

**IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

**METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO  
MICRORREGIONAL**

**Sérgio C. Buarque**

Recife, junho de 2000

## APRESENTAÇÃO

Este é resultado do estudo “Metodologia de Planejamento Microrregional”, documento elaborado com o propósito de contribuir para a definição de um referencial conceitual e metodológico para o planejamento em microrregiões brasileiras. A produção da metodologia tomou como base trabalhos anteriores do autor<sup>1</sup>, e incorporou a sua experiência no planejamento territorial de pequena escala, particularmente em municípios e sub-regiões brasileiras, entre as quais se inclui a elaboração de planos de desenvolvimento das regiões da AMOP-Associação de Municípios do Oeste do Paraná e AMUSEP-Associação de Municípios do Setentrão Paranaense, no Paraná, com o patrocínio do IPEA.

O texto se divide em quatro grandes capítulos, dois dos quais procuram apresentar os antecedentes históricos e conceituais do desenvolvimento e do planejamento microrregional. O primeiro capítulo trata dos novos conceitos e abordagens de desenvolvimento, destacando o desenvolvimento local sustentável como referencial e paradigma contemporâneo de desenvolvimento; e o segundo capítulo analisa a concepção de planejamento com enfoque participativo e apresenta algumas experiências recentes de planejamento microrregional no Brasil e na América Latina, como antecedentes para a metodologia proposta. Os dois últimos capítulos tratam da metodologia de planejamento voltada para a microrregião e das diferentes ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas para o planejamento do desenvolvimento local sustentável nas microrregiões.

---

<sup>1</sup> Entre os trabalhos que serviram de base destaca-se BUARQUE, Sérgio C. – “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (segunda edição revisada e ampliada)” – IICA – Brasília - 1999

## **SUMÁRIO**

### **I. DESENVOLVIMENTO LOCAL E MICRORREGIONAL SUSTENTÁVEL**

- 1.1 Desenvolvimento sustentável
- 1.2 Desenvolvimento local sustentável
- 1.3 Corte espacial e o espaço urbano no desenvolvimento local
- 1.4 Desenvolvimento local e descentralização
- 1.5 Tendências de institucionalização microrregional

### **II. PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL**

- 2.1 Planejamento como aprendizagem social
- 2.2 Planejamento participativo
- 2.3 Experiências de planejamento microrregional

### **III. METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL**

- 3.1 Diretrizes gerais
- 3.2 Processo de trabalho
- 3.3 Integração local e regional
- 3.4 Sistema de organização

### **IV. TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL**

- 4.1 Levantamento e apreensão da realidade pela sociedade
- 4.2 Sistematização e organização do conhecimento
- 4.3 Construção de futuros
- 4.4 Hierarquização das informações
- 4.5 Priorização de ações
- 4.6 Análise de consistência

## INTRODUÇÃO

O planejamento do território, nas suas diversas escalas, esteve esquecido ou arrefecido durante vários anos no Brasil, depois de mais de três décadas de destaque nas formulações de política e programas nacionais. Desde a década de oitenta, o planejamento regional e sub-regional esteve fora de moda, como resultado da própria crise do Estado e, conseqüentemente, do planejamento como instrumento de orientação da ação, e da forte concentração das políticas nacionais no controle macroeconômico, abordando o território como uma unidade, embora com diferentes impactos das políticas globais. Mesmo durante parte dos governos militares, quando se consolidou um sistema de planejamento no Brasil, o tratamento da questão territorial tinha conotações geo-políticas, especialmente quando se tratava da Amazônia, e orientação setorial que reduziam a abrangência das políticas e programas.

Ao mesmo tempo em que a questão territorial saía de cena, os problemas e desigualdades regionais e sub-regionais se agravavam e passavam por novas e profundas mudanças decorrentes da globalização, da integração dos mercados, da reestruturação produtiva e da reformulação do papel do Estado, reduzindo a presença das empresas estatais nos investimentos. Esta combinação de fatores tem levado vários estudiosos da questão regional a identificarem uma tendência de reconcentração econômica do país ou, na melhor das hipóteses, redução da desconcentração. Desta forma, a década de noventa tem apresentado uma característica interessante de ausência de política regional com um incipiente processo de reflexão acadêmica e técnica sobre as questões regionais; de forma que as mudanças deste último quinquênio estão fazendo ressurgir o debate sobre o território e as políticas regionais.

Por outro lado, a reforma do Estado, que tenderia a levar a uma moderação das políticas regionais, o que parece efetivamente ocorrer, contem um forte componente de descentralização da estrutura político-institucional, levando a uma valorização dos sub-espacos nas diversas escalas. Com efeito, quase todos os programas e projetos federais estão sendo gerenciados de forma descentralizada, em grande parte assumidos diretamente pelos municípios, como menor unidade político-administrativa. Em grande medida esta descentralização reforça a preocupação com a organização do território, ao mesmo tempo em que aumenta a responsabilidade das instâncias locais no seu próprio desenvolvimento.

Nos anos recentes, provavelmente como resultado das preocupações técnicas com o território e das pressões políticas, o governo brasileiro volta a tratar da questão regional, cuja melhor expressão é o estudo do Eixos de Integração e Desenvolvimento que realizou um novo recorte das regiões em base a um conjunto de projetos estruturadores. Embora muito criticado por diferentes autores e, principalmente, governos estaduais, o estudo dos eixos representa uma nova abordagem regional que leva à definição de projetos diferenciados no território com base nas potencialidades locais e centrados na logística e infra-estrutura básica. De alguma forma, os projetos do eixos e a descentralização de programas cria um importante contraponto à política macro-econômica centrada na estabilidade da economia e na modernização econômica – abertura externa e reforma do Estado - com seus impactos desiguais no território.

Este processo coincide com grandes transformações sócio-econômicas no contexto mundial, acompanhadas da discussão e revisão de conceitos que orientaram o velho padrão fordista de desenvolvimento e os modelos e concepções de planejamento. A tônica tem sido a dura crítica do economicismo nos enfoques de desenvolvimento e uma recusa dos procedimentos e visões tecnocráticos e centralistas do planejamento tradicional. Surgem os diversos conceitos de planejamento

de diferentes fontes – desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento endógeno, entre outros – na busca de uma abordagem mais ampla e multi-disciplinar que negam os resultados limitados do crescimento econômico – convivendo com a pobreza e a desigualdade – e os impactos desastrosos sobre o meio ambiente. Pouco a pouco estas visões vão saindo da academia e dos limitados espaços de reflexão técnica para se tornar um efetivo referencial de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o planejamento evolui para uma abordagem participativa que corresponde a uma crescente organização da sociedade e a importantes inovações institucionais, especialmente a emergência de novas organizações sociais e funções públicas não estatais.

Desta forma, a questão regional começa a ressurgir no Brasil acompanhada destas duas novas vertentes técnicas e teóricas do desenvolvimento e do planejamento, com repercussão decisiva nas estratégias e nas metodologias. No caso concreto do Brasil, com larga extensão territorial e grande diversidade sócio-econômica e ambiental, a reorganização do território remete também a um novo recorte espacial, tanto com a inclusão do enfoque de eixos quanto na redefinição das regiões objeto de planejamento. Dois movimentos complementares – os eixos e o município – vão, pouco a pouco, demandando escalas intermediárias de planejamento e intervenção para o desenvolvimento mais operacionais e, ao mesmo tempo, com capacidade de articular e integrar programas e complexidades. A escala microrregional – por afinidades de municípios ou agrupamento de ecossistemas e bacias - desagrega as macrorregiões e os eixos de integração e desenvolvimento ao mesmo tempo em que articula a integra municípios, ganhando em operacionalidade e sinergia.

Considerando esta tendência teórica e histórica do planejamento do desenvolvimento do território no Brasil nesta virada de milênio, é fundamental que se definam metodologias e ferramentas de trabalho adequadas aos novos conceitos e consistentes com as características de microrregiões. Muitas experiências recentes permitiram testar e aprimorar as visões conceituais e metodológicas e selecionar as técnicas mais pertinentes para o processo de planejamento.

## I. DESENVOLVIMENTO LOCAL E MICRORREGIONAL SUSTENTÁVEL

O planejamento contemporâneo trata de objetos e propósitos bastante diferentes da prática que predominou até a década de oitenta, na medida em que a realidade local e regional passou por radicais transformações e, principalmente porque surgem e se consolidam novos conceitos de desenvolvimento com amplitude e enfoque diversos. A metodologia de planejamento a ser trabalhada e utilizada no desenvolvimento microrregional deve ser capaz de incorporar e se orientar para o desenvolvimento sustentável, com suas implicações analíticas e processuais. Portanto, o primeiro passo para a formulação da metodologia reside na reflexão sobre os novos paradigmas de desenvolvimento, particularmente o conceito de desenvolvimento local e desenvolvimento sustentável.

### 1.1 Desenvolvimento sustentável<sup>2</sup>

Desenvolvimento sustentável, na definição consagrada da Comissão Brundtland, é "*aquela que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*" (CMMAD,1987). Esta formulação é uma resposta aos problemas e desigualdades sociais, comprometendo a satisfação das necessidades de uma parcela significativa da população mundial; e uma resposta ao processo de degradação ambiental gerado pelo estilo de crescimento, que tende a limitar as oportunidades das gerações futuras.

A proposta de desenvolvimento sustentável surge como uma resposta ao modelo de crescimento que ameaça a conservação e reprodução dos recursos naturais e que apresenta uma insustentabilidade política e social, devido à profunda desigualdade na distribuição da riqueza e da qualidade de vida. A aceleração e amplitude dos impactos ambientais e dos problemas sociais em diversas regiões e países, tornam o meio ambiente e a pobreza uma questão de amplitude planetária e um problema global altamente explosivo. Esta globalização dos problemas força uma certa "solidariedade" entre os povos, na medida em que a agressão ao meio ambiente em cada local contribui para a deterioração geral da natureza e que a explosividade da pobreza e da desigualdade atravessa as fronteiras e ameaça a estabilidade dos países ricos.

O desenvolvimento sustentável parte de uma nova perspectiva de desenvolvimento (Sousa, 1994), e se baseia em pressupostos éticos que demandam duas solidariedades interligadas: solidariedade *sincrônica*, com a geração à qual pertencemos, e solidariedade *diacrônica* com as gerações futuras (Sachs, 1990): o bem estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e necessidades futuras; e o bem estar de uma parcela da geração atual não pode ser construída em detrimento de outra parte, com oportunidades desiguais na sociedade. As duas solidariedades estão estreitamente interligadas, sendo a solidariedade intra-geração uma condição indispensável para a solidariedade inter-gerações, na medida em que os povos e grupos sociais pobres e miseráveis, não satisfazendo suas necessidades no presente, não podem pensar nas gerações futuras e não podem se sacrificar - poupar a exploração dos recursos naturais que nem mesmo assegura sua sobrevivência - em função de um futuro improvável e imponderável para seus filhos e netos.

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento sustentável se estrutura numa sólida base teórica, resultante da convergência das modernas teorias científicas que estudam os sistemas complexos. Segundo esta abordagem, tanto a natureza quanto a sociedade (incluindo o sistema econômico) constituem **sistemas complexos em equilíbrio dinâmico** que combina uma tendência à

<sup>2</sup> Parte deste sub-capítulo foi extraído e resumido de BUARQUE, Sérgio C. - "Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (segunda edição revisada e ampliada)" - IICA - Brasília - 1999

desorganização e uma capacidade de auto-organização e auto-regeneração. E como o desenvolvimento sustentável envolve a relação entre a natureza e a sociedade, cada uma como um sub-sistema de uma complexidade mais ampla, a base técnica e científica repousa no processo permanente de desorganização e reorganização da totalidade e suas partes constitutivas.

A tendência à desorganização decorre, originalmente, do *segundo princípio da termodinâmica* de acordo com o qual a natureza - ou qualquer sistema físico isolado ou fechado - está determinada por um processo de **entropia** ou perda persistente de energia, definindo os limites e restrições naturais (sub-sistema ecológico) da economia e da sociedade, na medida em que uma natureza finita não poderia suportar um processo infinito de expansão da população e da economia. Entretanto, a natureza - como todo sistema complexo e, principalmente, aberto - tem seus processos de recomposição e organização que compensam e neutralizam a desorganização da matéria, com uma "tendência para a organização, para a complexidade crescente, isto é, para a **neguentropia**" (Morin, 3ª Edição). De acordo com as novas teorias da biologia, "... o universo vivo evolui da desordem para a ordem, em direção a estados de complexidade sempre crescente" (Capra, 1996, pg. 54), contendo um sistema de retroalimentação negativa das mudanças. Na natureza, esta característica é chamada de **homeostase**, expressando a propriedade dos organismos vivos que lhe permite manter em estado de equilíbrio dinâmico, "... com suas variáveis flutuando entre limites de tolerância" (Capra, 1996, pag.51). Na economia este processo de retroalimentação negativa (assim como a retroalimentação positiva que tende a acentuar os problemas e mudanças) foi desenvolvido pela teoria da regulação, segundo a qual o sistema econômico e social passa por permanente mudança e reorganização controlado por condições institucionais e culturais que podem assegurar a continuidade e o equilíbrio.

Este enfoque teórico leva à necessidade de uma **abordagem sistêmica** e, ao mesmo tempo, **holística** do desenvolvimento sustentável. As relações entre a natureza e a sociedade, com sua organização econômica e política, devem ser percebidas como uma totalidade complexa formada de elementos constitutivos - sub-sistemas - integrados e interligados, estabelecendo entre si controles e restrições, de cuja interação resulta o todo. O referencial de análise para o desenvolvimento sustentável deve ser holístico porque requer uma observação do comportamento da totalidade que envolve interações complexas entre os sistemas sociais, econômicos e ambientais, sub-sistemas do objeto de trabalho e de planejamento. Mas, para apreender esta complexidade, é indispensável recorrer a interpretações científicas que tratam dos sub-sistemas - teoria econômica, sociologia, ecologia, etc. - cada uma com seus sistemas de análise e interpretação reducionistas do todo, mas construindo a base para a observação das relações que configuram a totalidade.

Desta forma, considerando as condições teóricas e a solidariedade entre gerações, o **desenvolvimento sustentável** deve ser entendido como o "processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo (ao longo do tempo) e no espaço, o *crescimento e a eficiência econômicos*, a *conservação ambiental*, a *qualidade de vida e a equidade social*, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações" (Buarque, 1994). Partindo da perspectiva humana<sup>3</sup>, o **desenvolvimento sustentável** é, portanto, um processo que leva a um continuado *aumento da qualidade de vida* com base numa *economia eficiente e competitiva*, com *relativa autonomia das finanças públicas*, combinado com a *conservação dos recursos naturais e do meio ambiente*.

<sup>3</sup> Na formulação de novas propostas de desenvolvimento, o PNUD defende o desenvolvimento humano, entendido como o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas, com o aumento das potencialidades das pessoas através de melhores condições de educação, treinamento, saúde, habitação, meio ambiente e alimentação (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998).

Entretanto, a ampliação da racionalidade e eficiência econômica, a elevação da equidade social e a conservação do meio ambiente ambiental, nem sempre são consistentes e normalmente estão carregados de dificuldades e resistências e rigidez estruturais. Fatores como o padrão tecnológico, distribuição da renda e dos ativos sociais, estrutura produtiva e padrão cultural e de consumo, que definem o estilo de desenvolvimento de uma região, não mudam no curto prazo e criam forte rigidez estrutural, dificultando a compatibilização dos três grandes componentes do desenvolvimento sustentável. Desta forma, para a construção do desenvolvimento sustentável devem ser implementadas ações que contribuam, ao mesmo tempo, para uma maior equidade, um nível elevado de **conservação ambiental** e uma maior racionalidade (eficiência) econômica, alterando as bases do estilo insustentável de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável é, portanto, um **processo** e uma **meta** a ser alcançada no médio e longo prazos, gerando uma reorientação do estilo de desenvolvimento, redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Este processo demanda mudanças em três componentes constituintes do estilo de desenvolvimento: **padrão de consumo** da sociedade, **base tecnológica** dominante no processo produtivo e **estrutura de distribuição de rendas**, cada um com sua própria lógica e autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência).

Trata-se, evidentemente, de uma proposta generosa mas difícil e complexa, por envolver mudanças estruturais e contar com resistências sociais e políticas fortes, decorrentes de privilégios e hábitos consolidados, principalmente nos países e segmentos sociais privilegiados. Entretanto, o desenvolvimento sustentável encontra, atualmente condições favoráveis que permitem considerar uma referência concreta para o desenvolvimento, deixando de ser apenas uma utopia ou fantasia. Em primeiro lugar, há uma crescente consciência da sociedade em relação à insustentabilidade que decorre da pobreza e das desigualdades sociais e dos elevados custos sociais do crescimento econômico, levando à ampliação de sistema de regulação. Por outro lado, os avanços e inovações tecnológicas estão permitindo uma importante redução do trade-off entre crescimento econômico e conservação ambiental que caracterizou toda a história da economia capitalista e de mercado. Com base em muitos exemplos concretos, Michael Porter mostra que a regulação ambiental não tende a comprometer a competitividade de países ou empresas mas, ao contrário, desde que sejam introduzidas inovações tecnológicas, eleva a eficiência empresarial pela redução do desperdício dos recursos naturais e energéticos (Porter; e van der Linde, 1995).

## 1.2 Desenvolvimento local sustentável<sup>4</sup>

**Desenvolvimento local** é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social a nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Entretanto, para ser sustentável, o desenvolvimento local deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local - aumentando a renda e as formas de riqueza, sua internalização na economia local e o fortalecimento da capacidade de investimento e gastos das instituições públicas - ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

<sup>4</sup> Parte deste sub-capítulo foi extraído e resumido de BUARQUE, Sérgio C. - "Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (segunda edição revisada e ampliada)" - IICA - Brasília - 1999



Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o *desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa* com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas, não podendo ignorar e se isolar das transformações externas à microrregião. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de *integração econômica com o contexto* regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças, exigindo competitividade e especialização.

