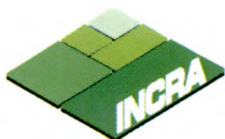


# Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável

Sérgio C. Buarque

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
PCT/INCRA-IICA



Ministro Extraordinário  
diária  
al de Colonização e  
a

Instituto Interamericano  
de Cooperación para a Agricultura

505192



Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA  
PCT - INCRA/IICA

# Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável

Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores  
e técnicos em planejamento local e municipal

Sérgio C. Buarque

Economista com mestrado em sociologia, consultor do IICA na área de planejamento e desenvolvimento sustentável e atuando no PCT – Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA.

Gabinete do Ministro Extraordinário  
da Política Fundiária – MEPF

Instituto Nacional de Colonização  
e Reforma Agrária – INCRA

Instituto Interamericano de Cooperação  
para a Agricultura – IICA

Brasília, junho de 1998

E14  
E11

BR0505192

Gabinete do MEPF  
SBN – Edifício Palácio do Desenvolvimento, 18º andar  
Brasília, DF  
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA  
SBN – Edifício Palácio do Desenvolvimento, 20º andar  
Brasília, Distrito Federal

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA  
SHIS QI 05, Conjunto 09, Bloco “D” CL  
Brasília, Distrito Federal

Raul Belens Jungmann Pinto  
Ministro Extraordinário de Política Fundiária–MEPF

Nelson Borges Gonçalves  
Chefe de Assessoria Especial do MEPF

Milton Seligman  
Presidente do INCRA

Francisco Orlando Costa Muniz  
Diretor de Assentamento do INCRA

Gustavo Pereira da Silva Filho  
Representante do IICA no Brasil, em exercício

Carlos Luiz de Miranda  
Supervisor Técnico pelo IICA do PCT–INCRA/IICA

João Elmo Schneider  
Coordenador do PCT–INCRA/IICA

---

Equipe de Produção Editorial

Preparação de originais e revisão de provas  
Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli

Editoração eletrônica  
Airton L. Lima Camara

# Sumário

**APRESENTAÇÃO, 5**

**CAPÍTULO 1**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL, 9**

O que é desenvolvimento local e municipal?, 9

Globalização e desenvolvimento local, 11

Desenvolvimento local e descentralização, 16

Descentralização e concentração no Brasil, 20

Princípios da descentralização, 23

Descentralização e participação da sociedade, 26

Desenvolvimento local sustentável, 29

**CAPÍTULO 2**

**PLANEJAMENTO LOCAL E MUNICIPAL, 35**

O que é planejamento?, 35

Processo técnico e político, 36

Visão estratégica, 38

Planejamento municipal e local, 41

Para que serve o planejamento?, 43

Como se faz planejamento?, 44

Visão geral do processo, 44

Seqüência lógica das etapas de planejamento, 48

Como se organizar para planejar?, 62

Quais os instrumentos técnicos para planejar?, 64

Consulta e participação (atores, instituições ou especialistas), 65

Técnica de construção de cenários, 74

Relevância e causalidade, 75

Análise de consistência, 82

Matriz de planejamento, 89

**BIBLIOGRAFIA, 97**

This One



HY6G-KON-H9PG

Digitized by Google



## Apresentação

Esta proposta de metodologia atende a uma demanda expressa da Diretoria de Assentamentos do INCRA, mantendo coerência com os seus propósitos de descentralização das ações de apoio à Reforma Agrária.

O texto foi elaborado com o objetivo de oferecer ao INCRA uma base técnica, conceitual e metodológica para seu trabalho de apoio e assistência técnica no planejamento dos assentamentos de reforma agrária – entendidos como espaço de desenvolvimento local – e no fomento ao planejamento municipal (em municípios com assentamentos). Representa um estágio na definição do referencial e dos instrumentos técnicos para o planejamento e, longe de constituir um produto acabado, deve ser revisto, aprimorado, alterado e refinado nas iniciativas concretas de planejamento municipal e local.

O documento não é o resultado de uma produção isolada, recuperando e integrando as diversas contribuições teóricas, os avanços e as inovações técnicas e metodológicas no planejamento governamental, municipal e comunitário. Embora tenha sido elaborado pelo consultor, o documento incorpora e procura sistematizar a vivência prática e a experiência de planejamento municipal e de assentamentos, confrontando e combinando com a base conceitual e metodológica. Na realidade, foram utilizadas três fontes de informações, experiências de planejamento e reflexões teóricas e técnicas para a elaboração do documento:

1. trabalho teórico e metodológico com base em levantamento e análise da bibliografia especializada sobre desenvolvimento local e municipal e sobre planejamento do desenvolvimento;

2. textos e documentos utilizados pelo INCRA e outras instituições (especialmente organizações não-governamentais), em suas experiências de implementação de assentamentos de reforma agrária e

seus diversos instrumentos de sistematização dos planos e projetos de assentamentos e no planejamento municipal;

3. resultados da experiência prática do IICA nos diferentes assentamentos em que atua em apoio ao INCRA dentro do Projeto de Cooperação técnica IICA-INCRA, levantada e discutida em reunião com os consultores e na leitura da sua produção.

A metodologia constitui um *referencial metodológico* para o trabalho dos técnicos e consultores ocupados no suporte ao planejamento dos assentamentos e municípios, devendo ser tratada com *flexibilidade* – adaptando e ajustando, simplificando e reformulando de acordo com as características dos diversos objetos de planejamento (município e assentamento) –, e às condições políticas, técnicas e operacionais.

O documento procura oferecer uma *visão metodológica geral* e um *cardápio de técnicas e instrumentos de trabalho*, para orientar as atividades de planejamento municipal e local. As equipes técnicas devem aproveitar apenas como um suporte técnico e sugestões de instrumentos para o planejamento, ressaltando, sobretudo, uma visão lógica e estruturada e alguns princípios e pressupostos básicos de trabalho. Deve, portanto, ser considerado como um *roteiro de trabalho* para o planejamento de assentamentos e municípios, utilizando o enfoque de desenvolvimento sustentável e apropriando-se dos avanços conceituais e técnicos registrados, nas últimas décadas, na prática de planejamento.

Em grande medida, o documento procura resumir e apresentar numa linguagem mais simples o trabalho intitulado “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal (versão preliminar), concluído em agosto de 1997, que detalha vários aspectos conceituais.



Como toda metodologia, este é um *processo em construção* em que se vai *fazendo e aprendendo*. E como para fazer e aprender é necessário ter um referencial de partida que oriente o fazer e ajude a compreender e interpretar a realidade e o próprio ato de criação coletiva, é necessário saber antes alguma coisa, partindo de um conhecimento preliminar. O processo completo estaria melhor representado pela trilogia: *sabendo-fazendo-aprendendo* (sabendo mais).

De um modo geral, a metodologia de planejamento para o desenvolvimento local e municipal é apenas a aplicação a unidades territoriais de pequeno porte das metodologias de planejamento governamental ou espacial. Em princípio, a metodologia pode ser utilizada – com as adaptações e simplificações devidas – para municípios, comunidades ou assentamentos, com diferentes escalas e níveis de complexidade. Por isso, está formulada de forma genérica e ampla, permitindo o aproveitamento e utilização de todas as etapas, atividades e técnicas disponíveis, mais apropriadas para municípios de escala média.

Por outro lado, a aplicação da metodologia ao objeto singular deve definir algumas especificidades demandadas precisamente por esta característica de escala e dimensão espacial e institucional do município e localidade (assentamento). Por outro lado, a metodologia deve ser adequada aos novos desafios do quadro econômico e social em que estão inseridos municípios e comunidades – processo de globalização – e ajustada às novas orientações e propostas de desenvolvimento, incorporando os postulados do desenvolvimento sustentável.



## Capítulo 1

### Desenvolvimento local

O que é desenvolvimento local e municipal? Em que condições históricas e em qual marco conceitual estão ocorrendo ou estão sendo propostos os processos endógenos e localizados de desenvolvimento? O que está acontecendo com a organização do território e a reestruturação das instituições públicas no espaço, e quais as perspectivas efetivas de transformações e desenvolvimento no plano local e municipal? Estas são as questões, articuladas e interativas, que se pretende analisar neste primeiro momento, definindo as bases para a proposta de metodologia de planejamento.

#### O que é desenvolvimento local e municipal?

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 em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

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. 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 (Buarque e Bezerra, 1994), 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. Como diz Arto Haveri, “as comunidades procuram utilizar suas características específicas e suas qualidades superiores e se especializar nos campos em que têm uma vantagem comparativa com relação às outras regiões” (Haveri, 1996).<sup>1</sup>

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. 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, desencadeando a elevação das oportunidades, o dinamismo econômico e aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local (endógeno) decorrem, quase sempre, de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização, e, principalmente, de 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 (Castels e Borja, 1996).

---

<sup>1</sup> Tradução livre do inglês.

O conceito genérico de desenvolvimento local pode ser aplicado para diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, desde a comunidade e os assentamentos de reforma agrária, até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido. O *desenvolvimento municipal* é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local, com uma *amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município*. Pode ser mais amplo que a comunidade e menos abrangente que o microrregional ou supramunicipal (aglomeração de municípios ou partes de municípios constituindo uma região homogênea).

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

O *desenvolvimento de assentamentos* da reforma agrária também é uma forma particular de desenvolvimento local delimitado pelo espaço da comunidade vinculada a projetos de assentamentos. O assentamento não têm a aderência político-administrativa do setor público (municipalidade), mas apresenta uma grande homogeneidade social e econômica e capacidade de organização comunitária. Em termos de escala, os assentamentos podem ser menores que o espaço municipal (contido em um determinado município) ou cortar mais de um município, estabelecendo relações de parceria político-institucional com diversas instâncias.

Tanto o município quanto o assentamento – pela reduzida escala territorial – podem constituir um espaço privilegiado de intervenção concentrada e articulada de diferentes instâncias político-administrativa – federal e estadual – como núcleo catalisador das iniciativas e base para o desenvolvimento local.

### **Globalização e desenvolvimento local**

Globalização e desenvolvimento local são 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.

A globalização é uma nova fase da internacionalização do capital com conotações muito particulares que resultam de dois fatores básicos: a *natureza e intensidade da revolução científica e tecnológica*<sup>2</sup> – 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. As transformações nos processos produtivos e na organização econômica ocorrem numa *velocidade e ritmo acelerado e inusitado* que intensificam as disputas competitivas e o redenho da economia mundial, obrigando as economias nacionais e locais a uma permanente atualização.

Deste ponto de vista, a globalização não é apenas mais uma fase de internacionalização do capital. Pela sua natureza, representa a implantação e a difusão de um *novo paradigma de desenvolvimento* que altera os padrões de concorrência e competitividade e revoluciona as condições de acumulação de capital e as bases das vantagens competitivas das nações e regiões.

No 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 (Perez e Perez, 1984).

<sup>2</sup> Parte deste subtítulo foi extraído e resumido de Sérgio C. Buarque, “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável”, IICA, mimeo., Recife, 1995; e, Sérgio C. Buarque, “Desarrollo Sostenible – Metodologia de Planeamiento – Experiencia del Nordeste de Brasil” – IICA-BMZ/GTZ, San José, 1997.

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.

“O global se alimenta do local, se nutre do específico” (Chesnais, 1996), de modo que “a globalização opera num universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismos, simultaneamente às articulações globais. Ela integra, subsume e recria singularidades” (Ianni, 1996).<sup>3</sup>

Além disso, a uniformização provoca a *valorização do local e do diverso* é a contraface da globalização e da uniformização e padronização mundial dos estilos de desenvolvimento. A difusão de padrões culturais e formas globais de organização econômica e social não leva a uma pasteurização da cultura universal, reduzindo tudo a valores, hábitos e costumes homogêneos. A cultura é um processo permanente de criação, com base na matriz original, que interage com os processos civilizatórios universais.

Como diz Spybey, “...quando os povos recebem as influências globais nas suas vidas, o fazem a partir de uma base de cultura local” de modo que, “na escala global, isto toma a forma de interpenetração entre o fluxo de cultura global e o padrão cultural local” (Tony Spybey – tradução livre do original em inglês).

A propagação da reestruturação da economia mundial e do novo padrão de competitividade tem também um impacto importante e contraditório nas economias locais: tanto pode levar a uma *desestruturção e desorganização da economia e sociedade local* quanto pode abrir *novos espaços de desenvolvimento*, recriando brechas nos mer-

<sup>3</sup> Citados por Tania Bacelar no seminário interno do projeto IICA-INCRA realizado nos dias 5 e 6 de junho de 1997, em Recife.

cados 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 a uma subordinação das sociedades a padrões internacionalmente dominantes e homogêneos. A autonomia será tanto maior quanto maiores as potencialidades locais e mais forte a organização da sociedade em torno de um projeto coletivo que articula o local com o global.

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. *Integração e fragmentação do espaço* levam a uma redução do peso unificador dos Estados-nação, aumentando a autonomia relativa e as possibilidades de os microespaços 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.

As perspectivas e alternativas de desenvolvimento do território, nos mais diferenciados espaços, estarão, cada vez mais, dependentes das características dominantes na economia mundial, nos modelos produtivos e, principalmente, nos padrões de competitividade que



devem prevalecer em escala mundial e nacional, diante das quais cada comunidade e cada município respondem com suas condições endógenas específicas, mediando e processando os impactos externos.

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. 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.

A competitividade local é dinâmica e seletiva, e tanto pode expressar a abertura de brechas nos mercados internacionais quanto a disputa por espaços nos mercados locais, no entorno imediato e regional, nos segmentos de maior capacidade e vantagem locacional. Não só para exportar e se integrar mundialmente, mas para vender localmente a preços inferiores aos dos produtos externos e de forma seletiva e diferenciada, além de atrair investimentos e capitais, é necessário construir as vantagens competitivas locais e municipais, com base nas potencialidades em infra-estrutura econômica, logística, recursos humanos – especialmente educação e capacitação profissional – e desenvolvimento tecnológico.

Como afirma Michael Porter, “A vantagem competitiva é criada e mantida por meio 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 funda-

mental para a promoção do desenvolvimento local. E, como expressão da vontade dominante entre os atores sociais, o setor público deve aumentar sua importância no desenvolvimento local, ao contrário das proposições em favor da retirada do Estado da área econômica.

### **Desenvolvimento local e descentralização**

Desenvolvimento local e descentralização são processos distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. 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. Neste sentido, apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da 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.*

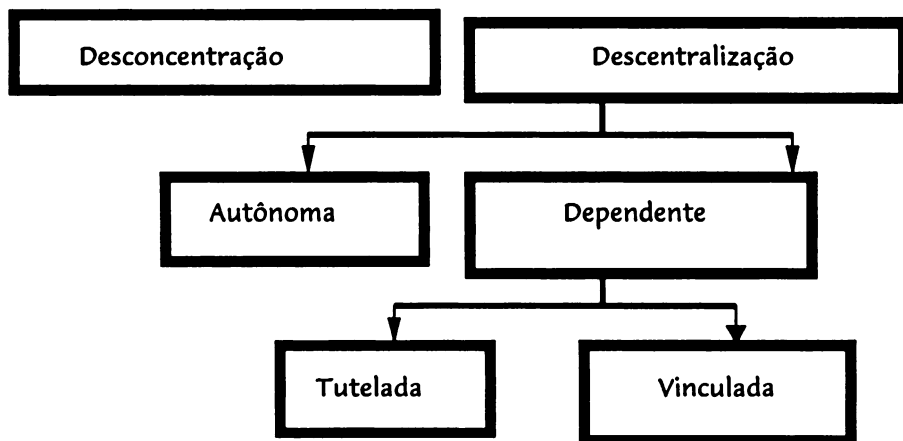
Para melhor compreender a relevância da transferência de responsabilidade e poder político-institucional, é importante fazer uma distinção entre descentralização e desconcentração. Na literatura especializada existem duas formas diferentes de conceituação. A primeira trata da abrangência e da intensidade com que se transferem as funções e os espaços de poder de uma instância superior para uma inferi-

or na hierarquia institucional do país. De acordo com esta abordagem, *descentralização* representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independente de se dar dentro da mesma instituição – unidades locais de órgãos centrais – ou entre instâncias diferentes – das instâncias centrais para as locais. E *desconcentração* representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência da autoridade e autonomia decisória. Desta forma, a descentralização representa uma transformação mais profunda na estrutura de distribuição dos poderes no espaço, não se limitando à desconcentração das tarefas.

Este é o enfoque utilizado no correr do trabalho, destacando a distribuição de poder decisório como o diferencial da reestruturação político-institucional. Entretanto, outra interpretação da forma e intensidade da redistribuição das responsabilidades de gestão prefere ressaltar a relação das instâncias centralizadas interna e externamente. De acordo com André César Médici e Marco Cícero M. P. Maciel, a desconcentração representa a distribuição das responsabilidades pela implantação das ações dos órgãos centrais para suas agências e representações em subespaços territoriais – processo interno à instância centralizada –, sem envolvimento das instâncias descentralizadas autônomas (Médici e M. P. Maciel, 1996). A descentralização, segundo o autor, seria mais ampla e externa aos órgãos centralizados, representando a transferência de responsabilidades executivas ou decisórias das instâncias centrais para as instâncias estaduais e municipais, com várias conotações e especificidades.

Médici e Maciel dividem a descentralização em dois grandes blocos, como apresentado no gráfico a seguir: a *descentralização autônoma*, segundo o autor, só ocorre quando a unidade institucional descentralizada assume responsabilidades com base em recursos próprios, portanto, independente da vontade da instância centralizada; toda outra forma de descentralização seria uma *descentralização dependente*, associada ao repasse de recursos das instâncias superiores para unidades hierarquicamente inferiores, por vontade e decisão das primeiras.

## Desconcentração e descentralização



Quando este repasse de recursos é acompanhado apenas da distribuição das responsabilidades executivas de projetos, ocorre uma descentralização dependente e *tutelada*; e quando é acompanhada da delegação de algum espaço de decisão para as instâncias espacialmente inferiores, tem lugar uma descentralização dependente *vinculada*, com alguma forma de parceria.

A descentralização é um processo consistente com a globalização e representa 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 intervenção das instâncias locais* na mobilização da sociedade e das energias locais diante dos desafios mundiais.

O processo de descentralização pode se dar de duas formas dife-

rentes e complementares, segundo a natureza do agente que recebe as responsabilidades e os espaços decisórios das instâncias públicas superiores:

a) **descentralização Estado-Estado** – transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público entre instâncias espacialmente diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida e local. Inclui: transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios; transferência dos Estados para municípios; e transferência de responsabilidades dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço;

b) **descentralização Estado-sociedade** – democratização da gestão e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços, tradicionalmente concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais (do setor público para a sociedade). Esta descentralização pode ser diferenciada em dois cortes, segundo o tipo de repasse de responsabilidades: *decisão e deliberação* – com transferência de responsabilidades na definição das políticas – e *execução* – transferência para a sociedade da função executiva dos projetos, atividades e serviços públicos (terceirização com diversas formas de participação e regulação pública).

A *municipalização* é uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. Representa, portanto, um caso particular de descentralização, corresponde a um corte espacial de menor amplitude na organização político-institucional e administrativa brasileira (inferior ao âmbito estadual ou microrregional).

Identificada, normalmente, com uma redistribuição de poderes no interior da administração pública – da União ou Estado para o município –, a municipalização pode ser apresentada também como o aumento de poder e responsabilidade decisória da sociedade municipal. Por outro lado, no interior do município pode ocorrer uma ampliação do processo de descentralização, com o repasse da responsabilidade

executiva de projetos e com autonomia nas escolhas e definição de prioridades para as comunidades e subconjuntos espaciais (submunicipais), incluindo os assentamentos de reforma agrária.<sup>4</sup>

A descentralização é um processo histórico de âmbito mundial e com tendência visível no Brasil, principalmente desde a Constituição de 1988, com o fortalecimento dos municípios e da desconcentração das políticas e programas nacionais. Por outro lado, a descentralização tem uma base e fundamentação teóricas e representa uma alternativa para ampliação dos espaços e formas de participação da sociedade.

