ICA
P01
38

Terra Mater

Sergio C. Buarque

Construindo o desenvolvimento local sustentável

Metodologia de planejamento

Garamond
UNIVERSITÁRIA

Este livro apresenta uma proposta de desenvolvimento que procura identificar e explorar as oportunidades e desafios do mundo contemporâneo, partindo do princípio de que, como qualquer processo social, as mudanças do novo paradigma que emerge com a globalização não são lineares nem constituem apenas desordem e esmagamento das ões e regiões periféricas. Como o movimento complexo de lança, carregam tantas dificul- es e ameaças quanto oportuni- es.

leitor encontrará aqui um unto sistemático e organizado erramentas destinado a promover o desenvolvimento local sustentável com o engajamento dos atores sociais interessados. Sem a pretensão de indicar um caminho, este material oferece um referencial para a atividade de planejamento e um cardápio de técnicas e procedimentos destinados a organizar a sociedade no processo decisório, estimulando a aprendizagem social e a construção de estratégias.

Apesar de conter uma ampla reflexão teórica sobre o desenvolvimento, este livro é, sobretudo, uma obra de metodologia de planejamento. Não de qualquer metodologia, mas daquela que possa contribuir para a construção de um projeto coletivo local e uma "sociedade inteligente" (*smart society*), incorporando uma abo multidisciplinar que dê c complexidade da prop

BIBL
3 1 2002

Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável

A publicação deste livro contou com o apoio de

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
ACT/BR - Agência de Cooperação Técnica do Brasil
SHIS QI 5 Conjunto 9 Bloco D
Lago Sul, Brasília-Distrito Federal
e-mail: iica@iica.org.br
Benedito Rosa do Espírito Santo - Representante
Carlos Luiz de Miranda - Supervisor de Projetos

Governo do Estado do Maranhão
Roseana Sarney Murad - Governadora

Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
Luís Fernando Moura da Silva - Gerente

Núcleo Estadual de Programas Especiais - Comunidade Viva
Lina Rosa de Carvalho Mello - Gerente

Projeto de Cooperação Técnica IICA/Maranhão
Josemar Souza Lima - Coordenador

Governo do Estado de Pernambuco
Jarbas de Andrade Vasconcelos - Governador

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social
José Arlindo Soares - Secretário

Prorural
Brenda Pessoa Braga - Coordenadora

Governo do Estado do Piauí
Hugo Napoleão do Rego Neto - Governador

Secretaria de Planejamento
Felipe Mendes de Oliveira - Secretário

Vida Nova Comunidade Assentamento
Francisco de Assis Santana de Carvalho - Coordenador

Projeto de Cooperação Técnica IICA/Piauí
Luís Valdés - Coordenador

Governo do Estado do Rio Grande do Norte
Garibaldi Alves Filho - Governador

Secretaria de Estado de Assuntos Sociais
Tertuliano Pinheiro - Secretário

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP
Evandro de Oliveira Borges - Coordenador

Projeto de Cooperação Técnica IICA/Rio Grande do Norte
Fidel Braceras - Coordenador

VISITE-NOS EM
www.garamond.com.br

Sergio C. Buarque

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
31 NOV. 2002
RECIBIDO

Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável

Metodologia de planejamento

Garamond

00007380

Copyright © Sergio C. Buarque, 2002

Direitos cedidos para esta edição à
Editora Garamond Ltda.
Caixa Postal 16.230 Cep 22.222-970
Telefax: (21) 2224-9088
E-mail: garamond@garamond.com.br

Diagramação
Luiz Oliveira

Capa
Estúdio Garamond
Sobre foto de Maylena Clésia / Link Imagem

Revisão
Irene Ernest Dias

Buarque, Sergio C.
Construindo o desenvolvimento local sustentável / Sergio C. Buarque. – Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

180 p. : il.; 16x23 cm.
ISBN 85-86435-76-7

1. Desenvolvimento local sustentável. 2. Planejamento participativo – metodologia. I. Título. II. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

CDU 332.145:504.03

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Para meus filhos

Rodrigo (in memoriam) – filho do exílio feito ausência – Daniel e Bernardo, os melhores momentos da minha criação e a maior das inspirações na (a)ventura da vida.

E para Ester, com quem tenho compartilhado muitas das inquietações intelectuais que permitiram a produção deste livro.

A idéia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza.

Peter L. Bernstein

Agradecimentos

O autor agradece ao Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, por meio da Coordenação de Operações, pelo especial empenho na edição e publicação deste livro.

Agradecimentos extensivos a:

- Governo do Estado do Maranhão, por meio da Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico;
- Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social;
- Governo do Estado do Piauí, por meio da Secretaria de Planejamento; e
- Governo do Estado do Rio Grande do Norte, por meio da Secretaria de Assuntos Sociais.

Sumário

Apresentação 11
1 - Desafios do Mundo Contemporâneo 15
2 - Desenvolvimento Local e Globalização 27
2.1 - Desenvolvimento Local 27
2.1.1 - Multiplicidade e sinergia locais 28
2.1.2 - Ambiente de inovação e aprendizagem social 32
2.1.3 - Cortes espaciais do local 34
2.2 - Globalização e Oportunidades Locais 36
2.3 - Desenvolvimento Local e Descentralização 43
2.3.1 - Descentralização e concentração no Brasil 48
2.3.2 - Princípios da descentralização 53
2.3.3 - Descentralização e participação da sociedade 55
3 - Desenvolvimento Sustentável 59
3.1 - Complexidade e Auto-reprodução Regulada 64
3.2 - Conflito e Rigidez Estrutural das Dimensões 69
4 - Planejamento Estratégico Participativo 83
4.1 - Processo Técnico e Político 83
4.2 - Planejamento Local 85
4.3 - Planejamento Participativo e Aprendizagem Social 90
5 - Metodologia de Planejamento 97
5.1 - Visão Estratégica 97
5.2 - Características do Processo de Planejamento 101
5.2.1 - Processo técnico e negociação política 101
5.2.2 - Processo e produto 102
5.2.3 - Processo descendente e ascendente 103
5.2.4 - Endógeno e exógeno 104
5.3 - Etapas do Processo de Planejamento 105
5.3.1 - Conhecimento da realidade 107
5.3.1.1 - Delimitação do objeto 107
5.3.1.2 - Diagnóstico 107
5.3.1.3 - Prognósticos 109
5.3.2 - Tomada de decisões 111

5.3.2.1 - Visão do futuro 111
5.3.2.2 - Formulação das opções estratégicas 112
5.3.2.3 - Elaboração dos programas e projetos 113
5.3.2.4 - Definição dos instrumentos 115
5.3.2.5 - Formulação do modelo de gestão 116
5.3.2.6 - Construção da adesão e sustentabilidade políticas 117
5.4 - Organização para o Planejamento 119
6 - Técnicas de Planejamento 123
6.1 - Consulta à Sociedade e Levantamento da Realidade 123
6.1.1 - Oficina de trabalho de atores sociais 124
6.1.2 - Oficina de trabalho institucional36 126
6.1.3 - Entrevista estruturada ou semi-estruturada 127
6.1.4 - Diagrama institucional 127
6.1.5 - Caminhadas de reconhecimento 129
6.1.6 - Delfos 129
6.2 - Antecipação do Futuro 132
6.3 - Sistematização e Hierarquização 133
6.3.1 - Fofa (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) . 134
6.3.2 - Matriz de hierarquização 136
6.3.3 - Árvore de encadeamento lógico 138
6.3.4 - Matriz de relevância 140
6.3.5 - Diagrama influenciação-dependência 143
6.3.6 - Rede causal 145
6.4 - Análise de Consistência 146
6.4.1 - Matriz de interação das dimensões 147
6.4.2 - Matriz integrada das dimensões 149
6.4.3 - Matriz de impacto das ações 153
6.5 - Definição de Prioridades 157
6.5.1 - Matriz de planejamento 157
6.5.2 - Matriz de análise estratégica 162
Referências Bibliográficas 165
Anexo I 173
Anexo II 177

Apresentação

Construindo o desenvolvimento local sustentável é, na verdade, a terceira edição revista e ampliada do livro intitulado *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, publicado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) pela primeira vez em 1997 e utilizado como material didático em vários treinamentos e seminários e como referencial metodológico em diferentes experiências de planejamento local e regional. Os conceitos e ferramentas de trabalho aqui apresentados são o resultado da reflexão de quase dez anos de trabalho e cooperação em diferentes projetos do IICA, entre os quais se destaca o Projeto Aridas,[1] que sistematizou cerca de 20 experiências bem-sucedidas de gestão municipal e realizou estudo de avaliação do sistema municipal de governo no Nordeste.

O sucesso das experiências iniciadas e seus desdobramentos no planejamento local e municipal motivaram a elaboração do livro intitulado *Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável* em 1997. O esgotamento da primeira e segunda edições (de 1999) e, principalmente, o enorme aprendizado resultante da aplicação prática e da interação com um grande número de técnicos e profissionais de diversas áreas de conhecimento levaram à necessidade e à possibilidade de um novo livro que expressasse essa vivência e enriquecimento intelectual.

A revisão e complementação das edições anteriores evidencia que o planejamento e a aplicação da metodologia são também uma forma de

[1] Trata-se de uma iniciativa proposta pela Fundação Esquel que foi patrocinada conjuntamente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (à época Seplan-PR), pelos governos dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e pelo Banco Mundial, contando com a cooperação técnica do IICA. Teve por objetivo formular uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro, utilizando uma metodologia inovadora, na medida em que abandona os enfoques clássicos de planejamento por setores e passa a considerar as distintas dimensões da sustentabilidade, em âmbito espacial, com um amplo processo de consulta social. Esse trabalho envolveu organizações públicas e privadas de todos os estados do Nordeste, mobilizando aproximadamente uma centena de especialistas nacionais e internacionais. Além do documento da Estratégia, os grupos de trabalho do Projeto Aridas produziram, ainda, 46 estudos temáticos.

criação e aprendizagem, da mesma forma que podem contribuir para a formação de sociedades locais mais inteligentes e aptas a lidar com os desafios do futuro; mas demonstra também que as edições vão refletindo o aprendizado do autor na experiência prática e na interação com outros profissionais, nas ações de capacitação e na aplicação da metodologia. Em grande medida, desde a primeira edição, este livro era claramente entendido como um estágio da reflexão sobre o desenvolvimento e as metodologias de planejamento, demandando, portanto, revisões, aprimoramentos e refinamentos ao longo da sua aplicação prática e nas diversas iniciativas concretas de planejamento municipal e local.

Desde 1997, o livro vinha sendo utilizado na capacitação de técnicos de várias instituições governamentais e não-governamentais, e orientando diversas experiências de planejamento municipal e regional. O envolvimento do autor como consultor em outras experiências de planejamento criou novas alternativas técnicas e ampliou a percepção sobre caminhos e procedimentos para o desenvolvimento local. Por outro lado, o debate nacional sobre desenvolvimento local sustentável e a literatura internacional sobre o tema estimularam a revisão e o aprimoramento de alguns conceitos e a introdução de inovações na metodologia. Em certa medida, esta publicação recupera trabalhos teóricos e metodológicos e a bibliografia sobre desenvolvimento local e municipal e sobre planejamento do desenvolvimento, ao promover uma reflexão sobre os textos e documentos utilizados por diferentes instituições (governamentais e não-governamentais) em suas experiências de planejamento local.

Como toda metodologia, esta é também *processo em construção,* em que se aprende fazendo e aplicando suas orientações básicas; partindo de um referencial básico para orientar a implementação do planejamento e ajudar na compreensão e interpretação da realidade, ela se reconstrói como resultado da vivência e exercício práticos. Como proposta metodológica, pretende contribuir para futuros empreendimentos de planejamento, como uma base e referência para o trabalho dos técnicos e consultores comprometidos com o desenvolvimento local sustentável.

Elaborada para aplicação no desenvolvimento local, a metodologia de planejamento pode ser utilizada, em princípio, para qualquer unidade territorial de pequeno porte, com as adaptações e simplificações devidas para microrregiões, bacias hidrográficas, estados, municípios e comunida-

des, com diferentes escalas e níveis de complexidade. Por isso, está formulada de forma genérica e ampla, permitindo o aproveitamento e a utilização de todas as etapas, atividades e técnicas disponíveis, mais apropriadas para escala territorial de pequeno e médio portes. Por outro lado, a metodologia deve ser analisada, tratada e, eventualmente, utilizada com *flexibilidade,* procurando-se adaptá-la, ajustá-la, simplificá-la e reformulá-la de acordo com as características do objeto de planejamento.

O livro está apresentado em três grandes partes diferenciadas e complementares; na primeira parte (capítulos I, II e III), faz-se uma *reflexão teórica e conceitual sobre o desenvolvimento local sustentável*, apresentando-se o contexto geral do planejamento contemporâneo e o debate recente sobre o desenvolvimento. Em seguida, procura-se oferecer uma *visão metodológica geral* do planejamento participativo (capítulos IV e V) e o processo de trabalho para a aprendizagem social e a construção de projetos coletivos locais. A terceira parte (capítulo VI) é dedicada à apresentação de um *cardápio de técnicas e instrumentos de trabalho* para orientar as atividades e a prática de planejamento local; essas ferramentas representam sugestões de vários recursos de análise lógica e estruturada e de participação, reflexão e negociação da sociedade, que podem ser adaptados e devem ser escolhidos de acordo com as necessidades e condições específicos. A metodologia e as técnicas devem, portanto, ser consideradas como um *roteiro de trabalho* para o planejamento local, utilizando-se o enfoque de desenvolvimento sustentável e apropriando-se dos avanços conceituais e técnicos registrados na prática de planejamento.

1

Desafios do Mundo Contemporâneo

Os debates e reflexões que dominam a cena política e técnico-científica internacional sobre modelos e alternativas de desenvolvimento – capazes de enfrentar os desafios e problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos – estão levando à formulação de novas concepções de desenvolvimento – endógeno, humano, local –, entre os quais se destaca a proposta de *desenvolvimento sustentável*. Mesmo com as imprecisões e ambigüidades que ainda cercam os conceitos, todos os esforços recentes de desenvolvimento têm incorporado, de alguma forma, os postulados de sustentabilidade, procurando assegurar a permanência e a continuidade, a médio e longo prazos, dos avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do meio ambiente.

Como toda formulação teórica, os conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica e surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade. Independentemente de concordarmos com os novos conceitos, o que parece indiscutível é que o mundo está mudando intensa e profundamente, tornando as velhas concepções e organizações ultrapassadas e inadequadas às novas condições socioeconômicas, tecnológicas, políticas e ambientais. Essas transformações na realidade pedem e estimulam o surgimento de novas idéias e conceitos para explicar a realidade e para organizar as iniciativas e ações da sociedade diante das circunstâncias históricas.

Até a década de 70, o modelo de crescimento econômico do pós-guerra – definido como *fordismo* – parecia, tanto nos países industrializados quanto nas nações economicamente emergentes, solidamente implantado e inabalável, fundado sobre o tripé *abundância de recursos naturais* (e energéticos), *aumento da produtividade do trabalho* e presença do *Estado de Bem-Estar* (ou do Estado desenvolvimentista, no caso do Brasil). A economia crescia de forma extensiva e estimulada pelo consumo de

massas e ganhos de escala e rentabilidade das empresas. Nos países do então chamado Terceiro Mundo, a competitividade e a atratividade dos investimentos de capital externo se baseavam fortemente, também, na mão-de-obra barata – além da abundância de recursos naturais – e no limitado controle ambiental, externalizando os impactos ambientais do setor produtivo e, portanto, reduzindo o custo de produção. Essas características do paradigma fordista condicionaram a divisão internacional do trabalho com a integração subordinada e dependente dos países emergentes, como o Brasil, especializados na produção de matérias-primas ou mesmo em indústrias pesadas de baixo valor agregado.

O fordismo se diferencia da fase anterior do capitalismo pela extraordinária expansão do consumo da população, ampliando os mercados e a demanda por produtos das novas indústrias; esta "sociedade de consumo" só se tornou possível porque uma parte dos excedentes gerados pelo crescente aumento da produtividade do trabalho (viabilizado pelos avanços tecnológicos) se transformou em salários e em poupança pública para regulação dos ciclos econômicos. Por isso, o fordismo convive com um conflito entre os *interesses privados* das empresas – buscando baixos salários para aumento da lucratividade e acumulação da capital – e os *interesses coletivos* (inclusive do próprio capital), tornando necessária alguma forma de distribuição de riqueza para elevação da demanda e do consumo de massa. O dinamismo e funcionamento da economia necessita de uma grande massa de consumidores, com renda suficiente para absorver a crescente oferta de produtos de consumo final. Enquanto a produtividade do trabalho se ampliava, aumentava a renda e a acumulação, distribuindo-se os ganhos entre salário e capital, permitindo-se a expansão da demanda e da acumulação reproduzida em novos investimentos, que levavam ao crescimento econômico.

Na década de 70, esse modelo de desenvolvimento entra em declínio e sofre fortes abalos, na medida em que seus postulados centrais se esgotam; tal declínio se acelerou com a crise do petróleo, que levou a um aumento significativo dos preços dos combustíveis fósseis, sinalizando para um esgotamento de uma das principais fontes energéticas do planeta. Até aquele momento, predominava a convicção generalizada de que os recursos naturais eram um bem abundante e inesgotável (infinitos). Os economistas descobrem que os estoques de recursos naturais são finitos, ao mes-

mo tempo que começam uma fase de estancamento do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho, em grande parte como conseqüência da rigidez dos sistemas de regulação, e a deterioração financeira do Estado de Bem-Estar Social. Nos países emergentes, como o Brasil, essa deterioração se manifesta na desorganização e falência do sistema centralizado e estatista de promoção da modernização e industrialização e do modelo de substituição de importações, com a aceleração do endividamento público e externo das nações de industrialização recente.

No interior mesmo do fordismo em crise, surgem novos processos e inovações que preparam a emergência e formação de um novo paradigma de desenvolvimento, com respostas diferentes aos problemas e desafios do modelo em declínio. A base das transformações que levam a essa virada de sistemas sociais e econômicos é a aceleração e aprofundamento da revolução tecnológica e organizacional, com seus desdobramentos políticos e sociais. Durante as duas últimas décadas, o mundo passa por um período de transição de paradigmas, combinando os problemas e contradições do fordismo em decadência com a desorganização decorrente da emergência de novas relações. Como afirma Sérgio Boisier, *"nos encontramos ubicados en un área de interface entre dos paradigmas, uno todavia dominante y otro emergente, cuyas características definitivas todavía no son suficientemente claras, pero no por ello dejan de tener una importancia notable"* (Boisier, 1992:66). O mundo avança numa passagem instável e acelerada da "velha ordem industrial para a futura ordem da informação" (GBN, 1995:4), na qual a única coisa realmente constante é a mudança (*change as the only constant*).

Essa transição para um novo paradigma de desenvolvimento não só demanda novas concepções e percepções como torna viáveis novas propostas de organização da economia e da sociedade que, no passado recente, não passavam de utopia. As novas tecnologias promovem uma significativa economia do conteúdo de energia e recursos naturais no produto das economias modernas, incluindo processos de reciclagem e reprocessamento de recursos naturais, ao mesmo tempo que elevam o peso relativo da tecnologia, das informações e do conhecimento no valor agregado dos produtos e a importância da qualidade dos recursos humanos e da educação na competitividade. Por outro lado, a mudança da estrutura produtiva, com a criação de novos produtos e serviços, especialmente as atividades terciárias

e quaternárias, permite reduzir o impacto ambiental e as pressões do processo econômico sobre os ecossistemas.

De forma simplificada estão apresentadas na Matriz 1, abaixo, as diferenças básicas entre o fordismo e o novo paradigma emergente e carregado de incertezas, destacando-se as condições de competitividade.