O desenvolvimento local está associado, normalmente, a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto. Mesmo quando decisões externas - de ordem política ou econômica - tenham um papel decisivo na reestruturação sócio-econômica do município ou localidade, o desenvolvimento local requer sempre alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo, capaz de internalizar as influências externas. Do contrário, o mais provável é que as mudanças geradas desde o exterior não se traduzam em efetivo desenvolvimento e não sejam internalizadas na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal, reduzindo as possibilidades de irradiação e transbordamento das oportunidades no dinamismo econômico e aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

As experiências bem sucedidas de desenvolvimento local decorrem, quase sempre, de um ambiente político e social favorável expresso por uma mobilização e, principalmente, convergência importante dos atores sociais do município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento. Representa, neste sentido, o resultado de uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade (Castells; e Borja, 1996).

A globalização, com o processo acelerado de integração do espaço e formação de um espaço virtual, não impede o desenvolvimento local. Na verdade, global e local constituem dois pólos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial. Ao mesmo tempo em que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço. Como uma nova fase da internacionalização do capital com conotações muito particulares, a globalização combina dois fatores básicos: a *natureza e intensidade da revolução científica e tecnológica* - que transforma as bases da competitividade internacional, com redução das distâncias físicas e quebra das barreiras e fronteiras territoriais - e a *liberalização e integração dos mercados* de bens e serviços - incluindo tecnologia e informação - e de capital, com a formação de megablocos econômico-comerciais.

Como consequência, mudam radicalmente as condições de competitividade das nações, na medida em que a difusão de novas tecnologias revoluciona as condições de acumulação de capital e as bases das vantagens competitivas das nações e regiões. Neste novo paradigma, as vantagens competitivas se deslocam da abundância de recursos naturais, dos baixos salários e das reduzidas exigências ambientais - predominantes no ciclo expansivo do pós-guerra - para a liderança e domínio do *conhecimento e da informação* (tecnologia e recursos humanos) e para a qualidade e excelência dos produtos e serviços.

A globalização tem um efeito contraditório sobre a organização do espaço. De um lado, demanda e provoca um movimento de *uniformização e padronização dos mercados* e produtos, como condição mesmo para a integração dos mercados; mas, por outro lado, com a *diversificação e flexibilização das*

*economias* e dos mercados locais, cria e reproduz diversidades, decorrentes da interação dos valores globais com os padrões locais, articulando o local ao global, paradoxalmente *ressaltando a importância da diversidade, valorizando o diferente num contexto de homogeneização*. A globalização é um movimento de caráter seletivo em termos sociais, espaciais e setoriais que avança de forma diferenciada nos diversos segmentos, com destaque para a internacionalização dos fluxos financeiros. Processo contraditório que intensifica e aguça a competição e a disputa dos mercados, ao mesmo tempo em que estimula e acentua a inter-dependência das economias e dos conglomerados econômicos..

Como afirma Michael Porter, “A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado” (Porter, 1993), de modo que, **a localização das indústrias globais se difunde mundialmente, segundo as condições de cada local**, aproveitando, portanto, as diversidades e particularidades de cada região. Se as vantagens competitivas são criadas e construídas com investimentos e aproveitamento das potencialidades e diversidades de cada localidade, os atores sociais têm uma responsabilidade fundamental para a promoção do desenvolvimento local. E se o desenvolvimento for, efetivamente a vontade dominante dos atores sociais, o setor público - como expressão desta vontade - tende a aumentar sua importância no desenvolvimento local.

O processo de globalização valoriza a diversidade e as culturais locais, que passam a constituir um diferencial de qualidade e competitividade. De modo que a difusão de padrões culturais e formas globais de organização econômica e social intrínsecos à globalização não leva a uma pasteurização da cultura universal, reduzindo tudo a valores, hábitos e costumes homogêneos. A busca da identidade dentro da homogeneidade é, portanto, o espaço de valorização das particularidades, *ressaltando os atributos próprios dos locais, sua especificidade e, por último, sua vantagem competitiva*.

De qualquer forma, a propagação da reestruturação da economia mundial e do novo padrão de competitividade tem um impacto importante e contraditório nas economias locais: tanto pode levar a uma *desestruturação e desorganização da economia e sociedade local* quanto pode abrir *novos espaços de desenvolvimento*, recriando brechas nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais. Além disso, surgem também novas oportunidades para produtores locais nos mercados externos, com base na sua especificidade e explorando sua diversidade. Mesmo que reduza os limites da autonomia local, o processo de globalização não leva, necessariamente, a uma subordinação das sociedades a padrões internacionalmente dominantes e homogêneos.

As formas novas e baratas de comunicação e transporte - com destaque para a telemática - permitem que empresas dos países e regiões mais atrasados possam acessar mercados em larga escala e em todo o mundo, ampliando as oportunidades econômicas e comerciais. A *virtualidade dos mercados* criada pela telemática permite que pequenos negócios se integrem em grandes mercados, articulados pelo sistema de informação, de modo que podem acessar compradores nos mais distantes espaços, com baixo custo e volume de capital. Com isso, a globalização associa centralização econômica com descentralização produtiva, integrando o sistema em redes produtivas e alianças estratégicas.

Ao mesmo tempo em que integra os mercados e a economia mundial, a globalização provoca uma fragmentação do espaço, gerando uma certa *desterritorialização* das economias. A integração e *fragmentação do espaço* levam a uma redução do peso unificador dos Estados-nação, aumentando a autonomia relativa e as possibilidades dos micro-espacos interagir e articular com outras regiões e localidades, para além da sua vizinhança e entorno institucional. O local se globaliza e pode estruturar alianças estratégicas numa grande e diversificada rede de cidades e centros econômicos, multiplicando suas possibilidades.

O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da **capacidade dos atores e da sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem**, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações. Desta forma, o desenvolvimento de uma localidade – município, microrregião, bacia, ou mesmo espaço urbano – deve ter um claro componente endógeno, principalmente no que se refere ao papel dos atores sociais, mas também em relação às potencialidades locais (Boisier, 1998).

No novo paradigma de desenvolvimento isto significa, antes de tudo, a capacidade de **ampliação da massa crítica de recursos humanos**, domínio do conhecimento e da informação, elementos centrais da competitividade sistêmica. Tudo isso levando a um processo permanente de capacitação da sociedade local na compreensão da realidade e das mudanças no contexto, ampliando sua capacidade de inovação e resposta aos desafios contemporâneos. Considerando a intensidade e velocidade das transformações globais, o desenvolvimento local depende da capacidade dos atores locais de compreender estes processos e responder, de forma apropriada, com suas próprias forças e talentos, num processo permanente de aprendizagem. A criação de um ambiente de inovação decorre de um processo que alguns autores chamam de **região aprendiz (learning region)** entendida como um espaço social com capacidade de criação, ampliação de conhecimento e aprendizagem contínuo, de um modo a se constituir como um ambiente de inovação permanente (Boisier, sem data, pag. 3). Citando Richard Florida, Boisier defende que “... la nueva era del capitalismo requiere una nueva clase de región ... de hecho ‘learning regions’, regiões que adotam os princípios da criação de conhecimento e de aprendizagem contínuo (Boisier, sem data)<sup>5</sup>.”

Como resultado de todo o exposto, pode-se afirmar que o desenvolvimento local depende de quatro grandes mudanças nas relações econômicas, sociais e político-institucionais dominantes na microrregião:

- a) **aumento do capital social** (entendido como capacidade de organização e cooperação da sociedade local) combinando a organização geral da sociedade com a formação de espaços institucionais para a aprendizagem social
- b) **distribuição de ativos sociais** que vão desde ativos físicos – terra e capital – até a distribuição de conhecimento, educação e poder decisório entre os diferentes segmentos da sociedade local.
- c) **articulação e aumento da competitividade das cadeias produtivas** locais com a agregação de valor aos produtos que estruturam a economia microrregional.
- d) **reestruturação, modernização e democratização das instituições públicas locais** (Prefeituras) como forma de descentralização das decisões e elevação de eficiência e eficácia da gestão pública dos municípios que formam a região.

### 1.3 Corte espacial e o espaço urbano no desenvolvimento local

<sup>5</sup> De um modo geral, os conceitos de sociedade aprendiz, formulados para países desenvolvidos, tem uma abordagem fortemente tecnológica, destacando a inovação tecnológica e a importância do sistema de inovação e não no sentido mais amplo de aumento da capacidade de conhecimento da sociedade local (smart local).

O desenvolvimento local pode referir-se a diversos cortes espaciais de pequena escala, indo desde o município – e mesmo a comunidade sub-municipal – até a microrregião, reunindo e agrupando vários municípios. O local pode, portanto, tratar de uma bacia, de aglomerado de municípios com afinidade e identidade sócio-cultural e econômica ou de uma microrregião homogênea, podendo ainda incluir o espaço urbano de um município. Dependendo do corte territorial, mudam a escala e a complexidade sócio-econômica, ambiental e, principalmente político-institucional, na medida em que se articula e integra espaços com diferentes estruturas organizacionais. A microrregião tende a reunir, normalmente, uma maior homogeneidade sócio-cultural, econômica e ambiental, quando agrupa uma unidade edafoclimática específica; entretanto, deve trabalhar com diferentes instâncias político-administrativas (Prefeituras) nem sempre convergentes e cooperativas, o que aumenta a complexidade técnica e política do processo de planejamento.

Referido ao espaço urbano, o desenvolvimento local encerra características peculiares que decorrem da uniformidade sócio-cultural, econômica e ambiental das cidades, dominadas pelo ambiente construído e com condições altamente favoráveis para criação do “ambiente de inovação”. De acordo com Polèse, as economias de aglomeração das cidades favorecem o seu desenvolvimento devido à grande escala concentrando, com custos fixos compartilhados, fluxos de informação, contatos face a face, relações de entrada e saída com custos de transporte mais baixo, mercados de trabalho integrados (Polèse, 2000). Esta característica favorável do espaço urbano ganha destaque na nova economia da informação e da globalização, na medida em que cria as melhores condições para a aprendizagem social, constituindo, na expressão de Jane Jacobs (citada por Polèse) um “...meio onde idéias circulam e são trocadas, se tornam veículos essenciais de inovação, mudança e desenvolvimento ...” (Polèse, 2000, pag. 5).

O ambiente de inovação, que constitui a melhor qualidade do local e base para a sua competitividade, encontra no espaço urbano condições particularmente favoráveis devido a esta troca permanente e intensa de conhecimentos; como diz Borja, a cidade é, atualmente, um lugar privilegiado de inovação democrática (Borja, 1998). No contexto de intensas mudanças estruturais e globais, estas condições de aprendizagem coletiva das cidades se manifesta na facilidade do encontro e contato permanente das pessoas criativas para reflexão sobre os problemas, as potencialidades e as oportunidades futuras e para a descoberta de alternativas e caminhos de desenvolvimento. Neste processo de globalização, as “... cidades necessitam hoje promover-se internacionalmente, tendendo a integrar-se em sistemas ou eixos transnacionais, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais” (Castells; e Borja, 1996, pg. 165). Para isso, segundo Polèse, o desenvolvimento da cidade aprendiz depende da criação de “lugares” “... onde as pessoas podem, produtivamente, seguramente e confortavelmente unir-se, trabalhar juntas e trocar idéias. Bens públicos são um elemento chave na construção de tais lugares” (Polèse, 2000, pg. 15). Ainda de acordo com o autor, no futuro, a vantagem competitiva das cidades dependerá cada vez mais de sua capacidade de mover pessoas, uni-las e criar locais onde idéias e informação possam ser utilmente (e prazerosamente) trocadas.

Por outro lado, os centros urbanos constituem núcleos de articulação do espaço regional e inter-municipal, formando redes de serviços e comunicação do território regional, polos irradiador de inovação e de desenvolvimento local. Um aglomerado de municípios ou uma microrregião se articula e integra através das suas cidades, no fluxo de pessoas, mercadorias, serviços, conhecimento e informação. Portanto, desde uma perspectiva microrregional, o desenvolvimento local deve passar pelo desenvolvimento urbano da rede articuladora dos locais que conformam a região, gerando e difundindo os fatores de inovação e competitividade.

#### 1.4 Desenvolvimento local e descentralização

Desenvolvimento local e **descentralização** são processos distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares; em grande medida, mesmo com relativa autonomia, a descentralização é alimentada pela globalização e seu efeito na fragmentação do território. A descentralização trata de um aspecto político-institucional que decorre de decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas e programas. No entanto, a descentralização pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local, resultante, normalmente de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e suas instâncias político-administrativas, amplificadas pelo estímulo à organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

Na verdade, a descentralização é um processo consistente com a globalização e pode representar uma resposta adequada das sociedades à fragmentação do espaço que a mesma provoca. Como a globalização diminui a força centralizada do Estado, aumenta a **necessidade de organização e cria espaços para a organização e intervenção das instâncias locais** na mobilização da sociedade e das energias locais frente aos desafios mundiais. Como indica Castells, a globalização provoca uma mudança na escala dos governos, para cima – na formação de organizações supra-nacionais de articulação e negociação – e para baixo – descentralização dos poderes e espaços de decisão que fortalecem as instituições locais, com maior capacidade de gestão e interação com a sociedade.

**Descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores**, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. Neste sentido, difere da **desconcentração**, que representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência da autoridade e autonomia decisória, ou seja, sem a criação de um espaço de autonomia e poder decisório das instâncias locais.

Nos últimos anos, tem ocorrido no Brasil um processo combinado de desconcentração – levando a execução das ações e projetos para as instâncias menos agregadas, especialmente o município – e de descentralização, com crescentes espaços de decisão local. Esta tendência tem se dado tanto dentro de uma mesma instituição - unidades locais de órgãos centrais – mas também entre instâncias diferentes – com repasse do poder e autonomia decisórias para os Estados e para os municípios. das instâncias centrais para as locais. A grande maioria dos programas e projetos federais, assim como estaduais, estão sendo municipalizados, transferindo a execução e parte das decisões para os municípios brasileiros. Este processo é mais visível e intenso nos programas sociais e nos sistemas de prestação de serviços públicos que operam em escala reduzidas, com destaque para a saúde, a educação básicas, e os programas de combate à pobreza.

De um modo geral, esta municipalização acelerada encontra grandes limitações decorrentes da própria incapacidade das estruturas públicas municipais para assumir novas e crescentes responsabilidades. Os municípios, via de regra, não têm uma estrutura administrativa e pessoal qualificado para gestão de novos e crescentes programas, comprometendo a eficiência e eficácia da implementação das ações. No entanto, apesar dos problemas que decorrem desta transição para um sistema de gestão pública, a descentralização representa uma grande contribuição para o **desenvolvimento local**, na medida em que aproxima as decisões e a execução das ações dos grupos e

segmentos sociais diretamente interessados e beneficiados das mesmas. Além disso, estimula a organização e a responsabilidade dos atores locais, quebrando a cultura patrimonialista e assistencialista que tem predominado na política das pequenas escalas administrativas. Ao mesmo tempo em que contribui para o controle direto dos resultados dos programas pelo governo e sociedade locais, a descentralização facilita a capacidade de execução e a gestão das ações e ajuda na formação de um capital social no município. Principalmente quando a descentralização está associada à criação de alguma instância institucional de gestão compartilhada e participativa, como os conselhos locais e municipais, a descentralização contribui para a democracia local, aproximando as decisões da sociedade, e para o aumento da organização da sociedade.

Pela reduzida escala territorial e populacional, a descentralização e, com ela, o planejamento local e municipal tende a ter uma grande proximidade do cidadão e seus problemas e uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção, embora possa não conter toda a complexidade sócio-ambiental, segmentando unidades ecossistêmicas ou sócio-econômicas homogêneas (bacias, biomas, Estados ou micro-regiões homogêneas). Esta proximidade dos problemas e do cidadão permite que o planejamento local e municipal tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade. O planejamento do desenvolvimento local, nas diversas escalas de pequena dimensão territorial e populacional, representa realidades sócio-ambientais menos complexas e com maior grau de homogeneidade, especialmente no que se refere à estrutura dos atores sociais, reduzindo os conflitos de interesse e as complexidades técnicas.

Entretanto, a descentralização deve obedecer a critérios de eficiência e efetividade que dependem da natureza e abrangência dos problemas e ações, que definem a escala adequada de responsabilidade executiva e decisória. Desta forma, dentro de um mesmo programa ou área de atuação, cria-se um sistema de distribuição de funções entre diferentes instâncias, de acordo com a escala e abrangência das mesmas. Seguindo o chamado princípio de subsidiaridade, tudo que puder ser decidido e executado – de forma eficiente, eficaz e efetiva - por uma instância de menor escala não deve ser realizado pelas instâncias centralizadas; o limite da descentralização de funções sendo, portanto, definido pela efetividade, eficiência e eficácia dos programas e das ações

### **1.5 Tendências de institucionalização microrregional**

Na experiência recente do Brasil tem havido uma tendência à identificação do desenvolvimento local ao espaço municipal, na medida em que coincide com o processo de descentralização, também municipalizado, e aproveita a clara aderência político-administrativa do município. Entretanto, ao mesmo tempo em que tem mostrado sua eficácia para trabalho no plano local, de um modo geral, o município tem limites e não tem condições de captar e trabalhar a complexidade territorial. Como afirma José Carlos Vaz, “os problemas a cargo do governo municipal muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da capacidade de ação da prefeitura em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para custeio e atuação política. Além disto, grande parte destas soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um município” (Vaz, 1997).

Com efeito, parte importante dos problemas locais não se limita ao espaço municipal, ganhando uma escala maior como resultado da interação com grupo de municípios vizinhos que compõem uma bacia, uma microrregião, um aglomerado econômico articulado, etc. Por outro lado, várias ações, programas e projetos contêm uma escala operacional e de intervenção que ultrapassa completamente os

limites e fronteiras municipais, demandando uma articulação e organização mais abrangente espacialmente. Como resultado, as propostas e iniciativas de desenvolvimento local e de descentralização passam a demandar alguma forma de coordenação e articulação supra-municipal para dar conta dos problemas e ações cuja escala ultrapassa os limites e possibilidades dos municípios.

A percepção destas diversas escalas dos problemas e dos projetos e ações tem levado a uma ampliação natural do corte espacial do desenvolvimento local e à criação de diferentes formas de organização e institucionalização dos programas locais. Em certa medida, tende a avançar na direção do enfoque normalmente utilizado na Europa que identifica os espaços locais de intervenção pela identidade sócio-econômica e cultural, independente das fronteiras político-administrativas de menor escala, quase sempre agrupando em aglomerado de municípios.