### *Descentralização e concentração no Brasil*

O Brasil vem passando, nas últimas décadas, por um processo contraditório que tem alternado *desconcentração econômica e descentralização político-institucional*, como dois pólos inversos e opostos: a desconcentração econômica implementada por um modelo político concentrado, e a descentralização político-institucional convivendo com a reconcentração econômica no território. Com efeito, durante as décadas de crescimento acelerado da economia brasileira (de 1970 a 1985), ocorreu, no Brasil, um processo combinado de desconcentração econômica com centralização política das decisões em Brasília. Com o projeto de integração nacional dos governos militares, foram feitos investimentos e implementadas políticas que promoveram uma efetiva desconcentração territorial da economia, com crescimento diferenciado das regiões de fronteira, da região Sul e, em parte, do Nordeste. Este projeto foi uma decisão federal, altamente centralizado na tomada de decisão e mesmo na execução, com a criação de uma ampla rede de instituições federais no território nacional, fortemente dependentes das decisões centrais.

Este ciclo de desconcentração econômica e centralização política parece se inverter, a partir da segunda metade da década de oitenta, como resultado combinado da estagnação econômica e da crise do

---

<sup>4</sup> Ver, a respeito, as críticas de Carlos Jara aos processos de municipalização no Nordeste, identificados por ele como simples “prefeiturização”, vale dizer, repasse de autoridade e poder restrito à Prefeitura e não ao município.

Estado no Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988, inicia-se um processo desorganizado de descentralização político-administrativa, com distribuição de responsabilidades e poder decisório para os Estados e municípios, reduzindo o peso da União.

O processo de descentralização, desde então, avança de forma irregular, desordenada e desconexa, tratando de forma desequilibrada o repasse de responsabilidade e de recursos, e apresentando distorções na gestão da coisa pública, além de estimular uma excessiva fragmentação do corte político-administrativo no território, com a criação de um grande número de municípios. Os municípios, via de regra, não estão preparados para ocupar o papel de promotor do desenvolvimento municipal e local e para a inserção nas novas condições sócio-econômicas e institucionais do Brasil. Carecem de tradição e instrumentos de planejamento e de base técnica para assumir as novas responsabilidades e uma posição ativa na promoção do desenvolvimento local. Além disso, os passos efetivos de descentralização das decisões e dos recursos são muito insuficientes e, muitas vezes, ilusórios – mais desconcentração que efetiva descentralização –, não permitindo a liberdade financeira necessária à implantação de uma estratégia de desenvolvimento municipal.

Ao mesmo tempo que se processa a descentralização econômica, evidencia-se, paradoxalmente, e por outras razões, uma tendência de reconcentração espacial da economia brasileira. A crise do Estado restringe as políticas regionais e a intervenção da federação na construção do espaço, iniciando um processo emergente de reconcentração parcial da economia brasileira, enunciada por vários autores (Campolina, 1995). Esta reconcentração é estimulada pelas condições do novo paradigma de desenvolvimento que se propaga com padrões de competitividade que favorecem os grandes núcleos do Sul-Sudeste, onde estão concentrados a maior massa crítica de recursos humanos do país, o conhecimento científico e tecnológico, as melhores universidades, a tradição empresarial e gerencial, além de outras externalidades que continuam relevantes e decisivas, como a infra-estrutura econômica, com destaque, naturalmente, para a infra-estrutura de comunicação (fundamental para o novo paradigma).

As tendências futuras parecem apontar para uma intensificação do processo combinado e contraditório de *descentralização político-administrativa* – reforçando as responsabilidades dos municípios –, com uma *reconcentração regional da economia*. E, embora os dois processos tenham uma relativa autonomia, decorrentes de fatores diferentes, a descentralização e a municipalização da gestão pública podem levar a reforçar e potencializar a concentração econômica, caso seja acompanhada de uma redução dos instrumentos de reorientação do desenvolvimento macroespacial, de responsabilidade da União e seus organismos regionais (supramunicipais).

No futuro, a União deve reforçar suas responsabilidades nos segmentos estratégicos nacionais e nas atividades de regulação, eventualmente no tratamento da questão espacial e regional, ao mesmo tempo em que crescem a importância e a responsabilidade das administrações estaduais e, principalmente, municipais e locais na promoção do desenvolvimento de regiões e sub-regiões brasileiras.

Esta é a linha geral das iniciativas do governo federal em diversas áreas de atuação, especialmente no terreno das políticas e projetos sociais, procurando construir parcerias com os Estados (UFs) e com os municípios para redistribuir as responsabilidades, com distintos graus de autonomia decisória e deliberativa. Entre outras áreas, merece destaque a descentralização dos programas de reestruturação fundiária e de fomento à pequena produção familiar, elementos fundamentais para o desenvolvimento local – ampliando as potencialidades endógenas de produção e produtividade – e que demandam uma efetiva descentralização institucional. A ampliação das metas de assentamentos e população assentada e a nova concepção de assentamentos como base do desenvolvimento local demandam um grande esforço de parceria e de envolvimento e mobilização das diversas instâncias públicas e da sociedade, com destaque para as unidades mais próximas dos problemas e da realidade social.



A descentralização das ações de reforma agrária e desenvolvimento da produção familiar deve conter todas as formas de redistribuição de responsabilidades e de poder decisório:

a) redefinição das funções e responsabilidades internas no INCRA, com reforço da autonomia e dos espaços de atuação das superintendências regionais, reduzindo as atividades da Sede às diretrizes de política, controle e monitoramento do trabalho em nível regional;

b) repasse de atividades e poder decisório, especialmente na área de desenvolvimento dos assentamentos e da pequena produção – *para estados e municípios*, concentrando na instância pública federal as responsabilidades indelegáveis, como desapropriação das terras para assentamento;

c) transferência de poder decisório para a sociedade, por intermédio de Conselhos Estaduais e Municipais de reforma agrária, nos quais os atores sociais, incluindo os trabalhadores sem terra e seus representantes, participam da definição de políticas e diretrizes para as ações de desenvolvimento dos assentamentos e da pequena produção familiar;

d) transferência para organizações não-governamentais das atividades de execução de projetos e prestação de serviços e ações de desenvolvimento dos assentamentos e da pequena produção familiar.

### *Princípios da descentralização*

A descentralização se baseia nos *princípios de subsidiaridade*, segundo os quais tudo que puder ser feito por uma entidade espacialmente menor, como o município ou instâncias locais, não deve ser feito por um organismo maior, como o Estado (UF) ou a União. Os princípios da subsidiaridade também consideram que a sociedade local também deve assumir uma função central de decisão e gestão, num processo de descentralização do Estado para a comunidade: tudo que puder ser feito pela sociedade não deve ser realizado pelo Estado (setor público), limitado à responsabilidade pelas atividades que a sociedade não possa realizar (Franco Montoro, 1995).

Tudo que puder ser feito de forma mais eficiente – com economia de meios – eficaz – assegurando a realização das metas – e efetiva – gerando os resultados gerais na realidade – por uma instância não deve ser repassado para outra, especialmente mais agregada ou desagregada. Assim, a descentralização só deve ser realizada quando contribua para melhorar a gestão da coisa pública, elevando os seus resultados e reduzindo os custos, ao mesmo tempo que assegura sua contribuição para o desenvolvimento local e a democratização da sociedade.

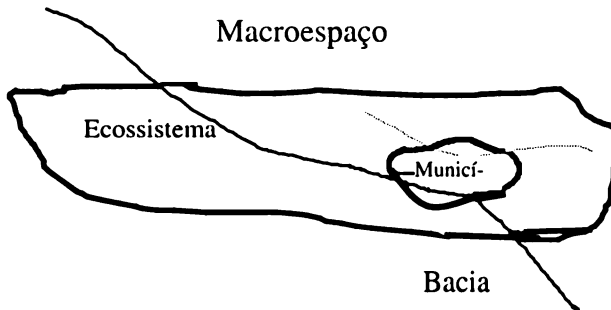
Com base nos princípios de subsidiaridade, os governos locais deveriam, em tese, se dedicar à função de provedores de serviços individualizados; os governos regionais seriam melhor provedores de serviços cuja operação transcende fronteiras locais, e o governo nacional deveria se responsabilizar pelos serviços que demandam uma gerência central (Lobo e Medeiros, 1993). De um modo geral, as instituições públicas deveriam reduzir sua atuação direta como produtoras de bens e serviços, para se concentrar no papel de promotoras e reguladoras das atividades públicas no plano local.

Esta abordagem corresponde a uma concepção contemporânea dos serviços públicos, procurando distinguir as atividades de *provedor*, *regulador* e *produtor*, e a distribuição das mesmas entre o Estado e a sociedade. Cada vez mais o Estado deve reduzir suas responsabilidades na produção direta dos bens e serviços públicos, repassando esta tarefa para as empresas e para organizações não-governamentais, mesmo que continue assegurando o acesso da população aos mesmos, por meio das outras duas atividades. Como provedor, o Estado deve criar as condições – compra e distribuição direta dos serviços, pagamento indireto ou subsídios – para que a sociedade possa receber os bens e serviços produzidos pela sociedade. Finalmente, como regulador, o Estado deve controlar as relações econômicas e sociais, de modo a assegurar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de

vida, normalmente inconsistentes com as sinalizações do mercado.

O modelo de Estado deve basear-se “...em um sistema no qual as autoridades locais organizam, asseguram e monitoram a provisão dos serviços, sem necessariamente provê-los diretamente” (Ridley, citado por Midwinter).

Com a descentralização, o município e a comunidade (assentamentos) devem ser transformados em *catalisadores das forças econômicas e energias sociais* e síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas o corte municipal não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico e, principalmente, ecológico, no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades negativas e positivas, numa relação de controle, concorrência e/ou complementaridade).



A influência e o peso dos problemas e interesses locais podem levar a visões e decisões da sociedade excessivamente localizadas e isoladas das condições e determinações do contexto, diminuindo a importância das *iniciativas estratégicas* e podendo representar uma *atomização e fragmentação* das ações no plano local. Esta tendência,

reforçada pelos próprios limites de informação das sociedades locais, pode restringir a eficácia das iniciativas e programas de desenvolvimento, pela falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido, e interagindo condições concretas do ambiente.

O local e o municipal são subsistemas de um sistema mais amplo e global, de tal modo que os problemas e as potencialidades municipais e locais dependem de fatores externos e das condições do contexto. O município e a comunidade (assentamentos) constituem cortes importantes de autonomia de gestão, mas devem estar articulados com os macroespaços, demandando um esforço de coordenação, com instâncias e mecanismos capazes de exercer o papel articulador na distribuição de responsabilidades no espaço, numa espécie de *descentralização coordenada*.

#### *Descentralização e participação da sociedade*

A descentralização facilita, significativamente, a participação da sociedade nos processos decisório, e pode, portanto, constituir um passo muito importante para a democratização do Estado e do planejamento. A escala municipal e comunitária cria uma grande *proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e necessidades da população* e da comunidade, permitindo uma maior *participação direta* da sociedade, reduzindo o peso e as naturais mediações dos mecanismos de representação. Fortalece o poder local e amplia as oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre seu destino.

Entretanto, quanto menor a escala espacial das decisões, maiores tendem a ser a influência das forças locais e a proximidade da estrutura de poder, com todas as implicações sobre os interesses diferenciados da sociedade e sobre a democracia. Como é sabido, nos planos municipal e local, domina uma cultura política tradicional, clientelista, paternalista e autoritária, controlada pelas oligarquias, que passariam a assumir o controle das políticas e atividades descentralizadas.

A descentralização tem um efeito contraditório sobre a democracia e a participação: de um lado, transfere autoridade e a responsabilidade decisória para as forças políticas dominantes nos microespaços, tendendo a reforçar as estruturas de poder local; de outro lado, contudo, estimula o envolvimento e o interesse das comunidades e dos atores sociais, promovendo a consciência da sociedade e a reeducação política no município e na comunidade. Assim, prepara as condições para uma efetiva e profunda *mudança da cultura política* e ajuda na consolidação da democracia e da gestão participativa.

As formas de participação e de representação dos atores sociais no processo decisório dependem da abrangência espacial e temática do objeto do planejamento; quanto menor a unidade espacial (município ou comunidade) e mais simples os segmentos planejados, maiores os espaços para a democracia direta e menores as mediações de representação dos atores. Assim, dependendo da instância e do foco do planejamento, mudam os atores, as variáveis, as relações com o contexto e, como conseqüência, as formas e os mecanismos de participação da sociedade. Criam-se instâncias diferenciadas de participação da sociedade, ao mesmo tempo em que os atores sociais se organizam de diversas formas e cortes, segundo a natureza e a abrangência do município ou localidade. De qualquer forma, o mundo contemporâneo, com a globalização e a diversificação sócio-econômica, aumenta a complexidade e a multiplicidade dos problemas e, como conseqüência, a diversidade dos atores e suas formas de organização.

Embora possam ser utilizados vários modelos de participação da sociedade no planejamento e na gestão pública do desenvolvimento local, é importante distinguir, conceitualmente, atores sociais e Estado, formas de organização da sociedade e instâncias de participação, especialmente para compreender a diferença da lógica e funcionamento dos mesmos. De forma simplificada podem ser feitas as seguintes diferenciações conceituais:

a) *Atores sociais* são os grupos e segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos segundo sua posição na vida econômica e na vida sócio-cultural e que, por sua prática coletiva, constroem identidades e espaços de influência dos seus interesses e suas visões de mundo.<sup>5</sup> Os atores sociais organizam-se e manifestam-se por intermédio de entidades, organizações, associações, *lobbies* e grupos de pressão política, expressando sempre *interesses e visões de mundo*, diferenciados segundo o corte temático ou espacial, podendo ser dividido em três conjuntos:

- *corporativos* – expressos em diferentes organizações (sindicatos, federações e associações profissionais e empresariais) que apresentam *solidariedade temática* e perseguem *interesses reivindicativos* (disputa pela riqueza social);
- *comunitários* – expressos em associações comunitárias que tendem a ter uma *solidariedade territorial e interesses reivindicativos em torno de infra-estrutura social* (disputa pelos excedentes econômicos);
- *temáticos* – expressos em movimentos sociais que representam visões do mundo e propostas acima dos interesses de grupos sociais e territoriais (meio ambiente, direitos civis, etc.), constituindo-se *influenciadores de políticas e iniciativas governamentais* nas áreas de interesse específico.

É importante distinguir os atores sociais das ONGs—Organizações não-governamentais, entidades privadas sem fins lucrativos organizadas por área de atuação e voltadas para a *assessoria e o suporte técnico à sociedade*, com base em competências técnicas diferenciadas. Normalmente, as ONGs representam uma *racionalidade técnica* e não interesses sociais, embora tendam a assumir *compromissos políticos e ideológicos* que os aproximam dos segmentos sociais marginalizados.

---

<sup>5</sup>Para maiores detalhes, ver a respeito, Sérgio C. Buarque. “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável” – IICA (mimeo.). Recife; 1995, e, Sérgio C. Buarque. “Desarrollo Sostenible - Metodologia de Planeamiento – Experiencia del Nordeste de Brasil”. IICA-BMZ/GTZ, San José, 1997.

b) *Estado* é a instância jurídico-política que sintetiza o jogo de interesses e poderes dos atores sociais, em conflito e cooperação, consolidando e expressando uma estrutura de poder na sociedade. O Estado não é um ator – da mesma natureza dos grupos e segmentos sociais –, mas uma expressão dos seus interesses e poderes diferenciados e representação do projeto e vontade dominante na sociedade em cada momento. Deste ponto de vista, o Estado não é um ente autônomo e desvinculado da sociedade, nem tem vontade própria, sendo a expressão dos atores, seus interesses diferenciados e suas relações de poder. Portanto, os *órgãos públicos*, vinculados ao Estado em diferentes áreas de intervenção (e diferentes instâncias), atuam, normalmente, com a *racionalidade técnica* incorporando a *visão de governo* nos segmentos específicos de atuação e a visão política dominante em cada momento.

c) *Conselhos e Fóruns de Participação* são os espaços de participação dos atores sociais e de negociação de interesses diferenciados da sociedade entre si e de influência sobre o Estado e as instituições públicas. É a instância de participação por excelência, constituindo-se num dos campos de disputa política e jogo de interesses dos atores. Pode ser limitado à representação dos atores ou juntar para negociação os atores e as representações dos *órgãos públicos*.

O confronto e a negociação dos *interesses sociais coletivos* – conflitantes ou convergentes – com a *racionalidade técnica* – ONGs ou técnicos de governo – permitem delimitar as possibilidades e as condições efetivas de implementação das atividades e definição das prioridades da sociedade. O tratamento técnico de parte dos *órgãos públicos* é fundamental para a viabilidade das decisões, situando o desejado pela sociedade dentro dos limites do possível, definido pelas restrições estruturais.

## Desenvolvimento local sustentável

Os debates e as reflexões que dominam a cena política e técnico-científica internacional sobre modelos e alternativas de desenvolvimento – capazes de enfrentar os desafios e os problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos – estão levando à formação de uma nova concepção de desenvolvimento, conhecida como *desenvolvimento sustentável*. Mesmo com as imprecisões e ambigüidades que ainda cercam o conceito, todos os esforços recentes de desenvolvimento local e municipal têm incorporado, de alguma forma, os postulados de sustentabilidade, procurando assegurar a permanência e a continuidade, no médio e longo prazos, dos avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do meio ambiente.

Desenvolvimento sustentável, na definição clássica da Comissão Brundtland, é “*aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as 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.

O crescimento das atividades econômicas e da população, nos níveis e padrões de consumo atuais, tendem a degradar e destruir o meio ambiente e os recursos naturais, levando, no futuro, a um estrangulamento das possibilidades de desenvolvimento e a um comprometimento da qualidade de vida da população. Parte dos recursos naturais não é renovável e se esgota com a exploração econômica. E mesmo os renováveis, como as florestas e recursos hídricos, se forem explorados numa intensidade superior ao seu próprio ritmo de auto-reprodução, começam também a se esgotar os recursos e provocar uma desorganização do meio ambiente. Este processo de degradação tem uma escala mundial e tende a criar uma forçada “solidariedade” entre os povos,



na medida em que as formas insustentáveis de agressão ao meio ambiente em cada local contribuem para a deterioração geral da natureza e da sobrevivência no planeta. A dimensão ambiental ganhou, desta forma, uma dimensão planetária e transformou-se em um problema global altamente explosivo.

O desenvolvimento sustentável parte de uma nova perspectiva de desenvolvimento (Sousa, 1994), e se estrutura sobre duas solidariedades: 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 pode ser construído em detrimento de outra parte, com oportunidades desiguais na sociedade. A parcela da geração atual que padece de pobreza e desigualdade não pode se sacrificar em função de um futuro improvável e imponderável para seus filhos e netos, assumindo um comprometimento com o futuro sem sequer ter presente.

O problema ambiental decorre das formas específicas da relação da economia e sociedade com a natureza, definida pelos estilos de desenvolvimento. A base técnica e a científica desta relação repousam no *segundo princípio da termodinâmica* que diz: a natureza está determinada por um processo de *entropia*, segundo o qual “en todo proceso real se pierde energía potencial útil” (Odum, 1980, p.46), energia que “se degrada pasando de una forma de energía capaz de provocar fenómenos a una forma que no es capaz de hacerlo” (Odum, 1980, p.46). Este processo define os limites e as restrições naturais (subsistema ecológico) da economia, na medida em que uma natureza finita não poderia suportar um processo infinito de expansão da população e da economia. Mas a natureza tem seus processos de recomposição e organização que compensam a desorganização da matéria, com uma “tendência para a organização, para a complexidade crescente, isto é, para a *neguentropia*” (Morin, 3ª edição).

A relação entre a degradação e a capacidade de recuperação e regeneração da natureza depende, antes de tudo, do *estilo de desenvolvimento*, com as mediações da estrutura produtiva, do padrão de consumo e da base tecnológica. Como cada ecossistema tem sua própria dinâmica e, portanto, capacidade de carga dos impactos da economia e da sociedade, a sustentabilidade do desenvolvimento tem seu limite definido pela natureza, diante da qual organiza sua forma de produção e consumo.

