissance choisie a conditionné ce changement. La mise en place de nouvelles réglementations locales s'accompagne d'un renouveau sur le modèle décentralisé et en relief communautaire. Ce scénario de rupture oblige à repenser les modalités du vivre-ensemble dans un espace ségrégué où les situations de coprésence sont de plus en plus virtuelles, ainsi que la gouvernance des réseaux.



# PROJECTO : LE Grand Paris

## The beginning

- Having begun in 2007 under Nicolas Sarkozy's presidency, the «Grand Paris» project aims to transform the Paris city area into a 21st century city and confirm its rank among competing international megacities. The project also aims to improve life for residents and to even out disparity between territories while building a sustainable city.

## The aims of the «Grand Paris» of tomorrow in 10 key ideas:

1. **Making Paris better equipped to defend its status as a world city** via the implementation of large, iconic projects.
2. A **city of knowledge** for which economic development will focus on the creation or strengthening of large competitiveness centres,
3. A **more intense city**,
4. A rethinking of road transport and an improved **public transport** offering,
5. The creation or strengthening of **urban centres**,
6. **Better integration between districts**,
7. Preservation of the **green belt**
8. Enhancement of the **Seine** and its tributaries as connecting threads of the city,
9. **Adapted governance** to allow more harmonious and coherent development
10. And therefore ... A **sustainable «Grand Paris»**.

- 

## Le Grand Paris

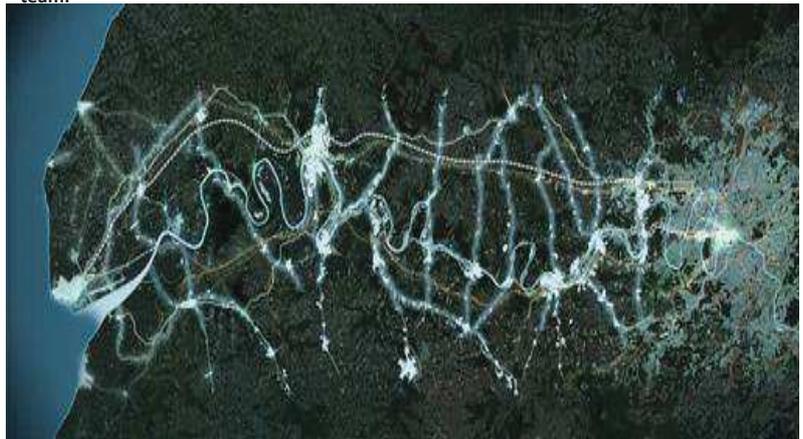
- The plan was first announced on 17 September 2007 during the inauguration of "La Cité de l'architecture et du patrimoine", when Sarkozy declared his intent to create a "new comprehensive development project for Greater Paris". The project was organized by the French state, with the [Minister of Culture and Communication](#) charged with coordinating the consultation process.
- In 2008 an international urban and architectural competition for the future development of metropolitan Paris was launched. Ten teams gathering architects, urban planners, geographers, landscape architects will offer their vision for building a Paris metropolis of the 21st century in the [post-Kyoto](#) era and make a prospective diagnosis for Paris and its suburbs that will define future developments in Greater Paris for the next 40 years.
- The architects leading the ten multi-disciplinary teams were: [Jean Nouvel](#) , [Christian de Portzamparc](#), [Antoine Grumbach](#), [Roland Castro](#), [Yves Lion](#), [Djamel Klouche](#), [Richard Rogers](#)(italiano), [Bernardo Secchi](#)(italiano), [Paola Vigano](#)(italiano), [Finn Geipel](#)(alemão), [Giulia Andi](#)(italiana) and [Winy Maas](#)(alemão).
- **Grand Paris is an overall project that brings together a large number of institutions** (State, Region, local authorities, Paris Métropole, AIGP, AMIF, DRIEA), **socio-economic bodies** (Chambers of Commerce, ARD) and transport companies (STIF, RATP, SNCF, RFF, ADP, GART).
- **Greater Paris represents an overall investment of almost €26 billion.**

## Methods

- **A consultation process was launched** at the beginning of 2008 and is being overseen by a steering committee. President Sarkozy appointed the minister of Culture and Communication to coordinate the consultation process.
- **Proposals from team experts,**
- **The proposals of the ten multidisciplinary teams** presented at Musée de la Cité:
- **Exhibition and debate “Le Grand Pari(s): à la recherche de nouveaux équilibres” (2009).**All the teams consulted, with external figures, for a day-long public debate. The teams were invited to compare their proposals in areas like the environment, economics, social balances and mobility. Actors from other major “metropolitan projects” (Greater London, Greater Madrid, Greater Berlin, etc.) were invited to share their experiences.
- The coordinating group **organize 10 scenarios** from proposals.
- The Players Committee translates the proposals in **goals, budgets, and Times**



Sir Richard Rogers, Rogers Stirk Harbour & Partners/London School of Economics /Arup team:



Antoine Grumbach, Agence Grumbach and associates team

## Le Grand Paris

The aim of «Grand Paris» is to bring:

1. **Solutions in terms of transport**
2. **Solutions in terms of urban planning:**
3. **Solutions in terms of governance**