Matriz 1 - Mudança no Paradigma[2] de Desenvolvimento

FORDISMO	NOVO PARADIGMA
Crescimento econômico **extensivo** com aumento do consumo de massas	Crescimento econômico **seletivo** com diversificação do consumo
Economia de escala (padronização e produção em grandes quantidades)	Flexibilidade da produção e ganhos na qualidade e diversidade de produtos (**economia de escopo**)
Competitividade baseada em abundância de recursos naturais, baixo custo da mão de obra, e limitado controle ambiental (impactos ambientais externalizados)	Competitividade baseada em tecnologia, conhecimento, informação e recursos humanos qualificados e no controle e qualidade ambiental
Estado de Bem Estar e interventor com gerência burocrática e crescente participação no PIB e no investimento social	Novas institucionalidades, reorientação do papel do Estado para a regulação e administração por resultados (Terceiro Setor)
Aumento da produtividade, dos salários (participação na renda nacional) e do emprego	Aumento da produtividade e da qualidade com mudança das relações de trabalho e redução do emprego formal e do trabalho no valor do produto
Dinamização da base industrial e do consumo de bens industrializados de massa	Crescimento de novos segmentos e setores, especialmente terciário, serviços públicos e quaternário (serviços ambientais)

Nos últimos anos, o próprio meio ambiente vem surgindo, de forma crescente, como um negócio na economia mundial: já se fala amplamente em "serviços ambientais", contribuição de diferentes ecossistemas para o equilíbrio e funcionamento da natureza e, portanto da economia mundial, como a formação de solo, o abastecimento de água, os ciclos de geração de nutrientes, o processamento de dejetos e a polinização, entre outros que interagem no ecossistema global.[3] Na mesma direção, começam a surgir

[2] Paradigma social, segundo Thomas Kuhn, "é uma constelação de concepções, de valores, de percepções e de prática compartilhada por uma comunidade, que dá forma a uma visão particular da realidade, a qual constitui a base da maneira como a comunidade se organiza" (apud Capra, 1996:24).

[3] Uma estimativa grosseira do valor desses serviços para a vida na Terra e o funcionamento do sistema econômico poderia chegar a algo próximo de US$ 40 trilhões de dólares, segundo ambientalistas e especialistas, conforme Robert May (One World News Service, 1999).

também como um grande negócio mundial as cotas de "seqüestro de CO2" criadas por florestas e reservas ambientais, passíveis de negociação na medida em que o Protocolo de Kyoto, que trata das mudanças climáticas, seja amplamente aceito na comunidade internacional. As negociações mundiais em torno da distribuição eqüitativa de direito ao meio ambiente e, portanto, à emissão de gases e poluentes podem levar à criação de cotas nacionais equivalentes à população. As cotas de poluição passariam a constituir um negócio mundial; algumas nações com pouca geração de poluentes venderiam suas cotas aos grandes produtores; ou os países com ecossistemas que digerem e processam os gases agressores do planeta venderiam este serviço para os agressores, como prêmio econômico pela conservação da natureza.

A revolução tecnológica e organizacional provoca, ao mesmo tempo, fortes mudanças nos padrões de competitividade entre nações e regiões e nas relações entre a economia e a natureza. No terreno organizacional, tem lugar uma redefinição das relações de trabalho com a flexibilização, a terceirização, o trabalho autônomo e em tempo parcial, a alteração dos processos e valorização da qualificação e a construção de novas instituições e instâncias associativas e públicas estatais ou paraestatais, que vão ocupando espaços abertos pelo Estado em crise e limitado na sua capacidade de investimento.

O Estado entra em intensa e profunda reformulação, redefinindo seu papel – privatização, terceirização e introdução da administração gerencial –, em grande parte como uma necessidade de adaptação às novas condições estruturais da economia e da sociedade. Se estão mudando a produção e as tecnologias, repercutindo na organização da economia e da sociedade, o Estado não poderia continuar com as mesmas responsabilidades e características. Castells destaca que

> ...a adaptação da administração do Estado, enquanto instrumento, às tarefas complexas que impõe o extraordinário processo de mudança social e tecnológica que estamos vivendo, é condição prévia à capacitação do setor público para atuar estrategicamente e mesmo para a implementação de qualquer reforma social. O Estado-nação herdado da era industrial não é mais este instrumento. (Castells, 1998:12).

Como resultado da crise e da incapacidade do Estado diante das novas demandas e dos novos desafios, tende-se a registrar-se, em todo o

mundo, uma significativa expansão do chamado Terceiro Setor – instituições de direito privado para prestação de serviços públicos, em parte contratadas e financiadas pelo Estado. Uma grande quantidade de organizações não-governamentais passa a atuar em múltiplas e diversificadas áreas, desde a direta prestação de serviços – como escolas, unidades de saúde, e, principalmente, assistência social a segmentos desprotegidos da sociedade – até as atividades técnicas e de pesquisas e estudos, ocupando um papel crescente na sociedade contemporânea. De acordo com dados apresentados por Rifkin (1995), o chamado Terceiro Setor já apresentava, no início da década de 90 uma presença marcante na economia norte-americana, representando cerca de 5% do PIB e 9% do emprego dos EUA, mais do dobro do espaço ocupado pelo setor agropecuário. No Brasil, estima-se que esse segmento privado de função pública abranja um universo de, aproximadamente, 250 mil organizações, com um movimento anual de US$ 1,5 bilhão de dólares e ocupando diretamente cerca de 1,5 milhão de pessoas.

A inovações organizacionais se manifestam também no espaço empresarial. Nos sistemas gerenciais da empresa está ocorrendo também uma revolução, facilitada pelos mudanças tecnológicas, que leva a uma intensa flexibilização do processo produtivo e da gestão do trabalho e a uma alteração dos sistemas hierarquizados predominantes no taylorismo e no fordismo. As inovações ocorrem também na formação das grandes redes empresariais, as *empresas globais*, que representam complexos transnacionais flexíveis e formados por várias empresas, mas unificados e controlados por empresas-líderes que dominam a tecnologia, o *marketing* e o *design*. O melhor exemplo parece ser a Nike, maior empresa de calçados de tênis do mundo, que, rigorosamente, não produz (diretamente) um único sapato, mas articula e comanda uma grande rede internacional de produtores para invadir o mercado com a sua marca e o seu padrão de qualidade. Essa é também a concepção da nova montadora da Ford em implantação na Bahia, que organizou um grande consórcio de fornecedores no próprio empreendimento e procura concentrar suas atividades futuras precisamente nos segmentos de tecnologia, o *marketing* e o *design*.

A amplitude das mudanças se manifesta também na reorganização do sistema econômico internacional e na formação dos grandes blocos econômico-comerciais, que ampliam a escala dos mercados e aceleram a liberalização comercial. A globalização dos mercados e a aceleração do sistema financei-

ro internacional – com grande massa de capital circulando em tempo real e em torno de uma grande diversidade de produtos financeiros – ampliam a instabilidade financeira, demandando novos instrumentos de regulação.

Com diferentes ritmos e velocidades, esse novo paradigma de desenvolvimento tende a alterar radicalmente a base da competitividade das nações e dos diversos espaços econômicos. De uma vantagem locacional marcada pela abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais – que caracterizou o ciclo expansivo do pós-guerra –, a competitividade se desloca para as *vantagens em conhecimento e informação* (tecnologia e recursos humanos) e para a qualidade e excelência do produto ou serviço. Adicionalmente, a qualidade emerge como uma referência importante de disputa competitiva, incluindo a qualidade do meio ambiente e os processos sustentáveis de produção como diferencial de competitividade, refletindo os avanços tecnológicos e o crescimento da consciência ambiental.

A propagação e penetração do novo padrão de desenvolvimento no espaço mundial e as condições estruturais de cada país ou região na nova configuração tendem a produzir, em escala internacional e também nacional, uma *nova divisão do trabalho*. A importância da educação e da qualificação dos recursos humanos no novo paradigma deve reforçar a posição de liderança dos países centrais reduzindo, cada vez mais, sua dependência dos recursos naturais. Os fluxos de capital e investimentos voltam a se concentrar na busca das novas vantagens competitivas das nações e regiões, cuja principal externalidade tende a se manifestar na qualidade dos recursos humanos. Embora os recursos humanos constituam fator de grande mobilidade no espaço, a densidade de massa crítica de conhecimento e qualificação técnico-profissional se distribui de forma desigual no território e tende a manter sua base em centros de maior atratividade.

O deslocamento dos determinantes da competitividade no novo paradigma não significa que a abundância e a disponibilidade de recursos naturais não tenham mais nenhuma importância econômica. Mas indica que mesmo o seu aproveitamento e a sua utilização deverão incorporar massas crescentes de conhecimento e informação, contidas nas tecnologias e nos processos, principalmente como forma de assegurar sua qualidade e sustentabilidade. Assim, a revolução científica e tecnológica tanto pode permitir que países ou regiões carentes de recursos naturais ocupem posi-

ção competitiva[4] relevante com base na densidade dos seus recursos humanos (caso clássico do Japão já no velho paradigma fordista), como constitui uma condição para o aproveitamento (com competitividade e conservação ambiental) dos recursos naturais em países com riquezas significativas, como o Brasil. Por outro lado, cresce a importância da natureza como componente de sustentabilidade e de qualidade de vida da população, incluindo a valorização de produtos naturais.

A importância da educação e da capacitação de recursos humanos como um diferencial da competitividade sistêmica também evidencia a natureza das contradições internas no novo paradigma: enquanto os *interesses privados* do capital continuam buscando a redução do custo da mão-de-obra e, principalmente, a baixa carga tributária – para elevar os lucros e melhorar a rentabilidade –, os *interesses coletivos* (inclusive do capital) defendem elevados investimentos públicos em educação, formação de recursos humanos e pesquisas, o que demanda alta carga tributária e/ou distribuição de renda. Em certa medida, como lembra a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a competitividade das economias nacionais e regionais dependem de níveis mais elevados de equidade[5] social, de qualidade de vida e de consumo, de escolaridade e de qualidade da mão-de-obra, constituindo atrativos para os investimentos privados. Essa competitividade só é alcançada se parte importante dos excedentes gerados pela elevada produtividade for destinada para investimentos nas áreas de educação, qualificação do trabalho, oferta de serviços sociais básicos e pesquisa e desenvolvimento tecnológico; o que, em geral, requer a atuação do Estado, incorporando, portanto, parcela importante da renda nacional.[6]

---

[4] A competitividade (vantagem competitiva), contudo, não pode ser considerada como um dado definitivo e inelutável, mas como algo ***a ser construído*** nas condições concretas de cada realidade. Por não se limitar ao tradicional conceito de vantagens comparativas clássicas, ligadas a dotações de recursos naturais e vocações dadas, a ***vantagem competitiva é um processo permanente de construção e reconstrução.***

[5] Equidade deve ser entendida como a igualdade de oportunidades de desenvolvimento humano da população, respeitada a diversidade sociocultural mas asseguradas a qualidade de vida e a qualificação para a cidadania e o trabalho.

[6] Com todo o discurso sobre a propagação e hegemonia do neoliberalismo no mundo e apesar dos processos de privatização e desregulamentação da economia, os dados mostram que, nos países centrais – e mesmo na Grã-Bretanha de Margareth Thatcher –, a participação do Estado no PIB nacional não tem caído e, em alguns casos, tem aumentado nas últimas décadas (ver *The Economist* de setembro de 1997).

As propostas contemporâneas de desenvolvimento – como o desenvolvimento sustentável – tendem a aumentar a importância e necessidade do planejamento como um instrumento fundamental para orientar o futuro. O planejamento e o Estado – como agente regulador – ganham relevância, assumem novos papéis e se tornam uma necessidade vital na medida em que a sociedade se oriente para o desenvolvimento sustentável e para a construção de um novo estilo de desenvolvimento que busca a conservação ambiental, o crescimento econômico e a equidade social.

O peso da dimensão ambiental no desenvolvimento e a importância das externalidades positivas (especialmente qualidade de recursos humanos) para a competitividade das nações (e regiões) aumentam a necessidade do planejamento e a presença do Estado na condução da economia e da sociedade. O Estado terá que reforçar sua atuação precisamente nas áreas em que o mercado não é eficaz como regulador espontâneo da economia numa perspectiva de médio e longo prazos, precisamente nas dimensões social e ambiental e nos segmentos estratégicos de limitada e lenta rentabilidade.

O mercado é um importante mecanismo sinalizador da racionalidade econômica, orientando os investimentos com eficiência e rapidez de forma a assegurar a sua viabilidade econômica. No entanto, o mercado tem eficácia num horizonte temporal curto e é estritamente econômico-empresarial, mostrando-se incapaz de lidar, especialmente, com três componentes fundamentais para o novo paradigma de desenvolvimento, que tendem a demandar prazos longos de maturação: conservação ambiental, equidade social e equilíbrio espacial. Nesses aspectos, se não houver a ação reguladora do Estado – que introduz a visão de longo prazo estratégica e ética e incorpora diferentes pressões sociais –, a dinâmica econômica tende a comprometer a sustentabilidade a longo prazo, porque costuma promover a degradação ambiental, a concentração dos benefícios sociais e a concentração espacial da riqueza.

A complexidade que encerram as alternativas de desenvolvimento, a multiplicidade de agentes, atores e instituições que devem envolver, assim como a necessidade de democracia e participação, ressaltam a necessidade do planejamento como ferramenta para organização da ação do Estado. O planejamento conta, atualmente, com um instrumental bastante sofisticado e recursos técnicos diferenciados que podem sustentar

as propostas de desenvolvimento local. Sem o "voluntarismo utópico", como diz Carlos de Mattos (1988), que caracterizou uma fase do planejamento na América Latina, menos ainda com o "pragmatismo imediatista" que ainda domina a realidade nacional, o planejamento deve ressurgir como um processo técnico e político de construção do futuro, como base para uma "utopia realista" ou um "pragmatismo utópico",[7] capaz de dar conta da complexidade do mundo contemporâneo, trabalhar com a incerteza e, sobretudo, lidar com a multiplicidade de opções no novo paradigma de desenvolvimento e na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

[7] Jogo de palavras utilizado por Cláudio Marinho, Secretário de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco, para expressar a postura de planejamento que aposta no futuro e na força da sociedade em construir seu destino mas, de forma realista, compreende os limites e as possibilidades das circunstâncias históricas, inclusive políticas.

2

Desenvolvimento Local e Globalização

A transição para um novo paradigma de desenvolvimento mundial está associada a um processo acelerado de globalização com a intensa integração econômica, a formação de blocos regionais e a emergência de grandes redes empresariais com estratégias e atuação globais. Paradoxalmente, contudo, nunca foi tão forte a preocupação com o desenvolvimento local e a descentralização econômica, social e política, e tão visíveis os movimentos localizados e endógenos de mudança e desenvolvimento. Como diz Castells, *"una de las muchas paradojas que nos depara nuestro interesante tiempo histórico es el relanzamiento de lo local en la era de lo global"* (Castells, 1998:9).

O que é desenvolvimento local e por que o seu fortalecimento quando o mundo está se globalizando e o espaço se integrando e estreitando? E que condições e perspectivas concretas existem para o desenvolvimento local dentro do processo acelerado de transformações e de globalização da economia? Como cada território pode e deve se mover dentro de um avassalador processo de mudanças globais que penetra e influencia todos os espaços? Essas são as perguntas que inquietam os técnicos e os atores locais, cujas respostas são fundamentais para orientar as metodologias para o desenvolvimento local.

2.1 - Desenvolvimento Local

O *desenvolvimento local* pode ser conceituado como um *processo endógeno* de mudança, que leva ao *dinamismo econômico* e à *melhoria da qualidade de vida* da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as *potencialidades* locais e contribuir para *elevar as oportunidades sociais* e a *viabilidade e competitividade da economia local*; ao mesmo tempo, deve assegurar a *conservação dos recursos naturais* locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento

endógeno demanda, normalmente, um movimento de *organização* e *mobilização* da sociedade local, explorando as suas *capacidades e potencialidades* próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade.

2.1.1 - Multiplicidade e sinergia locais

O desenvolvimento local é o resultado de múltiplas ações convergentes e complementares, capaz de quebrar a dependência e a inércia do subdesenvolvimento e do atraso em localidades periféricas e de promover uma mudança social no território. Não pode se limitar a um enfoque econômico, normalmente associado às propostas de desenvolvimento endógeno, mas não pode minimizar a importância do dinamismo da economia. Especialmente em regiões e municípios pobres, deve perseguir com rigor o aumento da renda e da riqueza locais, por meio de atividades econômicas viáveis e competitivas, vale dizer, com capacidade de concorrer nos mercados locais, regionais e, no limite, nos mercados globais. Apenas com *economia eficiente e competitiva* gerando riqueza local sustentável pode-se falar, efetivamente em desenvolvimento local, reduzindo a dependência história de transferências de rendas geradas em outros espaços.

Na definição de Amaral, desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico implicando em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. (Amaral, s.d.:2)

Entretanto, além de essa mudança econômica depender, normalmente, de fatores socioculturais, tecnológicos e políticos, o transbordamento do dinamismo econômico local exige também movimentos e reorganização nas outras dimensões da realidade.

O desenvolvimento local demanda mudanças institucionais que aumentam a governabilidade e a governança[8] das instituições públicas locais, incluindo o município, construindo uma *relativa autonomia das finanças públicas* e acumulação de excedentes para investimentos sociais e estratégicos para a localidade. Por isso, o desenvolvimento local não pode ser confundido

[8] Não apenas legitimidade, expressa pela governabilidade, como também e, principalmente, capacidade efetiva de execução e implementação de ações e investimentos.

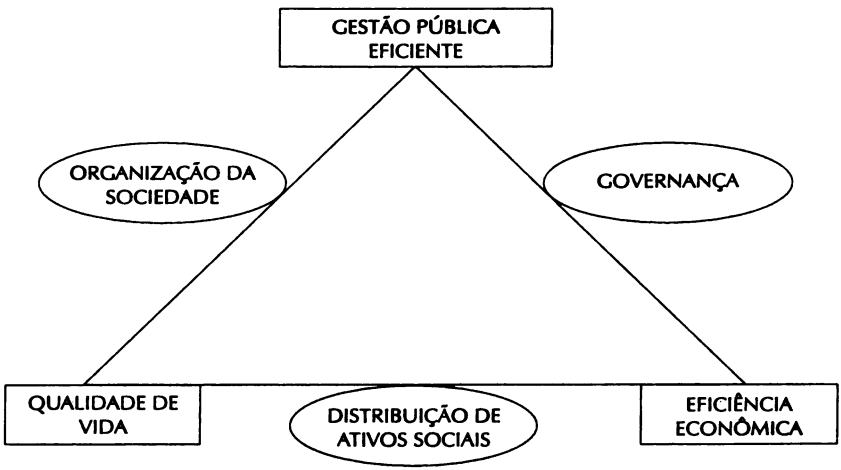
com o movimento econômico gerado por grandes investimentos de capital externo, que não se internalizam e não se irradiam na economia local, enclaves que não se traduzem em mudanças efetivas na organização social e econômica local, com seus desdobramentos na capacidade de investimento endógeno (especialmente dos governos municipais). O município com grande empreendimento produtivo sem raízes (enclaves econômicos) ou cuja economia se alimenta, na sua maior parte, de transferências externas de rendas compensatórias e que têm a base da arrecadação municipal formada pelos fundos de participação está longe de um desenvolvimento local.

O desenvolvimento local sustentável resulta, dessa forma, da interação e sinergia entre a *qualidade de vida* da população local – redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos –, a *eficiência econômica* – com agregação de valor na cadeia produtiva – e a *gestão pública eficiente*, como apresentado, de forma esquemática, no Gráfico 1. A interação entre eles deveria ser mediada pela *governança* – transbordando da base econômica para as finanças e os investimentos públicos –, pela *organização da sociedade* – orientando as políticas e os investimentos públicos locais – e pela *distribuição de ativos sociais* –, assegurando a internalização da riqueza e os desdobramentos sociais da economia. Esses são os três grandes pilares de um processo de desenvolvimento local, formando uma combinação de fatores que pode promover a reorganização da economia e da sociedade locais (sem se esquecer, evidentemente, a conservação ambiental).