O *desenvolvimento local sustentável* é o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no 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). Este conceito contém três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento.<sup>6</sup>

a) a elevação da qualidade de vida e a equidade social constituem *objetivos* centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

b) a eficiência e o crescimento econômicos constituem *pré-requisitos* fundamentais, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade – de forma sustentável e continuada –, representando uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento sustentável.

c) a conservação ambiental é um *condicionante* decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e equidade social de forma sustentável e contínua no

---

<sup>6</sup> Para maiores detalhes sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, ver Sérgio C. Buarque. “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável” – IICA (mimeo.). Recife, 1995; e Sérgio C. Buarque. “Desarrollo Sostenible - Metodología de Planeamiento – Experiencia del Nordeste de Brasil” – IICA-BMZ/GTZ, San José, 1997.

tempo e no espaço.

O desenvolvimento local 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*.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável envolvem relações bastante complexas entre as diversas dimensões da realidade – econômica, social, ambiental, tecnológica e institucional – com processos e dinâmicas nem sempre convergentes e combinados no tempo e no espaço (Buarque, 1994). Na verdade, as relações entre as dimensões contêm tensões e conflitos (*trade-offs*), de modo que, dadas determinadas condições estruturais do modelo de desenvolvimento, os ganhos em cada uma dimensão podem levar, ao contrário, a perdas e declínios em outras. Especialmente na relação entre a economia e o meio ambiente existem fortes restrições estruturais, que levam à relação de ganhos e perdas, que dificulta as escolhas, forçando a uma trajetória de maturação lenta e demandando redefinições dos estilos de crescimento.

Entretanto, a compatibilização entre os objetivos sociais, econômicos e ambientais torna-se uma possibilidade concreta com os avanços científicos e tecnológicos – mediador fundamental das relações da economia e da sociedade com a natureza – e com a consciência ambiental da humanidade. A combinação destes dois fatores permite uma redefinição das interações entre a dinâmica econômica, a estrutura social e os ecossistemas, reestruturando, portanto, o próprio modelo de desenvolvimento. A consciência ambiental confere sustentação política para as mudanças, e as inovações tecnológicas redefinem e podem moderar as tensões (*trade-offs*) entre a economia e a natureza.

Desta forma, o desenvolvimento sustentável consiste numa transição para um novo estilo de organização da economia e da sociedade e das suas relações com a natureza, renunciando uma sociedade com *equidade social e conservação ambiental*. Esta transição de um estilo insustentável para um sustentável deve, contudo, enfrentar e redesenhar a rigidez e as restrições estruturais, que demandam tempo e iniciativas transformadoras da base da organização da sociedade e da economia.

O desenvolvimento local sustentável é um *processo* e uma *meta* a ser alcançada no médio e longo prazos, gerando uma reorientação do estilo de desenvolvimento, enfrentando e redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Esta 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).

A integração participativa do cidadão na vida política e social é um fator importante também para a sustentação política das políticas, assegurando a efetividade e a continuidade das decisões. Por outro lado, a participação é um bem de grande valor para a qualidade de vida, representando objetivo adicional a ser perseguido pelo desenvolvimento sustentável, pelo que representa em realização humana e socialização.

## Capítulo 2

# Planejamento local e municipal

Planejamento local e municipal é a aplicação para subespaços de pequena escala dos métodos e técnicas consagrados na teoria e na prática do planejamento governamental. Por outro lado, estes métodos e técnicas devem ser adaptados e ajustados às concepções contemporâneas de planejamento e de desenvolvimento, incorporando os postulados do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável. Isto significa: *visão de longo prazo, abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.*

### O que é planejamento?

O planejamento é uma *ferramenta de trabalho* utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis. Ou, como diz Carlos Matus, planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (Matus, 1989), em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

O planejamento representa uma forma de a sociedade exercer o poder sobre o seu futuro (Ingestam, 1987), rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino.<sup>1</sup>Deste ponto de

---

<sup>1</sup>Este subitem aproveita e resume parte dos documentos Sérgio C. Buarque. “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável” – IICA (mimeo.). Recife, 1995; e Sérgio C. Buarque. “Desarrollo Sostenible – Metodología de Planeamiento – Experiencia del Nordeste de Brasil” – IICA-BMZ/GTZ, San

vista, é uma “aposta no futuro”, principal matéria-prima do planejamento, que orienta e molda a vontade dos atores e as decisões coletivas. 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 levem ao futuro desejado. Portanto, tem uma forte conotação política. E no que se refere ao desenvolvimento local e municipal, o planejamento é um instrumento para a construção de uma proposta convergente dos atores e agentes que organizam as ações na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

### *Processo técnico e político*

Como o planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos, o cálculo que precede e preside a ação passa por uma negociação e 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.

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 passam por interesses e negociações entre atores sociais” (Buarque, 1990).

“Planificar es basicamente prepararse para la adopción de decisiones. Las decisiones de cierta transcendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad” (Ingelstam, 1987, p. 69).

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 uma 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 (Buarque, 1990).

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.

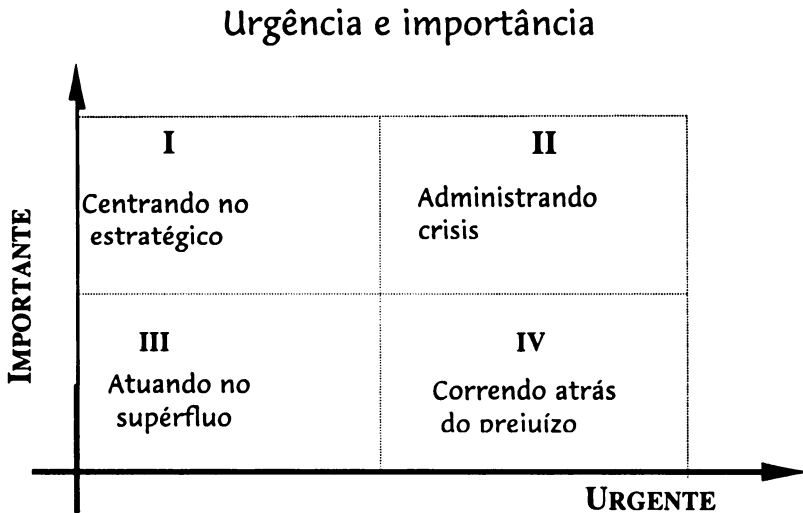
### *Visão estratégica*

Para desatar um processo de transformações que leve ao desenvolvimento sustentável da comunidade ou município, 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 os componentes mais relevantes e determinantes dos problemas e potencialidades que condicionam o 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. 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 concentram-se no que é relevante



e determinante, preparando as transformações estruturais futuras; iniciativas de curto prazo e de rotina voltam-se para as urgências, procurando moderar e amenizar os problemas, enquanto amadurecem as transformações estruturais resultantes das ações sobre o importante. O gráfico a seguir procura expressar essa distinção entre o *urgente* e o *importante*.



Baseado em Stephen R. Covey, citado por *Conjuntura & Tendências*. TGI, ano 4 nº 139, 06/10/97.

O gráfico procura apresentar os dois conceitos, de forma combinada, num sistema de coordenadas: as urgências apresentam-se no eixo das abcissas, e a importância no eixo das ordenadas. Cada componente da realidade (problema) ocupa uma posição no espaço, combinando o grau de urgência e importância que tem na realidade, segundo a análise técnica e a percepção dos atores sociais. Dividindo o gráfico em quatro quadrantes – segundo grau de urgência e importância combinados –, pode-se visualizar a característica de cada problema, orientando os decisores para a seleção das prioridades e iniciativas entre os problemas.

Os problemas que se situam no quadrante I têm *alto grau de importância e pouca urgência*, podendo, portanto, ser enfrentados com

tranqüilidade, para preparar o futuro. As *ações estratégicas* devem ser concentradas nestes problemas, criando as bases para a reestruturação sócio-econômica da realidade e evitando o acúmulo e a formação de novos problemas e urgências no futuro. Os problemas do quadrante II têm também *alto grau de importância*, mas têm também *alta urgência*, refletindo, no geral, a falta de uma iniciativa no passado em problemas do quadrante I que se tornaram mais graves e inadiáveis. As ações se votam para a *administração de crise* herdada do passado, merecendo, portanto, uma ação imediata e prioritária, para evitar o estrangulamento de curto prazo e os desdobramentos de médio e longo prazos. Os problemas do quadrante III têm *baixa importância* e *baixa urgência*, podendo ser ignorados na definição das prioridades de ação, para não gastar energias *atuando sobre o supérfluo*.

Finalmente, os problemas do quadrante IV têm *baixa importância* e *alta urgência*, representando fatores indesejáveis e graves da perspectiva da sociedade local, mas que são resultantes de outros problemas e, portanto, não são estruturais e determinantes do desempenho futuro da realidade. Decorrem, em geral, de distorções estruturais do modelo de desenvolvimento e do acúmulo de problemas formados pela ausência de ações estratégicas no passado que promovessem o desenvolvimento sustentável. De qualquer forma, estes problemas demandam iniciativas imediatas, de forma compensatória e transitória, *correndo atrás do prejuízo*, enquanto amadurecem as transformações resultantes da intervenção sobre os quadrantes I e II.

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 o longo prazos. 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. Desta forma, é fundamental atuar seletivamente sobre os problemas de alta importância, para reduzir a continuada corrida atrás das urgências e necessidades imediatas.

### *Planejamento municipal e local*

O planejamento local e municipal é o processo de decisão – tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada – sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável em pequenas unidades político-administrativas.

O processo de planejamento local e municipal 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.

Pela reduzida escala territorial e populacional, 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 microrregiões 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 corte municipal e comunitário (incluindo assentamentos da reforma agrária) pode e deve, contudo, ser complementado e ajustado a uma interação com seu entorno, formando unidades integradas de municípios com afinidades e homogeneidade, articulando, politicamente, mais de um município em um aglomerado sócio-econômico e ambiental. Ao mesmo tempo, o município pode desagregar macroespaços diversificados e heterogêneos nas unidades de maior confluência, representando escalas intermediárias de planejamento e intervenção.

O planejamento de comunidades e assentamentos, como parte do desenvolvimento municipal, constitui um corte espacial submunicipal, articulando pequenos aglomerados humanos em torno de prioridades e estratégias. Desta forma, deve atentar para seus limites e para as de-

terminações externas ao seu desenvolvimento, situando a comunidade na dinâmica mais ampla do município e, portanto, dentro das estratégias de desenvolvimento municipal. Quando o assentamento for tão grande ou maior do que o município, será também importante, trabalhar, de forma desagregada, a partir de localidades, elaborando planos locais que se consolidariam em um plano do assentamento.

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. Os assentamentos de reforma agrária tendem a reunir uma população com grande homogeneidade social e cultural em espaços restritos que costumam apresentar também um perfil ecológico uniforme, reduzindo os conflitos de interesse e as complexidades técnicas. Em compensação, não costumam contar com unidades político-administrativas próprias como instâncias do Estado, como a municipalidade no âmbito dos municípios.

O planejamento do desenvolvimento municipal pode e deve ser agregado em unidades mais abrangentes e integradoras – principalmente em busca da articulação dos ecossistemas – e pode e deve ser desagregado em microespaços e microssociedades – comunidades e assentamentos – que se articulam e integram no âmbito municipal.

O *planejamento municipal* tem conteúdo e sistemática diferentes do *planejamento do assentamento da reforma agrária*, na abrangência da abordagem, na complexidade e amplitude dos problemas e potencialidades, na diversidade dos atores sociais e na relação com o contexto. Da perspectiva do desenvolvimento dos assentamentos (desenvolvimento local), o município e o processo de planejamento municipal constituem o seu contexto e encerram importantes condicionantes do seu futuro, devendo entrar, portanto, como componente central das formulações de prioridades e estratégias.

A inserção e a interação com o contexto constituem uma determinante do desenvolvimento do assentamento e, por outro lado, uma

orientação estratégica do planejamento local, procurando potencializar a sua articulação com a dinâmica municipal. O assentamento recebe influências positivas e negativas externas e, ao mesmo tempo, pode e deve contribuir para o desenvolvimento do município em que está localizado, destacando-se como dinamizador da base econômica municipal.

A interação dos dois processos – planejamento dos assentamentos e planejamento municipal – é o primeiro e fundamental passo para viabilizar uma convergência das prioridades do município com as necessidades e demandas da população assentada. Para assegurar a integração, é importante que o processo de elaboração do *Plano Municipal incorpore os assentamentos entre as suas prioridades e potencialidades*, definindo, entre outras coisas, as áreas adequadas para os assentamentos e os mecanismos e instrumentos de municipalização dos assentamentos, *situando-os dentro da dinâmica econômica e social do município*. O plano de desenvolvimento do assentamento seria incorporado como um detalhamento espacial (local) do plano de desenvolvimento municipal.

### **Para que serve o planejamento?**

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 municipal e local e os planos de desenvolvimento são, 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 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.

### **Como se faz planejamento**

O processo de planejamento deve se estruturar em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma *seqüência lógica* que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo decisório. Esta seqüência de atividades deve, por um lado, combinar o processo técnico e a negociação política, e, por outro, integrar a forma ascendente e descendente de análise e formulação de prioridades. De forma esquemática, procura-se apresentar o processo de trabalho para o planejamento do desenvolvimento local e municipal.

#### *Visão Geral do Processo*

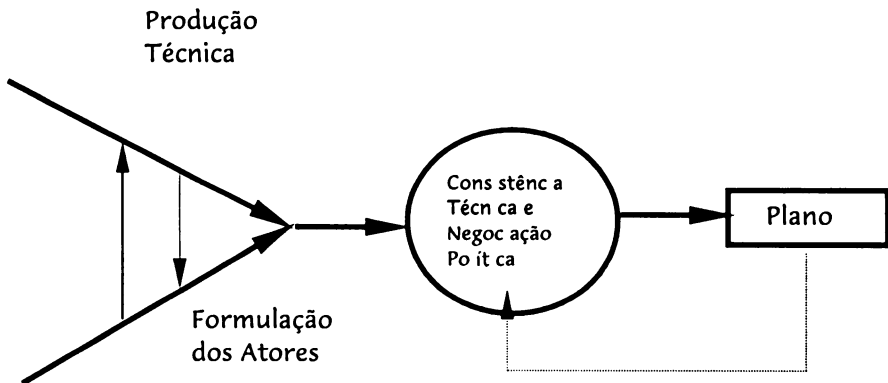
A lógica do trabalho de planejamento apresenta-se com dois cortes analíticos complementares: o primeiro procura diferenciar e articular o caráter técnico e político das formulações e escolhas de caminhos para o desenvolvimento local e municipal; e o segundo expressa a forma de observação da realidade e os fluxos de informação e decisão geral e particular, que asseguram a racionalidade das decisões.

### **1. Processo técnico e negociação política**

O processo de trabalho deve articular e combinar, desde o início, *o tratamento e a análise técnica* com as *formulações, negociações e*

*deliberações política*, com suas lógicas diferenciadas – confrontando a racionalidade e os interesses. Estas duas abordagens da realidade e das alternativas de ação para o desenvolvimento local e municipal devem ser implementadas ao mesmo tempo e de forma paralela, e procurando articular e confrontar as percepções. A lógica técnica serve para estabelecer os limites e as 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. Como mostra, de forma simplificada, o fluxograma a seguir, o processo técnico e o político seguem linhas diferentes, mas articuladas e convergentes na definição das ações – viáveis, necessárias e adequadas para a promoção do desenvolvimento –, num ciclo de retroalimentação e aproximações sucessivas.

### Processo técnico e negociação política



Esta visão correspondente ao princípio do Diagnóstico Rápido Participativo, segundo o qual, “...para se obter informações mais pró-

ximas da realidade, é necessário fazer interagir produtores e técnicos, num processo de comunicação racionalmente construído para tal fim” (Terra, sem data).

## 2. Processo descendente e ascendente

O processo de planejamento deve contemplar duas abordagens diferentes e relativamente autônomas que, não obstante, se combinam e se confrontam para construir uma percepção e prioridades consistentes, como apresentado, de forma simplificada, no fluxograma a seguir.

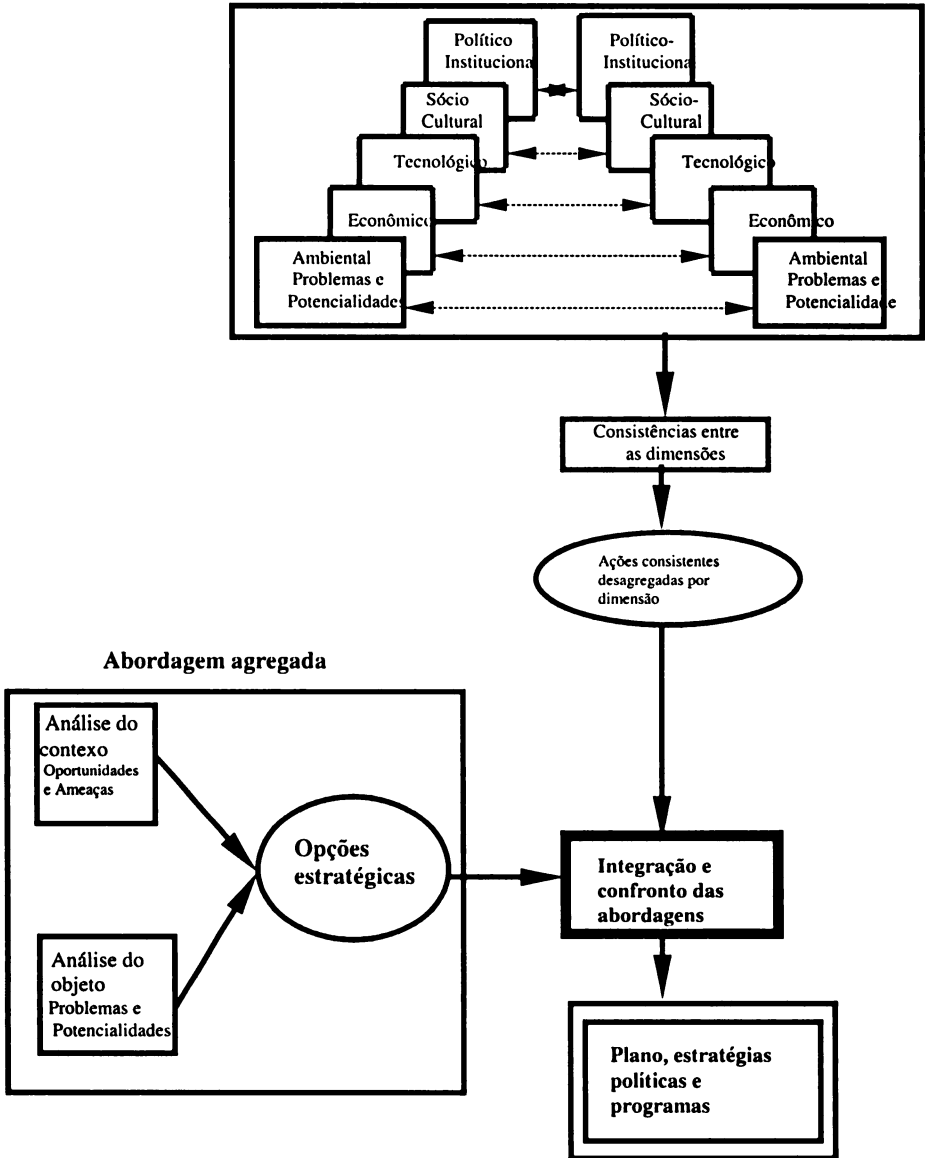
O processo combina uma *abordagem agregada e integrada do objeto*, vista na sua globalidade, com um *tratamento desagregado por grandes dimensões* e setores, na sua particularidade. A primeira permite visualizar o município ou assentamento na sua totalidade e na sua relação com o contexto (sistema que o contém), 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 (subsistemas)– 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.

Estes dois cortes da realidade devem ser realizados tanto no processo técnico quanto na participação e negociação política dos atores sociais, embora esta última seja mais destacada e concentrada na formulação desagregada, expressando as demandas e os projetos da sociedade a serem incorporados na estratégia.