Entre as diversas formas de organização supra municipal utilizadas no Brasil, podem ser destacados três caminhos diferenciados, nem sempre concorrentes mas, às vezes, superpostas: associações municipais, consórcios e comitês de bacias. As **associações** são as formas mais antigas, formando organizações sem fins lucrativos que integram e articulam municípios vizinhos em torno da defesa de interesses comuns. Via de regra, as associações têm propósitos políticos de representação externa do aglomerado de municípios, muitas vezes unificados por interesses próprios ou por condições semelhantes. Praticamente todos os Estados brasileiros têm associações de municípios, embora funcionem de forma e com qualidade bastante diferenciada, refletindo a própria diferença de tradição associativa das regiões brasileiras.

A segunda forma mais comum e que tem registrado um grande crescimento na última década são os **consórcios**, forma de associação de municípios em torno de um problema concreto ou de um projeto, quase sempre de corte setorial, e voltado para o atendimento de serviços de maior escala e qualidade diferenciada que demandam uma hierarquização espacial, como no caso da saúde, refletindo uma polarização do sistema urbano. Mais do que as associações, os consórcios são criados com objetivos claros de contornar a fragmentação dos municípios e o tratamento ou enfrentamento dos problemas supra-municipais.

Os consórcios são instituições de direito privado e com personalidade jurídica própria para administração de recursos e coordenação de ações dos municípios membros na sua área de atuação, financiada com recursos públicos, decorrente, principalmente, dos municípios constituintes da entidade. De acordo com o conceito do Governo do Paraná, com larga experiência na formação e gestão de consórcios, **consórcio intermunicipal** é uma "...sociedade de municípios, integrantes de mesmo aglomerado urbano ou microrregional, previamente autorizada por lei, pela sua respectiva Câmara de Vereadores, por proposta do Prefeito Municipal, com a finalidade de executar serviço público de interesse comum ou obra, adquirir bens, produtos e equipamentos, ou ainda, realizar evento no âmbito da competência municipal" (Governo do Paraná, 1998). Embora existam desde a década de 70, a propagação dos consórcios se intensifica nos últimos anos, estimulada pelo processo de descentralização, principalmente do SUS-Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde. O consórcio surge como uma forma de "racionalização e economia de recursos, constituindo-se em uma possibilidade concreta de redistribuição de tarefas e responsabilidades entre os níveis de governo e implementando o modelo assistencial preconizado pelo Sistema Único de Saúde" (Governo de Minas Gerais, 1997)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Só o Estado de Minas Gerais tinha, em 1997, 54 consórcios intermunicipais, reunindo mais de 638 municípios e uma população de mais de 9,7 milhões de habitantes.

Os consórcios permitem uma grande racionalização de custos, ao lidar com projetos de escala supra-municipal, e permitem uma redução de desperdícios e da capacidade ociosa de vários equipamentos públicos, como os hospitais e instituições de saúde pública, a viabilização de investimentos de grande envergadura que atende demandas supra-municipais, a implantação de obras de interesse regional, e a geração de ganhos de escala na compra e contratação de serviços.

A terceira alternativa de agrupamento municipal são os **comitês de bacias**, constituindo uma espécie de consórcio vinculado diretamente ao uso múltiplo dos recursos hídricos. Os comitês de bacias constituem colegiados compostos por representantes dos usuários, dos governos municipais localizados na bacia, além de representantes do governo estadual com o propósito de gestão da bacia, tratamento dos seus problemas e dos conflitos potenciais decorrentes da utilização dos recursos, negociando e definindo as iniciativas para conservação da bacia. De modo geral, os comitês de bacia são espaços de negociação e deliberação em torno dos interesses comuns de conservação dos recursos hídricos e ambientais comuns.

Além dos três modelos institucionais apresentados acima, que têm prevalecido na organização supra-municipal, há uma nova tendência à constituição de **Agências de Desenvolvimento**, organizações de direito privado voltadas diretamente para a promoção do desenvolvimento em determinados espaços. As agências de desenvolvimento podem ser municipais ou até estaduais, mas o formato que parece ganhar maior dimensão é o supra-municipal, reunindo um aglomerado de municípios que convergem para prioridades estratégicas regionais. Segundo Mariano, as agências de desenvolvimento são “organismos que vêm sendo criados sob o amparo do Setor Público .... para promoção do desenvolvimento de uma zona territorial determinada...” (de Matos Macedo, 1997, pag. 3), sempre procurando envolver atores sociais privados em organização de direito privado e função pública.

Existem múltiplos formatos de agências, com maior ou menor grau de presença do setor privado, mas se caracterizam sempre por um processo concertado de construção, envolvendo os atores centrais da região, e possuem grande autonomia gerencial. Mas, independente das suas características específicas, as agências de desenvolvimento são formas organizacionais para exercer um papel de articulação e integração de “... diversas outras instituições que respondem pela prestação de serviços específicos (institutos de pesquisas, universidades, organizações públicas e privadas setoriais de apoio às atividades produtivas, governos nacionais e locais, instituições internacionais, etc.)” na definição de prioridades e na implementação das ações voltadas para o desenvolvimento local (de Matos Macedo, 1997, pag. 6).

Esta alternativa de organização corresponde a novos formatos institucionais que rejeitam os caminhos autoritários e centralizadores dos modelos passados de planejamento e limitados à responsabilidade do setor público. As agências e outras instituições da *gestão local do desenvolvimento* tendem a surgir de um processo concertado, adquirindo um caráter intermediário ou ‘mesoeconômico’, ao invés de reproduzir a administração centralizada de recursos (de Matos Macedo, 1997, citando Francisco Albuquerque<sup>7</sup>)

## II. PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ALBUQUERQUE, Francisco – “Metodologia para el desarrollo economico local” – ILPES - Santiago de Chile - 1997

<sup>8</sup>Parte deste sub-capítulo foi extraído e resumido de BUARQUE, Sérgio C. - “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (segunda edição revisada e ampliada)” - IICA - Brasília - 1999



A concepção de planejamento, do seu papel e do seu conteúdo, tem passado por mudanças importantes nas últimas décadas, em parte como resultado das experiências e da reflexão teórica e, em parte também com resposta aos novos desafios e mudanças no objeto de planejamento e nos conceitos de desenvolvimento contemporâneos. A vertente mais moderna entende o planejamento como um processo técnico e político que contribui para a aprendizagem de uma sociedade e a construção de um projeto político, estimulando a criatividade e a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento local.

## 2.1 Planejamento como aprendizagem social

O planejamento representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre o seu futuro (Ingestam, 1987), rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Deste ponto de vista, é uma “aposta no futuro”, na definição de Carlos Matus, e um instrumento de construção do futuro, sua principal matéria prima, que orienta e molda a vontade dos atores e as decisões coletivas. O planejamento parte do princípio que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que esta construção do futuro tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível. Como um instrumento para “fazer o seu destino”, o planejamento é o espaço de **construção da liberdade da sociedade dentro das circunstâncias**, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura.

De um modo geral, o planejamento governamental é o processo de **construção de um projeto coletivo** capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que leve ao futuro desejado, como uma proposta convergente dos atores e agentes que organiza as ações na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Como lembra Borja referindo-se à experiência bem sucedida de planejamento urbano de Barcelona, o componente decisivo da experiência da cidade foi a “... concertación estratégica entre actores públicos y privados a partir de la definición de un proyecto global de ciudad, preciso en sus objetivos, abierto en sus formas, progresivo en su implementación, pero basado en actuaciones fuertes polivalentes, realizables en el corto plazo, que cumplen la doble función de hacer la ciudad competitiva hacia el exterior e integradora hacia el interior” (Borja, 1998, sem pagina).

Como envolve decisões e escolhas de alternativas, em torno de objetivos coletivos, o planejamento tem uma forma conotação política, passando, necessariamente pela negociação e disputa de interesses dos atores e pela formulação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciados em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. Por isso, o planejamento é sempre um processo político. No entanto, o planejamento é também um **processo ordenado e sistemático de decisão**, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma **síntese técnico-política**. Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais.

Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados, e muitas vezes, conflitantes na sociedade, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com suas próprias expectativas em relação ao futuro e com os meios e instrumento de poder. Toda escolha coletiva que envolve vários atores com

diferentes interesses mas também distintas posições de poder, sempre deverá expressar uma relação e estrutura de poder, cada grupo social procurando dominar os espaços e meios de decisão e intervenção na realidade.

Refletindo e reproduzindo uma determinada **estrutura de poder** na organização da sociedade, as decisões geradas no planejamento expressam uma vontade dominante ou uma *hegemonia*, entendida não como a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a **expressão e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores**, com seus poderes e interesses diversificados. Por outro lado, como parte do processo político, o planejamento constitui um *espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais*, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Como a hegemonia não é um dado estático mas um fato social dinâmico e construído, o planejamento abre a oportunidade para uma reconstrução e reordenação do jogo de poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade. Em última instância, o processo de planejamento cria as condições para a (re)construção da hegemonia, na medida em que articula, técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais.

Esta concepção do planejamento como técnico e político, ao mesmo tempo, deve levar a uma reformulação profunda da posição dos técnicos na definição das prioridades do desenvolvimento e à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada das decisões, orientadas pela reflexão técnica. Apenas assim, o planejamento pode **construir um projeto coletivo** reconhecido pela sociedade e em torno do qual os atores sociais e os agentes públicos estejam efetivamente comprometidos.

Para além do papel que exerce na definição de um referencial estratégico para a ação, o planejamento também representa uma contribuição fundamental para a capacitação e desenvolvimento da sociedade local. Na visão contemporânea, o processo de planejamento, que consiste na reflexão estruturada do conhecimento e na interação e negociação de saberes e interesses, promove a **aprendizagem social**, ampliando a capacidade da sociedade local de adaptar-se e responder aos desafios e às mudanças globais (von der Heijden, 1996). Dentro do processo de planejamento, os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto e convergindo na definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção. Mas, ao mesmo tempo, vão aumentando sua percepção da realidade e do mundo em transformação, ampliando, portanto, sua capacidade de entendimento e conhecimento para novos ciclos de decisões. A aprendizagem é uma resultante natural do processo de planejamento<sup>9</sup>, gerando uma “postura estratégica” da sociedade local, se capacitando para reagir e adaptar-se às mudanças.

Quanto maior e mais abrangente a participação da sociedade no processo de planejamento, tanto maior a aprendizagem social e, portanto, a preparação da sociedade local para o futuro. O confronto de múltiplas e diversificadas visões de mundo amplia o conhecimento e a compreensão da realidade, desde que não hajam conflitos irreconciliáveis e que as diferenças não impeçam a cooperação e, principalmente, a troca de informações e conhecimentos.

De acordo com van der Heijden, existe um nível ideal e tolerável de diferenças de visão de mundo para que se avance na aprendizagem social, mas uma sociedade com excessiva unidade de pensamento e visão de mundo tem limitada capacidade de ampliação do conhecimento. Nem o

---

<sup>9</sup> van der Heijden fala da aprendizagem da organização (sociedade) como resultado do processo de construção de cenários e não exatamente do planejamento, ressaltando a reflexão sobre o futuro como um aspecto fundamental de capacitação e aprendizagem.

consenso exagerado nem a diversidade excessiva ajudam ao processo de aprendizagem; mas uma insuficiente *massa crítica de consenso* pode levar à impossibilidade de construção de uma visão convergente, quebrando o ciclo de conhecimento; e, por outro lado, uma insuficiente diversidade de visão (e interesses) na sociedade pode reduzir o processo de aprendizagem que decorre da troca de idéias e percepções. Como afirma van der Heijden, “... an effective learning system requires enough variety in its mental model to interlink signals, received from the outside world, with each other. Without this these signals will be experienced as inconsistent or incoherent, not understood and therefore not leading to any useful learning and adaptive action” (van der Heijden, 1996, pag. 48). Até certos limites, a coesão da sociedade favorece o ambiente de inovação e aprendizagem, reduzindo a diversidade inovativa na medida em que este consenso se transforma em uma excessiva unidade de visão<sup>10</sup>.

De forma semelhante, Borja comenta que o sucesso de Barcelona no planejamento urbano decorre, fundamentalmente da “cooperação cidadã” e da formulação do Plano Estratégico, a forma mais acabada de cooperação pública e privada, integrando os principais atores sociais na discussão do diagnóstico e dos objetivos compartilhados, e na proposição de estratégias de ação para o futuro (Borja, 1998). Esta discussão cria o ambiente de inovação e aprendizagem social mas foi necessário que gerasse, ao final, um consenso social em torno do esquema urbano para que houvesse base política para a implementação das ações, criando o que Borja chamou de “la adhesión social al proyecto de ciudad”, com base em múltiplos mecanismos de participação.

Como um processo social, o planejamento do desenvolvimento local deve contribuir para a construção de um **projeto coletivo da sociedade local**, que mobilize os atores sociais e organize as ações convergentes dos diversos agentes de modo a implementar as transformações na realidade quem preparam o futuro desejado. Desta forma, deve **desatar processos endógenos singulares** de mobilização das energias sociais, dentro das condições internas - potencialidades e estrangulamentos - e externas - oportunidades e ameaças - que promovam o desenvolvimento sustentável do município ou comunidade.

O planejamento é um instrumento de grande utilidade para a *organização da ação* dos atores e agentes, orientando as iniciativas e gerando uma convergência e articulação das diversas formas de intervenção na realidade. Desta forma, o planejamento contribui para a *mobilização das energias sociais* e constitui uma *referência para a implementação das ações* que podem desatar o processo de transformação na direção e objetivos definidos pela sociedade, que leva ao desenvolvimento sustentável.

O planejamento é fundamental também para *sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e atividades diversificadas no tempo*, aumentando a eficácia e eficiência das ações e seus impactos positivos na realidade. Representa uma forma de controle sobre o futuro e de fundamentação das escolhas e prioridades, para otimizar as forças, mecanismos e recursos escassos da sociedade, evitando os desperdícios e a improvisação.

O planejamento microrregional é, antes de tudo, um **instrumento de negociação** com os parceiros potenciais - tanto na fase de elaboração quanto após a produção do documento síntese - e de **aglutinação política dos atores**, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto

<sup>10</sup> Ainda falando de cenários van der Heijden diz: “Sharing multiple stories about the future makes the organization more perceptive about its environment, and forces reflection on experience and adjustment of mental theories” (van der Heijden, 1996, pag. 54).

das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos de desenvolvimento conferem transparência às opções e decisões tomadas pela comunidade, explicitando os objetivos e as prioridades. Os planos de desenvolvimento ajudam a organizar e canalizar as ações do governo como **catalisador de múltiplas iniciativas** de diversas instâncias que se articulam e convergem no espaço local (municipal); ao mesmo tempo, estabelecem as relações entre as demandas da sociedade - incluindo as demandas de caráter imediato - os projetos das diversas áreas de governo e as iniciativas e programas de outros agentes que podem ser implementados no território municipal.

## 2.2 Planejamento participativo

Planejamento participativo é o processo de tomada de decisões com o **envolvimento dos atores sociais** diretamente interessados e comprometidos com o futuro da localidade, vale dizer, com o ativo comprometimento da sociedade organizada com seus múltiplos interesses e visões de mundo. Trata-se de implementar e assegurar um processo de decisão compartilhada sobre as ações necessárias e adequadas ao desenvolvimento local, envolvendo, portanto, todos os segmentos da sociedade, desde a compreensão e conhecimento da realidade até a definição e implementação das ações prioritárias para o desenvolvimento. Desta forma, deve criar as condições para o confronto dos saberes diferenciados da sociedade – cada grupo pensando a refletindo desde a sua plataforma como ator social com sua posição diversificada na estrutura social – e destes com o conhecimento técnico e racional.

Ao confrontar estas diversas visões da sociedade, o planejamento participativo **amplia o processo de conhecimento e aprendizagem da sociedade local**, e estimula a organização da sociedade local, promovendo a construção de uma “postura estratégica” do território organizado. Ajuda a construir um projeto coletivo da sociedade local, baseado nas suas potencialidades e nas oportunidades do contexto. Por outro lado, a participação e a definição coletiva e negociada deste projeto coletivo e das prioridades locais assegura o comprometimento e a co-responsabilidade social com o futuro da localidade. Como partícipes das decisões, os atores se sentem responsáveis e podem mais facilmente tomar parte ativa nas ações e nas iniciativas necessárias ao desenvolvimento.

O processo participativo de planejamento também **amplia e democratiza os espaços de negociação** na sociedade local, estimulando o envolvimento de todos os atores sociais e o confronto organizado e civilizado das visões e interesses diversificados. Desta forma, contribui para a democratização da sociedade e para a reconstrução da estrutura de poder local, aumentando a presença no jogo político de amplos segmentos sociais normalmente afastados das decisões e das escolhas. A escala e amplitude da efetiva participação da sociedade no planejamento depende da estrutura de poder prevalente em cada local e, principalmente, da cultura política, muitas vezes dominada por uma tradição autoritária e centralizadora, e do nível de organização da sociedade. No entanto, a conquista e ampliação dos espaços de participação influencia na própria mudança da cultura política e na democratização do poder, desconcentrando o ativo poder e, desta forma, levando à reconstrução da estrutura de poder prevalente.

As visões contemporâneas de planejamento e a concepção de desenvolvimento local sustentável devem incorporar o processo participativo como parte central das metodologias, refletindo também sobre a forma de organização dos sistemas de gestão e organização local. O processo participativo tende a quebrar as estruturas centralizadas e verticalizadas de decisão e gestão, levando os atores sociais a se posicionarem como parceiros e cooperadores e não como subordinados e dependentes. Além dos atores sociais negociando decisões compartilhadas e amplamente aceitas, as instituições envolvidas nas escolhas estabelecem relações multivariadas em redes de parcerias, substituindo as tradicionais formas hierarquizadas e centralizadas de gestão (de Matos Macedo, 1997). De acordo com

de Matos Macedo, citando Marin e Mayntz, os sistemas participativos (policy networks) “são sistemas horizontais de coordenação entre empresas, administração pública e associações. Tendem a ser mais estáveis que tipos de arranjos estabelecidos pelo mercado, apesar dessa estabilidade não ser imposta hierarquicamente. Ao contrário, normas compartilhadas, atitudes de confiança, conhecimento razoável e respeito mútuo estabilizam o relacionamento dos agentes” (de Matos Macedo, 1997, pag. 12 e 13, citando Marin e Mayntz).