Assim, qualquer estratégia para promoção do desenvolvimento local deve se estruturar em, pelo menos, três grandes pilares: organização da sociedade, contribuindo para a *formação de capital social* local (entendido como capacidade de organização e cooperação da sociedade local) combinada com a formação de espaços institucionais de negociação e gestão, *agregação de valor na cadeia produtiva*, com a articulação e o aumento da competitividade das atividades econômicas com vantagens locais, e *reestruturação e modernização do setor público* local, como forma de descentralização das decisões e elevação de eficiência e eficácia da gestão pública local. Tudo isso associado com alguma forma de *distribuição de ativos sociais*, principalmente o ativo conhecimento, expresso pela escolaridade e pela capacitação tecnológica. As mudanças que decorrem desses três processos e a sinergia gerada no conjunto do tecido social viabilizam o desenvolvimento local de forma consistente e sólida.

De um modo geral, na Europa o desenvolvimento local está bastante associado à reestruturação produtiva que leva a uma melhoria da competitividade e eficiência econômica, provavelmente pela menor densidade dos problemas sociais e da pobreza. No Brasil, e particularmente no Nordeste, as iniciativas de desenvolvimento local tendem a olhar com certa desconfiança para a base da economia e, sobretudo, para os órgãos públicos locais, numa desproporcional crítica ao economicismo, o que pode explicar grande parte da baixa efetividade dos programas de combate à pobreza e de desenvolvimento local e rural no país, os quais apresentam reduzido impacto na construção de uma base produtiva.

Gráfico 1



A recusa correta do economicismo e a compreensível suspeita em relação às instituições públicas locais podem levar a uma postura segmentada e parcial, que reduz as efetivas possibilidades de desenvolvimento local sustentável, não consegue transformar a base da economia para gerar riqueza e trabalho e não permite o fortalecimento dos governos locais e sua capacidade de investimento. O resultado é o limitado efeito das iniciativas sociais e a persistência da dependência local aos fundos e programas estaduais ou nacionais, todo o contrário de qualquer expectativa de desenvolvimento local. Assim, da mesma forma que não se pode reduzir o projeto de desenvolvimento local ao dinamismo econômico, é fundamental o esforço de promoção da eficiência econômica local na busca de *desenvolvimento*

e aumento da competitividade das cadeias produtivas adequadas às condições locais.

A orientação para a competitividade não pode ser confundida com uma corrida alucinada e descontrolada pela integração no mercado internacional (de resto inviável para países e espaços subdesenvolvidos). A busca de competitividade deve ser implementada com critério e com seletividade, compreendendo um sistema de relações de produção para diferentes áreas mercadológicas e para vários setores e produtos em que se apresentem efetivas vantagens locacionais. Cada região ou município deve procurar espaços de competitividade de acordo com suas condições e potencialidades, especialmente no seu entorno imediato e nos setores de maior capacidade e vantagem locacional, concentrando esforços naquelas áreas em que podem vir a ser mais competitivos. O que atrai capital para investimento produtivo (vantagens locacionais) e permite uma integração na economia nacional – sem a insustentabilidade da eterna dependência dos subsídios – são as *"externalidades" positivas* de cada espaço econômico, com suas potencialidades: *infra-estrutura econômica, recursos humanos* (especialmente população educada e preparada profissionalmente) e *desenvolvimento tecnológico.*

Toda região (microrregião, município e localidade) pode ser competitiva em algumas áreas e setores e seguramente tem vantagens competitivas a serem desenvolvidas ou exploradas, com base em suas potencialidades, desde que sejam criadas as "externalidades" adequadas. O local não é sustentável se não encontrar espaços de competitividade e depender, de forma continuada e persistente, de subsídios e transferência de fora da região. Quando não tiver as condições consolidadas, deverá procurar construir suas vantagens competitivas seletivas, mesmo com apoio externo.

Por outro lado, o destaque para a competitividade não significa que se devam priorizar os setores que já são competitivos mas, ao contrário, que devem ser criadas as condições para que outras potencialidades possam se tornar competitivas (não são ainda, mas podem vir a ser) nas novas condições históricas, enquanto algumas atividades tradicionais podem perder espaços e competitividade. Dessa forma, mesmo os setores e atividades econômicos mais simples e atualmente não competitivos devem ser estimuladas a alcançar produtividade e qualidade, que as tornem competitivas a médio e longo prazos, desde que tenham efetivo potencial nas condições

históricas concretas. A construção da competitividade nos espaços locais aumenta a importância e necessidade do Estado como organizador dos investimentos que criam as externalidades, com destaque para a educação.

2.1.2 - Ambiente de inovação e aprendizagem social

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

Por isso, o desenvolvimento local depende da *capacidade de os atores e a sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem*, com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades. Dessa forma, o desenvolvimento de uma localidade – município, microrregião, bacia, ou mesmo espaço urbano – deve ter um claro componente endógeno, principalmente no que se refere ao papel dos atores sociais, mas também em relação às potencialidades locais (Boisier, 1998). O desenvolvimento local está associado, normalmente, a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto externo. 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, 1996:4).[9]

Mesmo quando decisões externas – de ordem política ou econômica – tenham um papel decisivo na reestruturação socioeconômica 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 criem raízes no local e não se traduzam em efetivo desenvolvimento e não se internalizem na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal, reduzindo as possibili-

[9] Tradução livre do inglês.

dades de irradiação e transbordamento das oportunidades no dinamismo econômico e no aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

No novo paradigma de desenvolvimento, o enraizamento dos processos exógenos depende, antes de tudo, da capacidade de *ampliação da massa crítica de recursos humanos* e do domínio do conhecimento e da informação, elementos centrais da competitividade sistêmica. Tudo isso levando a um processo permanente de capacitação da sociedade local na compreensão da realidade e das mudanças no contexto, ampliando sua capacidade de inovação e resposta aos desafios contemporâneos. Vale dizer, criando um *ambiente de inovação* que favoreça a busca e a implantação de alternativas e gere uma grande capacidade de adaptação às mudanças do contexto. Considerando a intensidade e a velocidade das transformações globais, o desenvolvimento local depende, portanto, da capacidade dos atores locais de compreender esses processos e responder, de forma apropriada, com suas próprias forças e talentos, num processo permanente de aprendizagem.

Por isso, o desenvolvimento local não pode ser confundido com o isolamento da localidade e seu distanciamento dos processos globais; ao contrário, a abertura para os processos externos é um fator de propagação e estímulo à inovação local. O ambiente de inovação (*milieu innovateur*) é "um conjunto territorializado e aberto para o exterior que integra conhecimentos, regras e um capital relacional. Ele é ligado a um coletivo de atores, bem como de recursos humanos e materiais. Ele não constitui em nenhum caso um universo fechado, ao contrário, ele está em permanente relação como o ambiente exterior" (Amaral Filho, s.d.:11).

O ambiente de inovação decorre de um processo que alguns autores chamam de *local aprendiz* (*learning region*), entendido como um espaço social com capacidade de criação, ampliação de conhecimento e aprendizagem contínuas, inventando, testando e adaptando alternativas e caminhos que permitem o desenvolvimento (Boisier, s.d.). Citando Richard Florida, Boisier afirma que "la nueva era del capitalismo requiere una nueva clase de región (...) de hecho *learning regions*, regiões que adotam os princípios da criação de conhecimento e de aprendizagem contínuos (Boisier, s.d.:3).[10]

[10] De um modo geral, os conceitos de sociedade aprendiz, formulados para países desenvolvidos, têm uma abordagem fortemente tecnológica, destacando a inovação tecnológica e a importância do sistema de inovação, e não o sentido mais amplo de aumento da capacidade de conhecimento da sociedade local (*smart local*).

O empreendimento social de busca de alternativas de desenvolvimento leva à construção de um projeto coletivo, contribuindo, portanto, para a criação do ambiente de inovação e formação de sociedades locais inteligentes (*smart societies*). Até um certo limite, o processo de aprendizado tende a ser crescente com a diversidade sociocultural do local, confrontando múltiplas e diferenciadas visões de mundo e percepções da realidade, de cuja troca e interação se forma o ambiente de inovação e conhecimento. Dessa forma, a sociedade aprendiz precisa de diversidade interna, da mesma forma que a sustentabilidade da natureza depende da diversidade de espécies com sua complexa e rica interação.

Entretanto, como dizem Hamel e Prahalad (1995), quase tão importante como aprender – e condição para tanto – será a capacidade de "esquecer" de uma sociedade (os autores se referem às empresas), vale dizer, de se libertar de hábitos e da força do passado que, muitas vezes, entravam sua visão da realidade e seu desenvolvimento. Da perspectiva do desenvolvimento local, essa proposição do esquecimento é importante devido à velocidade das mudanças na realidade e no contexto externo dos municípios, que obrigam, muitas vezes, a rever velhos conceitos e prioridades; as chamadas vocações econômicas são uma dessas memórias traiçoeiras e enganadoras do desenvolvimento local, na medida em que as condições mudam e suas vantagens competitivas podem ser radicalmente alteradas, desmontando antigas vocações e criando novas oportunidades (Hamel & Prahalad, 1995). O fato de um município ter vivido, nas últimas décadas ou séculos, produzindo e vendendo banana, mesmo com algum sucesso, não assegura que esta "vocação" seja válida para o futuro; portanto, é necessário que se saiba também esquecer alguns hábitos e tradições ultrapassadas para que se possa aprender melhor e redefinir suas potencialidades e seus objetivos.

2.1.3 - Cortes espaciais do local

O conceito de desenvolvimento local pode ser aplicado a diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, desde a comunidade até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido, bacias ou ecossistemas. 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 a microrregião ou aglome-

rado de municípios que formam um espaço homogêneo com afinidade e identidade sociocultural. De um modo geral, o município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e à integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, por intermédio da municipalidade e da instância governamental.

O *desenvolvimento comunitário* também é uma forma particular de desenvolvimento local delimitado pelo espaço da comunidade vinculada a projetos locais; normalmente não tem uma estrutura político-administrativa e institucional (como a municipalidade), mas tende a apresentar uma grande homogeneidade social e econômica e capacidade de organização e participação comunitária. Em termos de escala, pode ser menor que o espaço municipal (contido em um determinado município) ou cortar mais de um município, estabelecendo relações de parceria político-instititucional com diversas instâncias. Tanto o município quanto a comunidade – pela reduzida escala territorial – podem constituir espaços privilegiados de intervenção concentrada e articulada de diferentes instâncias político-administrativas – federal e estadual –, funcionando como núcleo catalisador das iniciativas e base para o desenvolvimento local.

Entretanto, a escala dos problemas e dos projetos supera, normalmente, o tamanho do município e, principalmente, da comunidade, demandando níveis mais agregados de planejamento e de tratamento do desenvolvimento local. Fatores ambientais, econômicos e culturais levam à formação de identidades territoriais regionais que agregam e integram um conjunto de municípios com afinidades territoriais; elemento importante dessa identidade socioeconômica e cultural são as cadeias produtivas dominantes em conjunto de municípios, que os integram e articulam e criam uma identidade comum. Não por acaso, tem havido uma grande tendência em todo o mundo, incluindo o Brasil, à constituição de formas diferenciadas de articulação e coordenação das ações supramunicipais, com maior ou menor identificação com as microrregiões formadas por características edafo-climáticas (IBGE); associações municipais, consórcios de municípios e bacias, agências de desenvolvimento são formas diferenciadas de articulação municipal para lidar com problemas ou implementar projetos de escala supramunicipal. Quase todos os estados brasileiros, com diferentes enfoques e cortes territoriais, estão criando espaços de planejamento de agregados de municípios (exemplos de

Pernambuco, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, entre outros), como forma de descentralização agregada no espaço regional.

2.2 - Globalização e Oportunidades Locais

O desenvolvimento local constitui um movimento de forte conteúdo interno, dependendo principalmente das próprias capacidades dos atores locais e das suas potencialidades. Entretanto, é necessário ressaltar que 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; e, como já dito, deve trabalhar essas influências e aproveitar os fatores dinamizadores externos. Dentro das condições contemporâneas de globalização e do intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de *integração econômica com o contexto* regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças, exigindo relativa especialização nos segmentos em que apresenta vantagens competitivas.

De forma diferenciada, é certo, cada vez mais o local está sendo intensamente influenciado e impactado por processos globais de mudança econômica, tecnológica e institucional que determinam seu futuro, suas dificuldades, mas também suas oportunidades. Entretanto, globalização e desenvolvimento local não são alternativas opostas e excludentes. Na realidade, constituem dois pólos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial. Ao mesmo tempo que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas locais, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço.

A globalização é um processo acelerado de internacionalização do capital com conotações muito particulares que resultam de dois fatores básicos: a *natureza e intensidade da revolução científica e tecnológica* – que transforma as bases da competitividade internacional, com redução das distâncias físicas e quebra das barreiras e fronteiras territoriais – e a *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 acelerados e inusitados*, que

intensificam as disputas competitivas e o redesenho da economia mundial, obrigando as economias nacionais e locais a uma permanente atualização.

Desse ponto de vista, a globalização não é apenas mais uma etapa de expansão internacional do capital. Por sua natureza, representa a implantação e 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. Nesse novo paradigma, associado à globalização, 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 o domínio do *conhecimento e da informação* (tecnologia e recursos humanos) e para a qualidade e excelência dos produtos e serviços (Perez e Perez, 1984). Dessa forma, tende a reduzir a capacidade espúria de competitividade, explorando mão-de-obra barata (principalmente a utilização do trabalho infantil) e os mecanismos artificiais de protecionismo e subsídio que terminam fazendo crescer os custos internos do crescimento econômico.

O debate mundial sobre a globalização, carregado de paixões políticas e de medo do futuro, tende a satanizar ou endeusar esse processo inusitado de mudança na organização da economia e da sociedade; a reprodução e a intensidade das manifestações antiglobalização – de Seattle a Gênova – são uma demonstração da controvérsia que desperta a questão. Na realidade, como todo processo histórico, a globalização carrega problemas – principalmente em um estágio de transição e desorganização do velho paradigma –, mas também encerra inovações importantes que podem preparar grandes mudanças sociais e econômicas de uma nova civilização. Para organizar melhor a discussão, é necessário começar fazendo uma distinção entre a globalização – como um processo social de integração econômica do novo paradigma – e o liberalismo – proposta política que privilegia o mercado e refuta o papel do Estado na regulação das relações econômicas (incluindo a integração econômica mundial) e sociais e na mediação com o meio ambiente. O liberalismo é apenas uma das formas de lidar com as mudanças no paradigma de desenvolvimento; e se é politicamente condenável, em princípio, pelos altos custos sociais e impactos negativos das transformações em curso, os efetivos desdobramentos e resultados líquidos futuros da globalização estão em aberto e dependem da forma

como os atores sociais e o Estado controlam, programam e regulam seu movimento. Em outras palavras, a globalização não é nem a oitava maravilha do mundo, como pensam alguns liberais, nem uma conspiração neoliberal, danosa e danada, contra os pobres: é um processo histórico dinâmico e extremamente rico de transformações, que pode levar a múltiplas alternativas futuras.

É verdade que os resultados da globalização, positivos e negativos, se distribuem de forma muito desigual no planeta e, embora crie problemas também nas nações desenvolvidas, ela tem acentuado a concentração. De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), os países já industrializados, onde se encontram 19% da população mundial, respondem por 86% do produto mundial e do consumo, 82% das exportações de bens e serviços, 71% do comércio mundial, 68% dos investimentos estrangeiros diretos, 74% das linhas telefônicas, 58% de toda a energia produzida, 93,3% dos usuários da *internet*. Enquanto isso, os 20% das populações mais pobres do planeta têm 1% do produto mundial, 1% das exportações, 1% do investimento direto, 1,5% das linhas telefônicas. Também se acelera a concentração do conhecimento, exatamente no momento em que se proclama o advento da civilização do conhecimento. Já em 1993, dez países respondiam por 84% dos gastos em pesquisa e desenvolvimento e controlavam 95% das patentes registradas nos Estados Unidos em duas décadas, assim como 80% das patentes concedidas nos países ditos em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, acentua-se o processo de concentração de renda no mundo. As três pessoas mais ricas do planeta, juntas, detêm ativos superiores ao produto bruto dos 48 países mais pobres, onde vivem 600 milhões de pessoas. Pouco mais de 200 pessoas, detentoras de ativos superiores a US$ 1 bilhão, juntas, têm mais que a renda anual de 45% dos habitantes do planeta, cerca de 2,7 bilhões de pessoas. Essas pessoas aumentaram seus ativos em 150% no espaço de apenas quatro anos.

A globalização tem um efeito contraditório sobre a organização do espaço. Por 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 repro-

duz diversidades, decorrentes da interação dos valores globais com os padrões locais, articulando o local ao global. Como define Moneta, a globalização provoca um movimento combinado de homogeneização econômica e diversificação sociocultural, que termina se refletindo também na economia. *"En nuestro entender", diz o autor, "la globalización pone en marcha mecanismos que actúan en ambas direcciones, retroalimentándose entre sí. Desde los primeros contactos históricos entre distintas civilizaciones se ha producido una mutua fertilización cultural, si bien generalmente asimétrica en cuanto a sus respectivos impactos"* (Moneta, 1999:5). O que muda no processo atual são a escala e abrangência dos contatos, a velocidade de propagação e a maior especialização dos circuitos de comunicação.

A globalização é um movimento de caráter seletivo em termos sociais, espaciais e setoriais, que avança de forma diferenciada nos diversos segmentos, com destaque para a internacionalização dos fluxos financeiros. Processo contraditório que intensifica e aguça a competição e a disputa dos mercados, ao mesmo tempo que estimula e acentua a interdependência das economias e dos conglomerados econômicos. Processo complexo e conflitivo que combina a homogeneização dos mercados com diversificação e flexibilização das economias e dos mercados locais, integrando e articulando o local ao global. Embora seja difusor de homogeneidade (padrões de produção, de competição, de consumo, de gestão em escala mundial), ao mesmo tempo, e paradoxalmente, ressalta a importância da diversidade, valorizando o diferente num contexto de homogeneização.

O processo de globalização se baseia no local e nas suas especificidades, (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: 33).[11] Com efeito, a contraface da globalização não parece ser a uniformização e padronização mundial dos estilos de desenvolvimento, mas, ao contrário, a *valorização do local e da diversidade*, como diferencial de qualidade e competitividade. Tanto porque a cultura é

[11] Citados por Tânia Bacelar no seminário interno do projeto IICA-Incra realizado nos dias 5 e 6 de junho de 1997, em Recife.

um processo permanente de criação e recriação nos espaços, como pelo valor econômico que o diverso tende a ganhar no contexto de globalização da economia mundial. Dessa forma, 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 busca da identidade dentro da homogeneidade é, portanto, o espaço de valorização das particularidades, ressaltando os atributos próprios dos locais, sua especificidade e, por último, sua *vantagem competitiva.*

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" (Spybey, 1996:6).[12] Na análise da relação da cultura local com o processo de globalização podem ser identificadas, segundo interpretação de Albagli, duas interpretações opostas: a de que a globalização, ao promover a padronização, levaria ao declínio das identidades locais; e a que acredita, ao contrário, que "a globalização não significa o fim de toda identidade territorial estável, mas que, ao contrário, cada sociedade ou grupo social é capaz de preservar e desenvolver seu próprio quadro de representações, expressando uma identidade ao mesmo tempo espacial e comunitária em torno da localidade" (Albagli, 1998:6). A autora acrescenta que, paradoxalmente, a globalização estaria provocando mais o aumento da diferenciação e da complexidade cultural do que a homogeneidade e uniformidade planetária. A construção e fortalecimento da identidade cultural das comunidades locais constitui uma contraparte do processo de globalização e uma reação das matrizes culturais locais aos fluxos de bens e produtos culturais.

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 *desestruturação e desorganização da economia e sociedade local* quanto pode abrir *novos espaços de desenvolvimento*, recriando brechas nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais. Além disso, surgem também novas oportunidades para produtores locais nos mercados externos, com base na sua especificidade e explorando sua diversida-

[12] Tradução livre do original em inglês.

de. Mesmo que reduza os limites da autonomia local, o processo de globalização não leva, necessariamente, a uma subordinação das sociedades a padrões internacionalmente dominantes e homogêneos. O espaço de autonomia será tanto maior quanto maiores forem as potencialidades locais e mais forte for a organização da sociedade em torno de um projeto coletivo que articula o local com o global. E os impactos do processo de globalização dependem das iniciativas internas e das posturas políticas dos atores sociais no plano local.