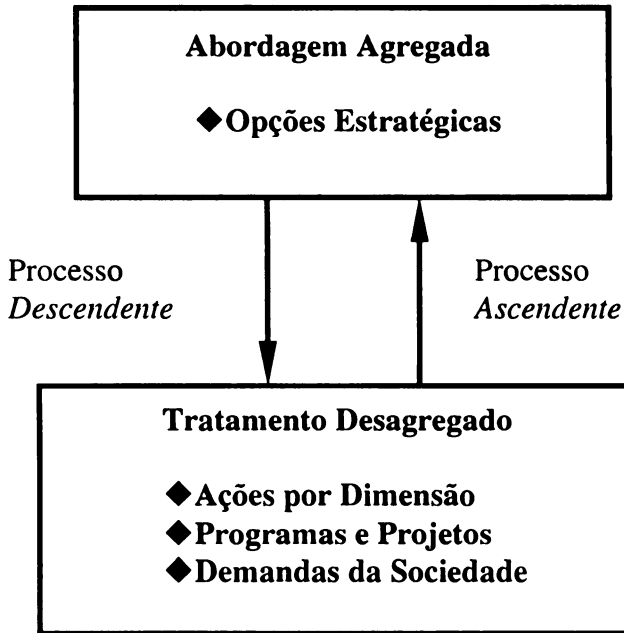


## Processo Agregado e Desagregado



As duas abordagens devem correr de forma paralela e obedecem a dinâmicas e lógicas diferentes de interpretação e formulação de ações.

No entanto, os planos de desenvolvimento do município e do assentamento devem resultar da interação e do confronto entre a abordagem geral e agregada, por um lado, e o tratamento específico e por dimensão, por outro. Esta interação combina um processo *descendente* ou indutivo – a partir do qual as grandes opções oferecem parâmetros gerais para a definição de programas e projetos – e um processo *ascendente* ou dedutivo – segundo o qual as prioridades por dimensão ou segmento (tanto as formuladas tecnicamente quanto as decorrentes das demandas e reivindicações da sociedade) definem os elementos constitutivos da estratégia de desenvolvimento local e municipal (Martins de Carvalho, 1997).



#### *Seqüência Lógica das Etapas de Planejamento*

O processo de planejamento se divide em quatro etapas seqüenciais, interligadas e continuadas: 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). Este é,

contudo, um processo permanente de construção e decisão; de modo que, mesmo que apresente esta seqüência inicial – conhecimento, decisão, execução e acompanhamento –, o ciclo é continuado, com o acompanhamento reorientando o conhecimento e as decisões e, portanto, podendo redefinir a execução. Por outro lado, nas quatro etapas do processo de planejamento, devem ser combinados os tratamentos técnicos e políticos e as abordagens ascendentes e descendentes referidas anteriormente.

As duas primeiras etapas do processo de planejamento – conhecimento e tomada de decisão – constituem a fase de elaboração propriamente dita dos planos de desenvolvimento municipal e local, que definem o que será executado e organizam o acompanhamento. Na realidade, um dos componentes centrais do plano que será, portanto, produzido nestas duas etapas será a formulação de 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.

A metodologia de planejamento, apresentada neste documento, concentra-se 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 utilizados nestas duas constitui um dos produtos do planejamento e, portanto, uma decisão dos atores que planejam, contida no *modelo de gestão*. Como o modelo de gestão deve corresponder às prioridades de ações e aos pressupostos políticos definidos pela sociedade – na fase de elaboração – constitui um resultado das duas primeiras etapas do processo de planejamento: os atores definem a forma em que devem se organizar para a execução e acompanhamento do plano.

A fase de elaboração do plano – etapa de conhecimento e decisão – deve seguir também uma seqüência lógica de atividades, seguindo uma ordem de tratamento e produção de informações e conhecimentos que estruturam as escolhas da sociedade. Para a realização destas atividades, pode-se recorrer a um conjunto de técnicas e recursos (instru-

mentos) facilitadores e organizadores dos procedimentos técnicos e da negociação dos atores sociais, algumas das quais serão apresentadas no capítulo seguinte.<sup>2</sup> Do ponto de vista operacional, o processo deve começar com a estruturação dos trabalhos, incluindo montagem da equipe técnica e do sistema de organização dos agentes e atores, apresentados, de forma detalhada no subtítulo “Como se organizar para planejar?” De forma resumida e sistemática, apresenta-se, a seguir, a seqüência das atividades de elaboração do plano, representada graficamente pelo fluxograma anexo:

## **1. Conhecimento da realidade**

Para tomar decisões fundamentas e consistentes, é necessário, antes de tudo, compreender a realidade do município ou localidade, tanto definindo com clareza de que estamos tratando (visão espacial e institucional do município e localidade) quanto as condições atuais e as perspectivas futuras da realidade local e municipal. Assim, o conhecimento da realidade, primeira atividade da elaboração do plano, deve passar, de alguma forma e com diferentes níveis de profundidade e rigor técnico, pelos seguintes procedimentos seqüenciais e complementares:

### **1.1 Delimitação do objeto**

O processo de trabalho deve iniciar com a delimitação do município (ou assentamento) que se pretende planejar (de que estamos tratando?): seus limites físico-geográficos e institucionais, as relações estruturais das variáveis determinantes, e as relações do município ou assentamento com seu contexto sócio-econômico, ambiental e político-institucional (onde está situado o município ou assentamento?). Esta atividade tem um forte componente técnico, mas deve ser traba-

---

<sup>2</sup> Tanto a seqüência lógica quanto as técnicas – apresentadas de forma detalhada no subtítulo “Quais os instrumentos técnicos para planejar?” – devem ser adaptadas, redefinidas e reestruturadas de acordo com a abrangência e a complexidade da realidade, de forma flexível e criativa, mesmo que conservem um caminho lógico de construção das bases informacionais e de organização do processo decisório.

lhada conjuntamente com a sociedade, tanto pelo conhecimento que detém do seu espaço quanto pelo processo pedagógico de apreensão dos seus limites e possibilidades.

## 1.2 Diagnóstico

O diagnóstico consiste na *compreensão da realidade atual* do município (ou assentamento) e dos fatores – internos e externos – que estão amadurecendo e antecipando mudanças futuras (ou restringindo este futuro). Combinando o levantamento técnico e a manifestação participativa dos atores sociais, o diagnóstico deve responder a três perguntas centrais:

- a) em que situação estamos?
- b) o que está acontecendo e amadurecendo no município?
- c) o que está acontecendo e amadurecendo no contexto externo ao município?

*Qual o problema?* – a primeira informação do plano consiste em apresentar a realidade do município ou assentamento, tanto na sua caracterização e diagnóstico geral, como, principalmente, no destaque dos principais problemas e potencialidades. O que a sociedade não aceita e pretende modificar na realidade? O que emperra e estrangula o desenvolvimento municipal e local? E quais as grandes potencialidades e condições do município e localidade para alavancar o desenvolvimento?

Para evitar dispersão e excesso de informação, o diagnóstico deve ser seletivo na definição das informações mais relevantes para a explicação da situação atual e determinação do futuro, identificando os principais fatores determinantes da realidade do município ou assentamento. Para incorporar as concepções contemporâneas de desenvolvimento – *desenvolvimento sustentável* –, o diagnóstico deve tratar a realidade de forma multidisciplinar, procurando observar e confrontar os componentes ou dimensões econômica, sócio-cultural, ambiental,

tecnológica e político-institucional,<sup>3</sup> podendo agregar as dimensões ou tratá-las de forma desagregada.

No diagnóstico, deve ser combinado o levantamento de dados secundários com a visão e experiência da sociedade, procurando identificar e organizar informações econômicas e financeiras (incluindo as finanças e orçamentos municipais e os instrumentos financeiros disponíveis, créditos, etc.), sócio-culturais (condições de vida da população, trajetória de vida dos assentamentos, etc.), ambientais (incluindo os recursos naturais, solo, relevo, etc.), tecnológicas (incluindo assistência técnica) e político-institucionais (incluindo análise das institucionais e os mecanismos de atuação do setor público com seus programas e projetos, especialmente das instâncias espacialmente superiores, que podem ser aplicados ou atraídos para o município ou localidade).

No que se refere aos problemas, tanto a análise técnica quanto a formulação da sociedade devem expressar, de forma qualitativa, quais os fatores mais indesejáveis e que mais estrangulam e restringem o desenvolvimento local. Na identificação dos problemas e potencialidades, devem ser identificados os fatores mais relevantes, realizando uma *hierarquização daqueles de maior densidade e relevância* para o desenvolvimento municipal, não tanto pela gravidade e urgência, mas, sobretudo, pelo seu peso na determinação da problemática do conjunto da realidade municipal e local.

O diagnóstico se divide em três tarefas diferentes e complementares, que articulam a visão dos técnicos com a percepção da sociedade e dos atores sociais:

a) levantamento técnico e organização das informações sobre o objeto e seu contexto, identificando e ressaltando os *problemas* e as *potencialidades* endógenas mais significativas;

b) levantamento da visão da sociedade sobre os *problemas* e as *potencialidades* endógenas, ressaltando as convergências e divergên-

---

<sup>3</sup> Para uma delimitação detalhada do corte da realidade por dimensões, ver o documento técnico de Sérgio C. Buarque. "Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal – versão preliminar". INCRA/IICA (mimeo.). Recife, 1997.

cias dos atores sociais na percepção da realidade e dos determinantes centrais;

c) confronto da visão técnica e política no que se refere à definição dos problemas e potencialidades centrais que definem o perfil atual da realidade e antecipam as perspectivas futuras do município ou assentamento. Esta atividade procura estabelecer um processo de negociação das duas percepções da realidade bastante distintas mas complementares, cotejando os interesses e os desejos da sociedade com os limites e possibilidades técnicas.

### 1.3 Prognóstico

Enquanto o diagnóstico procura captar a realidade atual e os fatores em maturação, o prognóstico busca antecipar possíveis desdobramentos futuros da realidade e seu contexto, informação importante para dimensionar as possibilidades de realização dos desejos da sociedade e, portanto, para a formulação da estratégia de desenvolvimento municipal (ou do assentamento).

*Onde estamos situados?* – definição do contexto no qual estão inseridas a realidade, suas características e tendências de comportamento futuro provável, ressaltando os impactos sobre o município e a localidade. Quais são as oportunidades que o contexto abre e oferece para o desenvolvimento municipal e local futuro? Quais os fatores externos que podem constituir uma ameaça ao desenvolvimento municipal e local futuro?

Os futuros prováveis do contexto podem influenciar e condicionar o futuro do município (ou assentamento) no médio e longo prazos, interagindo – para o bem ou para o mau – com as condições internas, os problemas e as potencialidades do município ou assentamento em maturação.

Da interação das condições futuras do contexto com os problemas e potencialidades endógenas (visto globalmente) se definem as alternativas futuras de desenvolvimento do município ou localidade.<sup>4</sup> Por

<sup>4</sup>Embora existam técnicas sofisticadas para a realização dos estudos prospectivos, para o

outro lado, o confronto do futuro desejado pela sociedade com as perspectivas efetivas de desenvolvimento – cenários prováveis – permite definir o cenário desejado e plausível do município em um determinado horizonte de tempo.

Esta atividade deve se desagregar em três subatividades articuladas, com conteúdos técnicos diferentes, interpretando as tendências de peso que amadurecem, na realidade, os comportamentos prováveis no futuro, e a definição política que expressa a vontade e os interesses dominantes no município ou assentamento.

a) *alternativas futuras* do contexto, procurando interpretar para onde deve evoluir, provavelmente, o contexto sócio-econômico e político-institucional em que está inserido o município (ou assentamento), com seus desdobramentos sobre a realidade municipal e local. Baseia-se numa definição dos *condicionantes do contexto*, identificando as principais tendências exógenas que devem influenciar o futuro do município (ou localidade). As perspectivas futuras do contexto devem ser expressas em um conjunto de *oportunidades* e *ameaças* exógenas que preparam e antecipam as condições de desenvolvimento do município ou localidade (assentamento), diante dos quais serão definidas as prioridades estratégicas;

b) *futuros prováveis do município* ou assentamento, que expressem as perspectivas de desenvolvimento do município, em determinado horizonte de tempo, resultando da combinação dos impactos externos com as tendências que amadurecem internamente. É, portanto, uma expressão do cruzamento dos *determinantes exógenos* com os *condicionantes endógenos*, com diferentes hipóteses de comportamento futuro. Dependendo destas hipóteses, o município ou assentamento podem caminhar de diferentes alternativas de desenvolvimento futuro, que delimitam as possibilidades de realização dos desejos da sociedade;

---

planejamento municipal e de assentamentos, esta atividade pode e deve ser bastante simplificada, podendo limitar-se a uma reflexão técnica geral e qualitativa sobre o que está amadurecendo no contexto e na realidade interna – para adaptar às condições e necessidades dos planos de desenvolvimento local e municipal – e à formulação, pelos atores, do futuro desejado para o município ou assentamento.



c) *futuro desejado do município* ou assentamento, representa uma alternativa plausível de futuro convergente com as expectativas e desejos dominantes na sociedade. O futuro desejado deve combinar as vontades com as possibilidades, resultando de um tratamento técnico em que se cotejam os desejos com as circunstâncias e a plausibilidade de eventos. Na organização e formulação do desejo da sociedade, pode-se recorrer a diferentes técnicas de consulta e negociação dos atores sociais, representando um espaço importante de participação da sociedade.

## 2. Definição dos Objetivos e Metas Globais

Considerando a realidade atual e as perspectivas futuras – estado futuro desejado –, os atores sociais devem definir os *objetivos* que pretendem perseguir com o plano de desenvolvimento, expressando o desenho da situação futura desejada (o que se pretende alcançar e onde se quer chegar no futuro?) e possível de alcançar. Na verdade, os objetivos são uma descrição qualitativa do futuro desejado, definido na atividade anterior, representando a *imagem-objetivo da realidade que se pretende alcançar e construir com a implantação e a execução da estratégia* e do plano de desenvolvimento. Desta forma, com base no futuro desejado, pode-se definir e explicitar os objetivos – gerais e específicos – que serão perseguidos pelo plano de desenvolvimento municipal ou local (assentamento).

Por outro lado, as *metas* representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados quantificáveis que se pretende gerar com a estratégia ou plano em determinados prazos. Se o futuro desejado tiver sido quantificado com base em simulações que expressam a plausibilidade de alteração da realidade atual na direção desejada, as metas vão ser a tradução destes resultados numéricos.

*O que se pretende alcançar no futuro? – definição da realidade que se pretende e se espera alcançar no município ou assentamento em determinado horizonte de tempo, como um desenho diferente da realidade atual indesejada pela sociedade.*

Tanto os objetivos quanto as metas devem expressar indicações

globais da direção que se pretende imprimir à realidade, de modo a alcançar o estado futuro desejado – objetivos gerais – com seus desdobramentos por segmentos ou dimensões, que traduzam os resultados pretendidos de forma mais concreta e específica.

### 3. Formulação das Opções Estratégicas

A estratégia é um conjunto selecionado de ações convergentes e articuladas capazes de transformar a realidade na direção desejada, de modo a construir o futuro desejado e, portanto, viabilizar os objetivos e as metas definidas pela sociedade. Deve ser expressa por grandes eixos prioritários de desenvolvimento e escolhas centrais que caracterizam o desenvolvimento – opções estratégicas –, estruturando os grandes blocos de intervenção que refletem o tratamento agregado da realidade.

*O que fazer para construir o futuro desejado? – definição das principais ações a serem implementadas, capazes de alterar a realidade atual e levar o município e a localidade ao futuro desejado expresso pelos objetivos. Estas ações devem ser apresentadas como grandes blocos articulados e integrados de ações – opções estratégicas – e desagregados depois em programas e projetos prioritários.*

As opções estratégicas devem ser definidas com base numa combinação do trabalho técnico com a discussão com a sociedade, em torno das linhas gerais de intervenção, que viabilize os objetivos gerais e as metas de desenvolvimento. Esta atividade pode ser subdividida em três subatividades, combinando o tratamento técnico com a formulação dos atores sociais:

a) *análise técnica de interação* entre as *oportunidades e ameaças exógenas* e os *problemas e potencialidades endógenas*, procurando identificar os pontos de intercessão de maior relevância, para definição das prioridades de intervenção sobre a realidade; estas devem conter as ações capazes de enfrentar e contornar os problemas e es-

trangulamentos centrais e de explorar as principais potencialidades, de modo a aproveitar as oportunidades externas e defender-se das suas ameaças;

b) *consulta à sociedade* sobre as grandes prioridades estratégicas e demandas centrais da sociedade que realizem os objetivos definidos pelos atores sociais, com um processo de discussão e negociação interna, de forma agregada e integrando as dimensões;

c) *confronto da visão técnica com as aspirações sociais*, submetendo a formulação técnica à crítica dos atores sociais e procurando analisar a consistência e a viabilidade das demandas da sociedade dentro de uma concepção estratégica.

#### 4. Elaboração dos programas prioritários

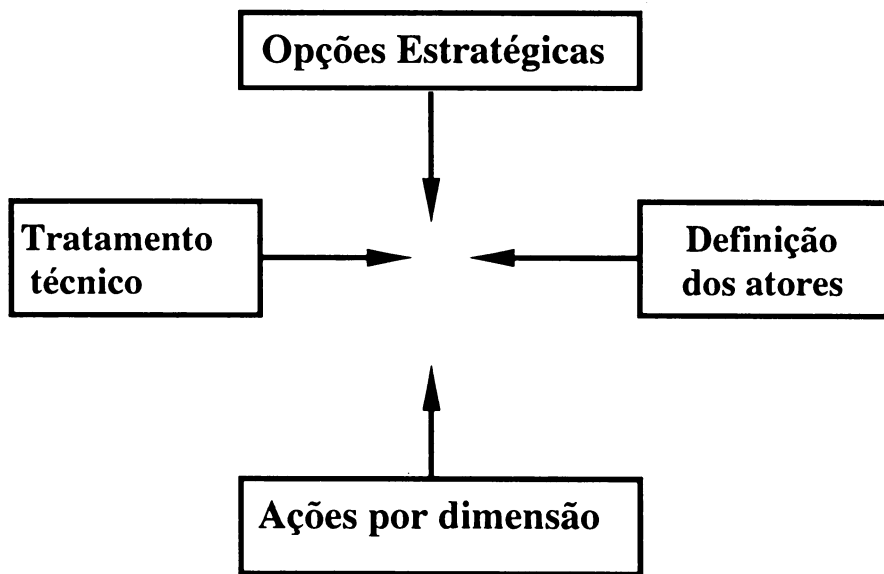
Para definir e organizar os programas prioritários a serem efetivamente implementados pelos atores e agentes públicos, é necessário desagregar as opções estratégicas em um conjunto detalhado e desagregado de programas, políticas e projetos específicos por setores ou dimensões da realidade. Este detalhamento das opções estratégicas deve resultar diretamente da abordagem desagregada por dimensão, confrontando as formulações específicas (processo ascendente) com as orientações decorrentes do tratamento agregado (processo descendente). Desta forma, a elaboração dos programas, das políticas e dos projetos representa uma síntese consistente e integradora dos processos agregado – formulação das opções estratégicas – e desagregado – definição de ações por dimensão para enfrentar os problemas e explorar as potencialidades econômicas, sócio-culturais, ambientais, tecnológicas e político-institucionais. Esta atividade pode ser subdividida em quatro sub-atividades, combinando o tratamento técnico com a formulação dos atores sociais:

a) *tratamento técnico das dimensões* e setores, procurando identificar as ações necessárias para enfrentar os problemas e aproveitar as potencialidades endógenas, destacando as ações de maior poder transformador da realidade. Esta subatividade gera uma primeira listagem de ações concentradas nas diversas dimensões e setores, carecendo de

uma análise de consistência entre si e com as opções estratégicas;

b) *confronto técnico das ações por dimensões com as opções estratégicas*, combinando e articulando a abordagem agregada com o tratamento desagregado, de modo a construir um conjunto consistente de intervenções que detalham a estratégia;

c) *consulta à sociedade*, em cortes específicos por dimensão ou setor, para identificar as ações, os programas e os projetos demandados pela sociedade e necessários à realização dos seus objetivos gerais e específicos. Na identificação das ações prioritárias, deve ser feita uma análise de relevância e de capacidade efetiva de transformação da realidade, seguindo a hierarquia dos problemas e potencialidades – diante dos quais deve atuar – realizada no diagnóstico.



d) *confronto da visão técnica com as aspirações sociais*, procurando analisar a consistência e a viabilidade das demandas da sociedade e sua relação com as definições programáticas e técnicas. Esta atividade procura estabelecer um processo de negociação das duas percepções da realidade bastante distintas, mas complementares, co-

tejuando as propostas e demandas de ações da sociedade com os limites e possibilidades técnicas e a compreensão técnica de eficácia de intervenção.