O planejamento participativo no plano local deve levar a formas novas de gestão do desenvolvimento, baseadas em uma co-responsabilidade entre os atores sociais e uma parceria entre governo e sociedade, na qual o governo atua mais como um grande animador e articulador da sociedade, constituindo redes flexíveis de atores e agentes públicos. Como diz de Matos Macedo, no sistema em rede não existe uma hierarquia e uma relação vertical de comando mas uma articulação de múltiplos atores e instituições cooperando com diferentes papéis e instrumentos complementares. Em cada espaço local de planejamento pode resultar uma variada geometria institucional de redes, dependendo dos atores e das instituições atuantes e dos objetivos e prioridades de desenvolvimento definidas e compartilhadas pela sociedade local.

### **2.3 Experiências de planejamento microrregional**

Embora não seja propósito deste trabalho fazer uma tipologia de diferentes experiências de planejamento sub-nacional (microrregional), muitas lições podem ser extraídas de metodologias utilizadas e testadas na prática de formulação e construção de planos de desenvolvimento regional ou microrregional. Sem pretensão de ser exaustivo nem montar uma tipologia das experiências, apresenta-se a seguir alguns exemplos de metodologias diferentes de planejamento que podem enriquecer a adaptação de metodologia para espaços microrregionais<sup>11</sup>; o que têm de comum estas experiências é o recurso de metodologias participativas de planejamento, embora com modelos diferenciados de envolvimento dos atores sociais.

O Paraná tem duas experiências de planejamento microrregional com metodologias e processos bastante diferenciados que ajudam a compreender os caminhos alternativos para o planejamento contemporâneo no plano microrregional. A primeira, mais abrangente e compreensiva e de orientação dedutiva, foi realizada, há cerca de dois anos, nas regiões da AMUSEP-Associação de Municípios do Setentrão Paranaense e da AMOP-Associação de Municípios do Oeste do Paraná, ambas patrocinadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e pelo PARANACIDADE, com apoio do IPEA. A segunda experiência, na região da AMUNORPI-Associação dos Municípios do Norte Pioneiro do Paraná, utilizou método indutivo e não estruturado, procurando com pragmatismo definir focos claros e precisos de ação realista e imediata, diretamente expressa em projetos.

A metodologia de planejamento utilizada na AMUSEP e na AMOP tinha um conteúdo analítico dedutivo, partindo da reflexão sobre problemas e potencialidades pelos atores sociais dos diversos municípios para sua agregação depois no nível microrregional, mas recorreu a um processo de formulação dedutivo, definindo grandes opções estratégicas que, depois se desagregavam em programas e projetos setoriais e segmentais. E procurou abordar a microrregião de forma abrangente e agregada, sem um envolvimento desagregado dos diversos membros municipais da região, levando a uma estratégia regional. A grande vantagem desta orientação consiste em explicitar para a sociedade

---

<sup>11</sup> A maior parte das experiências citadas contou com a participação do autor, e testou e aprimorou metodologias apresentadas e desenvolvidas no livro “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (2ª edição revisada e ampliada)”.

regional um referencial estratégico em torno de um conjunto reduzido de grandes eixos que definem o desenvolvimento local e que organizam e estruturam todas as ações e iniciativas na microrregião. Teria, contudo, a desvantagem de apresentar um nível alto de agregação e de abrangência, perdendo em pragmatismo e operacionalidade. Esta eventual desvantagem pode ser reduzida quando se parte efetivamente para atuar com programas e projetos que detalham as opções estratégicas e definem instrumentos operacionais e objetivos da ação.

A metodologia experimentada na AMUNORPI recusa claramente esta abordagem compreensiva e abrangente e parte diretamente para a exploração de oportunidades pontuais que, segundo Ultramar e Urban Kleinke "... pode gerar efeitos multiplicadores e, portanto, resultados estruturais positivos" (Ultramar; e Urban Kleinke, 1995, pag.24). Assim, "...buscou-se primeiramente identificar as ações possíveis de implementação imediata sem a preocupação da abrangência ou equidade regional dessas ações" (Ultramar; e Urban Kleinke, 1995, pag.24). Este "planejamento de resultado", para dar uma expressão do pragmatismo, tem efetivamente a grande vantagem da sua objetividade e focalização de ações, permitindo uma simplificação e operacionalização de ações, principalmente quando se concentra no que parece ter mais viabilidade imediata; entretanto, pode levar à perda da visão estratégica e da ampliação da aprendizagem social na microrregião, muito mais estimulada e facilitada pela abordagem dedutiva e abrangente. Por outro lado, ao contrário do trabalho realizado nas regiões da AMUSEP e AMOP, que partiu do referencial de desenvolvimento sustentável, com uma visão multi-disciplinar, a prática da AMUNORPI não parece ter tido nenhuma visão de partida, procurando se concentrar nas oportunidades econômicas, partindo, corretamente, do que a região tem de especial e elecionando ações com algum poder de transformação para situar a região "na perspectiva de novos nichos de mercado" (Ultramar; e Urban Kleinke, 1995, pag.24). O pragmatismo e economicismo da experiência da AMUNORPI coincide, por outro lado, com um processo indutivo e objetivo, concentrando-se em oportunidades concretas e projetos pontuais de grande impacto, de maior visibilidade operacional.

A metodologia participativa utilizada na AMUSEP e na AMOP utilizou dois recursos complementares: uma ampla bateria de consulta direta aos atores sociais nos municípios, recorrendo a entrevistas e à técnica Delfos<sup>12</sup>, e às oficinas (workshops) realizadas a nível microrregional<sup>13</sup>. O trabalho técnico se concentrou na complementação da percepção da sociedade sobre os problemas e potencialidades com informações e dados técnicos e estatísticos, para fundamentar o diagnóstico. A abordagem compreensiva e abrangente da experiência do PARANACIDADE se manifesta no esforço técnico para compreensão do *contexto da microrregião*, construindo cenários para identificar as tendências futuras de ameaças e oportunidades para as regiões. Com base numa consulta à sociedade (através do Delfos) definiram o futuro desejado; e recorrendo a um processo técnico de construção de cenários, procuraram identificar as tendências do contexto que poderiam facilitar ou dificultar o desenvolvimento regional. Com este conjunto de informações foi realizada uma oficina em cada região, agrupando atores dos diversos municípios, para definir as opções estratégicas de desenvolvimento regional.

Experiência mais recente realizada na região do SERIDÓ do Rio Grande do Norte, utilizou uma metodologia semelhante à da AMUSEP e da AMOP, mas apresentou uma estratégia de participação mais indutiva e descentralizada (dos municípios para a região), realizando uma grande mobilização e reflexão em cada município constitutivo da região. A metodologia do planejamento da região do SERIDÓ, promovida pelo Governo do Estado com apoio do IICA, deu um grande destaque ao processo

<sup>12</sup> Esta técnica está apresentada, de forma simplificada, no último capítulo.

<sup>13</sup> Para maiores detalhes ver BEZERRA, Maria Lucila e BACELAR DE ARAÚJO, Tânia - "Experiência recente em planejamento regional: os casos das Associações de Municípios do Setentrão e do Oeste do Paraná" - Paranacidade, Curitiba - 1999

interno em cada município, como base para a formulação do plano regional, realizando reuniões municipais com os atores locais. Nas reuniões realizadas em cada município, a sociedade local foi estimulada a identificar os problemas mais importantes enfrentados pelo município, a indicar soluções mais adequadas para o equacionamento dos problemas, e a definir o cenário desejado para o município. Destas reuniões municipais saíam os insumos – informações e propostas de ações locais – e representantes para a realização das reuniões regionais<sup>14</sup>.

As reuniões regionais, realizadas nas Zonas Homogêneas do SERIDÓ, contaram com a participação dos representantes dos municípios, além dos prefeitos das zonas, membros de uma Comissão de Acompanhamento do Plano e técnicos de órgãos públicos presentes na região. O objetivo destas reuniões foi produzir uma síntese das formulações municipais, de modo que os problemas, as potencialidades, os anseios e as soluções tivessem um caráter supra-municipal, agregando os municípios da sub-região. Depois de realizadas as reuniões nas zonas, foram organizadas também oficinas agregadas a nível regional de todos os participantes, formando um espaço de discussão de alternativas de desenvolvimento para a região do SERIDÓ.

Trabalho de planejamento realizado na Zona da Mata de Pernambuco em 1994, iniciativa do Governo Federal com o do IICA, utilizou processo distinto do Paraná e do SERIDÓ para organização dos atores no território, embora trabalhasse também com o conceito de desenvolvimento sustentável e com a metodologia participativa. No trabalho da Zona da Mata a região foi tratada de forma agregada, refletindo a forte visão e identidade regional, envolvendo as representações de atores com abrangência supra-municipal. Foram realizadas duas grandes oficinas de atores sociais e instituições atuantes na região (sociedade organizada e governo) gerando idéias e negociando propostas e orientações para a estratégia de desenvolvimento regional. Este processo de reflexão estruturada da sociedade foi sendo combinada e integrada com a formulação de estudos técnicos em cinco dimensões do desenvolvimento sustentável. O que diferencia a metodologia é o tratamento regional, sem refletir, em nenhum momento, sobre problemas e alternativas específicas para cada um dos seus municípios e sem envolver os atores de abrangência municipal, nem mesmo os prefeitos. Este enfoque teve uma grande vantagem que decorre da abordagem regional e reflete um forte sentimento de problemática comum, resultante da predominância da atividade canavieira na região; mas só parece ter sido pertinente pela presença de com atores representativos de abrangência regional e presença ativa nos diversos municípios da Zona da Mata, permitindo um tratamento agregado da região.

Fora do Brasil merece destaque como experiência o processo de planejamento da Região de Biobio, no Sul do Chile, que tinha como propósito central e explícito “... dotar a la autoridad política regional de un *proyecto político* que en lo inmediato le permitiese usar un *discurso estructurado* frente a una variedad de auditorios provinciales, sectoriales, corporativos, etc.” (Boisier, 1995, pg. 85). Ao contrário das regiões do Paraná e do SERIDÓ, que apresentam uma identidade e um sentimento regional (no caso do Paraná também uma tradição associativista municipal), Biobio era, segundo Boisier, uma não-região carecendo do sentido de pertencimento territorial e de estruturas institucionais, administrativas, sociais e culturais que conformassem a região. Na busca de construção deste projetos político que articulasse a população em torno de interesses comuns, a metodologia deu grande destaque à reflexão prospectiva de cenários. Com a participação dos atores regionais foram construídos um cenário provável, um cenário do Século XXI, e um cenário estratégico que representa os desvios desejáveis e possíveis com respeito ao cenário tendencial (Boisier, 1992).

<sup>14</sup> Este foi o processo utilizado no Projeto ÁRIDAS, em 1994 e 1995, com realização de oficinas de atores em cada Estado que remeteram para uma oficina regional as propostas e representantes definidas e escolhidos nos Estados. A experiência do ARIDAS não foi apresentada neste resumo por se tratar de um corte espacial macrorregional, articulando mais os Estados da macrorregião que os municípios da microrregião.

O processo de participação mobilizou os atores sociais organizados com a realização de reuniões com mais de mil participantes de diferentes organizações sindicais, câmaras empresariais, universidades, mulheres, juventudes, ONG, dirigentes de partidos políticos, corporações privadas de desenvolvimento, etc.. Mas, ao contrário das experiências brasileiras, foi dado um papel destacado no processo aos dirigentes políticos regionais e aos parlamentares da região, como forma de construção de elementos que assegurassem a viabilidade política do projeto regional. Por outro lado, com o propósito de reforçar o sentimento territorial, o governo regional teve um papel central no planejamento e não foi feita uma reflexão da realidade e das estratégias locais (sub-regional), apresentando um tratamento agregado.

Da análise dessas diversas experiências, parece emergir como conclusão imediata a necessidade de adequação das metodologias às características e condições próprias de cada uma das microrregiões que decorrem da abrangência, nível de organização da sociedade e escala das instituições regionais, e sentimento de pertencimento regional. Entretanto, mesmo considerando estas diferenças, a metodologia deve, sempre que possível, combinar o processo agregado – vendo a região como uma totalidade – com o desagregado, que parte da mobilização e envolvimento da sociedade na sub-região (município) para analisar a realidade e definir prioridades locais e regionais. Por outro lado, também deve combinar e articular a formulação estratégica geral e abrangente, baseada nos grandes eixos de desenvolvimento, com programas e projetos desagregados e objetivos que organizem a ação concreta na região.



### III. METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL

A metodologia de planejamento apresenta a forma de trabalho para a construção de um projeto político e para a aprendizagem social no aglomerado de municípios que compõe a microrregional, de forma a promover o desenvolvimento regional sustentável. Esta abordagem do desenvolvimento e do planejamento define as linhas básicas da metodologia, tanto no que se refere ao processo de trabalho quanto à forma de organização e estruturação das atividades.

#### 3.1 Diretrizes gerais

Considerando o referencial teórico e os objetivos do planejamento participativo definidos nos capítulos anteriores, a metodologia de planejamento parte de um conjunto de diretrizes e postulados básicos que orientam o processo de trabalho e a organização das atividades.

1. **Combinação do tratamento técnico com o político** de negociação dos atores, incluindo o processo participativo de formulação e negociação dos interesses dos atores sociais e o tratamento e sistematização de informação e compreensão lógica e racional da realidade. Como forma de contribuição para a formulação de um *projeto coletivo* da sociedade local e, ao mesmo tempo, para o aumento da capacitação e da *aprendizagem social* na microrregião, a articulação técnica e política (dos atores sociais) procurar confrontar a lógica técnica e racional com os interesses, visões de mundo e expectativas diferenciadas dos atores sociais. A abordagem técnica serve para estabelecer os limites e possibilidades efetivas de desenvolvimento e as viabilidades e impactos das ações, contribuindo para as decisões e escolhas, que, por seu turno, obedecem aos interesses dos atores e às visões políticas.

2. **Integração e valorização do processo e do produto**, este último entendido como a expressão literária das decisões e da aprendizagem social que resulta de um processo de planejamento. O planejamento é o processo permanente e continuado de formulação, decisão, execução, e avaliação, priorizando a mobilização das energias sociais e a criatividade da sociedade - construção de um projeto coletivo e uma consciência social e formação de uma adesão política da sociedade - apresentando, em cada momento, sob a forma de um plano (produto), documento que retrata o andamento do processo. Além de ser esta expressão literária do processo de planejamento, o plano é também um importante instrumento de aglutinação e articulação da sociedade e de negociação estratégica com os parceiros potenciais.

3. **Processo descendente e ascendente**, contemplando duas abordagens diferentes e complementares em termos técnicos e em termos espaciais, na relação da microrregião com os municípios constitutivos. Desta forma, o processo de planejamento do desenvolvimento local sustentável deve contemplar duas formas diferentes e relativamente autônomas que se combinam e se confrontam para construir uma percepção e definir prioridades consistentes: um tratamento descendente - da formulação agregada e geral para a desagregada e particular - e a abordagem ascendente - da análise e definições desagregadas e particulares para a agregada e geral. A primeira permite visualizar a microrregião na sua totalidade e na sua relação com o contexto (sistema que o contem), e gerar os elementos para a *formulação das opções estratégicas*, como a direção geral e as iniciativas globais para o desenvolvimento. O tratamento desagregado, por outro lado, permite tratar com maior profundidade e detalhes as diversas partes ou segmentos relevantes constitutivos da realidade (sub-sistemas) - assegurando um tratamento equilibrado das diversas dimensões em que se desagrega o sistema-objeto - e levar à *formulação de propostas de ações específicas e concretas para as diferentes dimensões*, setores ou áreas prioritárias.

O ascendente e descendente se manifesta também no corte espacial que expressa a relação entre os municípios e a região. De um lado, permite que se definam prioridades e estratégias agregadas de âmbito regional, em torno das quais se articulam os municípios, definindo as ações gerais para articulação das ações municipalizadas; de outro, permite construir a visão estratégica global a partir da realidade diferenciada de cada um dos municípios que compõem a microrregião, de modo a assegurar uma integração dos interesses e iniciativas globais com a realidade específica de cada parte.

**4. Abordagem sistêmica** com o entendimento da realidade como uma totalidade formada de sub-sistemas integrados com troca de restrições e influências (dimensões) e situada em um contexto com o qual interage e do qual recebe restrições e influências. Desta perspectiva, a microrregião constitui "... um todo integrado cujas propriedades essenciais surgem das relações entre suas partes" (Capra, 1996, pag. 39), tanto em termos de segmentos quanto no que refere ao sub-espaco formado pelos municípios constitutivos da região. Os planos e estratégias regionais não são o somatório das demandas e propostas dos municípios, na medida em que o todo é diferente da simples agregação das partes, resultando, na verdade das relações e trocas de influências dos sub-sistemas.

**5. Visão estratégica** combinando a formulação de longo prazo - contemplando a maturação de múltiplas dimensões e mudança de estilo de desenvolvimento - com a consciências das limitações e escassez de meios e instrumentos (financeiros, humanos, tecnológicos, naturais, etc.), e a percepção das circunstâncias em que se planeja e decide, compreendendo os limites e possibilidades de intervenção e mudança, e seletividade e hierarquização das ações para economizar meios e potencializar os resultados desejados. A visão estratégica no planejamento do desenvolvimento sustentável na microrregião deve organizar as ações de forma a desatar um processo de transformações na direção do novo estilo de desenvolvimento, concentrando as prioridades estratégicas nos problemas de alta importância e menor urgência. Para tanto, é necessário um claro esforço de **seletividade** para concentrar as ações nos fatores centrais e determinantes do futuro. Desta forma, o planejamento deve assumir uma visão estratégica: não se deixa dominar pelas emergências e urgências de curto prazo e estrutura as prioridades numa perspectiva de construção de um novo estilo de desenvolvimento no médio e longo prazos. Não pode ignorar as necessidades e carências da sociedade, mas deve estabelecer a relação destas com os fatores estruturais do desenvolvimento, evitando o imediatismo e a corrida sem fim atrás dos problemas.

Para tanto, é necessário identificar, na análise da realidade, os fatores e componentes mais relevantes e determinantes dos problemas e potencialidades microrregionais que condicionam o seu futuro. Muitas vezes os problemas mais urgentes e indesejáveis não são os mais importantes e relevantes em termos de determinação do desempenho geral da realidade, o que decorre da estrutura de relações de causa e efeito entre os mesmos. Se não for considerada esta relação causal, é provável que a definição de prioridades locais respondam aos problemas que mais incomodam e que são mais intensos, correndo o risco de enfrentar mais os efeitos que as causas básicas da problemática local.