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; as tecnologias permitem a criação de escala produtiva pela associação de pequenos produtores locais dispersos em diferentes espaços. Com isso, a globalização associa centralização econômica com descentralização produtiva, integrando o sistema em redes produtivas e alianças estratégicas.

Ao mesmo tempo que integra os mercados e a economia mundial, a globalização provoca uma fragmentação do espaço, gerando uma certa *desterritorialização* das economias. A integração e a *fragmentação do espaço* levam a uma redução do peso unificador dos Estados-nação, aumentando a autonomia relativa e as possibilidades de os microespaços interagirem e se articularem 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 município responde com suas condições endógenas específicas, mediando e processando os impactos externos.

A competitividade local é dinâmica e seletiva, e pode expressar tanto 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 a globalização convive com fragmentações nos mercados, persistem e se renovam oportunidades nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais. Além disso, surgem também novos espaços para produtores locais nos mercados externos, com base na sua especificidade e explorando sua diversidade. As formas novas e baratas de comunicação e transporte 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 para as regiões e municípios.

Por outro lado, a globalização não leva, necessariamente, a um processo de concentração empresarial, abrindo, ao contrário, novos espaços e oportunidades para pequenos negócios integrados nos mercados e conglomerados internacionais. As inovações tecnológicas tendem a diminuir a importância das economias de escala, permitindo rentabilidade alta em pequenos negócios, reduzindo as escalas econômicas em diversos setores produtivos. A revolução da informática e da telemática permitem uma integração dos mercados e uma grande flexibilidade do processo de produção e distribuição, facilitando a viabilidade das empresas de pequeno porte. Como diz Sabel, "os sistemas de produção flexivelmente especializados parecem ser mais capazes de sobreviver à turbulência econômica atual do que os sistemas de produção em massa" (Sabel apud Saha, s.d.:10). Dessa forma, as possibilidades de um desenvolvimento endógeno crescem com o novo paradigma de desenvolvimento, pelas possibilidades abertas pela pequena produção flexível.

A integração mundial por meio de rede de firmas, com base em estratégias diferenciadas, articula o pequeno empreendimento no sistema produ-

tivo e no mercado global, por meio dos consórcios de produção (articulando fornecedores), de franquias (redes de distribuidoras locais) e da subcontratação de pequenas empresas locais (as redes de produção). Com isso, a globalização associa concentração econômica com descentralização produtiva, integrando o sistema em redes produtivas e alianças estratégicas, de modo que os pequenos negócios se integrem em grandes mercados, acessando compradores nos mais distantes espaços, com baixo custo e volume de capital.

Como afirma Michael Porter, "a vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado" (Porter, 1993:20), 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. Assim, o desenvolvimento local levaria a uma substituição da generalidade abstrata do global pelas "particularidades concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas" (de Franco, 2000:6).

Se as vantagens competitivas são criadas e construídas com investimentos e aproveitamento das potencialidades e diversidades de cada localidade, os atores sociais têm uma responsabilidade fundamental para a promoção do desenvolvimento local. E se o desenvolvimento for, efetivamente a vontade dominante entre os atores sociais, o setor público – como expressão dessa vontade – tende a aumentar sua importância no desenvolvimento local, ao contrário do que se manifesta nas teses liberais favoráveis à retirada do Estado da promoção e indução econômica. Assim, para se assegurar o desenvolvimento local dentro da globalização, é necessário que os atores e a sociedade locais estejam estruturados e mobilizados para definir e explorar suas prioridades e especificidades. Atuando como "territórios organizados", na expressão de Sérgio Boisier (1992), os atores sociais definem prioridades e articulam iniciativas e ações internas e externas, utilizando, para tanto, os instrumentos de regulação do Estado.

2.3 - 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 suas instâncias político-administrativas. Assim, 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 a organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

Na realidade, não é uma coincidência que os dois processos se manifestem ao mesmo tempo, na medida em que ambos refletem as mudanças que decorrem da globalização com seu impacto sobre a organização do território e, conseqüentemente, as formas e instrumentos de gestão das políticas. A descentralização é um processo consistente com a globalização e pode representar uma resposta adequada das sociedades à fragmentação do espaço que ela provoca. Como a globalização diminui a força centralizada do Estado, cresce a necessidade de organização e criam-se espaços para a organização e intervenção das instâncias locais na mobilização da sociedade e das energias locais diante dos desafios mundiais. Segundo Castells (1998), o Estado é, cada vez mais, inoperante no global e, cada vez menos, representativo no nacional, levando à formação de blocos e instâncias supranacionais para tratar dos problemas globais, e à descentralização para a gestão local.

A descentralização tem sido utilizada, indistintamente, para expressar processos bastante diferenciados de redefinição de papéis entre instâncias públicas de diversas escalas, nem sempre refletindo uma mudança relevante de responsabilidades e autonomia. De forma mais precisa e rigorosa, *descentralização* é concebida como 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 às 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.

A descentralização é, assim, um processo diferente e bem mais amplo do que a desconcentração, a qual, igualmente importante e freqüente, re-

presenta, não obstante, um estágio menor de transferência de responsabilidades e poder político-institucional. Analisando a abrangência e a intensidade com que se transferem as funções e os espaços de poder de uma instância superior para uma inferior na hierarquia institucional do país, deve ser feita uma distinção conceitual entre descentralização e desconcentração: *descentralização* representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independentemente de esta 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 (ver Matriz 2).

A descentralização expressa uma transformação mais profunda na estrutura de distribuição dos poderes no espaço, contendo a desconcentração das tarefas, mas não se limitando a ela. Normalmente, no processo recente de redefinição de responsabilidades das instituições no Brasil, costuma verificar-se os dois modelos, muitas vezes contidos em um mesmo programa.

Matriz 2 - Descentralização e Desconcentração

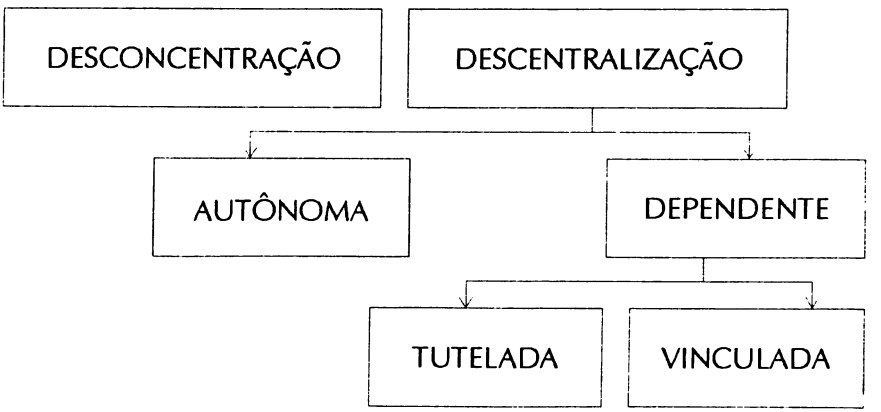
Descentralização	Desconcentração
Mudança da escala de poder para unidades menores com **repasse de autonomia e poder decisório** entre instâncias públicas e para instituições privadas.	Transferência de responsabilidades executivas para unidades menores sem repasse do poder decisório e da autonomia de escolha (dentro do setor público ou do público para o privado).

Uma outra forma de analisar a redistribuição das responsabilidades de gestão prefere diferenciar descentralização e desconcentração segundo seu caráter externo ou interno às instituições: desconcentração

é definida como 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 & M. P. Maciel, 1996); a descentralização, ao contrário, 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.

De acordo com essa classificação, contudo, a descentralização pode apresentar diferentes níveis de autonomia; como apresentado no Gráfico 2, a descentralização só seria *autônoma* quando a unidade institucional descentralizada assumisse responsabilidades com base em recursos próprios, portanto, independentemente da vontade da instância centralizada; toda outra forma de descentralização seria uma *descentralização dependente*, associada ao repasse de recursos das instâncias superiores para as unidades hierarquicamente inferiores, por vontade e decisão das primeiras. Quando esse 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.

Gráfico 2 - Desconcentração e Descentralização



Adotando-se o primeiro conceito de descentralização – transferência de autonomia e efetivo poder decisório para instâncias de menor escala –, pode-se classificar o processo em grandes blocos, segundo a natureza do agente a quem são atribuídas 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 a transferência de poder 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). Normalmente não ocorre ao mesmo tempo o repasse das decisões e da execução, que, separadamente, constitui apenas desconcentração; os espaços de poder para decisões efetivas tendem a se realizar por meio das diferentes formas de conselho gestor, enquanto a desconcentração passa pela execução de 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, correspondente a um corte espacial de menor amplitude na organização político-institucional e administrativa brasileira (inferior ao âmbito estadual ou microrrregional).

Identificada, normalmente, como 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).

2.3.1 - 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. Esse projeto foi uma decisão do governo federal, altamente centralizado na tomada de decisões e mesmo na execução, com a criação de uma ampla rede de instituições federais no território nacional, fortemente dependentes das decisões centrais.

Esse ciclo de desconcentração econômica e centralização política parece se inverter, a partir da segunda metade da década de 80, como resultado combinado da estagnação econômica e da crise do Estado no Brasil. A profundidade das dificuldades do Estado e as alternativas que estão se desenhando no quadro político brasileiro parecem apontar na direção de uma grande *reforma do Estado brasileiro*, com redefinição do seu papel e das suas áreas de intervenção, especialmente sua saída de cena como investidor. Essa reforma tende a deslocar a função do Estado da intervenção direta (incluindo investimentos em estatais) para a regulação, contemplando a privatização da economia e dos serviços públicos, podendo concentrar sua atividade nas dimensões sociais, ambientais e regionais e nas relações da economia brasileira com o contexto internacional, gerando as externalidades necessárias à competitividade nacional.

Por outro lado, tende a se intensificar o processo de *descentralização* político-administrativa do Brasil, com a redução do peso da União na estrutura do Estado, concentrando suas responsabilidades nos segmentos estratégicos nacionais e na regulação do espaço. A União não tem condições políticas, administrativas e operacionais de dar conta da amplitude e crescente complexidade do Brasil contemporâneo, nem da dimensão dos seus

problemas e do empreendimento necessário ao desenvolvimento nacional. Deve, portanto, crescer a importância das administrações estaduais e, principalmente, municipais e locais para o desenvolvimento de regiões e sub-regiões brasileiras, cabendo à União um papel subsidiário de suporte e regulação das regras e dos investimentos nas externalidades básicas e na área social.

Ao mesmo tempo, as transformações socioeconômicas e tecnológicas e os significativos avanços gerenciais em todo o mundo estão levando à busca de alternativas inovadoras no terreno institucional, com mudanças importantes na estrutura e organização do Estado e sua relação com a sociedade. Estaria em gestação a construção de uma nova institucionalidade, compatível com os desafios contemporâneos e suas exigências de qualidade, flexibilidade, velocidade e eficiência e eficácia. Essa nova institucionalidade se caracteriza pela emergência de um segmento público não estatal que, de forma descentralizada, exerce atividades e executa ações de natureza pública, em contrato e parceria com o Estado, mas independentemente e com grande flexibilidade.

Esse componente novo do sistema institucional surge com a propagação das *organizações não-governamentais*, instituições sem fins lucrativos e com missão de serviço público que estão ganhando espaço significativo no Brasil. Acompanhando uma tendência dominante em âmbito internacional, as mudanças institucionais no Brasil levam a uma reestruturação do Estado, incluindo, entre outros pontos, a criação do estatuto da Organização Social, em que pode vir a se transformar parte das atuais instituições públicas estatais, de forma consistente com os conceitos de flexibilidade, descentralização, parceria e co-responsabilidade público-privado, participação social e organização em rede.

Com a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se no Brasil um processo desorganizado de descentralização político-administrativa, com distribuição de responsabilidades e poder decisório para os estados e municípios, reduzindo o peso da União. Desde então, tal processo avança de forma irregular e desconexa, tratando de forma desequilibrada o repasse de responsabilidades 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 passos efetivos de descentralização das decisões e dos recursos

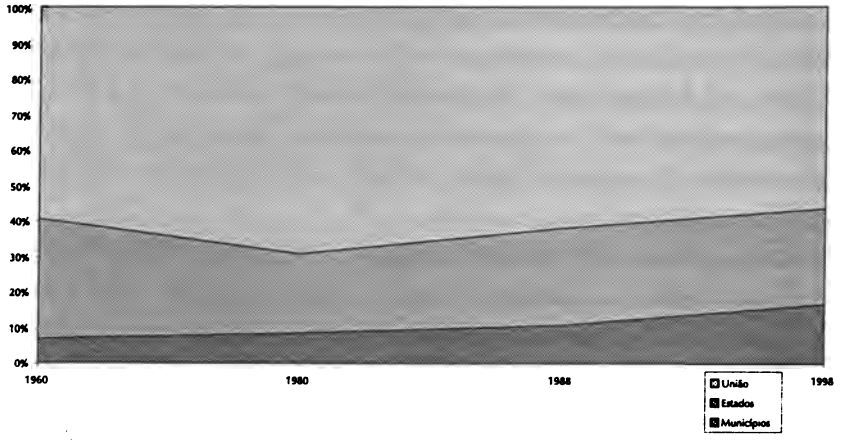
são muito insuficientes e, muitas vezes, ilusórios – mais desconcentração que efetiva descentralização –, não permitindo a liberdade financeira necessária à implantação de uma estratégica de desenvolvimento municipal.

Em pouco menos de 40 anos (de 1960 a 1998), a participação dos municípios no total da arrecadação bruta nacional passou de 6,6% para cerca de 16,6%, quase triplicando, ao mesmo tempo que a União registrava uma pequena redução e os estados uma queda maior na sua participação relativa, de 34% em 1960 para 27% em 1998 (dados de Rodrigues Affonso et al., s.d.). O Gráfico 3 mostra o movimento da repartição da receita pública brasileira entre as três instâncias, ressaltando a ampliação da parcela municipal.

Esse ganho significativo das instâncias públicas descentralizadas não foi, contudo, acompanhado de uma ampliação da capacidade de investimento e gestão municipal, porque gerou também um aumento dos encargos e responsabilidades dos municípios. Por outro lado, o crescimento do bolo disponível para os municípios foi fragmentado e dispersado com o aumento descontrolado e exagerado do número de municípios brasileiros, resultante do desmembramento das unidades administrativas locais.

Gráfico 3

DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

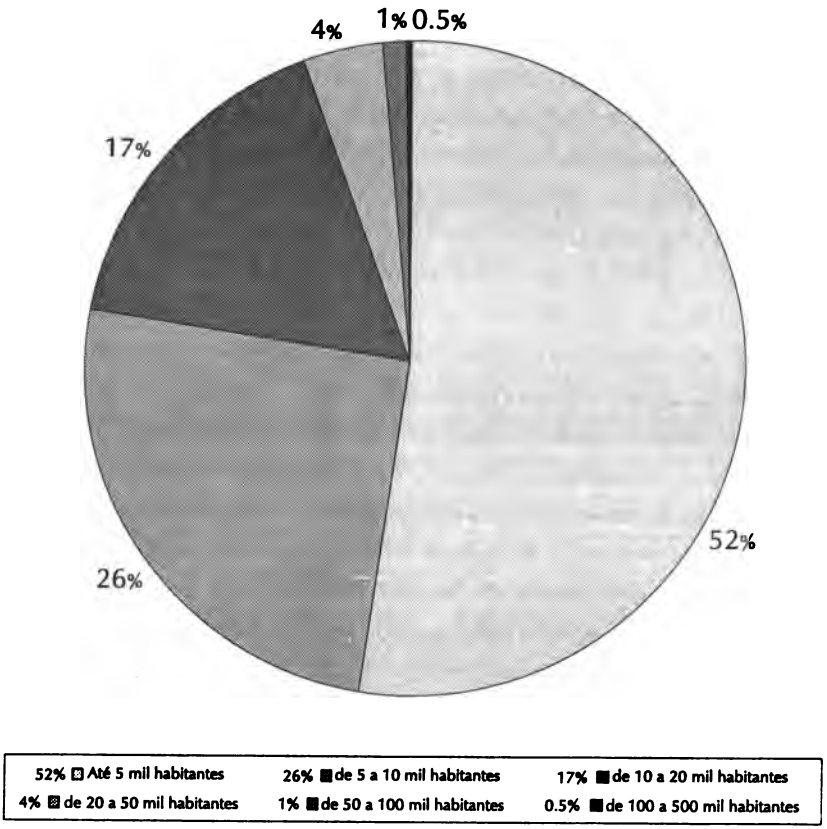


Com efeito, dados de Maia Gomes & MacDowell (s.d.) mostram que entre, 1984 e 1997, precisamente no período em que cresceu a participação municipal na receita, foram criados 1.405 novos municípios no Brasil, um

aumento de 34,3%; e, o que parece mais grave, a fragmentação municipal se concentra na formação de municípios de pequeno porte e, conseqüentemente, menor capacidade de gestão e autonomia. Mais de 53% dos municípios criados no período (1984/97) tinham menos de 5 mil habitantes, e quase 78% dos novos municípios tinham população inferior a 10 mil pessoas, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4

PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS CRIADOS POR TAMANHO



Além disso, a maioria dos municípios brasileiros, antigos e, principalmente, novos não estava preparada para as responsabilidades da descentralização e para gestão eficiente dos recursos adicionais. Carecem

de tradição e de instrumentos de planejamento e de base técnica para assumir as novas responsabilidades e uma posição ativa na promoção do desenvolvimento local. Mesmo considerando o crescimento dos encargos, a situação financeira dos municípios poderia estar bem mais confortável, não fossem as limitações gerenciais, sem falar nas desconfianças de irregularidades no trato das finanças públicas, tanto maiores quanto mais reduzida a unidade administrativa. O resultado é uma grande dependência das finanças públicas municipais das transferências, decorrente da limitada capacidade arrecadadora de grande parte dos municípios com precária base econômica, do despreparo administrativo e do desinteresse político na cobrança de impostos.

Ao mesmo tempo que se processa a descentralização econômica, evidencia-se, paradoxalmente, e por outras razões, a tendência à reconcentração espacial da economia brasileira (Campolina Diniz & Crocco, 1995). Essa 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.

As tendências parecem apontar para uma intensificação do processo combinado e contraditório de *descentralização político-administrativa* – reforçando as responsabilidades dos municípios – com uma *reconcentração econômica do território*. E embora os dois processos tenham uma relativa autonomia, decorrente de fatores diferentes, a descentralização e municipalização da gestão pública pode 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).

A descentralização tem ocupado posição de destaque em várias iniciativas federais em diversas áreas de atuação governamental. Especialmente no terreno das políticas e projetos sociais, a União tem procurado 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 de descentralização, merecem destaque o Sistema Úni-

co de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Comunidade Solidária, as iniciativas de reestruturação fundiária e de fomento à pequena produção familiar, elementos fundamentais para o desenvolvimento local – ampliam as potencialidades endógenas de produção e produtividade – e que podem ser melhor operados e geridos pelas instâncias locais e municipais. A ampliação das metas de assentamentos e população assentada e a nova concepção de assentamentos como base do desenvolvimento local, por exemplo, demanda 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.

2.3.2 - Princípios da descentralização

A descentralização se baseia nos *princípios de subsidiaridade*, segundo os quais tudo o 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 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 o 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).

Entretanto, para se definir o que pode ser feito ou não por uma instância descentralizada devem ser utilizados critérios de resultados gerenciais. Assim, formulando de outra forma, *tudo o que puder ser feito de forma mais eficiente* – com economia de meios –, *mais eficaz* – assegurando a realização das metas – *e mais efetiva* – gerando os resultados gerais na realidade – *por uma instância não deve ser repassado para outra, espacialmente mais agregada ou desagregada.* Assim, a descentralização só deve ser realizada quando concorra para melhorar a gestão da coisa pública, elevando os seus resultados e reduzindo os custos, ao mesmo tempo que assegure sua contribuição para o desenvolvimento local e a democratização da sociedade.