## 5. Definição dos Instrumentos

Para a implementação da estratégia com suas políticas, programas e projetos, devem ser definidos e viabilizados instrumentos (meios financeiros, legais, organizacionais, institucionais) com que podem e devem contar para a efetiva execução do plano. Os instrumentos financeiros, particularmente, devem ser sistematizados em uma *matriz de fontes e usos* que distribua os recursos nas áreas programáticas, organizando os já existentes, os que podem ser captados e os que devem ser criados.

*Com que meios atuar para a efetiva execução das ações? – apresentação dos principais instrumentos financeiros, fiscais, organizacionais e institucionais, legais e políticos (disponíveis ou para negociação), que podem e devem ser utilizados para a execução das ações definidas.*

Cada programa deve ter seus próprios instrumentos, alguns dos quais podem ser comuns a mais de uma ação programática, perpassando várias áreas de intervenção. Por outro lado, existem instrumentos que, por sua generalidade, devem ser destacados como os meios centrais para a implementação da estratégia de desenvolvimento, constituindo instrumentos gerais. Para a definição dos instrumentos gerais, devem ser realizados os seguintes procedimentos:

a) *análise dos meios requeridos* (financeiros, organizacionais, legais e de recursos humanos) pelas opções estratégicas, pelas necessidades de recursos e investimentos decorrentes das metas globais, e *demandas de instrumentos* dos programas e ações prioritárias por dimensão;

b) *análise dos diversos instrumentos, fontes de recursos, programas e projetos* de instâncias espacialmente superiores que estão disponíveis e podem ser alavancados e atraídos pelo município ou assentamento;

c) *análise da viabilidade financeira* do plano, com uma apresen-

tação das fontes de recursos financeiros que se tem disponível ou se pode explorar e acessar, comparando com as necessidades globais de recursos e investimentos.

## 6. Formulação de um Modelo de Gestão

O modelo de gestão é o *sistema institucional* e a *arquitetura organizacional* adequada e necessária para implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando e articulando os atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo.

*Como se organizar para fazer?* – apresentação da forma em que os atores e agentes se organizam para a implementação das atividades e gestão dos instrumentos e programas, e para avaliação e acompanhamento da execução do plano, incluindo a matriz institucional que distribui as responsabilidades e atividades entre os atores e agentes públicos (incluindo os indicadores de avaliação e acompanhamento).

O sistema deve estruturar e distribuir as responsabilidades dos agentes e atores pela execução das diversas tarefas e atividades, expressa, de forma sintética, em uma *matriz institucional*, de modo a comprometer a sociedade numa corresponsabilidade e reforçar o controle social sobre o processo. Por outro lado, deve explicitar os *mecanismos e instâncias de participação* da sociedade e dos atores sociais no acompanhamento da implementação do plano, assegurando o sistema participativo de gestão.

O modelo de gestão deve ser compatível com a concepção geral e com os princípios do planejamento, com o estilo de desenvolvimento proposto (desenvolvimento sustentável), e com as opções estratégicas, ressaltando a democratização e participação da sociedade e a descentralização do processo decisório e da execução das ações.

O modelo de gestão do plano decorre diretamente das ações definidas para a dimensão político-institucional, que explicitam a proposta

com relação ao Estado, a organização da sociedade e as relações entre o Estado e a sociedade civil. No desenho da arquitetura institucional para implementação do plano, devem ser levados em consideração os seguintes componentes centrais:

a) identificação dos *mecanismos institucionais* que assegurem a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas, programas e projetos do plano de desenvolvimento;

b) montagem de um *sistema de acompanhamento, avaliação e controle* permanente da implementação do plano, que permita os ajustes e retificações necessários à realização dos seus objetivos gerais, contendo indicadores de processo e resultado;

c) consolidação de um *sistema de participação* da sociedade no processo permanente de execução e acompanhamento do plano;

d) garantia e sistema de *capilaridade, envolvimento e integração* das diferentes instituições públicas envolvidas no processo e na intervenção no município.

## 7. Discussão política e formulação do Plano

As atividades anteriores devem gerar elementos para compor uma primeira versão do plano, que deve ser submetida a uma discussão estruturada com a sociedade, para o último teste de aderência política aos desejos dos atores. Para a realização desta discussão, devem ser implementadas as seguintes subatividades:

a) *distribuição do documento para as instâncias* (setoriais ou dimensionais) e os canais adequados de discussão e participação, incluindo a instância política mais ampla;

b) *discussões e formulações da sociedade* em seminários e oficinas de trabalho estruturadas com os atores sociais;

c) *discussão na instância política mais agregada* em nível municipal e de assentamento (conselhos de desenvolvimento municipal ou de assentamento, outra instância já existente, ou a ser criada, que permita uma integração da sociedade na discussão);

d) *revisão e produção da versão final* do Plano de Desenvolvi-

mento Local ou Municipal Sustentável, incorporando as críticas, as contribuições a convergências da sociedade.

### Como se organizar para planejar?

Para garantir a integração das atividades e a articulação da produção e reflexão técnica com a negociação política, o planejamento deve ser preparado com a montagem de uma estrutura organizacional para realização sistemática das atividades. Assim, devem ser criados os meios administrativos – formais ou informais –, <sup>5</sup> institucionalizando o que for possível e necessário, gerando as condições para o trabalho, a participação e envolvimento da sociedade, e a capilaridade das instituições públicas.

Nesta fase preparatória para a elaboração do plano, a primeira atividade deve ser a montagem, o treinamento e a constituição de uma *equipe técnica* central responsável pela condução e articulação do processo. Esta equipe deve passar, inicialmente, por uma atividade de *uniformização conceitual* e detalhamento do *plano de trabalho*, estruturando as diversas atividades dentro de um *cronograma*. Em seguida, a equipe técnica deve se dedicar ao trabalho de *motivação, mobilização e sensibilização dos atores sociais, da comunidade e das instâncias governamentais* importantes para o planejamento local e municipal.

A estrutura organizacional para a elaboração do plano de desenvolvimento local e municipal deve combinar e articular a equipe técnica com instâncias e formas de participação dos atores sociais. Como apresentado, de forma simplificada, no fluxograma a seguir, pode-se compor um sistema em dois blocos interligados:

---

<sup>5</sup> Como diz Mariano Macedo, "...o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente por meio de acordos institucionais formais (...) o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico: o conceito de *policy network* simplesmente chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão freqüentemente ligados lateral e não verticalmente" (Matos Macedo, 1995, p. 30).



1. a equipe técnica do plano seria formada por uma *coordenação*, composta de um pequeno número de técnicos com experiência em planejamento e visão agregada do município, e por vários *grupos de trabalho* responsáveis pelo tratamento das diversas dimensões em que se desagrega a realidade, envolvendo técnicos das diversas secretarias e áreas de atuação do município (ou assentamento). A equipe de coordenação deve se responsabilizar pela abordagem agregada e por todo o trabalho de animação e articulação dos trabalhos e atividades técnicas e de participação da sociedade.

2. a manifestação dos atores sociais seria distribuída em dois conjuntos, segundo o nível de agregação e desagregação da reflexão e deliberação:

a) constituição de uma instância geral de deliberação e participação, na forma de um *Conselho de Acompanhamento do Plano*,<sup>6</sup> formado por representações agregadas dos atores mais relevantes, podendo contemplar a participação de representantes de agentes públicos e organizações não-governamentais comprometidas com o município ou assentamento;

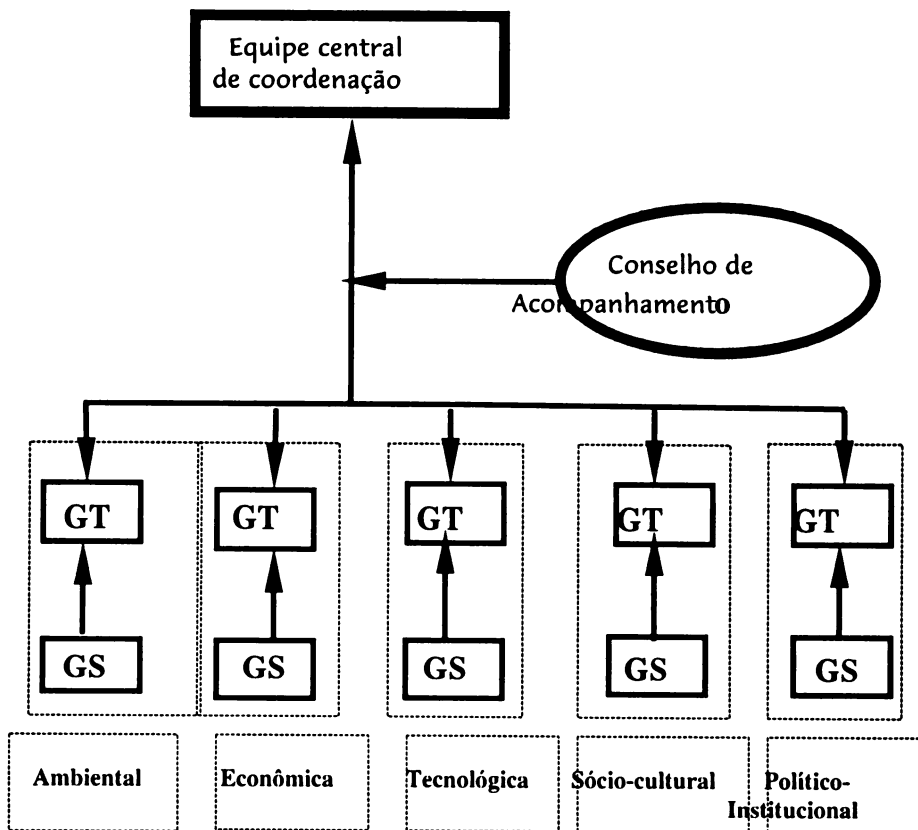
b) formação de *grupos de atores sociais por dimensão*,<sup>7</sup> formados por representantes da sociedade com afinidades com as diversas áreas (ou dimensões) em que se desagrega o trabalho, de modo a acompanhar as atividades e interagir com os grupos técnicos. Estes grupos de atores – denominados no fluxograma de Grupos Sociais – devem permitir uma participação da sociedade por área ou dimensão, levando ao aprofundamento e desagregação das discussões e formulações da sociedade.

---

<sup>6</sup> Os municípios que já tiverem um Conselho de Desenvolvimento ou instância agregada semelhante não devem criar novas estruturas específicas para a negociação política do plano, orientando os trabalhos do mesmo para os objetivos e a dinâmica do planejamento municipal.

<sup>7</sup> A pequena dimensão de alguns municípios e, principalmente, de assentamentos pode reduzir a importância e mesmo tornar difícil a montagem de seis a sete grupos com representações da sociedade, podendo concentrar todo o processo de acompanhamento e discussão no Conselho.

## ESTRUTURA ORGANIZACIONAL



### Quais os instrumentos técnicos para planejar?

Para a realização das atividades necessárias à elaboração do plano de desenvolvimento local e municipal, deve-se contar com um conjunto de *instrumentos e técnicas* que auxiliem na organização e sistematização das informações e no processo de negociação e reflexão para a tomada de decisões.

Toda técnica constitui, apenas, uma *ferramenta de apoio* para a

Toda técnica constitui, apenas, uma *ferramenta de apoio* para a organização e o tratamento das informações, visões e propostas de alternativas, não podendo inibir e limitar a criatividade e a sensibilidade dos técnicos e dos atores sociais, nem substituir os interesses e desejos da sociedade.

O planejamento desenvolveu e aprimorou, ao longo do tempo, um grande número de técnicas de apoio ao tratamento e organização do conhecimento e negociação política, que devem ser adaptadas e ajustadas às necessidades e condições concretas de cada município ou assentamento. Para orientar as equipes técnicas na definição das técnicas, procura-se apresentar, a partir de agora, vários instrumentos de trabalho disponíveis, como uma espécie de “cardápio” de técnicas, que parecem pertinentes à realização das atividades, como um referencial e modelo de trabalho. Para cada caso (município ou assentamento), cabe aos técnicos definir os instrumentos técnicos mais adequados, procurando, de forma flexível, fazer as adaptações e as simplificações que considere necessárias.

As técnicas estão apresentadas em cinco grupos, de acordo com sua utilidade e função nos diferentes estágios do processo de planejamento:

#### *Consulta e participação (atores, instituições ou especialistas)*

Existem várias técnicas de consulta a atores, instituições e especialistas que permitem levantar a percepção e a compreensão dos mesmos sobre a realidade atual e suas propostas de ações para o desenvolvimento local e municipal. As técnicas de consulta servem tanto para a etapa de conhecimento da realidade quanto para a formulação de propostas de ações (políticas e programas). Estas duas etapas podem ser realizadas em consultas separadas no tempo, ou ser combinadas em um mesmo momento e iniciativa, embora no processo de planejamento as duas etapas tenham sido apresentadas de forma seqüenciada.

Na seleção e organização dos consultados pelas técnicas também existem as alternativas de juntar ou separar – em momentos e espaços diversos – os atores sociais e as instituições públicas, com os ganhos e

perdas correspondentes. Na hipótese de consulta em conjunto, misturaram-se, intencionalmente, as lógicas políticas e técnicas, promovendo, ao mesmo tempo, a negociação de interesses e o confronto de racionalidades; a opção de consulta separada, por seu turno, permite concentrar a negociação das percepções com a mesma lógica, deixando o confronto do técnico e do político para uma fase posterior.

A realização das duas consultas ao mesmo tempo – conhecimento e propostas de ação – permite otimizar o tempo e intensificar a reflexão dos atores e instituições, articulando, de imediato, o problema e suas soluções. Mas, por outro lado, o tratamento de forma separada no tempo facilita a maturação e o aprofundamento da reflexão dos consultados em torno da passagem do primeiro – conhecimento – para o segundo momento – ações.

De forma sistemática, apresenta-se, a seguir, um conjunto de técnicas de consulta a atores, instituições e especialistas, supondo um tratamento separado dos três tipos de consultados e suas lógicas.

### 1. Oficina de trabalho de Atores Sociais (*workshop*)

As *oficinas de trabalho* com atores sociais constituem um valioso método de consulta estruturada à sociedade, organizando a *construção coletiva* na percepção da realidade e definição das prioridades. A oficina de trabalho pode utilizar o sistema de *visualização e flexibilidade em painéis* com a manifestação do pensamento por meio de cartões (tarjetas) e a organização da reflexão e discussão numa intensa dinâmica de grupo (como a técnica *Metaplan*).<sup>8</sup> Como atividade para conhecimento do objeto, a oficina de trabalho deve captar e organizar a percepção dos atores e promover a negociação das visões diferencia-

---

<sup>8</sup> Esta técnica de oficina de trabalho com visualização em painéis e manifestação em cartões tem sido conhecida como *Metaplan*, utilizada no processo de elaboração de projetos do ZOPP-Ziel Orientierte Project Planung como uma referência à empresa de consultoria que a desenvolveu para as instituições alemãs que difundiram o ZOPP no Brasil (GTZ e BMZ/DES).

das, mediante a reflexão em torno dos problemas e potencialidades da realidade.

Sempre que for possível durante a oficina, o que depende do tempo e da quantidade de participantes, deve-se estruturar uma hierarquia dos problemas e potencialidades, como base numa estruturação lógica de causa e efeito. Na distribuição das técnicas, esta hierarquização dos problemas e potencialidades será apresentada, de forma separada, no terceiro bloco que trata da análise de relevância e causalidade; mas, dependendo das condições, pode ser feita na oficina de trabalho de atores sociais.

Oficina semelhante pode ser utilizada para a construção coletiva de um *futuro desejado* para o município, constituindo o referencial a ser utilizado no trabalho técnico de elaboração do cenário desejado. Da mesma forma, a técnica de consulta pode levantar a visão dos atores com relação às prioridades e ações necessárias ao desenvolvimento municipal e local, procurando estruturar e negociar as propostas para consolidação das políticas, programas e projetos.

A qualidade e a consistência dos produtos gerados na oficina, assim como a representatividade em termos de 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. Serão necessárias uma seleção rigorosa e atenta dos atores sociais e suas representações, a montagem das condições operacionais de funcionamento e, principalmente, a contratação de profissional de moderação com experiência na dinâmica de grupo e na técnica de visualização.

Quando os participantes da oficina de trabalho forem analfabetos ou semi-analfabetos – portanto, sem condições de expressar sua visão com idéias-síntese nos cartões e acompanhar os resultados no painel – , será necessário e preferível utilizar *meios gráficos de manifestação*, como desenhos e figuras, que expressem sua visão dos problemas e das ações, como utilizado na experiência de Pernambuco.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Experiência apresentada pelo consultor Gerson Victor em reunião técnica de consultores do IICA vinculados ao Projeto de Cooperação Técnica INCRA-IICA, em Brasília, em 30 e 31 de outubro de 1997, experimentada com sucesso em municípios de Pernambuco.

## 2. Oficina de trabalho institucional (*workshop*)<sup>10</sup>

A técnica de oficina de trabalho pode ser utilizada para articular a participação e o envolvimento das instituições e órgãos públicos que têm atuação e responsabilidade no município, promovendo a construção coletiva e estruturando uma *Matriz de Envolvimento* institucional, na qual se manifestem e se organizem as responsabilidades e as áreas de atuação dos diversos segmentos da administração pública no desenvolvimento. Utilizando o sistema de *visualização e flexibilidade em painéis* e usando cartões para expressão dos participantes, a oficina pode se concentrar no conhecimento do objeto – captando a visão técnica diferenciada das instituições, atuantes nos diversos segmentos e dimensões, em torno dos problemas e potencialidades da realidade – ou na formulação das prioridades de ação e iniciativas para o desenvolvimento do município ou assentamento.

Os produtos desta oficina institucional não são concorrentes com o gerado pelos atores sociais, mas complementares: de um lado, expressam uma abordagem e lógica técnica de análise da realidade e das propostas, ao contrário dos interesses negociados na oficina de atores; de outro, procuram reforçar o envolvimento e a distribuição de responsabilidades dos agentes públicos em torno dos problemas e ações. Sempre que possível, dependendo do tempo e da quantidade de participantes, também nesta oficina institucional deve-se organizar uma hierarquia e uma estruturação lógica dos problemas e potencialidades e das propostas de ação, por meio de uma análise de causalidade e relevância.

## 3. Diagrama Institucional

A técnica de diagrama pode contribuir para a definição das diversas instituições e entidades envolvidas direta ou indiretamente na vida

---

<sup>10</sup>Dependendo das condições e amplitude do município e comunidade, como foi referido antes, pode ser preferível (e necessário) juntar os atores sociais e as instituições públicas em uma mesma oficina de trabalho, tanto para economizar energias quanto para promover, desde o início, o confronto da visão política e técnica.

e nas iniciativas para o desenvolvimento municipal e local, como forma alternativa à matriz institucional. Enquanto esta é elaborada pelas instituições públicas na oficina de trabalho, cada uma explicitando seu papel e espaços de responsabilidade no desenvolvimento municipal e local, o diagrama institucional (conhecido como Diagrama de Venn ou Jogo das Bolas)<sup>11</sup> é elaborado pelos atores sociais, a partir da sua percepção das entidades que atuam no município (ou assentamento), sua importância relativa, sua presença e atuação na localidade.