Com lembra Carlos Matus, os decisores costumam ser dominados e envolvidos precisamente pelos problemas mais urgentes que, muitas vezes, não são os mais determinantes da insustentabilidade e dos estrangulamentos do desenvolvimento. "El monitoreo del sistema de decisiones privilegia las moletias estridentes o dolorosas y no detecta bien las cosas importantes que van silenciosamente mal. En cierta forma tiene las mismas debilidades que las señas del mercado" (Matus, 1989, pag. 11). Segundo Matus, o urgente molesta, o importante não irrita, as urgências pressionam e as importâncias esperam em silêncio.

O planejamento estratégico deve inverter esta tendência de privilegiar os problemas e carências imediatas para se concentrar nos aspectos mais relevantes e determinantes do

desenvolvimento, mesmo que não possa deixar de atuar na redução dos problemas urgentes. Desta forma, é fundamental classificar e ordenar os dados da realidade, distinguindo o **urgente** - indesejável e necessidade imediata - do **importante** - relevante e determinante do desenvolvimento local ou municipal: as ações estratégicas se concentram no que é relevante e determinante, preparando as transformações estruturais futuras; iniciativas de curto prazo e de rotina se voltam para as urgências, procurando moderar e amenizar os problemas, enquanto amadurecem as transformações estruturais resultantes das ações sobre o importante.

A visão estratégica no planejamento do desenvolvimento local sustentável deve, portanto, organizar as ações de forma a desatar um processo de transformações na direção do novo estilo de desenvolvimento, preparando o médio e longo prazo. Assim, as prioridades estratégicas devem se concentrar nos problemas de alta importância e menor urgência. E, embora não se trate de ignorar os problemas urgentes, os atores sociais devem ter claro que as iniciativas voltadas para as urgências não seriam necessárias se tivessem implementado ações estruturadoras no passado (tendendo a desaparecer no futuro). Desta forma, é fundamental atuar seletivamente sobre os problemas de alta importância, para reduzir a continuada corrida atrás das urgências e necessidades imediatas. A concentração das ações nos problemas que estão na raiz da problemática geral, permite que, ao longo dos tempos, se reduza a necessidade de atuação como resposta às urgências.

### 3.2 Processo de trabalho

O processo de planejamento é concebido, normalmente, como um ciclo permanente formado por quatro grandes etapas sequenciadas e interligadas, nas quais devem estar sempre combinados o processo técnico e político (negociação participativa dos atores sociais): o **conhecimento** da realidade, a **tomada de decisão**, a **execução** do plano e, finalmente, o **acompanhamento, controle e avaliação** das ações (Martins de Carvalho, 1997). As duas primeiras etapas do processo de planejamento - conhecimento e tomada de decisão - convergem para a elaboração propriamente dita dos planos de desenvolvimento local (microrregional), que definem o que será executado e organizam o acompanhamento; mas o plano deve conter um **modelo de gestão**, que representa o sistema de organização da sociedade e dos agentes públicos para as duas etapas seguintes: a execução e o acompanhamento do plano<sup>15</sup>.

O processo de trabalho para elaboração dos planos de desenvolvimento microrregionais deve ser estruturado em um conjunto de atividades articuladas e organizadas, seguindo uma **seqüência lógica** que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo decisório. De uma forma simplificada este processo pode ser traduzido em sete grandes passos (alguns dos quais avançam de forma paralela): **análise da realidade microrregional** - expressa em problemas e potencialidades centrais - **análise do contexto** - traduzida em conjunto de ameaças e oportunidades externas - **formulação da visão do futuro** - expressando o futuro desejado pela sociedade e explicitado sob a forma de **objetivos** - **construção das opções estratégicas** - explicitando os eixos centrais de atuação para assegurar o desenvolvimento local - **formulação dos programas e projetos prioritários** - desagregando a operacionalizando as opções estratégicas - **identificação dos instrumentos** - indicando os recursos financeiros, humanos e tecnológicos que podem ser mobilizados para implementação do plano - e, finalmente, **desenho do modelo de gestão** - apresentando a forma de organização da sociedade e do setor público na região para execução e acompanhamento do plano. De um modo geral,

<sup>15</sup> A metodologia de planejamento, apresentada neste documento, se concentra na fase de elaboração dos planos, reunindo, portanto, as etapas de conhecimento e tomada de decisão. Desta forma, não contempla a etapa de execução e de acompanhamento, entendendo que a definição sobre a forma e os mecanismos a serem utilizadas nestas duas constituem um dos produtos do planejamento e, portanto, uma decisão dos atores que planejam, contida no modelo de gestão.

cada uma destas atividades do processo de planejamento vai constituir um capítulo do Plano de Desenvolvimento Microrregional, respondendo às perguntas centrais: o que somos, em que contexto estamos inseridos, que futuro queremos para a região, onde concentrar as ações para levar a este futuro, quem meios podemos mobilizar para a ação, e como nos organizar para a ação<sup>16</sup>. O gráfico abaixo apresenta o processo geral de trabalho, destacando as atividades em **negrito** e alguns dos insumos importantes em *itálico*.



Neste processo, cada uma das grandes atividades tem um objetivo específico e gera determinados resultados e insumos para atividades seguintes, e se desagregam em sub-atividades que permitem gerar os resultados concretos. A forma de organização destas atividades no espaço – tratamento regional ou municipal – é analisada no item seguinte que trata da integração local-regional.

### 1. **Análise da realidade**

A análise da realidade combina um amplo *levantamento de dados secundários* e informações sistematizadas sobre a microrregião e seus municípios – detalhando as dimensões econômica, sócio-cultural, ambiental, tecnológica, e político-institucional – com a *reflexão estruturada da sociedade* captando sua visão diferenciada sobre a região. Esta atividade deve produzir como resultado uma lista reduzida de **problemas e potencialidades centrais** (que estão na raiz da problemática local) que servirá como insumo para a fase de definição das opções estratégicas, seus programas e projetos. Embora a formulação das ações, sob a forma de programas e projetos, está identificada com a quinta atividade, mesmo porque depende de várias outros componentes, é comum, nesta primeira atividade, aproveitando as técnicas de mobilização das sociedade, serem definidas e identificadas propostas

<sup>16</sup> É evidente que, antes mesmo de iniciar os trabalhos deve ser realizado uma grande esforço de sensibilização e mobilização da sociedade local (continuado durante todo o planejamento), como forma de assegurar a participação dos atores e a ampla representatividade da sociedade no processo.

preliminares de ações e iniciativas necessárias ao enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades.

## 2. Análise do contexto

A análise do contexto deve contar com grande suporte de informação técnica e científica sistematizada e, em menor medida, com o conhecimento da sociedade local, na medida em que diz respeito a uma realidade muito mais ampla e externa ao universo da população da microrregião. Em todo caso, a discussão das informações e dados técnicos com os atores sociais, numa reflexão sobre as ameaças e oportunidades que amadurecem no contexto constitui um instrumento pedagógico importante para a aprendizagem social. Para esta análise do contexto, pode ser utilizado o recurso de cenários para antecipar comportamentos futuros, sempre levando como resultado final à identificação clara e precisa das principais *ameaças e oportunidades* que amadurecem fora da microrregião e sobre a qual a região tem pouco ou nenhum controle. Este resultado será utilizado como insumo importante para a definição das opções estratégicas, na medida em que as prioridades de desenvolvimento local devem ser orientadas pelas efetivas condições de aproveitamento das vantagens externas e de defesa dos fatores dificultadores do contexto.

## 3. Visão do futuro

O planejamento é sempre uma ação para construir um futuro desejado, de modo que as prioridades de desenvolvimento devem estar sempre referidas a uma visão da sociedade sobre o que pretende ser no futuro. Considerando a realidade atual da microrregião, expressa pelos problemas e potencialidades, é necessário que a sociedade local explicita os seus desejos e aspirações futuras, como um contraponto ou resposta às condições atuais insatisfatórias e que pretendem mudar. Esta atividade deve gerar como resultado a visão do futuro da microrregião expressa coletivamente pela sociedade, descrevendo uma realidade desejada e possível de ser construída pela ação dos atores sociais organizados.

## 4. Opções estratégicas

Para que o plano não se perca e se afogue numa longa e desigual lista de “demandas” e projetos para enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades, é importante que a sociedade microrregional defina alguns grandes pilares do desenvolvimento futuro, definindo as linhas mestras e os eixos básicos da estratégia. Para tanto, é necessário que procure situar o município no contexto – com suas ameaças e oportunidades – fazendo um grande esforço de priorização e focalização daquele conjunto de ações que:

- a) enfrenta os problemas centrais que impedem o aproveitamento das oportunidades e vulnerabiliza a região diante das ameaças;
- b) explora e estimula as potencialidades centrais que permitem aproveitar as oportunidades e defender a microrregião das ameaças externas.

O produto desta atividade é um conjunto reduzido de grandes prioridades estratégicas, formuladas de forma agregada, que definem o rumo geral do desenvolvimento e permitem unificar a sociedade em torno de algumas idéias-força mobilizadoras e convergentes. Estas opções serão depois detalhadas em programas e projetos que articulam e organizam a implementação das ações operativas em termos setoriais e segmentais.

## 5. Programas e projetos prioritários

Embora seja uma referência importante para o projeto coletivo microrregional, as opções estratégicas não têm capacidade operacional e apresentam as grandes idéias-força sem detalhar as ações e os instrumentos de implementação (além de não dar conta da complexidade e diversidade da realidade e dos diversos problemas locais). Por isso, o plano de desenvolvimento microrregional deve detalhar as opções estratégicas, explicitando o conjunto de programas e projetos prioritários (por setor, segmento ou dimensão) para elaboração, negociação e implementação na região. Esta atividade inicia com a formulação geral dos programas – objetivos, linhas de ação, projetos e instrumentos – mas deve evoluir para a produção concreta dos projetos mais concretos e específicos para implantação.

## 6. Instrumentos

A implementação das ações na microrregião requer de diversos meios financeiros, humanos e tecnológicos que precisam ser negociados e alocados aos diversos programas e projetos. A definição dos instrumentos do plano pode ser feita com base na identificação nos recursos já disponíveis e na indicação das fontes e parceiros para negociação, explicitando o destino e a forma de utilização dos mesmos. Para a realização desta atividade será necessário um levantamento dos meios e recursos de que dispõe a região, principalmente os recursos próprios que decorrem das Prefeituras dos municípios membros, mas também das fontes externas que podem ser mobilizadas e que se enquadram nas características dos programas regionais.

## 7. Modelo de gestão

Como foi referido antes, a elaboração dos planos contempla duas etapas do processo do planejamento – conhecimento da realidade e tomada de decisão – que só completará o ciclo quando se passar para a sua execução e contemplar o acompanhamento e avaliação das ações. Por conta disto, o plano deve conter uma descrição do sistema de gestão, formado pela estrutura e hierarquia institucional e pelos mecanismos de participação, que levam à formação de parceiros e definem o fluxo e as responsabilidades pela execução e pelo acompanhamento do processo. O modelo de gestão deve partir dos postulados centrais de planejamento participativo e refletir o nível de organização e estruturação dos atores e das suas instâncias colegiadas, detalhando as formas em que a sociedade e o Estado se organizam para a execução e acompanhamento do plano. Ao longo do processo de planejamento devem ser criados os espaços institucionais de participação e negociação que servirão de base para o modelo de gestão participativo (como explicado no item 3.3).

O plano de desenvolvimento local sustentável que expressa o resultado deste processo deve ser detalhado e aprofundado em três grandes blocos, com suas metodologias específicas:

- a) ***Reestruturação e modernização do setor público***, ampliando as possibilidades dos governos locais implementarem parte das ações e programas de forma mais eficiente, eficaz e efetiva, tanto na gestão das finanças como na eficiência do gasto e aplicação dos recursos.
- b) ***Desenvolvimento da cadeia produtiva*** dos segmentos econômicos definidos como prioritários, de modo a identificar os estrangulamentos dos diversos elos da produção e distribuição, definindo as ações e iniciativas adequadas a seu equacionamento.
- c) ***Capacitação da sociedade e das instâncias institucionais*** criando mecanismos para o fortalecimento da organização da sociedade e o funcionamento dos colegiados e sua gestão eficiente das decisões participativas relativas ao plano.

A implementação destas três linhas de ação do plano é fundamental para o desenvolvimento local sustentável, contribuindo para a consolidação do processo participativo, o aumento da competitividade econômica local e para a eficiência do setor público.

### 3.2 Integração local e regional

O processo de planejamento microrregional deve combinar a formulação regional agregada (especialmente na análise do contexto), com o aprofundamento da análise e a mobilização da sociedade desagregada por municípios constituintes da região. Embora o produto geral do trabalho seja um plano microrregional definindo, portanto, as prioridades para o desenvolvimento conjunto da região e seus membros, o planejamento deve integrar e articular a diversidade sócio-econômica e cultural dos diversos sub-espacos, mesmo que se trate de uma região com grande identidade e sentido de pertencimento. Esta integração local e regional permite que o plano seja realmente a expressão das prioridades negociadas com seus diversos membros formados pelas unidades político-administrativas definidas pelos municípios.

Por outro lado, esta integração das diversidades locais e a participação de todos os municípios no processo deve contribuir para a construção de uma visão regional para além dos interesses e especificidades locais (municipais). Desta forma, do ponto de vista espacial o processo de trabalho também deve combinar um *ciclo ascendente* – da visão dos municípios, seus problemas e potencialidades, para a região – com um *ciclo descendente* – da percepção agregada dos condicionantes exógenos e das opções estratégicas para a realidade de cada município. Como mostra, de forma simplificada, o gráfico abaixo, o trabalho desagregado se inicia nos diversos municípios da região, num esforço de sensibilização e mobilização da sociedade para a análise da realidade, e se articula e integra regionalmente, cruzando também as definições agregadas da região

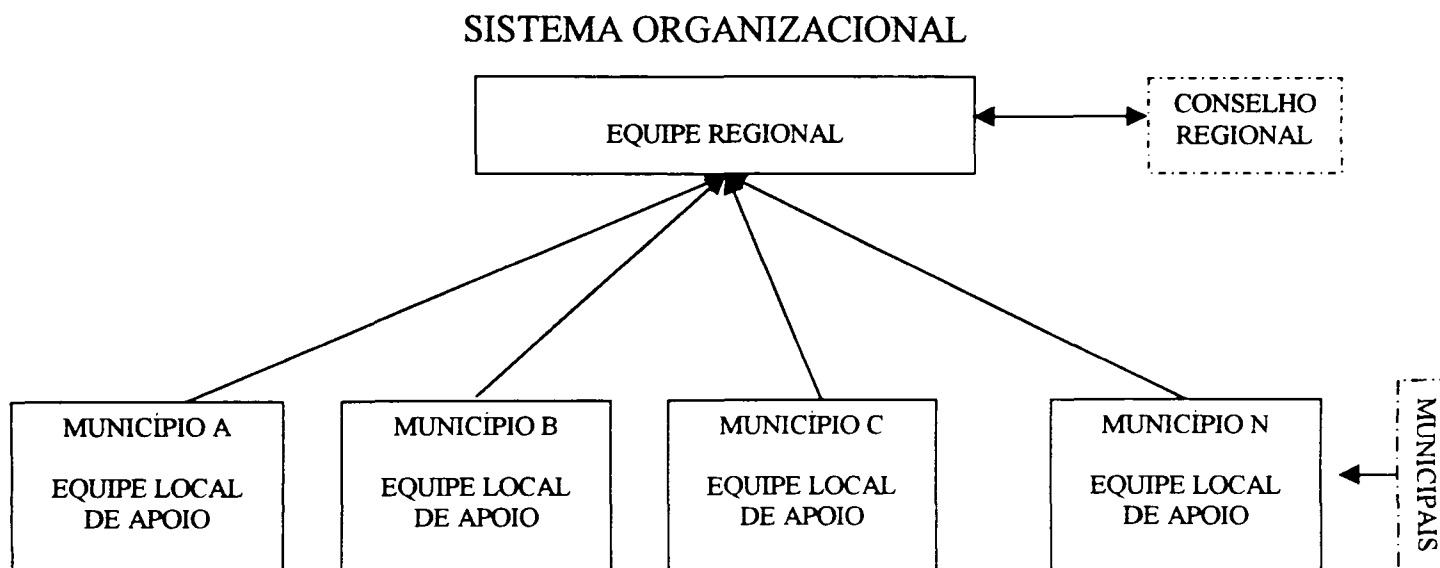


Utilizando diferentes instrumentos de reflexão estruturada e formulação da sociedade em cada município, definem-se um conjunto de *problemas e potencialidades* regionais da perspectiva dos atores municipais (é importante que os atores pensem na região e não no município) e formulam *propostas*

*preliminares de ações* para enfrentar os problemas e estimular as potencialidades. Na mesma ocasião, cada município indica um conjunto de *representantes* (nunca menos de três)<sup>17</sup> capaz de expressar a diversidade de interesses sociais locais, para participar de oficinas regionais, integrando e confrontando as diferentes percepções locais e formulando a visão geral da região; de preferência, deve-se assegurar a participação de diferentes enfoques, particularmente do empresariado, dos trabalhadores, e de organizações não governamentais que tratam de questões ambientais e de direitos humanos. Ao mesmo tempo em que este trabalho avança nos municípios, uma equipe regional procura intensificar a análise do contexto para submeter depois à discussão em oficinas regionais e informar aos municípios para suas futuras reflexões.

### 3.3 Sistema de organização

A implementação desta metodologia de trabalho deve montar uma organização técnica coordenada por uma equipe regional e apoiada por equipes locais nos diversos municípios, tanto para a coleta de dados e informações locais quanto para a sensibilização e mobilização da sociedade no processo participativo. O trabalho nos municípios deve contar com o apoio de instâncias de participação existentes, como os Conselhos Municipais, ou evoluir para a formação destes espaços de participação municipais. No plano microrregional, deve ser formada, ao longo do trabalho, uma instância colegiada de gestão e acompanhamento, como os Conselhos Regionais, constituindo espaços de discussão, negociação e decisão, aos quais devem ser submetidos os resultados preliminares das oficinas e a formulação feita pelos técnicos. Nas regiões que não tenham uma tradição e forma organizacional regional, o processo deve se iniciar com a formação de colegiados regionais provisórios que vão sendo reorganizados ao longo do processo, destacando a oficina regional, convergindo para um conselho com representatividade e compromisso com as decisões do planejamento.