Da perspectiva interna das instituições públicas, a redistribuição deve obedecer a critérios diferenciadores segundo o perfil e a natureza dos serviços e atividades, buscando o reforço simultâneo da eficiência, da eficácia e

da efetividade. 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 & Medeiros, 1993). De um modo geral, as instituições públicas reduziriam sua atuação direta como produtoras de bens e serviços, para se concentrar no papel de promotoras e reguladoras das atividades públicas no plano local.

Essa abordagem corresponde a uma concepção contemporânea dos serviços públicos, segundo a qual é preciso distinguir as atividades de *prover*, *regular* e *produzir*, e a sua distribuição entre o Estado e a sociedade. Cada vez mais o Estado deve reduzir suas responsabilidades na produção direta dos bens e serviços públicos, repassando essa tarefa para as empresas e para organizações não-governamentais, mesmo que continue assegurando o acesso da população a tais bens e serviços, por meio das outras duas atividades.

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 apud Midwinter, 1995).[13] Como provedor, o Estado deve criar as condições – compra e distribuição direta dos serviços, pagamento indireto ou subsídios – para que a sociedade receba os bens e serviços produzidos pela sociedade que não podem se submeter ao mercado. 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 inconsistente com as sinalizações do mercado. Nessa redistribuição de papéis, a combinação mais favorável para a conjunção de eficiência, eficácia e efetividade seria a transferência da execução para as empresas (ou organizações não-governamentais com gestão empresarial), a manutenção da regulação nas mãos do Estado, e as responsabilidades de controle concentrando-se na sociedade e suas instâncias colegiadas e formas de pressão social. Como diz Ricardo Magalhães de Barros, "ao poder público não cabe executar serviços, sua principal função é a de gerir os serviços públicos. A Prefeitura tem a função de administrar, fiscalizar os serviços públicos da

[13] Tradução livre do original em inglês.

cidade e não, necessariamente, de executá-los. A execução pode ser delegada" (Magalhães de Barros, 1995:130). Deixando à instância empresarial a execução, pode-se reforçar a eficiência do projeto ou instituição, sob o controle da sociedade e a regulação do Estado (instância pública).

Com a descentralização, o município e a comunidade 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). O local e municipal deve ser sempre entendido como um subsistema do global, com o qual troca externalidades, concebendo os problemas e potencialidades municipais como dependentes de fatores externos ao âmbito local. Dessa forma, a descentralização deve ser combinada com a articulação e interação com o contexto mais amplo – biomas, unidades da federação, microrregiões etc. –, permitindo um tratamento mais agregado e complementar do planejamento e da gestão nacional e estadual.

A influência e o peso dos problemas e interesses locais pode 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. Essa tendência, reforçada pelos próprios limites de informação das sociedades locais, pode restringir a eficácia das iniciativas e dos programas de desenvolvimento, pela falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido e interagindo com as condições concretas do ambiente. O município e a comunidade 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.*

2.3.3 - Descentralização e participação da sociedade

Além de contribuir para o aumento da eficácia e, principalmente, da efetividade dos programas, a descentralização facilita significativamente a

participação da sociedade nos processos decisórios 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.

Assim, a descentralização contribui para a democratização dos processos decisórios e fortalece o poder local, ampliando as oportunidades que tem o cidadão de escolher suas alternativas e decidir sobre seu destino nas formulações imediatas e diretas das necessidades e alternativas de desenvolvimento local. Maior proximidade das comunidades, maior conhecimento dos problemas locais, maior facilidade de diálogo entre atores sociais, menor escala de negociação, maior capacidade de controle da gestão pública, sem a mediação das estruturas políticas distantes, são alguns dos fatores gerados pela descentralização, que favorecem a democracia (Jara, 1996; Dowbor, 1994; Lobo & Medeiros, 1993).

No entanto, a descentralização do processo decisório representa também uma transferência de poder para as forças políticas dominantes nos microespaços, representando um reforço das estruturas de poder local, quase sempre conservadoras, paternalistas e autoritárias, o oposto, portanto, da democracia. Embora as hegemonias das instâncias centralizadas de poder (União e estados) tenham compromissos e ligações fortes com grupos tradicionais locais, normalmente podem apresentar um relativo distanciamento das disputas e interesses oligárquicos no município ou comunidade, representando projetos mais globais e modernos, implementando políticas e programas conflitantes com os grupos de poder tradicionais, com sua cultura e suas práticas políticas.

Assim, a descentralização tem um efeito contraditório sobre a democracia e a participação: de um lado, transfere autoridade e 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 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 ajudando na consolidação da democracia e da gestão participativa.

O poder local é, assim, ao mesmo tempo, a *essência da democracia* e da participação – pela escala dos problemas e da organização da sociedade – e a *configuração das estruturas de poder conservadoras e autoritárias*, pelo jogo de compromissos e vinculações oligárquicas. Pode ser mais facilmente controlado pelas oligarquias *tradicionais* com dominação política e maior presença da cultura política fisiológica, representando sistemas de dominação e adesão tradicional, e historicamente consolidado.

A proximidade dos problemas e interesses locais permite uma maior aderência à realidade mas pode levar também a visões e decisões excessivamente localizadas e isoladas das condições e determinações do contexto, diminuindo a importância das *iniciativas estratégicas* lideradas pelas regiões e municípios de maior desenvolvimento e urbanização, expressando a complexidade e a diversidade de culturas políticas, normalmente mais democráticas e inovadoras. Isso pode representar uma *atomização* e *fragmentação* das ações no plano local, com comprometimento da sinergia e da eficiência das iniciativas e programas de desenvolvimento, pela falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido e interagindo com as condições concretas do ambiente.

O planejamento local e municipal pode levar a decisões e interesses locais, muitas vezes fragmentados e conflitantes com os do contexto, incluindo municípios vizinhos, criando tensões e troca de externalidades negativas. Na realidade, muitos dos problemas e potencialidades locais estão em direta e forte dependência de processos distantes, muitos dos quais o município não conhece nem tem como tratar e administrar. Essa interação e troca de externalidades – positivas e negativas – com o contexto evidencia a necessidade de situar o município no âmbito mais amplo e estabelecer mecanismos de negociação com os municípios vizinhos. Normalmente, contudo, os atores locais e suas instituições trabalham com um *nível e qualidade de informação limitada* ao seu espaço, não captando a complexidade e a relevância dos fatores externos (decisivos para seu futuro) no que se refere tanto às oportunidades quanto às ameaças.

Com todos os problemas e advertências anteriores, a descentralização e o fortalecimento do poder local são fatores decisivos para a participação e para a democratização do processo decisório e, de resto, para a própria

educação política da sociedade. Além de contribuir para a efetividade das iniciativas e ações do planejamento, a descentralização tem um papel pedagógico na formação de uma cultura democrática que reestrutura a própria hegemonia e a prática política no plano local, transferindo para a comunidade a responsabilidade e a capacidade de decisão e escolha sobre seu futuro. Mesmo que possa, inicialmente, reforçar a cultura política dominante nos microespaços, a relação com sua realidade e a participação direta nas decisões devem levar a novas formas de fazer política e de responsabilidade nas decisões.

3

Desenvolvimento Sustentável

A transição para um novo paradigma de desenvolvimento e os seus desafios são acompanhados de inovações no terreno das idéias e nas consciências das sociedades, incluindo a formulação de novas propostas de desenvolvimento. Aparentemente, o primeiro grande impacto nas consciências se dá no final da década de 60 e início dos anos 70 como resultado do efeito combinado da crise do petróleo com a publicação do primeiro Relatório do Clube de Roma, *Os limites do crescimento* (Meadows et al., 1981), em 1969. Com uma critica sólida e competente da concepção tradicional de uma natureza inesgotável e disponível à exploração da humanidade, o relatório mostrou as perspectivas reais de esgotamento, a médio prazo, de importantes matérias-primas e fontes energéticas. Sob o impacto desses dois eventos se realiza, em 1972, a Conferência das Nações sobre Meio Ambiente (Estocolmo) e se desenvolve um amplo movimento ambientalista nos países desenvolvidos, abrindo um novo debate ideológico sobre estilos de desenvolvimento.

Esse processo converge para a realização da Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92), que acontece no Rio de Janeiro, em 1992, mobilizando os países e a comunidade científica e ambientalista de todo o mundo. Como um dos mais importantes acontecimentos políticos do final do século XX, propaga a proposta de desenvolvimento sustentável e aprova a Agenda 21, com os postulados centrais de um modelo de desenvolvimento sustentável e a busca de comprometimento das nações com as gerações futuras.

Os antecedentes históricos indicam que o conceito de desenvolvimento sustentável não é apenas mais um modismo ou uma idéia brilhante das Nações Unidas, mas uma construção teórica para organizar uma nova postura da sociedade diante dos desafios do presente e do futuro e consistente com o novo paradigma de desenvolvimento.

Não surge de repente e do nada, apenas como uma genial formulação de algum pensador e técnico original e competente; ele tem uma fundamentação socioeconômica e política e decorre de vários antecedentes técnicos e conceituais que prepararam o mundo das idéias para a consolidação de uma determinada concepção. O *desenvolvimento sustentável* se difunde como uma proposta de desenvolvimento diferenciada e, ao mesmo tempo, *torna-se uma alternativa viável e não mais apenas uma utopia* ou fantasia organizadora da sociedade, precisamente pelas condições do paradigma de desenvolvimento emergente, principalmente os avanços científicos e tecnológicos.

O conceito de desenvolvimento sustentável resulta do amadurecimento das consciências e do conhecimento dos problemas sociais e ambientais e das disputas diplomáticas, mas também de várias formulações acadêmicas e técnicas que surgem durante as três últimas décadas com críticas ao economicismo e defesa do respeito ao meio ambiente e às culturas. Entre as alternativas de desenvolvimento que se difundem no período, merece um destaque especial a concepção de ecodesenvolvimento apresentada e fundamentada por Ignacy Sachs (década de 70), precursor do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, outras instâncias mundiais adotam propostas semelhantes mesmo com denominações diferenciadas e ênfases relativamente distintas, como o conceito de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), difundido já na década de 90.

Desenvolvimento humano, segundo o Pnud, é

> ...um processo abrangente de expansão do exercício do direito de escolhas individuais em diversas áreas: econômica, política, social ou cultural. Algumas dessas escolhas são básicas para a vida humana. as opções por uma vida longa e saudável, ou por adquirir conhecimento, ou por um padrão de vida decente, são fundamentais para os seres humanos. (Pnud et al., 1998:35)

Constitui, portanto, o desenvolvimento que seja capaz de aumentar as *potencialidades das pessoas* por meio de melhores condições de educação, treinamento, saúde, habitação, meio ambiente e alimentação, assegurando que os frutos do desenvolvimento econômico sejam traduzidos em *melhoria das condições de vida*, e que permita *que as pessoas tomem parte ativa*, participando das decisões que influenciam suas vidas (Pnud et al.,1998).

Com outro enfoque mas mantendo a mesma coerência com o contexto histórico, começa a se esboçar, a partir da década de 80, uma nova visão

cepalina de desenvolvimento que, da perspectiva de países emergentes, estabelece uma *articulação necessária* entre a *racionalidade econômica* e a *ética social*, de modo que a combinação de *competitividade* e *equidade* – antes vistas como antagônicas – passa a constituir o marco central de um modelo de desenvolvimento (Cepal, 1990). Assim, tanto a visão ética quanto o novo paradigma de desenvolvimento mundial se alinham na necessidade de desenvolvimento dos recursos humanos, expresso em educação e qualidade de vida da população, fator fundamental para a competitividade sistêmica[14] no mundo contemporâneo, entendida como a capacidade de uma economia (subespaço) concorrer globalmente em um contexto de intensa competição econômica. Vista numa perspectiva macroeconômica (e não estritamente empresarial), a competitividade sistêmica está "integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestrutuctura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados e empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico" (Cepal, 1990:14).

A equidade[15] social é um objetivo central do desenvolvimento, mas, nos novos padrões de concorrência econômica mundial, está se transformando também em uma condição fundamental para a competitividade das nações. "Dicha competitividad", diz a Cepal, "debe sustentarse más en la incorporacion deliberada y sistémica del progreso técnico al proceso productivo (con los conseguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciacion de los salarios reales" (Cepal, 1990:14), como no passado.

Na definição consagrada da Comissão Brundtland, desenvolvimento sustentável é "*aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*" (CMMAD, 1987). Essa formulação é uma resposta aos problemas e desigualdades sociais do planeta, que sacrificam

[14] A competitividade (vantagem competitiva), contudo, não pode ser considerada como um dado definitivo e inelutável, mas como algo **a ser construído** nas condições concretas de cada realidade. Por não se limitar ao tradicional conceito de vantagens comparativas clássicas, ligadas a dotações de recursos naturais e vocações dadas, a **vantagem competitiva é um processo permanente de construção e reconstrução.**

[15] Equidade deve ser entendida como a igualdade de oportunidades de desenvolvimento humano da população, respeitada a diversidade sociocultural mas asseguradas a qualidade de vida e a qualificação para a cidadania e o trabalho.

uma parcela significativa da população mundial cujas necessidades não são satisfeitas (um terço da população mundial abaixo da linha da pobreza), e uma alternativa 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, tende 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, em algum horizonte de tempo, com a exploração econômica, dependendo do ritmo de aproveitamento e dos estoques e reservas dos recursos. E mesmo os recursos renováveis, como as florestas e os recursos hídricos, parte dos quais explorados numa intensidade superior ao seu próprio ritmo de auto-reprodução, começam também a se esgotar, levando a uma desorganização do meio ambiente. A consciência desses "limites" da natureza e da sua amplitude planetária passa a exigir novas políticas e posturas que alterem o próprio modelo de desenvolvimento, inclusive para assegurar a continuidade de funcionamento da economia a médio e longo prazos.

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

O desenvolvimento sustentável parte, assim, de uma nova perspectiva de desenvolvimento (Sousa, 1994), e se baseia em pressupostos éticos que demandam duas solidariedades interligadas: solidariedade *sincrônica*, com a geração à qual pertencemos, e solidariedade *diacrônica* com as gerações futuras (Sachs, 1990): o bem-estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e necessidades futuras, reduzindo as possibilidades de reprodução e desenvolvimento futuro; e o bem-estar de uma par-

cela da geração atual não pode ser construída em detrimento de outra parte, com oportunidades desiguais na sociedade.

As duas solidariedades estão estreitamente interligadas. A solidariedade intragerações é uma condição indispensável para a solidariedade intergerações, na medida em que os povos e grupos sociais pobres e miseráveis, não satisfazendo às suas necessidades no presente, não podem pensar nas gerações futuras e não podem se sacrificar – poupar a exploração dos recursos naturais, que nem mesmo assegura sua sobrevivência – em função de um futuro improvável e imponderável para seus filhos e netos. Como podem assumir um compromisso com o futuro quando sequer têm assegurado o seu presente?

> A escala e a distribuição desigual dos problemas força a busca de uma terceira solidariedade para o desenvolvimento sustentável: a solidariedade espacial, que compromete todas as nações e povos num esforço conjunto pela conservação da vida na Terra. De acordo com essa visão, não é tolerável que algumas regiões ou países ganhem qualidade de vida e conservação ambiental ao custo da insustentabilidade de outros espaços sociais, como de fato ocorre na atualidade, quando o atraso industrial dos países subdesenvolvidos é condição para moderar as graves agressões ambientais das nações industrializadas. Como analisa Altvater,

...cada país pode melhorar seu balanço de entropia (...) enquanto piora o balanço de outros países ou regiões, na medida em que exterioriza seus problemas ecológicos relativos à produção e ao consumo. Assim um país pode parecer ecologicamente consciente, produzindo e consumindo de modo eficaz, porque saqueia outras ilhas de entropia além de suas fronteiras, expelindo entropia produzida em outras regiões do planeta. (Altvater, 1995:37).

Essa desigualdade não é sustentável politicamente, da mesma forma que é inviável alcançar uma equidade mundial por meio da propagação do estilo de vida norte-americano para os seis bilhões de pessoas do planeta; provavelmente seriam desastrosas as conseqüências sobre os recursos naturais de uma extensão, aos restantes 80% de habitantes do planeta, dos níveis de consumo do chamado Primeiro Mundo. Hoje, uma criança nascida em Nova York, Londres ou Paris gera um impacto 50 vezes mais forte sobre os recursos naturais do que uma criança nascida nos países mais pobres.

Essa solidariedade planetária precisa, contudo, ganhar uma formulação política e diplomática, que busque soluções coletivas e assegure inicia-

tivas e ações convergentes que revertam o processo de insustentabilidade e risco de sobrevivência da vida no planeta. O melhor exemplo parece ser a conferência de Kyoto sobre mudanças climáticas, com o objetivo de definir metas para a redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa. O encontro não gerou avanços significativos, devido às fortes divergências entre os Estados Unidos e os países em desenvolvimento sobre a distribuição de responsabilidades pela geração do problema e, portanto, com a sua solução. Considerando o indicador de emissão de gás por habitante, a pressão antrópica dos Estados Unidos é muitas vezes superior à emissão de gases dos países em desenvolvimento (a contribuição *per capita* da China, por exemplo, corresponde a uma décima parte da americana). De um modo geral, os países ricos, com cerca de 20% da população mundial, emitem 60% do total dos gases do efeito estufa produzido pelo mundo (One World News Service, 1999).

A proposta de desenvolvimento sustentável é generosa mas difícil e complexa, por envolver mudanças estruturais e contar com resistências sociais e políticas fortes, decorrentes de privilégios e hábitos consolidados, principalmente nos países e segmentos sociais privilegiados. Entretanto, o desenvolvimento sustentável encontra, atualmente, condições favoráveis que permitem considerar uma referência concreta para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, há uma crescente consciência da sociedade em relação à insustentabilidade, que decorre da recusa a aceitar a pobreza e as desigualdades sociais e dos elevados custos sociais do crescimento econômico, levando à ampliação de sistema de regulação. Por sua vez, os avanços e inovações tecnológicos estão permitindo uma importante redução das pressões antrópicas do crescimento sobre o meio ambiente que caracterizou toda a história da economia capitalista e de mercado.

3.1 - Complexidade e Auto-reprodução Regulada

A proposta de desenvolvimento sustentável parte de pressupostos éticos, sinalizando para uma revisão do modelo atual de organização – insustentável – da economia e da sociedade, mas se estrutura numa base teórica, resultante da convergência das modernas teorias científicas que estudam os sistemas complexos. Segundo essa abordagem, tanto a natureza quanto a sociedade (incluindo o sistema econômico) constituem *sistemas complexos em equilíbrio dinâmico* que combina uma tendência à desor-

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

A tendência à desorganização decorre, originalmente, do *segundo princípio da termodinâmica*, de acordo com o qual a natureza – ou qualquer sistema físico isolado ou fechado – está determinada por um processo de *entropia* ou perda persistente de energia. Como diz Howard Odum, "en todo proceso real se pierde energía potencial útil", energia que "se degrada pasando de una forma de energia capaz de provocar fenómenos a una forma que no és capaz de hacerlo" (Odum,1980:46). Mesmo sem as crescentes pressões do aumento da população e do consumo e do efeito degradador das tecnologias e da exploração acelerada de energia, o sistema ambiental – e com ele a sociedade e a economia – evoluiria da ordem para a desordem, da organização para a desorganização. Esse processo define os limites e restrições naturais (subsistema ecológico) da economia e da sociedade, na medida em que uma natureza finita não poderia suportar um processo infinito de expansão da população e da economia.

Entretanto, a natureza – como todo sistema complexo e, principalmente, aberto – tem seus processos de recomposição e organização que compensam e neutralizam a desorganização da matéria, com uma "tendência para a organização, para a complexidade crescente, isto é, para a *neguentropia*" (Morin, s.d:22). De acordo com as novas teorias da biologia, "o universo vivo evolui da desordem para a ordem, em direção a estados de complexidade sempre crescente" (Capra, 1996:54). Na natureza, essa característica é chamada de *homeostase*, expressando a propriedade dos organismos vivos que lhes permite manter em estado de equilíbrio dinâmico, "com suas variáveis flutuando entre limites de tolerância" (Capra, 1996:51).