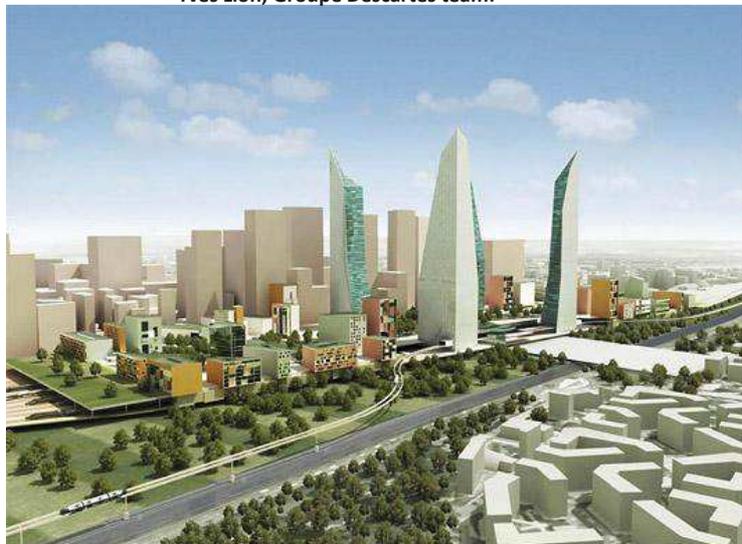
**At a local level,** to erase the distinction between Paris and its suburbs and reduce social and territorial inequalities;

**At a national level,** with the aim of strengthening the Greater Paris Region’s role in French growth;

**At an international level,** by making the Capital Region a “world city”, with the aim of being the shop window for France enabling it to retain its ranking in international economic competition in the 21st century.



Yves Lion, Groupe Descartes team:



Christian de Portzamparc, Atelier Christian de Portzamparc team:



## THE SOCIAL TRANSFORMATION OF TODAY'S SOCIETY (in occident)

- Importance of demographic change: Aging, birth decline, profound changes and diversification in the structure of families...
- Importance of changes in ways of working: work at home, more women working, precariousness, continuous need of training, relocation...
- Importance of changes in life conditions: income instability, income improvement for some, increased consumer expectations, ...
- Importance of individual changes: the process of individualization, changing forms of sociality (multiple membership), complexity and multiculturalism of lifestyles, appeal to leisure time...
- Importance of collective changes: difficulties in collective commitment, non confidence in governance systems, volunteer emergency of new reinvidications, new social movements.....

The dimensions of the changes in ways of life are varied, interrelated, and manifest themselves in various ways in different social groups, and along the way of life of individuals and families.

## IMPACTS IN THE CITIES

### URBAN IMPACTS OF DEMOGRAPHIC CHANGE

From shared family life to negotiation of interests of each one

### URBAN IMPACTS OF SOCIO-CULTURAL CHANGES

The importance on the house in the life styles: the home cocoon

### URBAN IMPACTS ON COLECTIVE LIFE

We are so different: can we live together?

## IMPACTS URBAINS DES TRANSFORMATIONS DÉMOGRAPHIQUES

### From shared family life to negotiation of interests of each one

**From a collective family life organized around the work to a life where each member of the of the family seeks its own specificity within the House and the city:**

- Need for space and equipment for people living alone (elderly or not),
- Needs more space for children and young people shared by several families,
- Need for more houses for the new types of families: the population does not grow but needs for homes Yes (blended families, LAT, people living alone, ...)
- The need to diversify the leisure spaces in the city



## URBAN IMPACTS OF SOCIO-CULTURAL CHANGES

### The importance on the house in the life styles: the cocoon home

**Will not be the city but HOME the anchor point of the individuals:**

- Home will correspond to a social status and a way of life, tending to diversify in their models, forms of occupation...
- Home must be prepared for more roles. work at home, gym, recreation with new technologies, family and friends reception,...

Thus, the need for larger homes, new kitchen functions , bathroom (gym), living room with office, children's and young people room more polyvalent (study, receive, play, sleep ...)



## URBAN IMPACTS ON COLECTIVE LIFE

We are so different: can we live together?

**The public space is the "living room" of our collective life, it mirrors our projects, our choices, our values and our conflicts;**

- The multicultural city and de diversity of events and spaces
- End of socialites or the “strength of weak ties”?
- Increase of the unknown and simultaneous the emergency of new urban movements
- Increase of social polarization and urban ghettos
- Increased insecurity

The most important challenges of proximity is the break with the anonymity, make society a exchange and relations networks (commercial or not) but intrinsically daily. And this, taken seriously is a profound reversal of the Current ways of thinking and making the nowadays city and of living together



**We need to think differently, more integrated, complex, malleable, and prospective, but unfortunately ... “the world has problems, but municipalities and universities have departments”.**

Think of the CITY of the FUTURE:

- ✓ Requires a systemic and complex look that integrates academics, technicians and populations,
- ✓ Requires politicians, decision-makers and citizens with a vision of the future.





UNIVERSIDADE DE ÉVORA

# 1.º ENCONTRO DE PROSPETIVA

## “Pensar o Futuro, Preparar a Mudança”

11 SETEMBRO 2015

Anfiteatro (sala 131) Colégio do Espírito Santo

[www.encontroprospetiva2015.uevora.pt](http://www.encontroprospetiva2015.uevora.pt)



Organização:



Parceiros:



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
Membro da Educação e Ciência



Doutoramento em Sociologia (IIFA)  
Mestrado em Sociologia  
1.º Ciclo de Sociologia