<sup>17</sup> O número de representantes depende do total de municípios da região e do tamanho e da diversidade sócio-cultural dos municípios para assegurar adequada representatividade. Pode-se definir um número igual de representantes por município, mesmo considerando unidades de porte muito diferenciado, mas o ideal seria definir uma distribuição relativamente proporcional, evitando, contudo, a hegemonia de um município. De qualquer forma, esta diretriz geral deve sempre respeitar a história da microrregião e seu sistema organizacional.



## IV. TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL<sup>18</sup>

Para cada etapa do processo de planejamento devem ser definidas e selecionadas técnicas apropriadas que contribuam efetivamente para a compreensão da realidade e para as decisões e escolhas de prioridades. Embora algumas técnicas tenham vários usos e utilidades no processo geral de planejamento, as ferramentas de trabalho podem ser agrupadas em seis grandes blocos segundo o seu objetivo e o papel desempenhado nas atividades<sup>19</sup>, apresentados a seguir, destacando as mais eficazes para o planejamento microrregional. Apesar da importância dos instrumentos de trabalho, é necessário considerar que as técnicas são apenas ferramentas de apoio não podendo substituir ou inibir a criatividade e capacidade de reflexão e negociação da sociedade.

### 4.1 Reflexão da sociedade e levantamento de informações

O conhecimento da realidade microrregional é um primeiro passo para a tomada de decisão e a reflexão com a sociedade constitui um processo valioso de aprendizagem social. Mas, para que este gere, de fato, a capacitação da sociedade local e a ampliação do conhecimento sobre o processo local, é necessário utilizar alguns recursos técnicos que facilitam e estruturam a análise e reflexão da sociedade e sua interação com os técnicos. Entre várias outras técnicas complementares, o planejamento microrregional deve utilizar as seguintes ferramentas:

#### 1. *Oficinas de trabalho*

As oficinas de trabalho com atores sociais constitui um valioso método de consulta estruturada à sociedade, organizando a **construção coletiva** na percepção da realidade e podendo também antecipar a definição das prioridades, promovendo uma diálogo e negociação direta dos atores sociais. Trata-se de uma reunião dos atores num processo de produção com apoio de moderador que assegura a participação igualitária e equilibrada de todos, utilizando sistema de **visualização e flexibilidade em painéis** com a manifestação do pensamento através de cartões (tarjetas) e a organização da reflexão e discussão numa intensa dinâmica de grupo. A oficina de trabalho deve captar e organizar a percepção dos atores e promover a negociação das visões diferenciadas, através da reflexão em torno dos problemas e potencialidades da realidade<sup>20</sup>.

Os trabalhos na oficina começam com a manifestação individual dos participantes através da redação em cartões da sua visão sobre a realidade analisada, estimulada pelo moderador. O conjunto da formulação individual em cartão é distribuído e organizado no painel, procurando evitar as repetições e estimulando a discussão e negociação em torno das divergências ou diferenças de visão dos participantes. Na medida em que a discussão avança, o painel vai sendo modificado de acordo com as

<sup>18</sup> Baseado em Buarque, Sérgio C. – “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável (segunda edição revisada e ampliada) – IICA - Brasília – 1999, que deve ser consultado para maiores detalhes sobre as diferentes técnicas.

<sup>19</sup> Não são apresentadas aqui as técnicas de sensibilização e mobilização da sociedade que constituem, na verdade, um grande acervo de ferramentas e instrumentos de dinâmica de grupo e estímulo à criatividade e à auto-estima e confiança dos atores sociais, de modo a envolver a sociedade a assegurar sua participação no planejamento.

<sup>20</sup> A oficina pode ser útil em várias fases e para diversos objetivos sempre que seja uma forma de trabalho para promover a reflexão e produção coletiva; assim, embora esteja apresentada como técnica para reflexão da sociedade, as oficinas podem ser utilizadas para hierarquização de problemas e potencialidades, definição de futuro desejado e mesmo antecipação de ações.

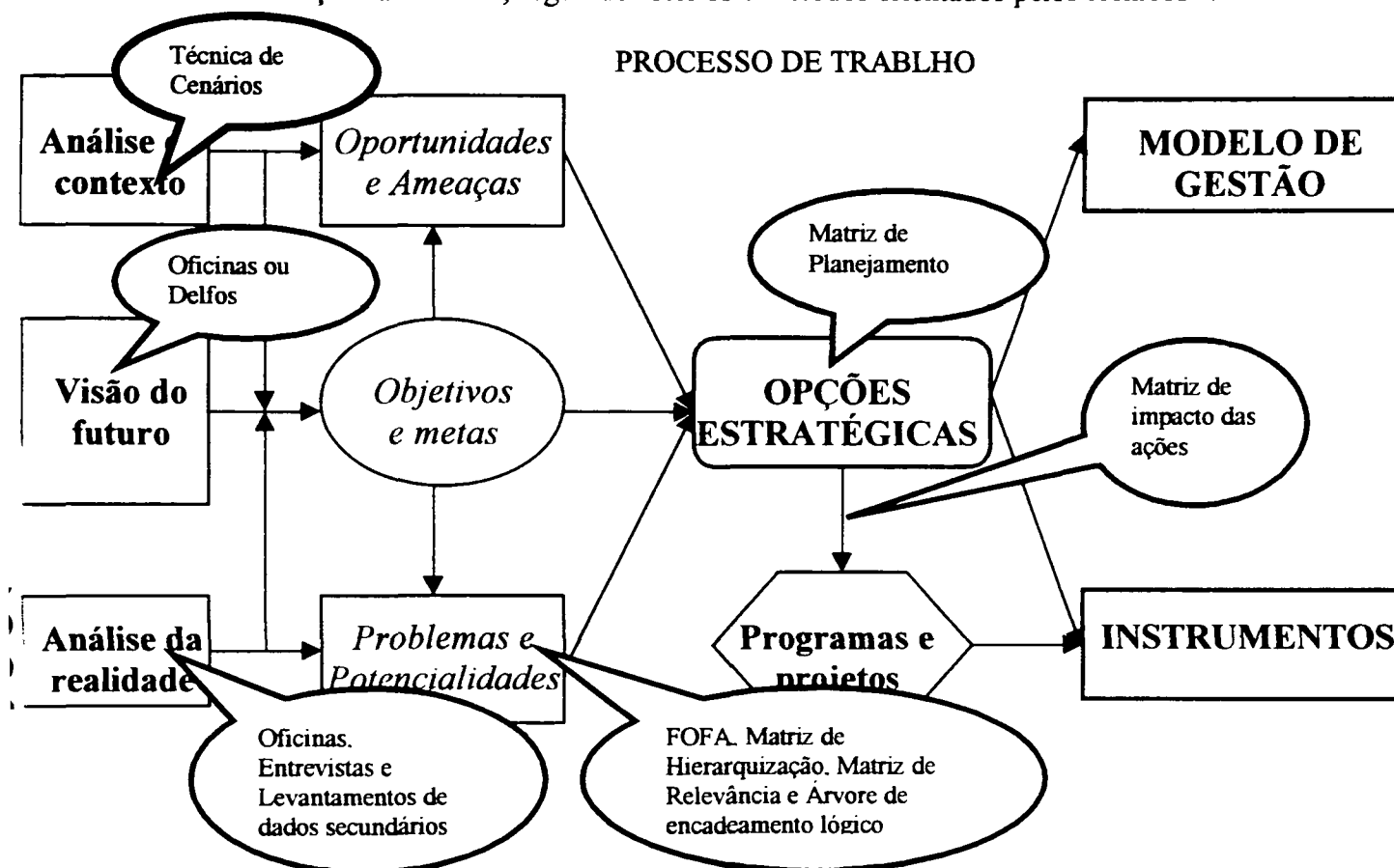
definições gerais e consensuais dos participantes na oficina, de modo que, ao final dos trabalhos, se consolida o produto da reflexão coletiva no painel.

A qualidade e consistência dos produtos gerados na oficina, assim como a representatividade da sociedade, dependem do grupo de participantes e do perfil das entidades representativas convocadas para a oficina, o que demanda um trabalho preparatório bastante intenso e cuidadoso.

## 2. Levantamento de dados secundários

A percepção da sociedade microrregional sobre a realidade local, sua história recente e as condições básicas, deve ser complementada e confrontada com dados e informações técnicas e estatísticas. Os técnicos devem fazer um perfil sócio-econômico, ambiental e político-institucional da região e organizar de forma didática (gráficos e figuras) para submeter aos atores locais como forma de complementação e teste de percepções, estimulando a reflexão crítica da sociedade local. Por outro lado, sempre que possível, deve-se estimular a criação de grupos de trabalhos locais para levantamentos de dados e informações adicionais, seguindo roteiros e métodos orientados pelos técnicos<sup>21</sup>.

### PROCESSO DE TRABALHO



## 3. Entrevistas

A entrevista com lideranças e representações de atores sociais - estruturada ou semi-estruturada - constitui uma forma simples e, normalmente, bastante eficaz e interessante de

<sup>21</sup> Esta forma de organizar segmentos da sociedade para o levantamento de informações foi utilizada com sucesso pelo Projeto Piloto de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, implementado pela SUDENE com o apoio do PNUD, formando comissões temáticas nos municípios.

levantamento e identificação da percepção da sociedade. Este levantamento tanto pode se concentrar em torno do conhecimento da realidade - ressaltando os *problemas e potencialidades* do município e comunidade - quanto pode ampliar o enfoque para a identificação das *demandas da sociedade* e das *propostas de programas de desenvolvimento local*.

Apoiada em um roteiro ou questionário de consulta, a entrevista pode gerar um conjunto de informações que devem ser processadas e organizadas para identificar a visão da sociedade, a ser considerada no trabalho técnico. As entrevistas apresentam uma grande vantagem por permitir uma manifestação direta e individual de cada representação dos atores, com tempo e liberdade para sua manifestação, livre do contraditório e da divisão de tempo e opinião com outras visões da sociedade. No entanto, perde força precisamente por não criar o diálogo e a negociação entre os diversos segmentos da sociedade, como permitido pela oficina de trabalho. Desta forma, como as visões não são, necessariamente, convergentes, as manifestações das diversas entrevistas constituem sugestões e subsídios para serem organizados e trabalhados pela equipe técnica, cruzando as mesmas com outras formas de expressão da percepção e demandas da sociedade e das instituições.

#### 4.2 Sistematização e organização do conhecimento

O levantamento e percepção da realidade local gera uma grande massa de informações que precisam ser tratadas, organizadas e sistematizadas para servir de fato como um referencial de análise e compreensão da microrregião. Entre as formas e ferramentas de apoio para a sistematização e organização do conhecimento podem ser consideradas as seguintes:

1. *Classificação por dimensão* – como forma de estruturação do pensamento e reflexão sobre a realidade, segundo a concepção multidisciplinar do desenvolvimento local sustentável, as informações e o conhecimento deve ser estruturado e agrupado em dimensões da realidade – econômica, sócio-cultural, ambiental, político-institucional – formando conjuntos agregados e apresentação. Esta classificação permite uma análise posterior de interação entre as dimensões, tanto na interpretação do processo geral e suas causas quanto na observação dos eventuais efeitos cruzados das ações entre si.

2. *Agrupamento por categoria* – a análise da realidade local apresenta um conjunto de fatores externos e outros internos à microrregião, diferentes segundo sua contribuição para o desenvolvimento ou para a estagnação da região; desta forma, para visualizar melhor a realidade e as perspectivas regionais, assim como apoiar na análise para definição das prioridades, é necessário classificar estas informações em dois grandes conjuntos, cada um deles com dois sub-conjuntos: *potencialidades* e *problemas* locais (microrregionais), expressando os fatores internos que facilitam ou dificultam (emperram) o desenvolvimento; *oportunidades* e *ameaças* locais, indicando os processo externos à região que podem favorecer ou atrapalhar o futuro da região.

3. *Matriz FOFA* – uma ferramenta simples e interessante de fazer o agrupamento por categoria é a Matriz FOFA-Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, que distribui os fatores determinantes do desenvolvimento regional em quatro quadrantes de um diagrama, um para cada categoria: positivo interno e negativo interno; positivo externo e negativo externo<sup>22</sup>. Esta matriz tem a grande vantagem de permitir uma visualização perfeita dos fatores determinantes da realidade futura de acordo com sua categoria. A FOFA não é uma técnica de análise e definição de prioridades mas uma

<sup>22</sup> Utilizando os conceitos desta metodologia, seria mais pertinente falar em POPA-Potencialidades, Oportunidades, Problemas e Ameaças, traduzindo força por potencialidade e fraqueza por problemas.

ferramenta de organização das informações segundo sua natureza e seu controle pela sociedade local (com os mesmos elementos pode-se avançar na definição das prioridades, utilizando técnica específica de cruzamento dos quatro fatores, como apresentado no item 4.5).

### 4.3 Construção de futuros

A construção do futuro pode ter duas grandes características diferenciadas: o futuro alternativo, indicando o que pode acontecer no futuro (provável); e o *futuro desejado*, síntese do desejo coletivo e dominante na região, expressando uma formulação normativa e desejada da região, como contraponto ao *futuro provável*. Entre as diversas formas de antecipação de futuros, a técnica de cenários é a mais conhecida e atualmente mais utilizada no planejamento regional, com diversos graus de sofisticação ou simplificação, entendida como a construção de *configurações de imagens de futuro com base em jogos coerentes de hipóteses sobre o comportamento das variáveis centrais do objeto* de análise e de seu contexto<sup>23</sup>.

No que se refere às probabilidades de futuro, o mais adequado seria falar no plural de várias alternativas prováveis e tecnicamente plausíveis de futuro, os cenários alternativos. Se o futuro é incerto e não previsível, os cenários se limitam a interpretar as prováveis tendências, sua consistência e desdobramentos sobre a realidade desejada, traduzindo, desta forma, os cenários alternativos. Como forma de simplificação para a abrangência do planejamento microrregião, é comum e adequado construir um único cenário provável identificado como cenário tendencial, reproduzindo a hipótese de que os fatores em maturação se consolidam e tendem a gerar um futuro próximo de uma continuidade da tendência recente.

#### 1. *Passos para a confecção de cenários alternativos (tendencial)*

Para a construção de cenários alternativos deve-se seguir os seguintes passos metodológicos<sup>24</sup> adequados à construção de cenários:

- a) identificação dos *principais determinantes do futuro* da microrregião (exógenos e endógenos) e *classificação segundo grau de incerteza* do seu comportamento.
- b) seleção dos *determinantes de maior incerteza e maior relevância* e capacidade explicativa da realidade municipal e comunitária (incertezas críticas).
- c) formulação de diferentes *hipóteses de comportamento* futuros prováveis das incertezas críticas (para o cenário tendencial se formula uma hipótese de continuidade das tendências e comportamentos dominantes, como uma forma simplificada de antecipação do futuro).
- d) *análise de consistência* das hipóteses combinadas das incertezas críticas, ressaltando as combinações mais pertinentes e consistentes, que expressam futuros prováveis e consistentes.

<sup>23</sup> Para maiores detalhes sobre o conceito, a metodologia e, principalmente, as técnicas de construção de cenários ver BUARQUE, Sérgio C. - "Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários com foco Microrregional" – IPEA – (mimeo) – Recife/Brasília – Junho de 2000.

<sup>24</sup> Cada passo metodológico costuma recorrer a uma técnica auxiliar específica que, em todo caso, não cabe apresentar neste trabalho, mesmo porque o tratamento de cenários no planejamento do desenvolvimento local e municipal não demanda um esforço grande e rigoroso de construção técnica.

## 2. *Delfos político* (técnica de construção do futuro desejado ou visão do futuro)

Para a definição do futuro desejado<sup>25</sup> pelos atores sociais pode ser feito um trabalho diretamente nas oficinas, formando um pensamento convergente da sociedade sobre a região que desejariam construir. Entretanto, para complementar e enriquecer o tratamento em oficina pode ser utilizada a técnica conhecida como Delfos Político, ferramenta de consulta estruturada aos atores baseada num processo de coleta individualizada em base a questionário, promovendo de várias rodadas de manifestação e reflexão dos participantes<sup>26</sup>. As rodadas são estimuladas por relatórios que sintetizam as respostas do grupo, procurando estruturar as convergências e divergências registradas na percepção dos participantes. Trata-se, portanto, de um processo de reflexão coletiva, sem que os participantes se encontrem ou dialoguem diretamente, posicionando-se diante da visão do conjunto. Nas diferentes rodadas, os participantes são convidados a repensar sua visão original diante da síntese que reflete o pensamento médio do grupo, podendo confirmar ou redefinir seu ponto de vista, quando considerar conveniente; para expressar a visão do grupo podem ser utilizados vários meios, incluindo gráficos que expressem a incidência de resposta dos participantes.

A técnica Delfos Político pode ser aplicada diretamente na consulta aos atores sociais, para reflexão em torno dos problemas e potencialidades, permitindo uma maior capacidade de organização da visão dominante na sociedade (ao contrário da simples entrevista estruturada), embora demandando muito mais tempo de implementação. O Delfos pode ser aplicado também junto a personalidades dos municípios com reconhecida liderança e capacidade de formação de opinião (capaz de "sentir" oportunidades e ameaças futuras não perceptíveis pelos atores sociais na sua vida cotidiana), com reconhecida capacidade de formulação, análise crítica e postura humanista acima dos partidos políticos e interesses imediatos de atores e tendências ideológicas.

No caso de um grupo grande de atores e personalidades, deve-se procurar sempre assegurar a diversidade de áreas de interesse e visões de mundo, incluindo pessoas com atividade artístico-cultural, cientistas - não só da área de humanas - e não apenas economistas e pensadores envolvidos diretamente com temas do desenvolvimento.