Essa capacidade de auto-regeneração dos seres vivos e dos sistemas complexos, incluindo a sociedade, constitui parte importante do referencial teórico do desenvolvimento sustentável. Comparando esses sistemas com a máquina, Morin diz: "uma vez constituída, a máquina artificial não pode senão degenerar, ao passo que a máquina viva é, mesmo

temporariamente, não degenerativa, ou mesmo generativa, isto é, capaz de aumentar sua complexidade" (Morin, s.d:23). Dessa forma, é capaz de regenerar, reconstituir, reproduzir os elementos que se degradam, auto-reparar-se e funcionar apesar da avaria local, "capaz de realizar os seus fins com os recursos que o acaso lhe proporciona, enquanto a máquina artificial é, quando muito, capaz de diagnosticar o erro e parar em seguida" (Morin, s.d:23).

De acordo com Capra, "um sistema auto-organizador não apenas 'importa' ordem vinda do meio ambiente mas também recolhe matéria rica em energia, integra-a em sua própria estrutura e, por meio disso, aumenta sua ordem interna" (Capra, 1996:79). A homeostase, como um processo de retroalimentação, não é a única forma de interação entre os seres vivos e destes com o ambiente. Nos sistemas vivos ocorrem tanto a homeostase dos enlaces equilibradores – autocorrigíveis ou auto-reguláveis – quanto enlaces reforçadores, que tendem a aprofundar e propagar as mudanças, positivas ou negativas, da matéria. Assim, uma ação externa que desata um desequilíbrio no sistema pode levar a uma propagação positiva que acentua e acelera a reação em cadeia de desordem. Por outro lado, esses enlaces – positivos ou negativos – se dão, normalmente, com alguma defasagem no tempo (*delay*) entre a causa inicial da mudança e a resposta, reforçadora ou equilibradora, do sistema.

A diferença entre entropia e neguentropia decorre da construção de uma "ordem informacional", segundo a expressão de Edgard Morin, em contraposição a um processo de desordem que se difunde no tempo, como uma resposta de reorganização e adaptação às condições na interação (evidentemente que não como uma ação "racional" dos organismos vivos). Por isso, Lovelock considera que a Terra viva é uma construção biológica, criando o próprio ambiente adequado à vida. Na sua concepção, a vida cria a vida ou constrói as condições nas quais a vida se torna possível, alterando o meio ambiente natural; e não foram condições dadas *a priori* que foram aproveitadas para criar a vida na terra mas, ao contrário, a vida tornou a Terra habitável (Lovelock, 1990), vale dizer, condições especiais que deram origem à forma biológica terminaram criando o ambiente que permitiu a sustentabilidade dos seres vivos na Terra viva. Assim, "longe de ter sido feita como é, para que pudesse ser habitada, a Terra tornou-se o que é através do processo de sua habitação. Em resu-

mo, a vida tem sido o meio, não a finalidade do desenvolvimento da Terra" (Lovelock, 1990:78).

Essa formulação geral dos sistemas auto-organizadores tem uma correspondência na análise na teoria da regulação, a chamada Escola da Regulação francesa, que procura construir um referencial para a abordagem da dinâmica e mudança econômica e social. De acordo com essa proposição analítica, existe um conjunto de mecanismos – sobretudo institucionais e funcionais – que organiza a mudança e a dinâmica da economia permitindo a sua estabilidade. Mesmo no meio das crises, existiria um padrão de organização, definido pelo sistema de regulação, que administraria e regularia o processo de reestruturação e retomada da dinâmica econômica. Para Alain Lipietz (1984), as crises seriam organizadas pelo sistema de regulação que facilitaria a reorganização do processo econômico, permitindo que o sistema econômico convivesse com as instabilidades e delas se recuperasse, num processo de retroalimentação negativa; funciona, dessa forma, como uma "crise regulada".

Entretanto, a teoria da regulação considera que, em alguns momentos de maior instabilidade, pode e costuma ocorrer o que o autor chama de "crise da regulação" (Lipietz, 1984), quando as mudanças são de tal envergadura que tornam obsoletos e ineficazes os mecanismos do sistema de regulação dominante, demandando novo padrão de organização. Nesse caso, o sistema econômico e político internacional pode passar por alterações tão intensas e profundas do paradigma de desenvolvimento que o sistema de regulação não consegue mais dar conta das mudanças, demandando novos mecanismos e regras de organização.

Para trabalhar com sistemas complexos e não-lineares o enfoque teórico deve recorrer a uma *abordagem sistêmica* e, ao mesmo tempo, *holística* do desenvolvimento sustentável, de modo a lidar com múltiplas dimensões em interações dinâmicas e de alto grau de incerteza. As relações entre a natureza e a sociedade, com sua organização econômica e política, devem ser percebidas como uma totalidade complexa formada de elementos constitutivos – subsistemas – integrados e interligados, estabelecendo entre si controles e restrições, de cuja interação resulta o todo. O referencial de análise para o desenvolvimento sustentável deve ser holístico porque requer uma observação do comportamento da totalidade que envolve interações complexas entre os sistemas sociais, econômicos e ambientais, subsistemas do objeto de trabalho e de planejamento.

Trata-se de uma abordagem da realidade como uma totalidade formada de subsistemas integrados com troca de restrições e influências (dimensões) e situada em um contexto com o qual interage e do qual recebe restrições e influências. Dessa perspectiva, o local constitui "um todo integrado cujas propriedades essenciais surgem das relações entre suas partes" (Capra, 1996:39). Como lembra Capra, as propriedades de um organismo, ou sistema vivo, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui, e que "surgem das interações e das relações entre as partes" (Capra, 1996:40). Mas, para se apreender essa complexidade, é indispensável que se recorra a interpretações científicas que tratam dos subsistemas – teoria econômica, sociologia, ecologia etc. –, cada uma com seus sistemas de análise e interpretação reducionistas do todo, mas construindo a base para a observação das relações que configuram a totalidade.

Ao trabalhar com múltiplas dimensões e, portanto, com sistemas altamente complexos – *sistemas não-lineares* – e dinâmicos, o desenvolvimento sustentável deve lidar com contínuas mudanças estruturais e elevado grau de *incerteza* sobre os caminhos dessas mudanças. A incerteza constitui uma característica desses sistemas e não um "desvio ocasional e temporário de algo razoavelmente previsível" (Wack, 1998:363). Entretanto, apesar de carregado de incertezas, o comportamento de qualquer objeto, mesmo em sistemas não-lineares, tende a expressar determinados *padrões*, logicamente interpretados e analisados, que decorrem das *circunstâncias históricas* e da lógica de funcionamento e interação.

A relação entre a degradação e a capacidade de recuperação e regeneração da natureza depende, antes de tudo, do *estilo de desenvolvimento*,[16] com as mediações da estrutura produtiva, do padrão de consumo e da base tecnológica. Como cada ecossistema tem sua própria dinâmica (constituindo um subsistema), 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.

[16] **O estilo de desenvolvimento** não deve ser confundido com a concepção de "modo de produção", procurando expressar uma diferenciação mais ampla, tratando da organização da economia e da sociedade e sua relação com o meio ambiente (que termina sendo tratado como exógeno pela categoria de modo de produção).

3.2 - Conflito e Rigidez Estrutural das Dimensões

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. Esse conceito contém três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento:

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 a curto, médio e longo prazos.

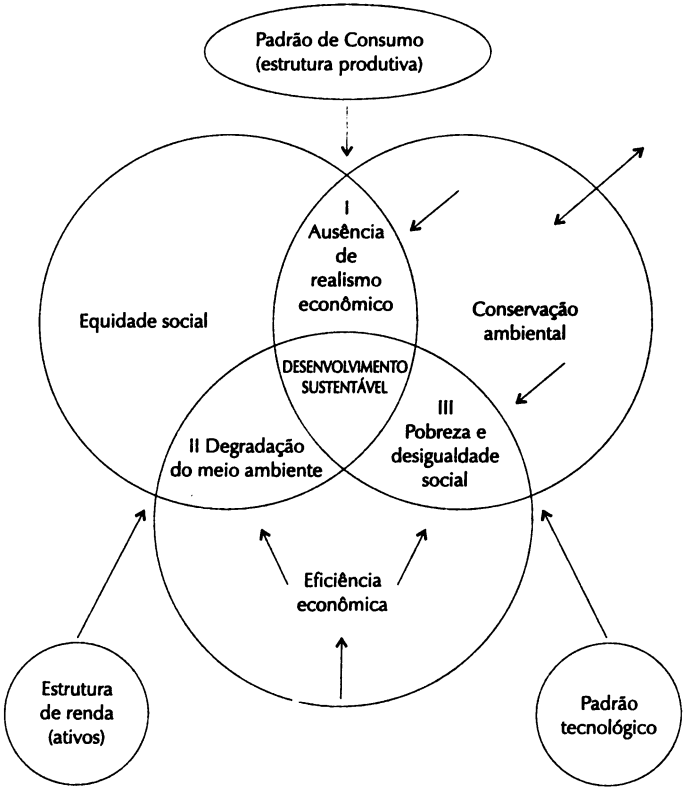
b) A *eficiência* e o *crescimento econômicos* constituem *pré-requisitos* fundamentais, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade – de forma sustentável e continuada –, representando uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento sustentável.

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

Entretanto, a busca persistente de ampliação da racionalidade e da eficiência econômicas, da equidade social e da conservação ambiental, base para o aumento da sustentabilidade do processo de desenvolvimento, nem sempre é consistente e está, normalmente, carregada de dificuldades e resistências estruturais. Essas contradições e conflitos entre as dimensões e os objetivos de desenvolvimento sustentável podem ser expressas, de forma muito simplificada, pelo Gráfico 5. Segundo a interpretação gráfica, desenvolvimento sustentável seria um *processo* que leva a *uma ampliação da área de intersecção* dos três círculos, espaço no qual se combinam os objetivos do desenvolvimento. Fora da área de intersecção podem-se alcançar equidade social e conservação ambiental sem realismo econômico, equidade social e eficiência econômica sem conservação ambiental (degradação do meio ambiente), ou conservação ambiental e racionalidade econômica convivendo com desigualdades sociais e pobreza.

Assim, o propósito central de uma proposta de desenvolvimento sustentável consiste em implementar iniciativas e ações que gerem, ao mesmo tempo, uma *maior equidade*, um nível elevado de *conservação ambiental* e uma *maior racionalidade (eficiência) econômica*. De acordo com a representação gráfica, isso significa que o objetivo deve se concentrar em empurrar as três circunferências para o centro (imaginando um ponto central de integração), ampliando o espaço combinado de equidade, conservação ambiental e racionalidade econômica. Esse movimento nas três dimensões – social, ambiental e econômica – contém, contudo, certo grau de rigidez estrutural e, principalmente, encerra interações complexas, de modo que, como mostram as setas na circunferência, um movimento isolado em uma delas pode provocar alterações nas outras, o que neutraliza o efeito positivo na primeira, mantendo, ou mesmo reduzindo, o espaço de intersecção.

Gráfico 5 - Desenvolvimento Sustentável



(Baseado em esquema de autor não identificado)

Assim, medidas para melhorar a conservação ambiental, vale dizer, empurrar a circunferência respectiva para perto do centro (como a suspensão de atividades econômicas que degradam o meio ambiente) pode, ao mesmo tempo, provocar uma redução da eficiência econômica, afastando a circunferência que expressa a dimensão, ou diminuindo a equidade social. Ao contrário, uma decisão voltada para a melhoria da economia (investimentos produtivos para aumentar a produção e a eficiência) pode gerar impacto negativo no meio ambiente, afastando a circunferência correspondente à conservação ambiental, ou na dimensão social.

Para evitar o efeito compensatório negativo das decisões que procuram melhorar apenas as partes isoladas do sistema (expresso pelo gráfico), é necessário promover mudanças profundas na essência mesma do modelo de desenvolvimento, principalmente no *padrão tecnológico*, na *estrutura de renda* e no *padrão de consumo* dominante na sociedade. As relações entre as circunferências do meio ambiente e da economia tendem a ser redefinidas pela mudança no padrão tecnológico, reduzindo o efeito que o movimento positivo em uma delas provocaria negativamente na outra; a alteração na estrutura de renda pode assegurar uma maior interação entre a dimensão econômica e a social; e, finalmente, a mudança no padrão de consumo dominante é importante componente de redução da rigidez nas relações entre o meio ambiente e o nível de equidade social.

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

Mas, como também existem interações entre o padrão de consumo, o padrão tecnológico e a estrutura de renda, a alteração em cada um dos componentes pode levar a impactos positivos e também negativos na posição relativa das circunferências, demandando mudanças compensatórias nos outros, que levem a um resultado líquido de aproximação das circunferências e ampliação do espaço de intersecção. O mesmo avanço tecnológico

que permite uma compatibilização entre a dimensão econômica e a ambiental pode levar ao desemprego e, portanto, à concentração de renda, que prejudica a equidade social. Por outro lado, a distribuição de renda pode alterar o padrão de consumo com um aumento da pressão ambiental, tanto em termos da quantidade – massa total de consumo – quanto da qualidade dos bens e serviços demandados pela sociedade.

Do exposto, fica patente que as relações entre as dimensões contêm tensões e conflitos (*trade-off*), de modo que, dadas determinadas condições estruturais do modelo de desenvolvimento, os ganhos em cada 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 dificultam 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 o crescimento da consciência ambiental da humanidade. A combinação desses 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 às mudanças, e as inovações tecnológicas redefinem e podem moderar as tensões (*trade-off*) entre a economia e a natureza. A integração participativa do cidadão na vida política e social é também um fator importante para a sustentação das políticas, assegurando a efetividade e a continuidade das decisões; mas a participação também 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.

O desenvolvimento sustentável consiste, assim, numa transição para um novo estilo de organização da economia e da sociedade e das suas relações com a natureza, prenunciando uma sociedade com *equidade social e conservação ambiental.* Essa 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.

A rigidez estrutural da interação das dimensões e componentes centrais do estilo de desenvolvimento pode ser melhor analisada com o estudo de três relações fundamentais: relação entre o *econômico* e o *ambiental*, relação entre a *distribuição de renda* e o *meio ambiente*, e relação entre o *padrão tecnológico* e a *equidade social*.

Em primeiro lugar, dadas certas condições estruturais, existe um *trade-off* entre a dimensão econômica e a dimensão ambiental como uma interação complexa semelhante a uma gangorra, de tal modo que o *crescimento econômico* tende a criar uma pressão sobre o *meio ambiente* e a melhoria da qualidade ambiental exige uma retração da dinâmica econômica.

Para um mesmo estilo de desenvolvimento, expresso por relações estruturais de produção e padrão tecnológico, o crescimento econômico tende, assim, a elevar a pressão sobre o meio ambiente natural, indicando a existência de um *trade-off* (conflito estrutural) entre os objetivos nas duas dimensões. Elmar Altvater (1995) analisa esse *trade-off* dizendo que existiria uma incompatibilidade entre o crescimento da economia industrial e a conservação do meio ambiente. Para o autor, o capitalismo contemporâneo viveria um dilema entre crise e conflitos sociais, por um lado, o que ele chama de "entropia social", e a degradação ambiental, gerada pela entropia natural, considerando que "as sociedades industriais (capitalistas) são organizações sociais aptas a compensar seu entropismo social mediante a apropriação e rejeição material e energética de sintropia" (Altvater, 1995:58).[17]

Teriam sido a busca do crescimento da economia e o aumento da produtividade e da produção no fordismo (sociedade de consumo) que permitiram a redução da desagregação social e política, resultado do acirramento dos conflitos distributivos. O preço de uma redução, mesmo que moderada, da desagregação social (entropia social) tem sido, de acordo com a autor, a pressão sobre os recursos naturais e ambientais. Para se reduzir a entropia social, tende-se a se elevar, necessariamente, a entropia natural. As tendências de entropia natural e social seriam, segundo o autor,

> ...confrontadas pela sociedade industrial com uma enorme e variada multiplicidade de produtos (mil tipos de pasta de dentes; cem tipos de auto-

[17] Sintropia é definida como o estado de um sistema (fechado) de elevada ordem, portanto, com baixa entropia.

> móveis), para a satisfação das mais abstrusas demandas de luxo, com artefatos técnicos da maior e mais fantástica complexidade, nunca antes existentes na história da humanidade. (Altvater, 1995:31)

Esse *trade-off* obrigaria a uma escolha entre entropia social ou entropia natural, expressando uma rigidez estrutural de um determinado estilo de desenvolvimento que, não obstante, deve e pode ser alterado, de modo a permitir ganhos combinados nas diversas dimensões do desenvolvimento sustentável. Embora ele demande mudanças em aspectos fundamentais do sistema capitalista contemporâneo, podem ser registrados avanços importantes na direção da sustentabilidade (que alteram o estilo de desenvolvimento) convivendo com a economia de mercado. Na realidade, alterações de peso já podem ser percebidas em alguns dos componentes que permitem reduzir a tensão e a rigidez das interações entre as dimensões, principalmente no padrão tecnológico, sem ignorar e desorganizar o mercado e dentro do modo de produção capitalista, mas com a atuação ativa do Estado como regulador das relações entre a economia e o meio ambiente, introduzindo pequenos mas importantes ajustes no estilo de desenvolvimento.

Em outras palavras, o *trade-off* existe mas não expressa uma relação definitiva e inevitável, nem mesmo um dado incompatível com uma economia de mercado. Como mostram Michael Porter e van der Linde (1995), a regulação ambiental implementada em vários países desenvolvidos tem introduzido mudanças importantes sem comprometer a competitividade de países ou empresas nas disputas de mercado. Seus estudos demonstram que, ao contrário, desde que sejam introduzidas inovações tecnológicas, a regulação ambiental tem permitido a elevação da eficiência empresarial pela redução do desperdício dos recursos naturais e energéticos.

Os autores entendem que a poluição é, normalmente, uma forma de desperdício econômico, representando, portanto, uma perda para os empresários que jogam no ambiente os efluentes; quando lixo, sucata, substâncias danosas ou formas de energia são jogadas na natureza como poluição, é um sinal de que os recursos têm sido utilizados de forma incompleta, ineficiente e não efetiva (Porter & van der Linde, 1995).[18] Se poluição

[18] *"...it is a sign that resources have been used incompletely, inefficiently, or ineffectively"* (Porter & van der Linde, 1995:122).

representa desperdício indesejável pela sociedade mas também pelo empresário, é natural que estes persigam o que Porter e van der Linde chamam de "produtividade de recursos", procurando aproveitar, da forma mais eficiente possível, todos os seus recursos. Isso significa não apenas aumentar a eficiência no aproveitamento das matérias-primas e energéticos como reaproveitar e reciclar os efluentes, reduzindo os dejetos e as perdas.

Essa produtividade de recursos justifica os investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e as inovações organizacionais e gerenciais que otimizam o aproveitamento dos recursos, muitas vezes com custos baixos e retornos relativamente rápidos; ao contrário do que se poderia pensar, o estudo de Porter e van der Linde mostrou que as inovações geraram resultados significativos na produtividade de recursos com "surpreendentemente baixos investimentos e retornos em prazos muito curtos" (Porter & van der Linde, 1995:125). O papel da regulação do Estado na gestão ambiental consistiria, segundo esses autores, em criar o ambiente favorável às iniciativas do empresário e à introdução de inovações que melhorem o rendimento (produtividade) dos recursos naturais e energéticos;[19] o Estado criaria, assim, uma sinalização coletiva para decisões individuais dos produtores, definindo novo patamar de concorrência. As empresas e os países ou regiões líderes nas inovações tecnológicas que aumentam a produtividade de recursos tenderiam, portanto, a ser mais competitivas.