O diagrama institucional consiste na representação das instituições através de círculos diferenciados: os diversos *tamanhos* definidos para cada instituição indicam sua *importância* para o município ou assentamento; e a sua *posição (distância)* em relação ao círculo representativo do município (ou assentamento) expressa a sua *atuação ou presença* no espaço municipal. A elaboração deste diagrama é feita com base em uma intensa discussão dos atores sociais e num processo interativo de desenho e redesenho dos círculos, procurando expressar a percepção consensual do grupo em relação às instituições e entidades. Com a visualização da rede institucional em torno do município ou assentamento, os atores sociais podem definir com clareza as alianças possíveis e necessárias e as parcerias que podem e devem ser construídas para promover o desenvolvimento local. Mas, como diz o documento do Projeto INCRA/BID, a “representação gráfica por si só não é o objetivo desta técnica, o que se procura é estimular a discussão sobre cada entidade citada, de forma a compreender melhor o seu inter-relacionamento, suas formas de atuação, seus pontos fortes e fracos e os interesses que estão em jogo no seu trabalho” (Terra, sem data, p. 14).

#### 4. DRP–Diagnóstico Rápido Participativo

As diversas variantes de *diagnóstico participativo* representam uma técnica de envolvimento da sociedade num processo dialógico de análise da realidade e de interação entre o sujeito e o objeto, com um

---

<sup>11</sup>Ver, a respeito, a “Apostila de Capacitação” elaborado pela TERRA–Assessoria, Pesquisa e Desenvolvimento para o Projeto INCRA-BID (mimeo.), sem data.

forte conteúdo pedagógico. A técnica é utilizada para “conhecer, avaliar e planejar idéias, problemas, oportunidades, obstáculos locais e desenvolvimento regional, entre outros” (Terra, sem data, pp. 4 e 5), gerando resultados rápidos e de grande riqueza e conhecimento. O diagnóstico rápido participativo utiliza, normalmente, oficinas de trabalho e procura, intencionalmente, juntar grupos sociais e técnicos, como forma de explicitar o confronto e a negociação dos interesses com a racionalidade técnica. Como indica o documento do Projeto INCRA/BID, o “princípio básico do DRP é que, para se obter informações mais próximas da realidade, é necessário fazer interagir produtores e técnicos, num processo de comunicação racionalmente construído para tal fim” (Terra, sem data, p.5).

### 5. Entrevista Estruturada ou Semi-estruturada

A entrevista com lideranças e representações de atores sociais – estruturada ou semi-estruturada – constitui uma forma simples e, normalmente, bastante eficaz e interessante de levantamento e identificação da percepção da comunidade. Este levantamento tanto pode se concentrar em torno do conhecimento da realidade – ressaltando os *problemas e as 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, perdem 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.

## 6. Caminhadas de Reconhecimento

O reconhecimento agroecológico e infra-estrutural de pequenos municípios ou comunidades pode ser feito, complementando os dados secundários, nem sempre disponíveis e suficientes, com a organização da percepção da sociedade. Para isso, pode-se recorrer à técnica de Caminhadas de Reconhecimento, que procura expressar em mapas o conhecimento dos atores e a observação visual direta em relação ao solo, relevo, paisagem, usos agrícolas, recursos hídricos, oferta de infra-estrutura e disponibilidade de infra-estrutura. Esta técnica de representação direta da observação e conhecimento da sociedade pode ser também complementada e refinada com a utilização do GPS, instrumento de localização geográfica no sistema de coordenadas cartográficas.

A técnica consiste numa caminhada ao longo do município ou assentamento, acompanhada de pessoas da comunidade bem informadas, procurando observar e anotar, em uma representação cartográfica, os elementos da natureza e da intervenção antrópica, como forma de ocupação e uso da terra.<sup>12</sup>

## 7. Técnica Delfos

O método Delfos é uma técnica de consulta estruturada (a atores ou especialistas), baseada num processo de coleta individualizada com base em questionário, promovendo várias rodadas de manifestação e reflexão dos participantes. As rodadas são estimuladas por relatórios que sintetizam as respostas do grupo, procurando estruturar as convergências e as divergências registradas na percepção dos participantes. Trata-se, portanto, de um processo de reflexão coletiva, sem que os participantes se encontrem ou dialoguem diretamente, posicionan-

---

<sup>12</sup>Ver, a respeito, a "Apostila de Capacitação" elaborada pela TERRA-Assessoria, Pesquisa e Desenvolvimento para o Projeto INCRA-BID (mimeo.), sem data.

do-se diante da visão do conjunto. Nas diferentes rodadas, os participantes (os mesmos durante todo o processo) 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, desde a representação estatística – normalmente se utiliza a mediana – até gráficos que expressem a incidência de resposta dos participantes.

A técnica Delfos pode ser utilizada tanto para a reflexão em torno dos problemas e potencialidades (conhecimento da realidade) quanto para a definição de prioridades, programas e projetos, na etapa de tomada de decisão.<sup>13</sup> A técnica pode ser aplicada diretamente na consulta aos atores sociais, 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 do município ou comunidade 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, interesses de atores e tendências ideológicas, mas não apolítica.

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) por meio das rodadas de manifestação e dos relatórios-síntese. O Delfos perde para a oficina de trabalho pela falta de interação e negociação

<sup>13</sup> A técnica foi desenvolvida, e tem sido usada, normalmente, para a reflexão em torno de probabilidades de eventos futuros, como ferramenta para a construção de cenários. No entanto, pode ser adaptada e utilizada para o planejamento local e municipal, explorando a visão dos atores sobre a realidade, o futuro desejado, e as ações e iniciativas prioritárias para o desenvolvimento (Delfos Político).

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.

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.

Para a utilização da técnica Delfos, devem ser realizados os seguintes procedimentos:

a) elaboração de *questionário* com perguntas-chaves sobre o município ou assentamento, explorando a percepção dos atores sobre a realidade – problemas e potencialidades –, sobre o futuro desejado ou sobre as prioridades de ação;

b) *seleção do grupo* de entrevistados de acordo com o corte dado à consulta, podendo ampliar o leque de atores participantes, incluindo o envolvimento direto das comunidades;

c) *remessa do questionário* para os entrevistados com instrumento de resposta automática, que agilize a devolução das respostas;

d) *análise e processamento do material das respostas*, procurando identificar tendências dominantes no pensamento do grupo, suas convergências e divergências, com a elaboração de relatório-síntese;

e) *remessa do relatório para os entrevistados*, com novas perguntas em torno dos resultados apresentados na primeira rodada;

f) *teste de convergência* do posicionamento do grupo na resposta à segunda rodada, analisando as novas convergências que foram construídas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Como foi definido antes, devem ser feitas várias rodadas de consulta, procurando elevar o

### *Técnica de Construção de Cenários*

A técnica de cenários pode ser utilizada para a *antecipação de futuros*, constituindo uma ferramenta de planejamento: explicita futuros, diante dos quais define o conjunto de ações e iniciativas prioritárias. De uma forma genérica, cenários são *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>15</sup> Como previsões condicionadas a um conjunto de hipóteses e admitindo a incerteza como regra, os cenários não irão definir, com certeza, o que deve acontecer no futuro, mas apenas delimitar as probabilidades de evolução futura, construindo um referencial para as decisões do planejamento.

Como uma referência para o planejamento, normalmente são utilizados dois tipos de cenários: os *cenários alternativos*, que indicam os *futuros prováveis*, e o *cenário normativo ou desejado*, que corresponde ao futuro desejado e plausível, a ser construído pelos atores sociais dentro das circunstâncias. Os cenários alternativos devem ser formulados para o contexto no qual estão inseridos o município e o assentamento, como forma de antecipar as condições em que estarão vivendo no futuro, diante das quais deve formular suas estratégias e prioridades. Por outro lado, o cenário desejado deve ser formulado apenas para o objeto de planejamento – município ou assentamento –, constituindo a *imagem-objetivo* da estratégia de desenvolvimento; esta organiza e estrutura as ações prioritárias capazes de transformar o futuro provável (cenário alternativo mais provável) no futuro desejado.

A construção de cenários deve seguir os seguintes procedimentos e passos metodológicos:<sup>16</sup>

---

grau de convergência e consenso do grupo em torno das respostas centrais, até onde for considerada satisfatória a visão coletiva do grupo.

<sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre o conceito e, principalmente, as técnicas de construção de cenários ver, Claudio A. Porto; Nelmar Medeiros Souza; e Sérgio C. Buarque. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife, Litteris Editora, 1991.

<sup>16</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

a) identificação dos *principais determinantes do futuro* do município ou assentamento (exógenos e endógenos) e *classificação segundo o 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* futuro provável das incertezas críticas;

d) *análise de consistência* das hipóteses combinadas das incertezas críticas, ressaltando as combinações mais pertinentes e consistentes, que expressam futuros prováveis e consistentes.

Este processo de trabalho deve ser utilizado para os cenários alternativos e prováveis, que definem as bases e os limites para a construção do futuro desejado. O cenário desejado deve ser formulado com base no *confronto dos desejos e aspirações gerais da sociedade com as probabilidades* expressas pelos cenários alternativos. Deste cruzamento pode ser formulado o futuro desejado e plausível, capaz de ser construído pela vontade política dos atores, influenciando sobre o futuro.

### *Relevância e causalidade*

Os problemas e as potencialidades do município ou assentamento têm diferentes pesos e relevâncias na determinação das restrições e possibilidades de desenvolvimento futuro, na medida em que as diversas dimensões e variáveis estabelecem entre si uma interação e uma relação de causalidade (causa e efeito). Como resultado desta estrutura de causalidade, alguns problemas e potencialidades têm mais poder de determinação e maior força explicativa da realidade, merecendo, portanto, uma atenção maior na definição da problemática e da potencialidade geral da realidade. Como consequência desta relação de causalidade das variáveis, existe também uma diversidade de densidades e poderes de determinação do futuro das ações e prioridades.

Para seleção dos problemas e potencialidades mais significativos e determinantes do futuro da localidade ou município, assim como para a seleção das ações que respondem, de forma decisiva, a estes problemas e potencialidades por dimensão, podem ser utilizadas três técnicas de análise das relações de causa e efeito: *Árvore de Encadeamento Lógico*, *Matriz de Relevância* e *Diagrama Influênciação-Dependência*, este último constituindo uma representação gráfica do segundo. Estas técnicas podem auxiliar na identificação dos componentes da realidade sobre os quais devem ser concentradas as ações para potencializar os seus efeitos de construção do futuro, portanto, na definição das prioridades.

### 1. **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 influênciação entre os problemas (raiz, tronco e galhos), destacando as bases da problemática geral no município ou assentamento.<sup>17</sup>

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 e municipal. 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

---

<sup>17</sup>Esta técnica constitui um instrumento semelhante ao que é utilizado na metodologia ZOPP-Ziel Orientierte Project Planung (do qual foi adaptado), que constrói 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, enquanto a técnica de *Árvore de Encadeamento Lógico* é apenas um instrumento para seleção dos problemas mais relevantes.

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 (problemas ou potencialidades) 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>18</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 “pré-requisitos” 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.

A árvore permite uma visualização preliminar das prioridades estratégicas, expressando o que se deve fazer para enfrentar cada um dos problemas apresentados na árvore de problema, reproduzindo a hierarquia da árvore de encadeamento de problemas. A árvore de encadeamento de ações é uma primeira aproximação da definição de prioridades, constituindo apenas um referencial preliminar, uma vez que está referida a uma análise estritamente interna (problemas e potencialidades endógenas), sem contemplar (explicitamente) os condicionantes do contexto, de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável das sub-regiões de planejamento.

## 2. Matriz de Relevância

A Matriz de Relevância é um recurso técnico para identificação

---

<sup>18</sup>Este método é semelhante ao utilizado pela metodologia ZOPP para a construção da *Árvore de Objetivos*, expressando, de forma positiva – pela 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.

dos 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, procura apresentar estas relações pelo cruzamento dos problemas entre si numa matriz.<sup>19</sup>

O processo consiste, inicialmente, em listar todos os problemas (e potencialidades) que se considere existentes na realidade e organizá-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>20</sup> que explicitem a influência que cada problema (potencialidade) tem sobre todos os outros, a partir da 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 em que intensidade 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.

Concluída a definição dos pesos em todas as células, que expressam as interações, tem-se uma representação aproximada da estrutura de causa e efeito, refletida na somatória dos pesos individualizados, como mostra a matriz a seguir. 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, obtém-se na última coluna uma hierarquia de *poder de influenciação* de cada problema (potencialidade) sobre os outros (conjunto), resultante dos diversos valores obtidos em cada linha.

---

<sup>19</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>20</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.



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 as potencialidades de maior poder de influência, até se fixar em um número razoável, nos quais deveriam ser concentradas as ações e prioridades estratégicas.

Esta matriz representa o *efeito direto* dos problemas (potencialidade) sobre os outros, constituindo uma primeira aproximação, na medida em que não capta os impactos indiretos que os problemas (potencialidades) geram sobre os outros, deixando de representar o efetivo poder de influência de cada problema (potencialidade) sobre o sistema-objeto. O processo mais completo de análise do poder de influência dos problemas sobre o conjunto deveria, na verdade, identificar os efeitos diretos e indiretos de cada problema sobre os outros, contemplando o impacto de um problema sobre cada um dos outros mediados por efeitos intermediários de terceiros problemas. Embora de complexidade bem maior, esta análise direta e indireta tem muito mais proximidade com a efetiva hierarquia de influência dos problemas sobre a problemática geral. Para esta análise de impactos indiretos existe uma técnica utilizando multiplicação da matriz por ela mesma, várias vezes até que o resultado se estabilize num certo valor final, indicando que estariam concluídas todas as mediações.<sup>21</sup>

Matriz de Relevância

PROBLEMAS ←	PROBLEMA A	PROBLEMA B	PROBLEMA C		PROBLEMA N	PODER DE INFLUÊNCIA
Problema A						Soma →
Problema B						
Problema C						
Problema N						
Grau de Dependência	Soma ↓					

<sup>21</sup> Esta técnica de multiplicação de matrizes foi desenvolvida e utilizada por Michel Godet para a Análise Estrutural no estudo de cenários. A Petrobrás desenvolveu um programa de computador, chamado PALCO, bastante simplificado e rápido.

A Matriz de Relevância pode ser utilizada tanto para uma análise desagregada por dimensão – construindo uma matriz para cada conjunto de problemas (ou potencialidades) listados para os diversos segmentos ou dimensões em que se desagrega a realidade do município ou assentamento – como para uma abordagem agregada, listando os problemas (ou potencialidades) de todas as dimensões, e procurando ver as suas interações internas e externas na mesma análise de interação e determinação. Optando-se pela primeira alternativa, tecnicamente mais desagregada, será necessário recorrer depois a uma técnica capaz de integrar os problemas (e potencialidades) das diversas dimensões, analisando também suas interações e determinações.

### 3. Diagrama Influênciação-Dependência

O resultado da hierarquização gerada na Matriz de Relevância pode ser tratado de uma forma gráfica, para uma melhor visualização e uma classificação mais completa dos problemas (ou potencialidades). Como todos os problemas têm, na matriz, dois valores (linha e coluna) representando o *poder de influênciação* e o *grau de dependência*, os mesmos podem ser expressos num sistema de coordenadas, formando um *diagrama*<sup>22</sup> que distribui os somatórios das referidas linhas e colunas e expressa uma distribuição espacial dos mesmos. Este diagrama apresenta no eixo das abcissas o *Grau de Dependência* do problema (potencialidade) – representado pelos valores obtidos na última linha da matriz – e no eixo das ordenadas, apresenta o *Poder de Influênciação* – representado pelos valores alcançados na última coluna da matriz.

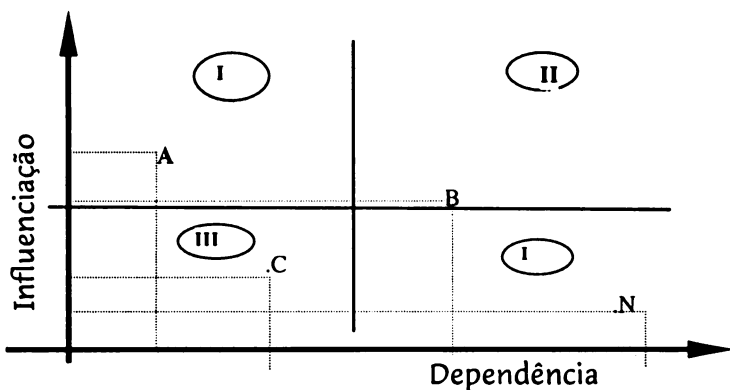
Dividindo o espaço em quatro quadrantes,<sup>23</sup> tem-se uma distribui-

<sup>22</sup> Técnica também adaptada da Análise Estrutura de Michel Godet, utilizada para uma análise teórica do objeto, na medida em que trata de variáveis representativas da realidade e não de problemas ou processos.

<sup>23</sup> Como esta técnica deve apenas ajudar a visualizar a distribuição dos problemas segundo seu poder de influênciação e grau de dependência, a divisão dos quadrantes, pode ser feita com uma linha no meio dos espaços das ordenadas e abcissas, sem grande rigor estatístico. No entanto, se for preferido um tratamento mais rigoroso na definição da divisória dos quadrantes, pode-se utilizar a mediana das hierarquias da influênciação (última coluna) e da dependência (última linha), para dividir melhor os quadrantes.

ção dos problemas (potencialidades) em condições combinadas de influência e dependência, indicando a sua importância no sistema. O quadrante I apresenta o conjunto dos problemas (potencialidades) de *Alta Influência e Baixa Dependência*; o quadrante II, ao contrário, concentra os problemas (potencialidades) de *Alta Influência e Alta Dependência*; o quadrante III apresenta o espaço de *Baixa Influência e Baixa Dependência*; e, finalmente, o quadrante IV reúne os problemas (potencialidades) de *Baixa Influência e Alta Dependência* (este tratamento coincide com a análise de urgência e importância apresentada no subtítulo “Visão estratégica”).

Diagrama Influência/Dependência



Esta segmentação em quatro grupos de problemas (potencialidades), segundo a combinação de influência e dependência, pode servir para orientar na seleção das prioridades de ação adequadas para enfrentar os problemas centrais e aproveitar as principais potencialidades. Em tese, os problemas (ou potencialidades) que se situam nos quadrantes I e II são os que têm maior poder de determinação da problemática global; de modo que devem merecer uma atenção especial, concentrando as ações para redesenhar o futuro. Uma alteração neles não representa apenas uma melhoria pontual no problema, mas também um grande efeito de mudança do desempenho do conjunto, im-

---

dependência (última linha), para dividir melhor os quadrantes.

pactando sobre os problemas dos outros quadrantes.

Os problemas do quadrante III, com baixa influência e baixa dependência, não influem muito e não serão bastante afetados pelos outros, de modo que sua mudança demanda uma ação direta que, não obstante, só será prioritária quando se tratar de um problema altamente inaceitável pela sociedade e com elevada gravidade. Finalmente, os problemas do quadrante IV são resultantes, influenciando pouco no sistema e tendo seu desempenho completamente dependente do comportamento dos problemas que estão nos quadrantes I e II. Mesmo quando representam uma grande insatisfação da sociedade, estes problemas seriam enfrentados de forma mais eficaz pelo efeito das ações sobre os problemas dos quadrantes I e II que propriamente sobre eles mesmos. Talvez seja necessária e adequada a definição de ação direta sobre os mesmos, para gerar efeitos imediatos e transitórios mas, sempre de eficácia estrutural baixa.

#### *Análise de consistência*

A seleção dos problemas (e potencialidades) segundo sua relevância pode ser feita em nível agregado da realidade (vista no seu conjunto múltiplo e complexo), mas deve, necessariamente, ser realizada no tratamento desagregado por dimensão, para aprofundamento e análise dos seus principais problemas. Entretanto, como as dimensões têm uma intensa interação e interdeterminação entre si, problemas relevantes em uma dimensão podem ser altamente determinantes de problemas de outras ou, ao contrário, depender fortemente de problemas de outras dimensões (o mesmo vale para as potencialidades ou mesmo ações definidas por dimensão).