Ao contrário das oficinas de trabalho, no Delfos os participantes não se encontram em nenhum momento, nem sequer sabem a opinião individual de cada um dos outros, conhecendo apenas o pensamento dominante no grupo. Cria-se, assim, uma espécie de diálogo de cada participante com o conjunto (coletivo) através das rodadas de manifestação e dos relatórios-síntese. O Delfos perde para a oficina de trabalho pela falta de interação e negociação direta do grupo de participantes, mas ganha pelo anonimato das posições e pela ausência de influências que os participantes com maior capacidade de convencimento e argumentação e com maior liderança exercem na definição do produto coletivo. Ao mesmo tempo, tem a desvantagem de demandar muito mais tempo para a produção dos resultados - diversas rodadas de manifestação e reflexão - compensada por uma maior maturação da posição do grupo.

### 4.4 Hierarquização das informações

<sup>25</sup> O cenário desejado – entendido com o futuro desejado e plausível - deve ser formulado com base no confronto dos desejos e aspirações gerais da sociedade com as probabilidades expressas pelos cenários alternativos.

<sup>26</sup> Delfos Político é uma variante da técnica desenvolvida e usada para a reflexão em torno de probabilidades de eventos futuros, envolvendo especialistas no apoio a construção de cenários, adaptada e utilizada para o planejamento local e municipal.

De um modo geral, o processo de reflexão e análise da realidade tende a gerar uma grande massa de informação com diferente peso e relevância explicativa dos problemas e potencialidades locais e diversos graus de determinação do desenho futuro da realidade. Desta forma, não se pode tratar igualmente os diversos fatores analisados, forçando a uma seleção e hierarquização de acordo com a importância relativa na formação da situação analisada. Esta diferente relevância no sistema decorre das *relações de causa e efeito* entre as variáveis do sistema objeto, repercutindo na interação e influência dos mesmos entre si. Assim, para a hierarquização e seleção dos problemas e potencialidades relevantes, pode-se utilizar diversas técnicas, com maior ou menor rigor de análise de causa e efeito.

Uma forma bastante simples e também muito utilizada de hierarquização consiste em trabalhar com os atores sociais para a atribuição de uma pontuação (valores numéricos) para os diversos problemas, permitindo sintetizar a visão dominante na sociedade local em torno de um conjunto mais determinante; em todo caso, como não se trata de uma análise de causa e efeito, o resultado desta hierarquização deriva da sensibilidade dos participantes, que tem implícita uma certa visão de causalidade. De qualquer forma, parece pertinente considerar que, normalmente, esta visão implícita dos atores tende a expressar mais a intensidade dos problemas do que sua relevância na determinação dos outros problemas, vale dizer, da problemática geral da microrregião; e, tratando de intensidade, existe o risco de expressar a gravidade ou urgência dos problemas, o que pode levar a uma distorção das prioridades e políticas, que terminam reduzindo o poder estratégico das prioridades de ação. Com diferentes formas de tratar as relações de causa e efeito, podem ser identificadas algumas técnicas de hierarquização.

### 1. Matriz de Hierarquização

A Matriz de Hierarquização é uma técnica bastante simplificada que permite um exercício de hierarquização dos problemas diretamente em oficinas com a sociedade local, a partir da análise da importância entre os mesmos confrontando cada um dos problemas identificados na região com todos os outros<sup>27</sup>. Consiste na montagem de uma matriz quadrada, repetindo todos os problemas listados originalmente nas linhas e nas colunas, o que permite um cruzamento de todos os problemas entre si ao longo das linhas. No confronto dos problemas um a um aos atores participantes na oficina escolhe qual o mais importante (o que não quer dizer mais relevante e determinante). Ao final do cruzamento de todos os problemas entre si, chega-se a uma pontuação para cada problema, que expressa a quantidade de vezes em que foi destacado como mais importante. Esta técnica não constitui uma análise de causa e efeito mas facilita a reflexão coletiva para a definição dos problemas mais importantes para a sociedade, que resulta da soma de vezes em que aparece um problema na interação com os outros.

### 2. Árvore de Encadeamento Lógico

A Árvore de Encadeamento Lógico é uma forma bastante simples de **expressão gráfica da hierarquia** dos problemas e potencialidades (ou das ações) - resultante das relações de causa e efeito - ressaltando os fatores mais relevantes e determinantes do futuro. Esta hierarquia de relevância se manifesta na forma de uma árvore, que estabelece a ordem de influência entre os problemas (raiz, tronco e galhos), destacando as bases da problemática geral na microrregião<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Para maiores detalhes ver GEILFUS. Frans – “80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación” – IICA/GTZ – San Salvador - 1997

<sup>28</sup> Esta técnica constitui um instrumento semelhante ao que é utilizado na metodologia ZOPP-Ziel Orientierte Project Planung, (do qual foi adaptado) que constroi em oficina as **Árvores de Problemas**, base para a definição dos problemas mais relevantes na realidade. A diferença central é que o ZOPP é uma metodologia completa para elaboração de projetos

O processo começa com uma primeira listagem dos problemas e potencialidades (separadamente), ainda sem uma preocupação em hierarquizar ou selecionar, segundo o peso de determinação do conjunto. Em seguida, procura-se interpretar a *relação de causa e efeito* existente entre os problemas listados, expressando a estrutura lógica e teórica da realidade local. Esta análise da relação de causa e efeito deve ser feita de forma coletiva, numa reflexão e discussão do grupo técnico (ou atores), procurando montar a rede de interação entre os problemas, destacando a hierarquia de relevância.

O resultado desta análise se expressa em uma *Árvore de Encadeamento Lógico* (*Árvore de Problemas e Potencialidades*) que representa, graficamente, a *relação da causalidade*, portanto, diferenciando e hierarquizando o peso de determinação dos problemas. Os fatores que se situam na base da árvore (influenciando o maior número de problemas e potencialidades listados), possuem o maior poder explicativo da situação-problema.

Com base numa releitura da *Árvore de Problema* pode-se montar uma *Árvore de Encadeamento de Ações*<sup>29</sup>, substituindo os problemas por iniciativas que os enfrentem diretamente, dentro da mesma estrutura hierárquica: o que era causa na árvore de problemas se transforma em “prerequisitos” na árvore de ações, e o que era efeito se transforma em “impactos” na árvore de ações. Esta árvore de encadeamento de ações também organiza as iniciativas e intervenções segundo sua relevância e capacidade de transformação da realidade e enfrentamento dos problemas, ressaltando as ações de maior impacto sobre o município ou comunidade, portanto, de maior capacidade de construção do futuro desejado.

### 3. Matriz de Relevância

A Matriz de Relevância é uma ferramenta para a análise de causa e efeito que permite identificar qual, dos diversos problemas listados, são os mais determinantes e explicativos do comportamento da realidade, identificando os problemas (e potencialidades) de maior poder de determinação da problemática (potencialidade) geral da realidade. Constitui uma alternativa técnica à árvore de encadeamento lógico que, em vez de utilizar uma apresentação gráfica para expressar as relações de causa e efeito, com base em uma discussão qualitativa, procura apresentar estas relações através do cruzamento dos problemas entre si numa matriz, definindo pesos que conferem ordem de grandeza à correlação entre os mesmos<sup>30</sup>.

O processo consiste, inicialmente, em listar todos os problemas (e potencialidades) que se considere existente na realidade e organiza-los em uma matriz quadrada, repetindo os mesmos nas linhas e nas colunas. O passo seguinte será definir *pesos* (numa escala arbitrada pela equipe)<sup>31</sup> que explicita a influência que cada problema (potencialidade) tem sobre todos os outros, a partir da

---

enquanto que a técnica de *Árvore de Encadeamento Lógico* é apenas um instrumentos para seleção dos problemas mais relevantes.

<sup>29</sup> Este método é semelhante ao utilizado pela metodologia ZOPP para a construção da *Árvore de Objetivos*, expressando de forma positiva - através da inversão da *Árvore de Problemas* - cada um dos fatores apresentados negativamente na mesma: as causas se transformam em “meios” e os efeitos se transformam em “fins” na árvore de objetivos.

<sup>30</sup> Esta matriz é uma adaptação da *Análise Estrutural* utilizada por Michel Godet nos estudos de cenários (Godet, 1984). Ao contrário da análise de Godet, que trabalha com variáveis para a “compreensão teórica do objeto”, a matriz de relevância trata diretamente com problemas (ou potencialidade), podendo, mais adiante, ser utilizada para a definição das ações de maior relevância.

<sup>31</sup> Pode-se trabalhar de forma mais simples considerando pesos 1 e 0, que indicariam existência ou não de influência de um problema sobre o outro, ou ampliando o grau de influência (escala de 1 a 3), indicando influência baixa, média e alta.

percepção e sensibilidade do grupo de trabalho, distribuindo estes valores nas células da matriz que cruza problemas com problemas. Numa leitura horizontal, procura-se identificar se e com que força o problema “a” influencia os outros, repetindo a pergunta para todos os problemas e suas interações e influências, expressando o grau de influência pelo peso, que constitui a ordem de grandeza imaginada para a relação; deve-se ressaltar a relação entre os problemas e não a gravidade ou intensidade com que cada um deles, isoladamente, se apresenta na realidade.

Concluída a definição dos pesos em todas as células, que expressam as interações, têm-se uma *representação* aproximada da estrutura de causa e efeito, refletida na somatória dos pesos individualizados, como mostra a matriz abaixo. A soma dos pesos indicados em cada linha vai expressar, na última coluna, o peso total que cada problema tem sobre o conjunto dos outros problemas do município ou assentamento. Somadas todas as linhas, obtêm-se na última coluna uma hierarquia de *poder de influência* de cada problema (potencialidade) sobre os outros (conjunto), resultante dos diversos valores obtidos em cada linha. Desta coluna pode-se obter uma hierarquização dos problemas - decorrente do diferente poder de influência que apresentem - permitindo destacar o conjunto dos problemas de maior impacto sobre a problemática geral da realidade analisada. Como consequência da análise, concentrada na correlação entre os problemas, a hierarquia da matriz expressa a ordem de importância dos mesmos na determinação da insustentabilidade da realidade, e não a intensidade ou gravidade dos mesmos.

Por outro lado, a somatória de cada coluna vai apresentar na última linha um conjunto de valores que indica uma hierarquia de *grau de dependência* de cada problema (potencialidade) em relação aos outros (conjunto). Com esta hierarquização (especialmente da última coluna) é possível dar um corte seletivo, escolhendo os problemas e potencialidades de maior poder de influência, até se fixar em um número razoável, nos quais deveriam ser concentradas as ações e prioridades estratégicas<sup>32</sup>.

Uma forma gráfica e mais complexa de apresentar a matriz e analisar os problemas de maior significado para a problemática atual e para a definição de prioridades para o futuro, pode ser feita com a elaboração de um **Diagrama Influência-Dependência**, distribuindo os valores obtidos por cada problema em influência e dependência em um sistema de coordenadas, formando um diagrama<sup>33</sup>, que tem o grau de dependência no eixo das abscissas e poder de influência no eixo das ordenadas. Dividindo o em quatro quadrantes<sup>34</sup>, têm-se uma distribuição dos problemas (potencialidades) em condições combinadas de influência e dependência, indicando a sua importância no sistema: alta influência e baixa dependência, alta influência e alta dependência, baixa influência e baixa dependência, e baixa influência e alta dependência.

#### 4.5 Priorização de ações

<sup>32</sup> Esta matriz representa o *efeito direto* dos problemas sobre os outros, constituindo uma primeira aproximação, na medida em que não capta os impactos indiretos que os problemas geram sobre os outros, deixando de representar o efetivo poder de influência de cada problema sobre o sistema-objeto. O processo mais completo de análise do poder de influência dos problemas sobre o conjunto deveria, pode ser feito utilizando uma técnica de multiplicação da matriz desenvolvida por Michel Godet, elevando excessivamente a complexidade do instrumento.

<sup>33</sup> Técnica também adaptada da Análise Estrutura de Michel Godet, utilizada para uma análise teórica do objeto, na medida em que trata com variáveis representativas da realidade e não de problemas ou processos.

<sup>34</sup> Como esta técnica deve apenas ajudar a visualizar a distribuição dos problemas segundo seu poder de influência e grau de dependência, a divisão dos quadrantes pode ser feita com uma linha no meio dos espaços das ordenadas e abscissas, sem grande rigor estatístico, a partir dos pontos extremos. No entanto, se for preferido um tratamento mais rigoroso na definição da divisória dos quadrantes pode-se utilizar a mediana das hierarquias da influência (última coluna) e da dependência (última linha), para dividir melhor os quadrantes.



Todo plano estratégico deve se preocupar com a seletividade das ações e, portanto, com um exercício rigoroso de priorização, destacando as iniciativas e projetos que podem, efetivamente, no médio e longo prazos, contribuir para o desenvolvimento local sustentável. Como já se vem, desde o início, realizando um processo de seleção, organização e hierarquização de fatores, na fase final dos trabalhos pode-se utilizar algumas técnicas auxiliares para priorização. Para apoiar na reflexão sobre a concentração das ações estratégicas, existem várias técnicas, entre as quais se destacam duas variantes de matriz de planejamento que permitem uma análise e cruzamento dos fatores internos e externos à microrregião.

### 1. Matriz de Planejamento (técnica e quantitativa)

A Matriz de Planejamento é uma ferramenta utilizada para organizar a análise e o confronto dos condicionantes centrais do contexto – oportunidades e ameaças - com os processos e condições endógenas da região – potencialidades e problemas, permitindo a definição das prioridades estratégicas microrregionais. A Matriz de Planejamento permite uma análise técnica da relação entre os quatro fatores, de modo a captar e ressaltar os pontos centrais de intervenção de maior impacto transformador. A matriz distribui nas colunas as *oportunidades e ameaças*, separadas em dois blocos correspondentes aos fatores positivos e negativos do contexto; e nas colunas são listadas as *potencialidades e os problemas (ou estrangulamentos)*, também separadas em dois blocos correspondentes ao fatores endógenos positivos ou negativos. Desta forma, formam-se quatro quadrantes com características diferenciadas: o quadrante I, cruza as potencialidades endógenas com as oportunidades exógenas; o quadrante II, cruza as potencialidades endógenas com as ameaças exógenas; o quadrante III, cruza os problemas (estrangulamentos) endógenos com as oportunidades exógenas; e o quadrante IV, cruza os problemas (estrangulamentos) endógenos com as ameaças exógenas.

Concluída a montagem da matriz, a análise das relações deve ser feita através da definição de pesos nas células da matriz que cruzam os diversos problemas e potencialidades com as diferentes ameaças e oportunidades, expressando a relação que os componentes endógenos têm com os fatores exógenos, e as densidades de interação e influência entre os mesmos. A definição dos pesos, que expressa ordem de grandeza da percepção que a equipe tem da interação<sup>35</sup>, deve ser feita através da interpretação das relações com os seguintes critérios:

- a) os pesos conferidos às células do quadrante I expressam uma relação que indica a *capacidade das potencialidades endógenas capturarem as oportunidades do contexto*, representando o *Poder ofensivo* do município ou comunidade.
- b) os pesos conferidos às células do quadrante II expressam uma relação que indica a *capacidade das potencialidades endógenas neutralizarem ou minimizar as ameaças do contexto*, representando o *Poder defensivo* do município ou comunidade.
- c) os pesos conferidos às células do quadrante III expressam uma relação que indica a *dificuldade dos estrangulamentos e problemas endógenos em aproveitar as oportunidades do contexto*, representando a *Limitação Ofensiva* do município ou comunidade.

<sup>35</sup> Pode-se trabalhar com um intervalo de pesos menores (1 e 0) ou ampliar o espaço de possibilidades de interação para permitir maior flexibilidade (1 a 3, por exemplo). A vantagem de permitir uma maior amplitude de possibilidades de interação tem, como contrapartida, um esforço técnico maior na discussão e definição dos pesos.

- d) os pesos conferidos às células do quadrante IV expressam uma relação que indica a ***fragilidade dos estrangulamentos e problemas endógenos na defesa frente às ameaças do contexto***, indicando a ***Vulnerabilidade*** do município ou comunidade.

Os pesos a serem conferidos às diversas relações serão positivos quando se tratar dos quadrantes I e II - por indicar capacidades positivas de aproveitar potencialidades e enfrentar ameaças - e negativos quando se tratar dos quadrantes III e IV - por refletir restrição ou vulnerabilidade do sistema diante do contexto. Concluído o exercício de definição dos pesos representativos das relações referidas acima e as suas somas parciais (sub-totais), deve-se realizar a somatória das linhas e colunas, para indicar a síntese das interações e a combinação das capacidade ofensivas e defensivas, das limitações e vulnerabilidades do município. Os valores do somatório das linhas e das colunas finais vão indicar diversos tipos de hierarquia para serem tratados na definição das grandes opções estratégicas.

A análise da última coluna da direita, com a soma final dos sub-totais das linhas, permite identificar duas hierarquias das potencialidades e dos problemas do município: a hierarquia dos pesos positivos encontrados na coluna de somatória final de todas as linhas dos quadrantes I e II indica as Potencialidades mais qualificadas para aproveitar as Oportunidades e enfrentar ou contornar as Ameaças do contexto; e a hierarquia dos pesos negativos encontrados na coluna de somatória final de todas as linhas dos quadrantes III e IV indica os Problemas que mais dificultam o aproveitamento das Oportunidades e tornam o município mais vulnerável às Ameaças do contexto. Esta análise permite identificar as áreas de maior relevância para a concentração das ações transformadoras, de modo a potencializar o aproveitamento das oportunidades e confrontar ou reduzir a vulnerabilidade interna às ameaças exógenas.

Pode ser feita uma análise adicional da matriz, com base numa leitura das colunas observando os resultados do somatório expresso na última linha, que indica a força global das oportunidades exógenas no município (soma das colunas dos quadrantes I e III) e a pressão combinada das ameaças exógenas sobre o município (soma da colunas dos quadrantes II e IV). Com isto, têm-se uma hierarquia que ajuda a definir as prioridades no tratamento dos fatores externos sobre o município.

## 2. Matriz de Planejamento (política e qualitativa)

A Matriz de Planejamento qualitativa é uma ferramenta de apoio para a definição das prioridades estratégicas da região através de uma discussão estruturada com a sociedade em oficinas de trabalho. Constitui, assim, uma variante da matriz de planejamento, realizando o confronto entre os processos endógenos e os condicionantes exógenos, utilizando uma explicitação direta e descritiva das ações básicas necessárias ao desenvolvimento sustentável da microrregião, em substituição aos pesos numéricos, que indicam ordem de grandeza da capacidade de atuação do município no contexto. A técnica permite organizar a reflexão e a negociação de atores sociais com suas percepções e visões diferenciadas da realidade, construindo uma proposta coletiva de iniciativas estratégicas para o desenvolvimento municipal e local.