A abordagem de Sachs (1986) sobre o desperdício da sociedade industrial moderna é semelhante. O autor demonstra a viabilidade do ecodesenvolvimento, quando diz:

> ...em muitos casos, a prudência ecológica se autofinancia até em termos econômicos tradicionais. Por exemplo, a transformação do lixo em riqueza, através de reciclagem, composição ou extração de energia, pode vir a ser um empreendimento lucrativo. O problema, portanto, não consiste na escolha entre crescimento e qualidade do meio ambiente, mas sim em tentar harmonizar objetivos socioeconômicos e ambientais, mediante a redefinição de padrões de uso de recursos e das finalidades do crescimento. (Sachs, 1986:71)

[19] "The new mind-set unleashed the power of innovation to relax or eliminate what companies had previously accepted as fixed trade-offs" (Porter & van der Linde, 1995:122).

O *trade-off* dinâmico entre o crescimento econômico e a conservação ambiental pode ser apresentado, de forma esquemática, por um gráfico que expressa a relação entre os objetivos num eixo de coordenadas e o estilo de desenvolvimento por meio de uma curva que estabelece as possibilidades de escolha e o movimento de mudança, como no Gráfico 6.

Se não forem alteradas as relações estruturais (estilo de desenvolvimento), um aumento da qualidade de vida decorrente da oferta de emprego e de bens e serviços adicionais na sociedade – gerado pelo crescimento da economia – deve provocar uma redução da qualidade do meio ambiente (evidentemente, com as devidas simplificações e com naturais defasagens no tempo), semelhante a um descolamento da realidade do ponto A para o ponto B, com ganhos econômicos (renda e emprego) e perda ambiental. Numa abordagem de curto prazo, caberia, portanto, à sociedade, apenas decidir e escolher entre ganhos e perdas da dimensão econômica e da dimensão ambiental, expressando uma preferência por intensidades e tipos de qualidade.

Apenas quando houver uma mudança estrutural – alteração na base do estilo de desenvolvimento – será possível uma melhoria conjunta da oferta de bens e serviços e emprego e renda, por um lado, e conservação dos recursos naturais e melhoria da qualidade do meio ambiente, por outro. Nesse caso, o processo seria expresso por uma mudança da curva I para a curva II (ou no formato da primeira), indicando um estilo de desenvolvimento de menor rigidez estrutural, de modo que se pode passar do ponto A para o ponto C, com ganhos simultâneos de qualidade econômica e ambiental. As bases do desenvolvimento devem ser alteradas – favorecidas por mudanças na estrutura produtiva e, sobretudo, no padrão tecnológico – para que se obtenha, ao mesmo tempo, uma melhoria da qualidade pela via econômica e pela via ambiental. O *progresso técnico* atua promovendo uma redução no *trade-off* e, portanto, uma flexibilização na rigidez estrutural da interação entre a economia e o meio ambiente, constituindo, por isso, elemento fundamental de uma estratégia de desenvolvimento sustentável.[20]

[20] Para maiores detalhes sobre essa rigidez estrutural e as interações entre as dimensões, ver Buarque (1995).UARQUE, Sérgio C. – op. cit.

Para caminhar na direção de relações menos rígidas e de redução do *trade-off*, é necessário definir medidas (no sistema de regulação) que considerem as seguintes orientações entre a economia e o meio ambiente:[21]

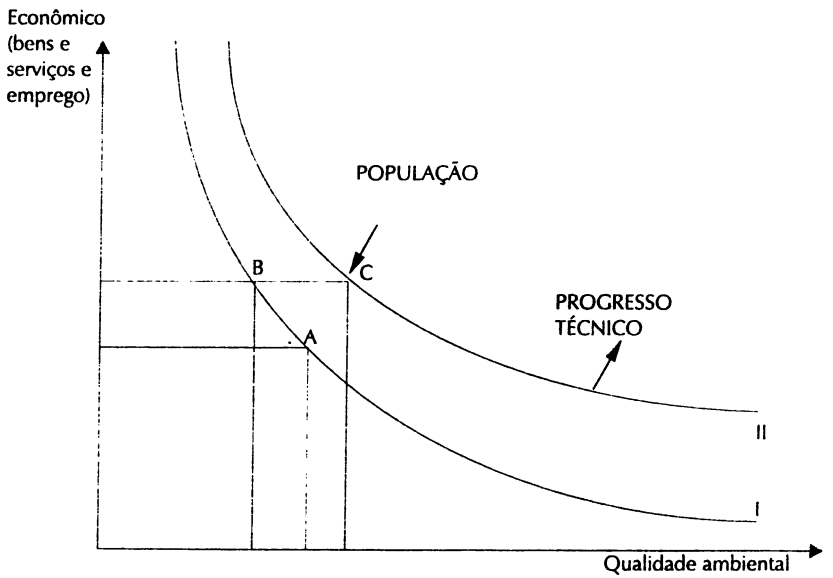
1. A taxa de exploração dos recursos naturais pela economia deve ser inferior à taxa de regeneração dos recursos renováveis ou de sua capacidade regenerativa (homeostase).

2. A taxa de emissão de efluentes pelas atividades econômicas deve ser inferior à capacidade assimilativa do meio ambiente natural.

3. A taxa de exploração dos recursos não renováveis, que leva ao seu esgotamento em algum horizonte de tempo futuro, deve ser inferior à taxa de criação de substitutos (renováveis ou não) pelas novas tecnologias.

A relação entre essas taxas depende do estilo de desenvolvimento, particularmente do padrão tecnológico dominante; as inovações tecnológicas que alteram esse padrão tecnológico podem contribuir para reduzir a taxa de exploração, moderar as tensões entre as dimensões econômicas e ambientais, diminuir a taxa de emissão de efluentes, e poupar ou reciclar recursos não renováveis ou criação de substitutos.

Gráfico 6 - Estilo de Desenvolvimento e Rigidez Estrutural



[21] Baseado em Herman E. Daly (1991).

Ao mesmo tempo que gera impactos sobre o meio ambiente, o crescimento econômico gera também excedentes econômicos passíveis de serem utilizados como investimento, tanto na recuperação e conservação de recursos naturais quanto, principalmente, no desenvolvimento científico e tecnológico, que podem preparar mudanças no estilo de desenvolvimento: aproveitamento dos recursos renováveis de forma renovável, redução dos impactos ambientais do processo produtivo, reciclagem de materiais e efluentes, e viabilização do aproveitamento de novas fontes energéticas e recursos naturais não renováveis (fatores de neguentropia).

Existe, por outro lado, uma relação complexa entre *distribuição de renda* (e pobreza) e *qualidade do meio ambiente*, resultante das implicações do volume e do padrão de consumo dominante na sociedade – que depende da estrutura de renda – sobre os ecossistemas. Segundo alguns autores, existiria uma relação perversa entre pobreza e degradação ambiental: a poluição prejudica os pobres e provoca uma degradação adicional na sua já baixa qualidade de vida, ao mesmo tempo que os pobres estariam compelidos a destruir, a curto prazo, precisamente os recursos nos quais se baseiam as suas perspectivas de subsistência a longo prazo (Mink, 1993).

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, a existência de elevados níveis de pobreza em uma sociedade tende a criar uma acentuada orientação para o curto prazo, gerando um imediatismo nas práticas econômicas e sociais e nas escolhas políticas que compromete a solidariedade entre as gerações; o predomínio das emergências levaria à quebra dessa solidariedade. A pressão dos pobres pela sobrevivência gera um efeito direto sobre o meio ambiente e um impacto sobre as orientações e decisões políticas. Configura-se, assim, uma espécie de "preferência pelo curto prazo" (Buarque, 1991), que se contrapõe ao desenvolvimento sustentável, transbordando do cotidiano das populações pobres para as expectativas e propostas de desenvolvimento.

Com a elevada concentração de renda existente, normalmente, nesses países, evidencia-se uma combinação perversa de *subconsumo da maioria* de pobres com baixos rendimentos e *excesso de consumo e de sofisticação da minoria* de altas rendas, associado com uma resistência cultural a mudanças de padrões de consumo. Paradoxalmente, funciona como se a pobreza representasse – pelo baixo consumo –, uma forma de redução da pressão ambiental do estilo de desenvolvimento, enquanto a degradação ambiental

modera a expansão da população – pelas iníquas condições sanitárias e alimentares (Buarque & Sousa, 1995). O nível e a qualidade concreta do consumo na sociedade decorrem da estrutura de distribuição da renda, que destina, para diversos grupos sociais, massa de recursos para sua posição no mercado. Assim, a *concentração de renda* nas sociedades subdesenvolvidas, causa principal da persistência da pobreza e da exclusão social, condiciona determinado padrão de consumo que termina por reforçar a tendência de degradação ambiental (Sachs apud Guzman, 1989).

A diminuição da pobreza depende, em grande parte, da geração de renda e emprego, que passa pelo crescimento da economia, pelos investimentos nas áreas sociais e por formas de distribuição e desconcentração da renda. Entretanto, a dinâmica econômica, que pode ajudar na redução da pobreza, dadas certas condições estruturais, tende a gerar uma pressão sobre o ambiente natural. Assim, o crescimento econômico promoveria uma moderação da pobreza mas, ao mesmo tempo, geraria uma pressão ambiental (Daly, 1991). A distribuição de renda – dos mais ricos para os mais pobres – também encerra um *trade-off* e certa rigidez estrutural entre os ganhos e perdas no terreno social e ambiental. Deve reduzir o problema social – e a pressão ambiental da pobreza –, mas tende a elevar o consumo e alterar seu perfil e padrão dominante, com um resultado-síntese provavelmente negativo sobre o ambiente natural (evidentemente, se for considerada a manutenção – especialmente a curto prazo – das outras variáveis, como população e base tecnológica).

A desconcentração da renda em favor dos mais pobres incorpora ao mercado uma massa significativa de novos consumidores na expectativa de satisfazer suas necessidades básicas, mas também reproduzindo, nos limites do seu poder de compra, padrões gerais de consumo dominantes na sociedade e veiculados pelos instrumentos de propagação de ideologias. Se considerarmos, por outro lado, que a redução da pobreza não passa apenas pela redistribuição da riqueza, mas também pelo aumento da renda e das oportunidades de emprego – mecanismos centrais de inserção social e de acesso à renda –, fica implícita a tendência a uma maior pressão ambiental no esforço de redução da pobreza (Varela, 1994). Para que seja sustentável – portanto, com redução do impacto ambiental –, a redução da pobreza teria que ser acompanhada de uma alteração no *padrão de consumo* da sociedade, capaz de comportar um aumento na massa total de consumo.

O *progresso técnico*, apresentado, até agora, como componente central para a sustentabilidade do desenvolvimento – moderar o *trade-off* entre a economia e o meio ambiente – também pode ter implicações negativas e gerar problemas estruturais que comprometeriam o desenvolvimento sustentável. Além das vantagens econômicas propriamente ditas, o progresso técnico permite uma mudança do estilo de aproveitamento dos recursos renováveis, com o aumento da eficiência no aproveitamento dos recursos naturais e, portanto, a redução da pressão antrópica sobre os ecossistemas.

No entanto, ao mesmo tempo que pode criar esse efeito positivo, o progresso técnico pode gerar resultados negativos na qualidade de vida e na equidade social, por seu impacto sobre o emprego, a forma tradicional de distribuição de renda e a inserção social. O *desemprego tecnológico* é gerado pelo aumento da produtividade do trabalho, que permite o crescimento da produção mesmo com redução do contingente de pessoal ocupado, provocando uma tendência à demissão, com a substituição do homem pela máquina e por processos mais sofisticados, seguros e padronizados de produção. Em todo caso, não se pode generalizar o desemprego tecnológico registrado no âmbito empresarial, normalmente concentrado em segmentos e setores de modernização, como se fosse um fenômeno global da economia. A dinamização da economia e o aumento dos excedentes econômicos que costumam acompanhar os períodos de modernização tecnológica – gerados pela elevação da produtividade – tendem a promover investimentos adicionais em novos setores e ramos produtivos, que passam a absorver contingentes crescentes de força de trabalho; em grande parte, esses novos setores e ramos decorrem de demandas novas criadas pela modernização nos segmentos econômicos tradicionais ou são novos produtos e serviços criados na economia.

Nas economias subdesenvolvidas, como a do Brasil, os impactos negativos do progresso técnico tendem a ser muito mais intensos pelo estoque estrutural de desemprego e subemprego que já faz parte da sua lógica econômico-social. Mas também pelo aumento no desequilíbrio estrutural entre a qualidade da nova demanda de mão-de-obra – decorrente do progresso técnico – e o nível de qualificação e formação dos trabalhadores e da população brasileira, pouco adequada às novas tecnologias.

O resultado líquido de destruição e geração de emprego, especialmente numa economia como a Brasil, não será automaticamente positivo e o

ritmo de absorção de novos contingentes não será necessariamente igual ao da destruição de empregos pela revolução industrial, o que depende de vários fatores econômicos, sociais e, sobretudo institucionais (mecanismos de regulação do Estado). O desenvolvimento sustentável demandaria, portanto, tratamentos diferenciados dos aspectos tecnológicos, de modo a neutralizar e compensar os impactos negativos e potencializar os efeitos positivos do progresso técnico. Desse ponto de vista, a promoção do desenvolvimento sustentável deve estabelecer parâmetros que assegurem os impactos positivos das inovações tecnológicas sem os resultados negativos gerados no terreno social, particularmente o desemprego tecnológico e a concentração de renda.

Como resultado da análise anterior, fica patente que a transição para o desenvolvimento sustentável pode ser um processo bastante lento e tortuoso, contemplando escolhas e interações entre as dimensões que levem a ganhos e perdas parciais, ao longo do tempo. A estratégia de desenvolvimento sustentável deve se concentrar na busca do otimização, com diferentes ritmos e características, dos avanços permanentes e sustentáveis na equidade social, na conservação ambiental e na racionalidade econômica, ampliando a participação e consolidando a democracia.

Mas o desenvolvimento sustentável é um desafio viável e uma exigência do mundo nesta virada de milênio. Mesmo numa economia de mercado é possível alcançar níveis razoáveis de conservação ambiental e equidade social, mesmo porque esses são fatores de competitividade. Evidentemente, como já mencionado aqui, o mercado é uma sinalização de curto prazo e de eficiência estritamente econômica, podendo levar a distorções nos terrenos ambiental e social. Mas a ação do Estado e da sociedade no novo paradigma permite a sustentabilidade e a equidade, coincidindo com uma necessidade coletiva diante dos interesses privados dos produtores, preocupados em socializar as externalidades e reduzir os custos sociais.

As novas tecnologias geradas e difundidas na economia mundial permitem reduzir custos do desperdício do processo produtivo e da "internalização" dos custos de impactos ambientais, e a reestruturação produtiva orienta a economia para setores e segmentos de menor impacto ambiental, especialmente o terciário e o quaternário. Surgem novos setores econômicos rentáveis – despoluidores, sistemas e equipamentos de filtragem e reciclagem, sistemas ambientalmente amigáveis, processos produtivos

sustentáveis, técnicas e processos de aproveitamento de efluentes etc. Ao mesmo tempo, crescem os sistemas de regulação e controle ambiental que promovem economia de recursos naturais e, portanto, aumento da eficiência e rentabilidade, e crescem também as exigências de qualidade e padrão ISO de qualidade ambiental no comércio internacional e de investimentos elevados em educação e formação de recursos humanos.

4

Planejamento Estratégico Participativo

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 concretização 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, 1989a:29), em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados para o futuro.

O planejamento representa uma forma de a sociedade exercer o poder sobre o seu futuro (Ingelstam, 1987), rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Desse ponto de vista, é uma aposta no futuro e um instrumento de sua construção, principal matéria-prima do planejamento, que orienta e molda a vontade dos atores e as decisões coletivas. Parte do princípio de que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção 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.

4.1 - Processo Técnico e Político

O planejamento é o processo de tomada de decisões pela sociedade em relação ao futuro, envolvendo, portanto, escolha entre alternativas e definição de objetivos coletivos que orientam a ação. Passa por uma negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros da sociedade que planeja, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro. Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados e, muitas vezes, conflitantes na so-

ciedade (tanto mais quanto mais complexa seja a sociedade), as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com os meios e instrumento de poder. "*Planificar*", afirma Ingelstam, "*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, 1987:69). O planejamento é, portanto, um processo com nítida conotação política.

Contudo, não se trata de qualquer processo de decisão, mas de uma forma estruturada e organizada de seleção das alternativas. Portanto, 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. O planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma *síntese técnico-política*.

Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais. (Buarque,1990)

Como em toda escolha coletiva e em todo processo político, os vários atores com diferentes interesses detêm também distintas posições de poder no jogo e nas negociações políticas. No processo de planejamento se manifesta uma relação e estrutura de poder, cada grupo social procurando dominar os espaços e meios de decisão e intervenção na realidade. Refletindo e reproduzindo uma determinada *estrutura de poder* na organização da sociedade, as decisões geradas no planejamento expressam uma vontade dominante ou uma *hegemonia*, entendida não como a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a *expressão e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores*, com seus poderes e interesses diversificados.[22]

[22] O conceito de hegemonia parece mais apropriado do que a idéia de consenso para analisar sociedades com grande diversidade social e política, por estar associado a disputas na estrutura de poder; entendido como concordância e convergência de interesses, o conceito de consenso é mais adequado para se trabalhar com grupos sociais e comunidades com grande igualdade social e uniformidade de interesses e reduzida disputa de poder interna.

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.

Essa concepção do planejamento como técnico e político deve levar, ao mesmo tempo, 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 com o qual os atores sociais e os agentes públicos estejam efetivamente comprometidos.

4.2 - Planejamento Local

O planejamento local 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 com relativa homogeneidade socioeconômica e ambiental. Como um processo social, o planejamento do desenvolvimento local deve contribuir para a construção de um *projeto da sociedade local*, que mobilize os atores sociais e organize as ações convergentes dos diversos agentes de modo a implementar as transformações na realidade que preparam o futuro desejado. Por isso, Borja lembra que o componente decisivo para o sucesso no planejamento de Barcelona foi a

> *...concertación estratégica entre actores públicos y privados a partir de la definición de un proyecto global de ciudad, preciso en sus objetivos, abierto en sus formas, progresivo en su implementación, pero basado en actuaciones fuertes polivalentes, realizables en el corto plazo, que cumplen la doble función de hacer la ciudad competitiva hacia el exterior e integradora hacia el interior. (Borja, 1998:s.p.)*

O planejamento local é também um instrumento de grande utilidade para a *organização da ação* dos atores e agentes, por orientar as iniciati-

vas e gerar uma convergência e articulação das diversas formas de intervenção na realidade. Ele contribui para a *mobilização das energias sociais* dentro das condições internas – potencialidades e estrangulamentos – e externas – oportunidades e ameaças – que promovam o desenvolvimento sustentável; e constitui uma *referência para a implementação das ações* que podem desatar o processo de transformação na direção de 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 das ações e seus impactos positivos sobre a 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 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. Os planos de desenvolvimento ajudam a organizar e canalizar as ações do governo como *catalisador de múltiplas iniciativas* de diversas instâncias que se articulam e convergem no espaço local (municipal); ao mesmo tempo, estabelecem as relações entre as demandas da sociedade – incluindo as demandas de caráter imediato –, os projetos das diversas áreas de governo e as iniciativas e programas de outros agentes que podem ser implementados no território municipal.

Pela reduzida escala territorial e populacional, o planejamento local e municipal tende a uma grande proximidade com o cidadão e seus problemas e a uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção, embora possa não conter toda a complexidade socioambiental, segmentando unidades ecossistêmicas ou socioeconômicas homogêneas (bacias, biomas, estados ou microrregiões homogêneas). Essa proximidade dos problemas e do cidadão permite que o planejamento local e municipal tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores sociais, com-

prometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade.

Todo município, independentemente do seu porte e de suas condições, pode e, sobretudo, deve planejar, definir prioridades, formular estratégias, pensar o médio e o longo prazos, coordenar e articular as decisões e as ações a um programa de trabalho consistente. O paradoxo do planejamento reside, na realidade, no fato de ser tão mais necessário quanto maiores as dificuldades e restrições, portanto, quanto menor, mais pobre e carente for o município.