Assim, a seleção dos problemas de maior relevância, feita por dimensão, é incompleta e imprecisa, demandando um esforço técnico adicional de avaliação das interações que se estabelecem entre as dimensões e seus problemas. Assim, para a seleção dos problemas e potencialidades mais relevantes no município ou assentamento (principalmente para a definição das ações centrais), deve ser analisada a interação entre as dimensões e a consistência de uma visão integrada

da realidade. Para esta análise de consistência podem ser utilizadas duas técnicas complementares e seqüenciadas.

### 1. Matriz de Interação das Dimensões

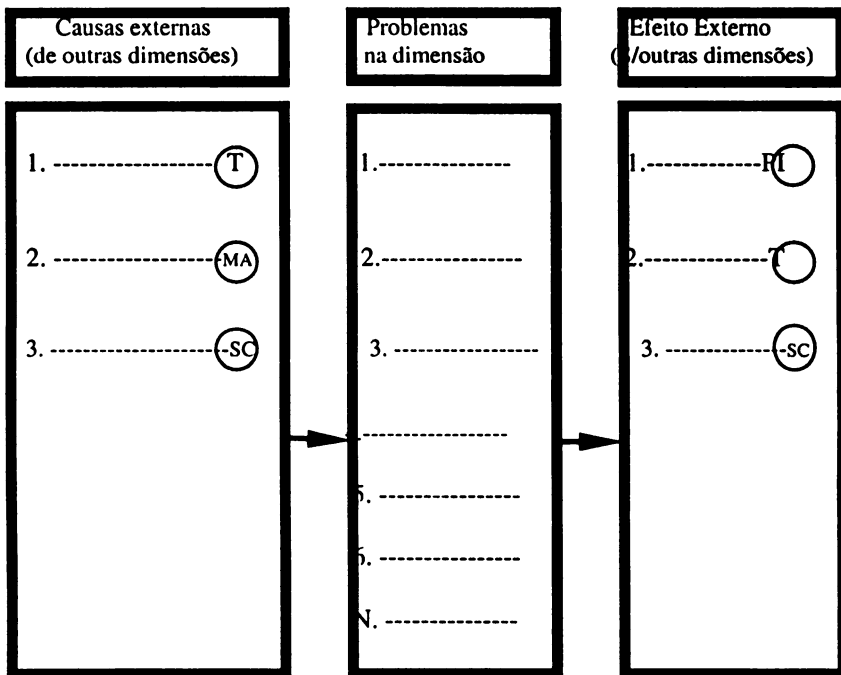
A matriz de relevância apresentada antes permite uma primeira seleção interna dos problemas centrais em cada dimensão; de modo que, ao final do processo, se tem várias matrizes e vários conjuntos de problemas relevantes das dimensões, resultantes de uma análise segmentada da realidade. Para estabelecer a relação entre estes conjuntos de problemas (ou potencialidades), pode-se recorrer, inicialmente, a uma Matriz de Interação das Dimensões que organiza o confronto dos problemas centrais de cada dimensão com os das outras dimensões, procurando compreender a interação e o sistema de causação entre as mesmas.

A Matriz de Interação das Dimensões permite confrontar os problemas centrais de cada dimensão com os problemas percebidos nas outras dimensões, procurando identificar *causas externas* (extradimensão) destes problemas (determinantes externos das potencialidades) ou *efeitos externos* que estes problemas (potencialidades) podem gerar em outras dimensões. Esta abordagem tem o propósito de identificar *relações de causalidade externas a cada dimensão*, partindo do princípio que a origem de determinados problemas de uma dimensão pode estar em problemas de outras, assim como a potencialidade de uma depende de fatores de outra dimensão.

Trata-se de uma análise de dentro para fora de cada dimensão, preferencialmente realizada pelas mesmas equipes técnicas que se dedicam às respectivas dimensões, procurando identificar a sua relação com cada uma das outras. Para tanto, devem ser listados os seus *problemas* (potencialidades) centrais (identificados pela atividade seletiva da Matriz de Relevância) numa *coluna do meio*, a partir da qual se olha para fora (coluna da esquerda e da direita) para identificar as interações externas. Nesta leitura, procura-se analisar – com base numa intensa discussão interna na equipe – as *causas externas* para cada um destes problemas (potencialidades), ressaltando fatores decorrentes de outras dimensões que determinam os mesmos. Estas cau-

sas externas devem ser escritas na *coluna da esquerda*, a partir da visão de cada dimensão para fora (ainda sem procurar interagir e trocar impressões com técnicos responsáveis pela análise de outras dimensões).

### Matriz de Interação das Dimensões (Problemas)



Além de descrever o tipo de problema (ou potencialidade) externo que influencia ou determina o problema (ou potencialidade) da dimensão estudada, considerado como causa externa, deve ser indicada a dimensão à qual está associada, com a abreviatura da mesma ao lado do texto indicativo do problema ou potencialidade (por exemplo, colocando a letra E, para econômico, as letras SC, para sócio-cultural, a letra A, para ambiental, a letra T, para tecnológico e as letras PI, para político-institucional).

Depois de identificar as causas externas, deve ser analisado o impacto externo dos problemas (potencialidades) relevantes da dimen-

são, definindo os *efeitos externos* que podem provocar sobre outras dimensões. Estes eventuais impactos que os problemas da dimensão podem gerar nas outras devem ser descritos na *coluna da direita*. Com procedimento semelhante, nomeiam-se os referidos efeitos e procura-se precisar a dimensão a ser, eventualmente, atingida, com a sua abreviatura ao lado do problema (ou potencialidade) formulado.

Sistema de análise semelhante pode ser realizado para a definição das ações prioritárias para cada dimensão, como parte do trabalho desagregado e já na fase de formulação das políticas e programas, utilizando uma Matriz de Interação das Dimensões para as ações. Definidas as ações centrais preliminares de cada dimensão, recorrendo às técnicas de análise de relevância anteriormente apresentadas, tem-se um conjunto de propostas do que se deve fazer para enfrentar os problemas e aproveitar as potencialidades de cada dimensão. Para realizar uma seleção adicional de relevância, deve-se também utilizar uma matriz de interação das ações das dimensões, entendendo que os resultados de transformação da realidade em uma determinada dimensão podem, em muitos casos, depender de ações em outras dimensões, mais do que na própria.

## 2. Matriz de Impactos Cruzados

Como resultado da Matriz de Interação das Dimensões, tem-se várias matrizes (uma para cada dimensão em que foi desagregado o trabalho) tratando dos problemas relevantes, das potencialidades centrais e das ações prioritárias a serem desatadas para enfrentar os problemas e explorar as potencialidades. Cada dimensão foi analisada de dentro para fora e de forma isolada, a partir de um tratamento técnico realizado por um grupo de trabalho responsável pela dimensão, evidenciando, muito provavelmente, diferenças de enfoque e eventuais inconsistências na definição das interações e trocas de influência.

Como se trata de uma produção segmentada, olhando de dentro para fora, os resultados das matrizes, provavelmente, não serão convergentes e consistentes. Será necessário, portanto, dar um passo adicional na análise, confrontando os resultados de cada matriz de interação, para testar a consistência e organizar a discussão entre os grupos

e técnicos responsáveis por cada uma das dimensões. Para esta análise de consistência, pode-se recorrer a um instrumento técnico como a *Matriz de Impactos Cruzados*, que agrega e organiza as informações contidas nas matrizes de interação das dimensões (Matriz de interação), gerando uma matriz-síntese da combinação das matrizes por dimensão. Esta permite rever a consistência das percepções, facilitando uma delimitação mais refinada dos problemas (potencialidades ou ações) com impactos mais amplos no sistema-objeto.

O processo começa com a montagem de uma matriz quadrada que cruza as dimensões por elas mesmas e procura listar, na primeira coluna, e para cada dimensão, os problemas mais relevantes identificados na matriz de relevância (coluna do meio de cada uma das matrizes). Assim, as informações da coluna do meio de cada matriz de interação devem ser transportadas e apresentadas na primeira linha abaixo da indicação da respectiva dimensão (como linhas inferiores). Por outro lado, as informações das colunas da esquerda e da direita das matrizes de interação das diversas dimensões vão ser distribuídas nas células da matriz de impactos cruzados, apresentadas de forma horizontal em cada uma das linhas da mesma. Esta distribuição na célula da matriz de impactos cruzados se faz com o artifício de divisão de cada uma das células em duas partes, cortadas por uma diagonal; assim, criam-se dois espaços para apresentação dos impactos recebidos e gerados por cada dimensão nas outras:

a) na parte superior da célula, vão ser apresentadas as *causas externas* dos problemas (reproduzindo as colunas da esquerda das matrizes de relevância), distribuídas nas colunas segundo a dimensão com a qual se identificam as causas; assim, por exemplo, *Cae* indica que o problema "A" da economia tem uma causa ambiental, *Cse* indica uma causa sócio-cultural para o problema econômico, e *Ces* expressa uma causa econômica para um problema sócio-cultural.



### Matriz de impactos cruzados Problemas

DIMENSÕES PROBLEMAS P/DIMENSÃO	AMBIENTAL	ECONÔMICA ↓	TECNOLO- GICA	SÓCIO- CULTURAL	POLÍTICO- INSTITUCI- ONAL
AMBIENTAL ↓ Problema "A" Problema "B" Problema "N"		Cea  Iae			
ECONÔMICA Problema "A" Problema "B" Problema "N"	Cae  Iea			Cse  Ies	
TECNOLO- GICA Problema "A" Problema "B" Problema "N"					
SÓCIO- CULTURAL Problema "A" Problema "B" Problema "N"		Ces  Ise			
POLÍTICO- INSTITUCI- ONAL Problema "A" Problema "B" Problema "N"					

LEGENDA: Cea – Causas Econômicas dos Problemas Ambientais  
Iae – Impacto de Problemas Ambientais sobre a Dimensão Econômica

b) na parte inferior das células, devem ser listados os *impactos* que os problemas de cada dimensão (linhas) devem ter sobre as outras dimensões distribuídas nas colunas respectivas (coluna da direita das

matrizes de relevância),<sup>24</sup> segundo a dimensão nas quais se imagina impactar os respectivos problemas. Assim, por exemplo, *Iea* indica o impacto que um problema “A” da economia deve ter sobre a dimensão ambiental, *Ies* indica o impacto que um problema “A” da economia teria sobre a dimensão sócio-cultural, e *Ise* indica o impacto que um problema “A” sócio-cultural teria sobre a dimensão econômica.

Desta forma, a matriz de impactos cruzados é uma *consolidação das matrizes de interação das dimensões*, com uma reorganização das informações geradas por cada um dos grupos sobre sua área temática de análise. Esta matriz deve ser montada numa parede grande das instalações de trabalho da equipe central, para que possa ser analisada continuamente e ofereça uma visualização permanente das grandes interações e das questões mais significativas a serem abordadas na ações.

A montagem da matriz de impactos cruzados permite verificar e analisar possíveis inconsistências e contradições nas percepções dos diversos grupos e sua interpretação das interações entre as dimensões. Por isso, constitui um instrumento técnico importante para a análise de consistência, confrontando as diferentes manifestações e permitindo uma discussão e “negociação” das equipes técnicas no que se refere à troca de *input* e *output* positivos e negativos entre as dimensões e seus problemas. Para a análise de consistência, deve ser feito um co-tejamento dos *problemas que uma dimensão identifica nas outras* (causas externas) com os *impactos que estas supõem gerar na primeira*; assim, deve-se comparar e confrontar as formulações geradas e expressas na matriz: comparar *Cea* com *Iea*, comparar *Cae* com *Iae*, comparar *Ces* com *Ies*, comparar *Cse* com *Ise*, e assim por diante, procurando reestruturar a matriz e redefinir os conteúdos das trocas de impactos entre as dimensões. Como resultado desta análise e discussão técnica, deve ser produzida uma nova matriz com relações consistentes, que indicam os problemas e as causas e impactos externos dos mesmos.

---

<sup>24</sup> Se, na montagem das Matrizes de Interação, for utilizado um sistema flexível de redação – por meio de cartões móveis, como no Metaplan –, a organização consolidada da Matriz de Impactos Cruzados seria facilitada, representando apenas uma transferência dos cartões para a nova estrutura que agrega as diversas matrizes de interação.

A utilização desta técnica para a definição das ações permite que se identifiquem, de forma consistente, as medidas centrais e de maior impacto de transformações da realidade municipal e local na perspectiva do desenvolvimento sustentável, ajudando a definir as prioridades do plano nas diversas dimensões. Assim, ações implementadas numa dimensão podem ser mais importantes para gerar resultados em outras dimensões que eventuais iniciativas diretas no segmento; da mesma forma, ações que seriam definidas por uma dimensão podem ser descartadas ou redefinidas para evitar impactos negativos em outras dimensões, que inibiram os resultados positivos de uma ação direta.

Este processo de análise, recorrendo à técnica da matriz de impactos cruzados, conclui a abordagem desagregada por dimensão, com a definição das *Ações Consistentes e Desagregadas por Dimensão*, selecionadas da matriz consistente. Estas ações devem ser, mais tarde, confrontadas com as prioridades estratégicas definidas pela abordagem agregada e, ao mesmo tempo, permitirem o detalhamento técnico da estratégia por dimensões, preparando para a elaboração de programas e políticas específicas.

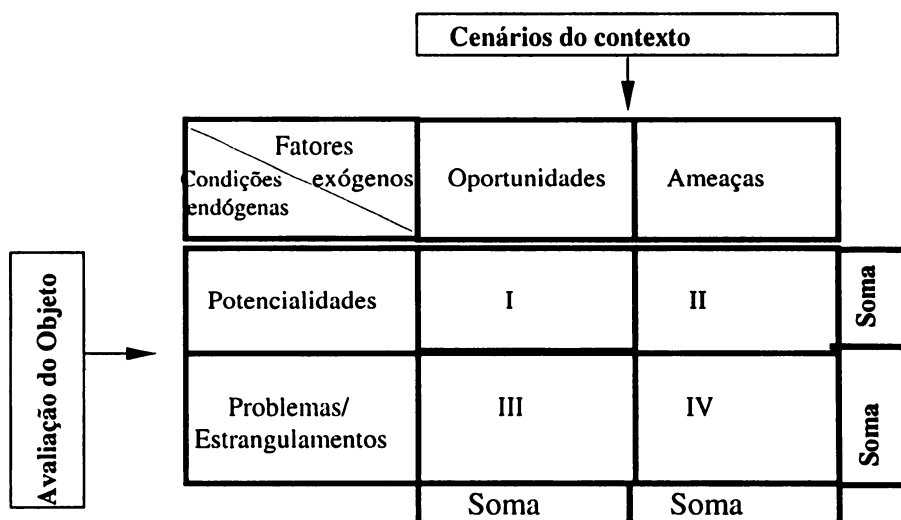
### *Matriz de Planejamento*

A formulação das Opções Estratégicas deve ser realizada de forma agregada, procurando confrontar os condicionantes centrais do contexto com os processos e condições endógenas do município ou comunidade. Os condicionantes do contexto podem ser obtidos dos desdobramentos dos cenários, ressaltando os elementos externos futuros que têm maior repercussão sobre o município, traduzidos em *oportunidades e ameaças* do contexto. Os processos endógenos podem ser definidos por duas formas alternativas: pela discussão e formulação agregada da realidade, decorrente de um diagnóstico do município ou comunidade; ou pela agregação do tratamento por dimensão, que identificou os problemas e as potencialidades do município. De qualquer forma, os fatores endógenos são expressos por *problemas e potencialidades* agregados, para permitir uma análise da interação

do município com seu contexto e seus determinantes.

Tendo definido estes elementos exógenos e endógenos, a definição das opções estratégicas pode contar com o suporte técnico da *Matriz de Planejamento*,<sup>25</sup> ferramenta que permite organizar e estruturar a análise do confronto do município e da localidade com seu contexto, de modo a captar e ressaltar os pontos centrais de intervenção de maior impacto transformador (como os dois modelos apresentados a seguir):

## Matriz de Planejamento



Fonte: GODET/MACROPLAN

A técnica consiste, em primeiro lugar, na montagem de uma matriz com as informações geradas nas atividades anteriores, distribuindo os fatores exógenos nas colunas e os elementos endógenos nas linhas.

<sup>25</sup> A matriz de planejamento foi adaptada de matriz semelhante proposta por Michel Godet e desenvolvida pela Macroplan, que tem sido amplamente utilizada no planejamento estratégico.

a) as *oportunidades e as ameaças do contexto* são listadas nas colunas da matriz, separadas em dois blocos correspondentes, mesmo que, em vários casos, existam determinantes que tanto podem representar oportunidade quanto ameaça;

b) as *potencialidades e problemas (ou estrangulamentos)* do município são listados nas linhas da matriz, também separadas em dois blocos.

A matriz pode ser dividida em dois blocos de fatores exógenos com dois blocos de fatores endógenos, formando quatro quadrantes: o quadrante I cruza as oportunidades exógenas com as potencialidades endógenas; o quadrante II cruza as ameaças exógenas com as potencialidades endógenas; o quadrante III cruza as oportunidades exógenas com os problemas (estrangulamentos) endógenos; e o quadrante IV cruza as ameaças exógenas com os problemas (estrangulamentos) endógenos.

### Matriz de Planejamento

EXÓGENOS ENDÓGENOS	OPORTUNIDADES					AMEAÇAS					
	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	X
<b>POTENCI- ALIDADES</b>											
A											
B											
C											
D											
E											
F											
<b>PROBLEMAS</b>											
G											
H											
I											
J											
L											

Concluída a montagem da matriz, a análise das relações deve ser feita por meio da definição de *pesos* nas células da matriz que cruzam os diversos problemas e potencialidades com as diferentes ameaças e oportunidades. Os pesos devem expressar 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>26</sup> deve ser feita mediante a interpretação das relações com os seguintes critérios:

a) os pesos conferidos às células do quadrante I expressam uma relação que indica a *capacidade de as 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 de as potencialidades endógenas neutralizarem ou minimizarem 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;

d) os pesos conferidos às células do quadrante IV expressam uma relação que indica a *fragilidade dos estrangulamentos e problemas endógenos na defesa diante das 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 vul-

---

<sup>26</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.

nerabilidade do sistema diante do contexto.<sup>27</sup> Concluído o exercício de definição dos pesos às relações referidas anteriormente, deve-se realizar a somatória das linhas e colunas, para indicar a síntese das interações e a combinação das capacidades ofensivas e defensivas, das limitações e vulnerabilidades do município. Os valores do somatório das linhas e das colunas vão indicar diversos tipos de hierarquia para serem tratados na definição das grandes opções estratégicas. Assim, sistematicamente, podem-se analisar as seguintes hierarquias:

a) a hierarquia dos pesos positivos encontrados na coluna de somatória final (soma 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;

b) a hierarquia dos pesos negativos encontrados na coluna de somatória final (soma 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*. A definição das Opções Estratégicas resulta, assim, da seleção das *potencialidades mais significativas* – aquelas que permitem aproveitar melhor as oportunidades do contexto e enfrentar ou neutralizar as ameaças externas – e dos *problemas ou estrangulamentos mais graves* – aqueles que tornam o município ou localidade mais vulnerável diante do contexto, por comprometerem mais a capacidade local de capturar as oportunidades e sofrerem mais as ameaças externas. Este conjunto de potencialidades

---

<sup>27</sup> Uma alternativa mais rigorosa de tratamento dos pesos (mas, também, mais complexa) seria acrescentar a cada potencialidade e ameaça e a cada problema e potencialidade um valor que expressasse a sua *intensidade ou importância no contexto e no município (ou assentamento)*, conferindo uma gradação aos mesmos, independente da anterior à sua interação. Este valor seria multiplicado pelos pesos de interação conferidos a cada célula, representando a densidade de influência que cada um dos fatores internos teria sobre os externos (estes também com pesos diferenciados que refletem sua intensidade ou importância no contexto).

e problemas/estrangulamentos – que apresentaram os maiores pontos na hierarquia da coluna de somatória da matriz – deve receber uma atenção e um esforço destacados e privilegiados, concentrando o foco das iniciativas estratégicas.