A matriz deve ser montada com a listagem das **potencialidades** e dos **problemas** em dois blocos das linhas e a distribuição das **oportunidades** e **ameaças** externas em dois blocos das colunas. No lado direito da matriz procura-se expressar o futuro desejado pela sociedade para o município, resumindo a sua visão do futuro - síntese do cenário desejado e plausível - para a qual devem se voltar as ações e iniciativas estratégicas a serem identificadas. Com base numa intensa discussão com os atores participantes, deve-se preencher a matriz com a descrição, nas diversas células, de grandes blocos de ações que se considera pertinente para ***aproveitar as potencialidades, superar os problemas***

*e estrangulamentos, aproveitar as oportunidades* externas e se defender ou *contornar as ameaças* do contexto.

Para facilitar o preenchimento das células e a discussão dos atores sociais na oficina de trabalho, a matriz deve ser apresentada em painel de visualização e a formulação das ações estratégicas escritas, com textos sintéticos, em cartões que vão sendo organizados ao longo da reflexão do grupo. Desta forma, torna-se possível uma participação ativa dos atores, organizando uma intensa discussão com apoio de moderador, facilitando a construção de uma visão coletiva e convergente das prioridades estratégicas. Para o preenchimento da matriz, os participantes devem procurar responder a quatro perguntas gerais, correspondentes aos quadrantes da matriz em que se distribuem os cartões:

- a) onde concentrar as ações para **otimizar e reforçar as potencialidades**, de modo a aproveitar melhor e mais intensamente as oportunidades (quadrante I)?
- b) onde concentrar as ações para **melhorar nossa capacidade defensiva** frente às ameaças exógenas (Quadrante II)?
- c) onde concentrar as ações para **reduzir nossos estrangulamentos** que inibem nossa capacidade de aproveitamento das oportunidades exógenas (Quadrante III)?
- d) onde concentrar as ações para **reduzir nossos problemas** e estrangulamentos que nos torna vulneráveis às ameaças exógenas (Quadrante IV)?

As ações formuladas na matriz devem expressar as grandes opções estratégicas da sociedade que permita *fortalecer e explorar as potencialidades, reduzir os problemas e estrangulamentos, aproveitar as oportunidades* e *se defender das ameaças*; ao mesmo tempo em que promovem a **construção do futuro desejado**.

#### 4.6 Análise de consistência

Da perspectiva do desenvolvimento sustentável, com suas múltiplas dimensões, é necessário realizar uma rigorosa análise de consistência para testar o resultado síntese das diversas ações e programas definidos nas fases anteriores, e modo a assegurar o resultado global sustentável. Para esta análise de consistência a técnica mais adequada consiste na Matriz de Impacto das Ações com duas versões complementares, uma quantitativa e outra qualitativa.

##### 1. Matriz de Impacto das Ações (quantitativa)

A Matriz de Impacto das Ações é uma técnica utilizada para a análise e discussão dos efeitos que as propostas de ações (ou programas) teriam sobre as diversas dimensões, auxiliando na reformulação e adequação das mesmas aos objetivos consistentes e convergentes de desenvolvimento sustentável. Trabalhando diretamente com as ações, a matriz pode ser um instrumento simples e operacional de reflexão e análise dos seus impactos sobre as dimensões. Procurando interpretar os impactos e desdobramentos que os diversos programas definidos (preliminarmente) teriam sobre as dimensões, a técnica permite identificar inconsistências e efeitos negativos, orientando na retificação e a reformulação das propostas.

A matriz cruza as diversas **ações** (ou programas) formulados preliminarmente (de forma agregada ou desagregada pelos grupos que trabalharam por dimensão) - distribuídas nas **linhas da**

**matriz** - com as **dimensões** do desenvolvimento sustentável consideradas no trabalho - indicadas nas **colunas da matriz**. A matriz procura expressar os impactos das ações em valores que representam ordem de grandeza da direção e intensidade dos efeitos positivos ou negativos, permitindo uma visualização numérica dos resultados gerados pelas propostas de programas. Assim, deve-se preencher as células que expressam as interações com números que indicam os pesos (positivos ou negativos) representativos dos impactos - alto, médio e baixo (3, 2, e 1) - que cada programa teria sobre as dimensões; os impactos positivos são expressos pelos números com sinal positivo (+), e os impactos negativos indicados pelos números com sinal negativo (-). Concluído o preenchimento das células, deve-se somar os pesos de cada linha numa última coluna à direita que expressa o **impacto-síntese** do programa sobre a realidade global, resultante do conjunto dos impactos nas diversas dimensões. Por outro lado, pode-se somar os pesos de cada coluna numa última linha abaixo, que expressa o impacto total que cada dimensão recebe da implantação conjunta dos diversos programas formulados originalmente.

A análise do impacto-síntese permite, inicialmente, perceber a diferença da contribuição dos programas para o desenvolvimento sustentável: quanto maior o valor final positivo que apresente, mais importante seu aporte para desatar um processo de transformações que leve ao desenvolvimento sustentável; ao contrário, se apresentar um valor final negativo, o programa estará gerando mais elementos de insustentabilidade que contribuindo para a sustentabilidade futura da realidade. A primeira reflexão consiste, portanto, em se aprofundar na observação dos programas com impacto final negativo ou muito baixos, procurando rever e redefinir a concepção e conteúdo das ações definidas, de modo a reduzir os valores negativos ao longo das células. A discussão deve procurar identificar medidas e reformulações necessárias e possíveis nos programas para melhorar o desempenho-síntese na realidade, investigando três alternativas: alteração da concepção do programa e observação dos novos valores que pode ir gerando nas dimensões, de modo a melhorar seu desempenho global; alteração em outros programas para neutralizar os efeitos negativos que persistirem e que parecerem inevitáveis; e criação de novo programa ou ação que neutralize os efeitos negativos ou compense os impactos considerados inevitáveis.

Por outro lado, a leitura da última linha mostra a situação de cada dimensão resultante da aplicação dos programas, diferenciando aquelas dimensões que se beneficiariam mais e que receberiam impactos (positivos e negativos) mais significativos. Da perspectiva do desenvolvimento sustentável, é importante que não ocorram desequilíbrios significativos na distribuição geral dos resultados dos programas, a não ser para compensar situações profundamente negativas na situação atual; como a pobreza e a degradação ambiental, que indicam a necessidade das ações gerarem resultados mais intensos nas dimensões sócio-cultural e ambiental.

## **2. Matriz de Impacto das Ações (qualitativa)**

Trabalhando com uma matriz de impacto de ações semelhante à anterior, cruzando as ações propostas com as dimensões da realidade, pode-se preencher as células que cruzam os programas com as dimensões com texto que expressa qualitativamente a natureza do impacto e não sua intensidade e direção. Desta forma, a matriz expressa os resultados previsíveis de cada ação ou programa sobre as diversas dimensões, explicitando o conteúdo concreto dos seus resultados (negativos ou positivos). A discussão pode se dar ao mesmo tempo em que se vai preenchendo as células da matriz com a participação de toda a equipe - ou pode-se deixar o debate para depois do completo preenchimento da matriz. De qualquer forma, o exercício permite visualizar o impacto diferenciado que as ações teriam sobre a realidade microrregional, orientando a reflexão para reformulação das prioridades e dos

conteúdos concretos dos programas, de modo a minimizar os impactos negativos e melhorar os resultados positivos sobre as dimensões.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Francisco – “Metodologia para el desarrollo economico local” – ILPES - Santiago de Chile - 1997

BEZERRA, Maria Lucila e BACELAR DE ARAÚJO, Tânia – “Experiência recente em planejamento regional: os casos das Associações de Municípios do Setentrião e do Oeste do Paraná” – Paranacidade, Curitiba - 1999

BOISIER, Sérgio “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales” – mimeo Santiago – 1998

BOISIER, Sérgio – “El lenguaje emergente en desarrollo territorial” – mimeo – sem data

BOISIER, Sérgio – “El difícil arte de hacer region – las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional – conceptos, problemas y métodos” – Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas” – Cuzco – 1992

BOISIER, Sérgio - “El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del Sistema Regional Chileno” - mimeo - Santiago - 1995

BOISIER, Sérgio - “Políticas y Planificación Regionales” - CEPAL-ILPES, Santiago do Chile.

BORJA, Jordi – “Society and the reform of the state – case study: Barcelona. An urban transformation of a metropolitan city” – paper apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado – São Paulo – 26 a 28 de Março de 1998

BUARQUE, Sérgio C. - “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável” - IICA - mimeo - Recife - 1995; e BUARQUE, Sérgio C. - “Desarrollo Sostenible - Metodologia de Planeamiento - Experiencia del Nordeste de Brasil” - IICA-BMZ/GTZ - San José – 1997

BUARQUE, Sérgio C. - “Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco - Relatório Técnico (Versão Final)” - SEPLAN/PR-IICA - (mimeo), Recife, Março de 1994

BUARQUE, Sérgio C. e SOUSA, Ester Maria Aguiar - “Pobreza e Meio Ambiente no Brasil” - in Pobreza y Medio Ambiente en América Latina - compilado por Ernst R. Hajek - CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung - Buenos Aires - 1995

BUARQUE, Sérgio C. – “Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável (2ª edição revisada e ampliada)” – IICA – Brasília - 1999

BUARQUE, Sérgio C. - “Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários com foco Microrregional” – IPEA – (mimeo) – Recife/Brasília – Junho de 2000

CASTELLS, Manuel - "Hacia el Estado-Red? - Globalización Economica e Instituciones Políticas en la Era de la Información" - conferência apresentada no Seminário sobre Sociedade e Reforma do Estado - MARE - São Paulo 26-28 de Março de 1998 (acesso na homepage do MARE), resumido em CASTELLS, Manuel – “O Estado-rede e a reforma da administração pública” – in

Reforma Gerencial – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – nº 2 – Brasília - Julho de 1998.

CASTELLS, Manuel; e BORJA, Jordi – “As cidades como atores políticos” – in Novos Estudos nº 45 – Julho de 1996

CAPRA, Fritjof - "A teia da vida( The Web of Life) - uma nova compreensão científica dos sistemas vivos" - Cultrix/Amana-key - São Paulo - 1996

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe - “Transformación Productiva con Equidad - la tarea prioritária del desarrollo de America Latina” - CEPAL - Santiago de Chile - 1990

CHESNAIS, François - “La mondialisation du capital” - Ed. Syros, Paris, 1996

COMISSIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO - "Nuestro Futuro Comum" - Relatório Brundtland - Nações Unidas - 1987

DALY, Herman E. - “Operational Principles for Sustainable Development” - in Earth Athics - Summer - 1991

DOWBOR, Ladislau - "Introdução ao Planejamento Municipal" - Brasiliense - São Paulo, 1987.

DOWBOR, Ladislau - “Decentralization and Governance” - publicado em “O Novo Contexto da Gestão Local” in Caramelo, #7, 1994, pp 16-33 (Revista da Escola de Arquitetura e Urbanismo da USP) - acesso pelo Internet em <http://www.ppbr.com/ld>.

DOWBOR, Ladislau - “Autonomia Local e Relações Intermunicipais” - Revista de Administração Municipal-IBAM - acesso pela Internet em <http://www.ibam.org.br>.

DOWBOR, Ladislau - “Alternativas para o financiamento de Políticas Municipais” - - in Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local /Debates - Konrad Adenauer Stiftung - São Paulo - 1995

FRANCO MONTORO, André - Comentários no Debate promovido pela Fundação Konrad Adenauer - in Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local - Konrad Adenauer Stiftung - São Paulo - 1995

GEILFUS, Frans – “80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación” – IICA/GTZ – San Salvador - 1997

GOVERNO DO PARANÁ – “Consórcios Intermunicipais – Institucionalização – dispositivos e procedimentos legais” – Paranacidade – Curitiba, junho/1998.

GOVERNO DE MINAS GERAIS – “Consórcio Intermunicipal de Saúde” – mimeo – Junho de 1997

GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit - "Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): Método ZOPP" - (mimeo) - sem data.

GUZMAN, Pablo - "Ambiente y Planificación del Desarrollo" - Cuadernos del CEUR nº 14 - Buenos Ayres - 1989.

HAVERI, Arto - "Strategy of comparative advantage in local communities" - obtido através da Internet na Homepage www. uta.fi - mimeo - 1996 (publicado originalmente em Oulasvirta, Lasse (ed.) - Finnish Local Government in Transition - Finnish Local Government Studies. vol. 22 - nº 4

IANNI, Octavio - "A Era do Globalismo" - Ed. Civilização Brasileira - Rio de Janeiro - 1996 (2ª Edição)

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal/ENSUR- "Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal-Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte- Documento básico-Versão preliminar" - MIR-Ministério da Integração Regional - mimeo - Dezembro de 1992

INGELSTAM, Lars - "La Planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología" - in Revista de la CEPAL - nº 31 - Santiago - 1987

LOBO, T. - "Descentralização: uma alternativa de mudança" - in Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Vol. 22, nº 1, jan/mar. 1988.

LOBO, T. et alli - "Descentralização - Cenário Brasileiro Pós-Constituição" - in CEPP, mimeo, Rio de Janeiro, 1993.

LOBO, T. et MEDEIROS, A.C. - "Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação" - in CEPP, mimeo, Rio de Janeiro, 1993.

MAGALHÃES DE BARROS, Ricardo J. - Palestra no Seminário da Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local /Debates - Konrad Adenauer Stiftung - São Paulo - 1995

MARTINS DE CARVALHO, Horácio - "Metodologia do Planejamento Municipal Participativo - um modelo interativo" - IICA - (mimeo) Versão Preliminar - Curitiba - Agosto de 1997.

de MATOS MACEDO, Mariano - "Agências de Desenvolvimento: uma alternativa institucional" - exposição no Seminário sobre Planejamento no Brasil - Fundação João Pinheiro - 23 e 24 de outubro de 1997

de MATOS MACEDO MACEDO, Mariano- "Planejamento e Policy Networks" - in Revista Paranaense de Desenvolvimento (Economia-Estado-Sociedade) -IPARDES - nº 85 de maio/agosto de 1995 - Curitiba

de MATTOS, Carlos - "Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina" - in Estado e Planejamento: sonhos e realidade - IPEA/CENDEC - Brasília - 1988

MATUS, Carlos - "Adeus Senhor Presidente - Planejamento, Anti-planejamento e Governo" - Litteris Editora - Recife - 1989

MATUS, Carlos - "El lider sin Estado Mayor" - material didático do II Curso Internacional de Alta Dirección - mimeo - Caracas - 1989a.



MATUS, Carlos - "El PES en la práctica" - material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC (mimeo) - Brasília - Nov. de 1993a

MATUS, Carlos - "Guia Teórico" - material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC - (mimeo) - Brasília - Nov. de 1993b

MATUS, Carlos - "Análise Estratégica" - material didático do Curso Governo e Planejamento - IPEA/CENDEC - (mimeo) - Brasília - Nov. de 1993c

MEADOWS, Dennis L. et alli - "Los Limites del Crecimiento" - Fondo de Cultura Economica - México - 1981.

MORIN, Edgar - "O Paradigma Perdido - a natureza humana" - Publicações Europa-América/Biblioteca Universitária - 3ª Edição - Lisboa -

ODUM, Howard T. - "Ambiente, energia y sociedad" - Editorial Blume - Barcelona - 1980.

de OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo - "O Principio da Subsidiaridade: conceito e evolução" - in Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local /Debates - Konrad Adenauer Stiftung - São Paulo - 1995

PEREZ E PEREZ, Carlota - "Microelectronics, long waves and world structural changes: new perspectives for developing countries" - University of Sussex (mimeo) Sussex - 1984

PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE - "Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros" - PNUD - Brasília - 1998

POLÈSE, Mario- "Como as cidades geram riqueza na nova economia da informação: desafios para o gerenciamento urbano e local em nações em desenvolvimento – documento preparado para o Curso Básico do Banco Mundial sobre Gerenciamento Urbano e Local (Buenos Aires, 8 a 19 de maio de 2000).

PORTER, Michael - "A vantagem competitiva das nações" - Editora Campus - Rio de Janeiro - 1993

PORTER, Michael; e van der LINDE, Claas - "Green and Competitive: ending the stalemate" - in Harvard Business Review – September-October - 1995

PORTO, Claudio Américo; SOUZA, Nelmar Medeiros; e BUARQUE, Sérgio C. - "Construção de Cenários e Prospecção de Futuros" - Litteris Editora - Recife - 1991.

RAMOS, Alberto Guerreiro - "A modernização em nova perspectiva - em busca do modelo de possibilidades" - Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro - Jan./Março de 1983.

RIFKIN, Jeremy - "O Fim dos Empregos" - Makron Books - São Paulo - 1995.

ROSANVALLON, Pierre - "La Nouvelle Question Sociale" - SEUIL - Paris - 1995.

SACHS, Ignacy - "Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir - o caso do Brasil" - in Revista de Economia Política - Volume 10 nº 1, Janeiro/março de 1990 - Editora Brasiliense - São Paulo - 1990

SACHS, Ignacy - "Ecodesenvolvimento - Crescer sem Destruir" - Editora Vértice - São Paulo - 1986.

SACHS, Ignacy - "Stratégies de l'Écodéveloppement" - Éditions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières - Paris - 1980

SOUSA, Ester Maria Aguiar de - "Desenvolvimento Sustentável - um marco conceitual para o ÁRIDAS" - (mimeo) - Recife - 1994

SPYBEY, Tony - "Globalization and World Society" - Polity Press - Cambridge - 1996.

TORRES, Santiago - "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: aspectos operacionales" - in SUNKEL, Oswaldo e GLIGO, N. - Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en la América Latina - Fondo de Cultura Economica - México - 1981

ULTRAMAR, Clovis e URBAN KLEINKE, Maria de Lourdes - "Um planejamento sem hierarquia: o caso Amunorpi - in Revista Paranaense de Desenvolvimento (Economia-Estado-Sociedade) -IPARDES - nº 85 de maio/agosto de 1995 - Curitiba

VAN DER HELJDEN, Kees - "Scenarios - the art of strategic conversation" - John Wiley & Sons - Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore - 1996

VAZ, José Carlos - acessado pela internet no site [www.federativo.bndes.gov.br/dicas/D097.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas/D097.htm))