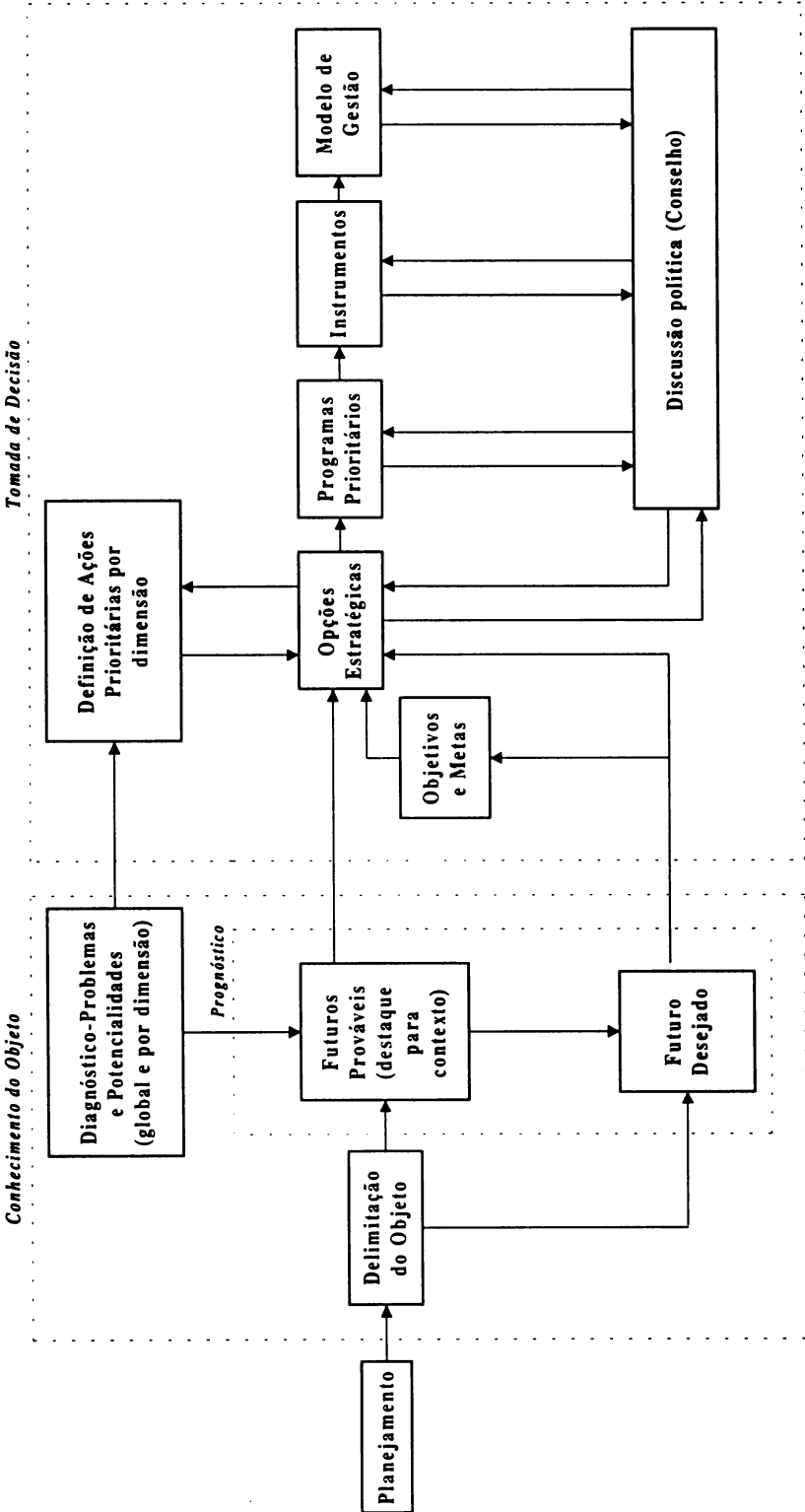
Pode ser feita uma análise adicional da matriz, com base numa leitura das colunas observando os resultados do somatório, expressos na última linha, que indicam a força global das oportunidades exógenas no município (soma das colunas dos quadrantes I e III) e a pressão combinada das ameaças exógenas sobre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

a) a hierarquia dos pesos encontrados na linha de somatória final das oportunidades (soma de todas as colunas dos quadrantes I e III) indica as *oportunidades mais passíveis de aproveitamento* pelo município ou comunidade;

b) a hierarquia dos pesos encontrados na linha de somatória final das ameaças (soma de todas as colunas dos quadrantes II e IV) indica as *ameaças que tornam mais vulnerável* o município ou comunidade.



# FLUXOGRAMA DE ATIVIDADES



## Matriz-síntese dos programas

PROBLEMAS (o que enfrentar?)	OBJETIVOS (o que alcançar?)	METAS	LINHAS DE AÇÃO (o que fazer?)	RECURSOS E FONTES FINANCEIROS (com que meios fazer?)	INDICADORES DE DESEMPENHO (como medir resultados?)	RESPONSÁVEIS (quem deve fazer?)	PRAZO (quando fazer?)

## Bibliografia

- ALVES, Edgard Luiz G. e LIMA, Mozart de Abreu. "Crise e planejamento estratégico-situacional". *São Paulo em Perspectiva*. vol. 5, nº 4, outubro/dezembro de 1991, Fundação SEADE.
- ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P. e HAYES, Robert L. *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo, Editora Atlas, 1987.
- ARNO, Augustin F. H. "O processo de implementação do orçamento participativo em Porto Alegre". *O poder do município: quem é dono das prioridades?* Recife, Centro Josué de Castro/Projeto Políticas Públicas Urbanas, 1996.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "O Princípio da Subsidiaridade: conceito e evolução", *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local /Debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- BID/INCRA. *Versão preliminar da metodologia para formulação de projetos de consolidação de assentamentos rurais de reforma agrária*, (mimeo.) 1997, s. l.
- BOISIER, Sérgio. *El difícil arte de hacer región – las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (Conceptos, problemas y métodos)*. Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1992.
- \_\_\_\_\_. *El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno* (mimeo.). Santiago 1995.
- \_\_\_\_\_. *Políticas y planificación regionales*. Santiago do Chile, Cepal-Ilpes, s.d.
- BRAGA, João. "Os limites da decisão coletiva sobre as prioridades". *O poder do município: quem é dono das prioridades?*. Recife, Centro Josué de Castro/Projeto Políticas Públicas Urbanas, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Estratégia e estrutura para um novo Estado". *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 3, julho/setembro de 1997.

- BUARQUE, Sérgio C. “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável”. IICA, Recife, 1995.
- BUARQUE, Sérgio C. e SOUSA, Ester Maria Aguiar. “Pobreza e Meio Ambiente no Brasil”. *Pobreza y medio ambiente en América Latina*. Compilado por Ernst R. Hajek. Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- BUARQUE, Sérgio C. e BEZERRA, Lucila. “Projeto de desenvolvimento municipal sustentável- bases referenciais”. Projeto Áridas (mimeo.), dezembro de 1994.
- CACCIA BAVA, Silvio. “Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do Poder local”. *Subsidiaridade e fortalecimento do poder local /debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio; e CROCCO, Marco Aurélio. *Economic Restructuring and Regional Impact: the new Brazilian industry map* (mimeo.). Tóquio, outubro 1995.
- CASTELS, Manuel; e BORJA, Jordi. “As cidades como atores políticos”. *Novos estudos CEBRAP – Dossiê Cidades* (mimeo.), nº 45, julho de 1996.
- CASTRO, Marcos; RENAULT ADIB, Alberto; e FREITAS, José Lourenço de. *Municipalização do apoio à reforma agrária no Estado do Ceará*. IICA (mimeo.), julho de 1997.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Transformación Productiva con Equidad – la tarea prioritária del desarrollo de America Latina”. Santiago do Chile, CEPAL, 1990.
- CEPLAC-DEADE. “Programa de Ação Imediata-PAI – Projeto de Assentamento Fazenda Flonibra pp. 40/45 (município de Alcobça-BA) (mimeo.). Ilhéus-Itabuna, março de 1988.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO-GT Políticas Públicas. “O imperativo e o peso da participação na gestão urbana”. *Caderno Informativo*, s.l. maio 1993.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO-GT Políticas Públicas. “Planejamento: o que é e pra que se faz? material de apoio para oficinas de trabalho com as entidades de base”. *Caderno de Formação*, s.l., maio de 1993.

- CHESNAIS, François. *La mondialisation du capital*. Paris, Syros, 1996.
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, Vozes, 1993.
- COMISSION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. "Nuestro Futuro Comum" – Relatório Brundtland. Nações Unidas, 1987.
- DALY, Herman E. "Operational Principles for Sustainable Development", s.l. *Earth Athics*, verão de 1991.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. "Decentralization and Governance", publicado em "O novo contexto da gestão local". *Caramelo*, nº 7, 1994, pp 16-33 (Revista da Escola de Arquitetura e Urbanismo da USP) (acesso pela Internet em <http://www.ppbr.com/ld>).
- \_\_\_\_\_. "Autonomia local e relações intermunicipais" *Revista de Administração Municipal*. IBAM (acesso pela Internet em <http://www.ibam.org.br>).
- \_\_\_\_\_. "Alternativas para o financiamento de políticas municipais". *Subsidiaridade e fortalecimento do poder local /debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades*. Petrópolis, Vozes, 1996.
- DRUCKER, Peter. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo, Pioneira, 1993.
- DRUCKER, Peter. *Uma era de descontinuidade, orientações para uma sociedade em mudança*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- FERNANDES, Marlene. "Alternativas institucionais para a gestão local dos serviços urbanos relativos à moradia". *Anais do Seminário "Mudanças das Políticas Públicas"*. Brasília, IPEA/ENAP/IBAM, 21 e 22 de setembro de 1993.
- ALMEIDA, Patricia Fernandes de. "Mercado interno nos governos locais da Grã-bretanha e o surgimento da *enabling authority*". *Revista de Administração Municipal*. IBAM (acesso pela Internet em <http://www.ibam.org.br>).
- FRANCO MONTORO, André. "Comentários no debate promovido pela Fundação Konrad Adenauer". *Subsidiaridade e fortalecimento do*

- poder local*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- GODET, Michel. *Prospective et Planification Stratégique*. Paris, CPE, 1984.
- GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit. “Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): Método ZOPP” (mimeo.), sem data.
- HADDAD, Paulo R.; FERREIRA, Carlos M de C.; AZZONI, Carlos Roberto; e HENRIQUES, Márcio O.G. “Prefeitura Municipal de Itabira”, versão preliminar (mimeo.), agosto de 1994.
- HAMLIN, Roger E. *Economy without Walls*. Connecticut, Prager, Westport, 1996.
- HAVERI, Arto. “Strategy of comparative advantage in local communities”, obtido por meio da Internet na Homepage [www.uta.fi](http://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*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 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.
- ICMA. “Business Attraction and Retention: Local Economic Development Efforts”, *ICMA’ Special Reports*, 1996, acesso via Internet.
- IICA-SEPLAN/UT-PCPR. *Proposta de parceria para o desenvolvimento municipal sustentável no estado do Piauí* (mimeo.). Teresina, s.ed., setembro de 1997.
- INCRA/PNUD. “Programa de capacitação em apoio à reforma agrária, desenvolvimento empresarial nos assentamentos”. *Série desenvolvimento empresarial*, vol. I, Brasília, INCRA/PNUD, 1995.
- INCRA/PNUD. “Sistema ITOG de desenvolvimento empresarial, sistema de ações articuladas nos assentamentos”. Programa de capacitação em apoio à reforma agrária. *Série Desenvolvimento Empresarial*. vol. Brasília, II, INCRA-PNUD, 1996.

- INGELSTAM, Lars. "La Planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología". *Revista de la CEPAL*, nº 31, Santiago, 1987.
- INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. *Governar para as peculiaridades, administrações municipais do interior do Ceará (trilhando o êxito)*. Fortaleza, Unicef/Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea, 1993.
- IPEA. *O Brasil na virada do milênio*. Brasília, IPEA, 1997.
- ITOG/INCRA "Sistema ITOG de desenvolvimento empresarial, método pedagógico-capacitação imersa". *Série Desenvolvimento Empresarial*, vol. IV.
- JACOBI, Pedro R. "Política educacional e participação". *Anais do Seminário "Mudanças das Políticas Públicas"*. Brasília, IPEA/ENAP/IBAM, 21 e 22 de setembro de 1993.
- JARA, Carlos Julio. *O PCPR: finalidades e perspectivas*. Recife, IICA-Prorural, julho de 1997.
- JARA, Carlos Julio. "Conceito, sistema e processo de planejamento municipal sustentável" (mimeo.). Recife, IICA-Prorural, novembro de 1996.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. e INOJOSA, Rose Marie. "Democracia e Descentralização". *Revista de Administração Municipal*. IBAM, (acesso pela Internet em <http://www.ibam.org.br>).
- KAYANO, Jorge "Desempenho das administrações municipais". *Poder local face às eleições de 1996, debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- KUMAR, Krishan. *From Post-Industrial to Post-Modern Society*. Massachusetts, Alackwell Publishers, 1997.
- LANDIM, Leilah; e COTRIM, Letícia Ligneul. *ONGs: um perfil*". São Paulo, ABONG-ISER, 1996.
- LOBO, T. "Descentralização: uma alternativa de mudança". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 1, jan./mar. 1988.
- LOBO, T. *et al.* "Descentralização, Cenário Brasileiro Pós-Constituição". CEPP (mimeo.).Rio de Janeiro, 1993.
- LOBO, T. e MEDEIROS, A. C. "Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação". CEPP (mimeo.).Rio de Janeiro,

1993.

- LOBO, Tereza e UGÁ, Maria Alicia Dominguez. “Descentralização, abordagem conceitual e experiência colombiana”. Texto para discussão nº 17. CEPP – Centro de Estudos de Políticas Públicas (mimeo.). agosto de 1993.
- MACHADO, José, “As relações intermunicipais e o modelo dos consórcios”. *Poder Local Face às Eleições de 1996. debates*, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- MACROPLAN, *Introdução à Administração Estratégica*. Rio de Janeiro, FINEP, 1992.
- MAGALHÃES DE BARROS, Ricardo J. Palestra no Seminário da Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local /Debates. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- MARA-INCRA/Superintendência Regional do Ceará. “Construindo o assentamento (A reforma agrária em marcha)” (mimeo.). Fortaleza, maio de 1995.
- MARTINS DE CARVALHO, Horácio. *Metodologia do Planejamento Municipal Participativo, um modelo interativo*, IICA (mimeo.). versão preliminar. Curitiba, agosto de 1997.
- MATOS MACEDO, Mariano. “Planejamento e Policy Networks”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, nº 85, maio/agosto de 1995, Curitiba, Iparades.
- MATTOS, Carlos de. “Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina”. *Estado e Planejamento: sonhos e realidade*. Brasília, IPEA/Cendec, 1988.
- MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente, Planejamento, Antiplanejamento e Governo*. Recife, Litteris, 1989.
- \_\_\_\_\_. “El líder sin Estado Mayor”, material didático do II Curso Internacional de Alta Dirección (mimeo.). Caracas, 1989a.
- \_\_\_\_\_. “El PES en la práctica”, material didático do Curso Governo e Planejamento, IPEA/Cendec (mimeo.). Brasília, novembro de 1993a.
- \_\_\_\_\_. “Guia Teórico”, material didático do Curso Governo e Planejamento, IPEA/Cendec (mimeo.). Brasília, novembro de 1993b.
- \_\_\_\_\_. “Análise Estratégica”, material didático do Curso Governo e Pla-



- nejamento, IPEA/CENDEC (mimeo.). Brasília, novembro. de 1993c.
- MEADOWS, Dennis L. *et al*, *Los Limites del Crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- MÉDICI, André Cezar; e MACIEL, Marco Cícero M. P. “A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: de 1980-92”, em Rui Britto Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros e Silva (organizadores). *Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais*, São Paulo, Fundap, 1996.
- MELO, Marcus André B. C. de. “O município na federação brasileira e a questão da autonomia”. *Subsidiaridade e fortalecimento do poder local /debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- MIDWINTER, Arthur. *Local Government in Scotland, reform or decline?*, Londres Macmillan Press, 1995.
- MILITÃO, José. “O município e as relações nacionais e internacionais no contexto da globalização”. *Poder Local Face às Eleições de 1996, Debates*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/INCRA. *Metodologia para Programação Operacional dos Projetos de Assentamento de Agricultores*. Brasília, Incra (mimeo.).1971.
- MORIN, Edgar, *O Paradigma Perdido, a natureza humana*. Lisboa, Publicações Europa-América/Biblioteca Universitária, 3ª ed.
- ODUM, Howard T. *Ambiente, energía y sociedad*, Barcelona, Blume, 1980.
- OHMAE, Kenichi, *O Fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro, Campus, 1996.
- PEREZ E PEREZ, Carlota. *Microelectronics, long waves and world structural changes: new perspectives for developing countries*, Sussex, University of Sussex (mimeo.), 1984.
- PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro, Campus, 1993.
- PORTO, Claudio Américo; SOUZA, Nelmar Medeiros e BUARQUE, Sérgio C. *Construção de Cenários e Prospecção de Futuros*. Recife, Litteris, 1991.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. “A modernização em nova perspectiva, em busca do modelo de possibilidades”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, janeiro/março de 1983.

- RIFKIN, Jeremy. *O Fim dos Empregos*. São Paulo, Makron Books, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre. *La Nouvelle Question Sociale*. Paris, Seuil, 1995.
- SACHS, Ignacy. "Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir, o caso do Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 10, nº 1, janeiro/março de 1990, São Paulo, Brasiliense, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Ecodesenvolvimento, Crescer sem Destruir*. São Paulo, Vértice, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Stratégies de l'Écodéveloppement*. Paris, Éditions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières, 1980.
- SACTES/DED-ABONG. "As ONGs Nordestinas: Transformação e Permanência". *Cadernos ABONG* nº 14, junho de 1996.
- SANTOS MARINHO, Geraldo. "As diversas redes de decisão política na democracia". *O Poder do Município: quem é dono das prioridades?*. Recife, Centro Josué de Castro/Projeto Políticas Públicas Urbanas, 1996.
- SILVA, Rose Neubauer da, e CRUZ, Neide. "Política Educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão". *Descentralização e Políticas Sociais*, em Rui de Britto Álvarez Affonso e Pedro Luiz Barros Silva (coordenadores). São Paulo, Fundap, 1996.
- SOARES, José Arlindo. *Mudanças e impasses na gestão das grandes cidades no Brasil (1986-1996)*, tese de Doutorado (mimeo.). Brasília, 1996.
- SOUSA, Ester Maria Aguiar de. *Desenvolvimento Sustentável, um marco conceitual para o ÁRIDAS* (mimeo.). Recife, 1994.
- SOUTO-MAIOR, Joel. "A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil". *Revista de Administração Municipal*, IBAM (acesso pela Internet em <http://www.ibam.org.br>).
- SPYBEY, Tony. *Globalization and World Society*. Cambridge, Polity Press, 1996.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso e CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Descentralização e Participação na Gestão Local: Alguns problemas e desafios*.

- TERRA – Assessoria, Pesquisa e Desenvolvimento. “Apostila de Capacitação” – Projeto Incra/BID (mimeo.).s. d., s. l.
- TORRES, Santiago. “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: aspectos operacionales”, em Oswaldo Sunkel e N. Gligo. *Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- UTRIA, Rubén D. “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica”, em Oswaldo Sunkel e N. Gligo. *Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- VARELA, Carmen Augusta. “Pobreza e Desenvolvimento Sustentável”, *Workshop sobre Economia da Sustentabilidade-Princípios, Desafios e Aplicações* (mimeo.).Recife, 1994.





**Gráfica e Editora  
Brasil**

SIC - O 08 - Nº 2.378 - Tel.: (061) 344.1614  
FAX: 344.1613 - Brasília/DF