Ao contrário do que poderia parecer à primeira vista, mesmo dominado pelas premências imediatas o município não pode esperar resolver seus problemas para começar a planejar, mas, ao contrário, deve planejar para tentar enfrentar e resolver seus problemas.

Como preconizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam),

> ...qualquer município, não importa seu tamanho e recursos econômicos, pode implantar um processo de planejamento coerente com seu estágio tecnológico, econômico-social e cultural. Vale notar que o planejamento pode se desenvolver mesmo em Municípios muito pequenos, desde que o Governo local formule objetivos ajustados às necessidades de sua população e faça do plano diretor um veículo que expresse esses objetivos, através de metas e medidas coerentes com a realidade. Neste caso, basta o Prefeito recorrer ao auxílio de um roteiro lógico de procedimentos para iniciar o encaminhamento dos problemas da comunidade, consultando lideranças locais, examinando recursos com o seu secretariado, tomando decisões e criando na própria máquina governamental hábitos salutares de prestação de contas à população sobre as medidas e decisões tomadas. (Ibam, 1992)

O planejamento não pode ser concebido como um processo excessivamente complexo e cheio de sofisticados recursos técnicos, muitas vezes caros e inacessíveis a pequenos e pobres municípios. Com qualquer nível de complexidade e instrumentos técnicos, o planejamento é, antes de tudo, o processo de decisão em relação às ações que constroem um futuro desejado, com o máximo possível de rigor e fundamentação técnica. Como é preciso tomar decisões a cada momento, o planejamento deve trabalhar e alimentar-se das informações, dos recursos humanos e dos mecanismos técnicos de que se dispõe. Não se pode esperar a confecção de um mapa detalhado dos recursos naturais do município para iniciar o planejamento; definem-se as prioridades com o conhecimento disponível, enquanto se

ampliam as informações e se preparam novos mapas, para ajudar nas próximas rodadas de planejamento.

O corte municipal 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 socioeconômico 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, como parte do desenvolvimento municipal, constitui um corte espacial submunicipal que articula pequenos aglomerados humanos em torno de prioridades e estratégias. Deve, assim, atentar para os seus limites e para as determinações 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 socioambientais menos complexas e com maior grau de homogeneidade, especialmente no que se refere à estrutura dos atores sociais.

Postura Crítica do Planejador

• *Duvidar das verdades absolutas e das certezas* – a dúvida incomoda mas permite uma preparação maior para as mudanças e as incertezas.

• *Recusar as visões e análises lineares e simplistas* – vendo apenas os *problemas e riscos*, que não dão conta da *complexidade* da realidade (o mundo é maravilhosamente incerto com seus riscos fascinantes e suas oportunidades).

• *Desconfiar do senso comum, dos modismos e das idéias consolidadas* ou preconcebidas – "...elas são geralmente, fontes de erros de análise e de previsão" (Michel Godet).

• *Fugir do otimista eufórico e do pessimista derrotista* – provavelmente nenhum dos dois está percebendo as alternativas e tendências e seguramente nenhum dos dois ajuda a construir o futuro que desejamos.

• *Resistir às pressões dos problemas cotidianos e das emergências* – procurando pensar para além do curto prazo e das emergências

·*Dar espaços para a fantasia* e para *pensar no imponderável* e impensável – não descartando *a priori* nenhuma das idéias inovadoras que surgem no debate.

• *Confiar nas capacidades humanas e nas energias da sociedade* – são elas que podem efetivamente mudar o destino e construir o futuro.

• *Explorar as diversidades e aproveitar as diferenças de visão* – entendendo a interação de diversidades que podem ampliar aprendizagem.

• *Evitar as falsas dicotomias e opções excludentes e cíclicas* – procurando captar e interpretar a dialética e convivência dos contrários: *global-local*; *centralização-descentralização*; *mercado-Estado*; *continuidade-mudança*; *técnico-político*; *produto-processo*; *racionalidade-intuição* (sentimento); *organização-criação*; *ordem-desordem*; *grande-pequeno*; *necessidades a curto prazo-postura estratégica* (longo prazo).

A inserção no contexto e a interação com ele constituem uma determinante do desenvolvimento da comunidade e, por outro lado, uma orientação estratégica do planejamento local, procurando potencializar a sua articulação com a dinâmica municipal. A comunidade 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.

4.3 - Planejamento Participativo e Aprendizagem Social

O processo de planejamento, como uma reflexão estruturada sobre a realidade, seu contexto e as possibilidades do futuro, representa também uma contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolítico e cultural da sociedade local. Na medida em que promove uma interação e negociação de saberes e interesses, estimula a *aprendizagem social*, ampliando a capacidade da sociedade local de adaptar-se e responder aos desafios e às mudanças globais.

Dentro do processo de planejamento, os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto e convergindo para a definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção. Mas, ao mesmo tempo, vão aumentando sua percepção da realidade e do mundo em transformação, ampliando, portanto, sua capacidade de entendimento e conhecimento para novos ciclos de decisões. A aprendizagem é uma resultante natural do processo de planejamento,[23] gerando uma "postura estratégica" da sociedade local, capacitando-a para reagir e se adaptar às mudanças.

A aprendizagem social será diretamente proporcional à abrangência da participação da sociedade no processo de planejamento, promovendo o confronto de múltiplas e diversificadas visões de mundo. Desde que não haja conflitos irreconciliáveis na sociedade local que impeçam a cooperação e de que haja, principalmente, a troca de informações e conhecimentos, as diferenças contribuem para enriquecer a compreensão, ampliar a aprendizagem e preparar a sociedade para os desafios e mudanças do futuro.

[23] Van der Heijden (1996) fala da aprendizagem da organização (sociedade) como resultado do processo de construção de cenários e não exatamente do planejamento, ressaltando a reflexão sobre o futuro como um aspecto fundamental de capacitação e aprendizagem.

Mas a diversidade não pode ser tão grande que leve a uma desagregação da sociedade e à impossibilidade de diálogo e formação de um projeto coletivo. Por outro lado, a partir de certo ponto, a coesão da sociedade pode, ao contrário, diminuir o ambiente de inovação e aprendizagem (redução da capacidade de inovar) se o consenso se transformar em uma excessiva unidade de visão.[24]

Essa é a visão de Borja (1998) sobre o planejamento urbano em Barcelona, resultado da "cooperação cidadã" na formulação do Plano Estratégico, a forma mais acabada de cooperação pública e privada, integrando os principais atores sociais na discussão do diagnóstico e dos objetivos compartilhados, e na proposição de estratégias de ação para o futuro. Essa discussão criou o ambiente de inovação e aprendizagem social; mas foi necessário que gerasse, ao final, um consenso social em torno do esquema urbano, com base em múltiplos mecanismos de participação, para que houvesse base política para a implementação das ações, criando o que Borja chamou de *"la adhesión social al proyecto de ciudad"* (Borja, 1998:13).

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

Ao confrontar essas diversas visões da sociedade, o planejamento participativo *aumenta o processo de conhecimento e aprendizagem da sociedade local*, e estimula a organização da sociedade local, promovendo

[24] Como afirma van der Heijden, *"an effective learning system requires enough variety in its mental model to interlink signals, received from the outside world, with each other. Without this these signals will be experienced as inconsistent or incoherent, not understood and therefore not leading to any useful learning and adaptive action"* (van der Heijden, 1996:48).

a construção de uma "postura estratégica" do território organizado. Ajuda a construir um projeto coletivo da sociedade local, baseado nas suas potencialidades e nas oportunidades do contexto. Por outro lado, a participação e a definição coletiva e negociada desse projeto coletivo e das prioridades locais asseguram o comprometimento e a co-responsabilidade social com o futuro da localidade. Como partícipes das decisões, os atores se sentem responsáveis e podem mais facilmente tomar parte ativa nas ações e nas iniciativas necessárias ao desenvolvimento.

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

As visões contemporâneas de planejamento e a concepção de desenvolvimento local sustentável devem incorporar o processo participativo como parte central das metodologias, refletindo também sobre a forma de organização dos sistemas de gestão e organização local. O processo participativo tende a quebrar as estruturas centralizadas e verticalizadas de decisão e gestão, levando os atores sociais a se posicionarem como parceiros e cooperadores, e não como subordinados e dependentes.

Além dos atores sociais negociando decisões compartilhadas e amplamente aceitas, as instituições envolvidas nas escolhas estabelecem relações multivariadas em redes de parcerias, substituindo as tradicionais formas hierarquizadas e centralizadas de gestão (Matos Macedo, 1997). Para Marin e Mayntz, os sistemas participativos (*policy networks*),

> são sistemas horizontais de coordenação entre empresas, administração pública e associações. Tendem a ser mais estáveis que tipos de arranjos estabe-

> lecidos pelo mercado, apesar de essa estabilidade não ser imposta hierarquicamente. Ao contrário, normas compartilhadas, atitudes de confiança, conhecimento razoável e respeito mútuo estabilizam o relacionamento dos agentes. (Marin & Mayntz apud Matos Macedo, 1997:12-13)

O planejamento participativo no plano local deve levar a formas novas de gestão do desenvolvimento, baseadas em uma co-responsabilidade entre os atores sociais e em uma parceria entre governo e sociedade, na qual o governo atua mais como um grande animador e articulador da sociedade, constituindo redes flexíveis de atores e agentes públicos. Como diz Matos Macedo (1997), no sistema em rede não existe uma hierarquia e uma relação vertical de comando, mas uma articulação de múltiplos atores e instituições cooperando com diferentes papéis e instrumentos complementares. Em cada espaço local de planejamento pode se formar uma variada geometria institucional de redes, dependendo dos atores e das instituições atuantes e dos objetivos e prioridades de desenvolvimento definidas e compartilhadas pela sociedade local.[25]

O processo de participação representa, na visão de Ladislaw Dowbor (1994:8), "mudança de uma sociedade governada por 'representantes' para uma sociedade na qual a direta participação dos cidadãos tem uma importância crescente". Mas essa direta participação do cidadão será decrescente com a ampliação espacial e a abrangência e agregação do objeto do planejamento e das escolhas, com a necessidade crescente de representantes para expressar o pensamento das bases agregadas. De fato, as formas de participação e de representação dos atores sociais no processo decisório dependem da abrangência espacial do objeto do planejamento; quanto menor a unidade espacial (município ou comunidade) e mais simples os segmentos planejados, maiores as possibilidades para a democracia direta e menores as mediações de representação dos atores. Assim, no planejamento nacional e mesmo estadual, o papel dos representantes de atores sociais será muito maior do que nos processos decisórios dentro de uma comunidade.

---

[25] No conceito de *policy network* "...o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais (...) o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico" (Matos Macedo, 1995:30). Na realidade, "...os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão freqüentemente ligados lateral e não verticalmente" (Marin & Mayntz apud Matos Macedo, 1995:30).

Dependendo da instância e do foco do planejamento, mudam os atores, as variáveis, as relações com o contexto e, como conseqüência, as formas e mecanismos de participação da sociedade. Criam-se instâncias diferenciadas de participação da sociedade, ao mesmo tempo que os atores sociais se organizam de diversas formas e em diversos cortes, segundo a natureza e abrangência do município ou localidade. De qualquer forma, o mundo contemporâneo, com a globalização e a diversificação socioeconômica, tende a aumentar a complexidade e 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 quatro categorias muitas vezes confundidas na estruturação do processo participativo: *atores sociais*, *formas de organização* da sociedade, *Estado*, e *instâncias de participação* e negociação; cada uma dessas categorias tem características próprias, lógica e funcionamento diferenciados no processo de planejamento participativo. De forma simplificada, podem ser feitas as seguintes diferenciações conceituais:

a) Atores sociais – são os grupos sociais e segmentos diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida econômica e na vida sociocultural, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões do mundo convergentes, procurando espaços de influenciação no jogo de poder.

b) Formas de participação – os atores sociais, como conceito abstrato, se organizam e se manifestam por meio 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 divididos em três conjuntos:

i. corporativos – expressos em diferentes organizações (sindicatos, federações e associações profissionais e empresariais), que apresentam *solidariedade temática* e perseguem *interesses reivindicativos* (disputa pela riqueza social);

ii. comunitários – expressos em associações comunitárias, que tendem a ter uma *solidariedade territorial* e *interesses centrados em projetos de infra-estrutura social* (disputa pelos excedentes econômicos);

iii. 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 em *influenciadores de políticas e iniciativas governamentais* nas áreas de interesse específico.

É importante distinguir os atores sociais das organizações não-governamentais (ONGs), entidades privadas sem fins lucrativos organizadas por área de atuação e voltadas para a *assessoria e 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.

c) 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 da sociedade e da vontade nela dominante em cada momento. Desse ponto de vista, o Estado não é um ente autônomo e desvinculado da sociedade nem tem vontade própria, mas se apresenta como a expressão dos atores, de 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.

d) Instâncias de participação – são os espaços públicos de participação dos atores sociais e de negociação de interesses diferenciados da sociedade entre si e de influenciação sobre o Estado e as instituições públicas. Os Conselhos municipais – gerais, temáticos ou de projetos – são a instância de participação por excelência, constituindo-se num dos campos de disputa política e jogo de interesses dos atores. Podem ser limitados à representação dos atores ou juntar para negociação os atores e as representações dos órgãos públicos, mas, em todos os casos, não constitui um ator, e sim um colegiado de atores em negociação.

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 avaliação da viabilidade das decisões, situando o desejado da sociedade dentro dos limites do possível, definido pelas restrições estruturais.

5

Metodologia de Planejamento

A metodologia de planejamento deve ser compatível com os objetivos de desenvolvimento sustentável definidos e com a concepção de planejamento como um processo técnico e político de envolvimento e comprometimento da sociedade nas decisões locais. Deste ponto de vista, a metodologia parte de alguns grandes postulados para servir, efetivamente, aos novos conceitos e responder, devidamente, aos grandes desafios deste início de século. Como já foi amplamente analisado até aqui, a metodologia deve contemplar a *participação social* e a *negociação política*, e utilizar uma *tratamento multidisciplinar* com base numa *abordagem sistêmica*. A metodologia terá que incorporar também no processo de trabalho uma *visão estratégica* com quatro componentes centrais:

a) Visão a longo prazo – contemplar a maturação lenta das dimensões que levam à mudança do estilo de desenvolvimento.

b) Hierarquização e seletividade das ações – concentrar-se nos fatores estruturais de mudança que potencializam os resultados desejados.

c) Percepção das circunstâncias e limites – identificar as efetivas possibilidades de desenvolvimento e mudança e processar a inevitável escassez de meios e instrumentos (financeiros, humanos, tecnológicos, naturais etc.).

d) Condicionantes do contexto externo – situar o objeto de planejamento nas condições de influência externa, destacando oportunidades e ameaças que oferecem.

5.1 - Visão Estratégica

Para se deflagrar um processo de transformações que leve ao desenvolvimento local sustentável, é necessário um claro esforço de *seletividade* e *priorização*, concentrando as ações nos fatores centrais e determinantes do futuro. O planejamento não pode se deixar dominar pelas emergências e ur-

gências de curto prazo, mas deve estruturar as prioridades numa perspectiva de construção de um novo estilo de desenvolvimento a 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 de solução para os problemas.

Para tanto, é necessário identificar, na análise da realidade, os fatores e 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. Com efeito, como lembra Carlos Matus (1989a), os responsáveis pelas decisões costumam ser dominados e envolvidos precisamente pelos problemas mais urgentes, que, muitas vezes, não são os mais determinantes da insustentabilidade e dos estrangulamentos do desenvolvimento. *"El monitoreo del sistema de decisiones privilegia las molestias estridentes o dolorosas y no detecta bien las cosas importantes que van silenciosamente mal. En cierta forma tiene las mismas debilidades que las señalas del mercado"* (Matus, 1989a:11). Segundo esse autor, o urgente molesta, o importante não irrita, as urgências pressionam e as coisas importantes esperam em silêncio.

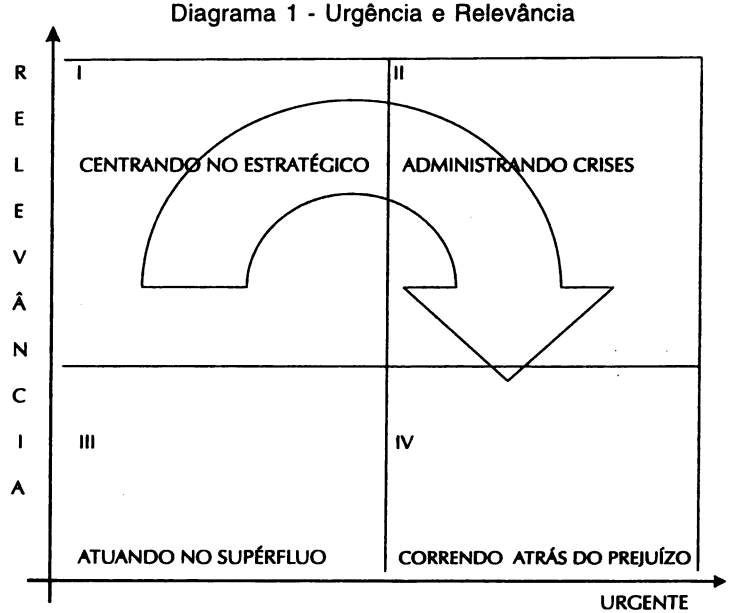
O planejamento estratégico deve inverter essa tendência a privilegiar os problemas e carências imediatas para se concentrar nos aspectos mais relevantes e determinantes do desenvolvimento, mesmo que não possa deixar de atuar na redução dos problemas urgentes. Nele, é fundamental classificar e ordenar os dados da realidade, distinguindo o *urgente* – indesejável e necessidade imediata – do *relevante*[26] – determinante do desenvolvimento local ou municipal. As ações estratégicas devem se concentrar no que é relevante e determinante, preparando as transformações estruturais futuras; iniciativas de curto prazo e de rotina se voltam para as urgências, procurando moderar e amenizar os problemas, enquanto amadurecem as transformações estruturais resultantes das ações sobre o importante.

Existem problemas que, além de urgentes (precisam ser enfrentados imediatamente), são também relevantes, porque estrangulam o desenvolvi-

[26] O conceito de "relevante" não decorre apenas do desejo diferenciado dos atores, mas da diferente posição que cada problema tem no sistema geral analisado (problemática), destacando-se pelo fato de ter um papel determinante da realidade, gerando outros problemas e condicionando a problemática geral do local.

mento e estão na raiz da problemática geral, gerando vários outros; mas existem problemas que, embora sejam urgentes (já incomodam no momento), não são determinantes do conjunto e são gerados por outros. Para analisar essas características diferenciadas dos problemas e, portanto, das ações para enfrentá-los, o Diagrama 1 pode ser bastante útil como representação combinada de urgência e relevância. Procura expressar essa distinção entre o *urgente* e o *relevante*, apresentando os dois conceitos, de forma combinada, num sistema de coordenadas: as urgências se apresentam no eixo das abcissas, e as questões relevantes, no eixo das ordenadas. Cada componente da realidade (problema) ocupa uma posição no espaço, combinando o grau de urgência e de relevância que tem na realidade, segundo a análise técnica e a percepção dos atores sociais. Dividindo-se o diagrama em quatro quadrantes – segundo grau de urgência e relevância combinados –, pode-se visualizar a característica de cada problema, orientando os responsáveis pelas decisões para a seleção das prioridades.

Diagrama 1 - Urgência e Relevância



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

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

de, para preparar o futuro. As *ações estratégicas* devem ser concentrados nesses problemas, criando as bases para a reestruturação socioeconômica 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 relevância* mas têm também *alta urgência*, refletindo, no geral, a falta de uma iniciativa no passado em relação a problemas do quadrante I que se tornaram mais graves e inadiáveis. As ações se voltam para a *administração de crise* herdada do passado, merecendo, portanto, uma ação imediata e prioritária, para evitar o estrangulamento a curto prazo e os desdobramentos a médio e longo prazos. Os problemas do quadrante III têm *baixa relevância* 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 relevância* 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, esses 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. Se as ações se limitarem a enfrentar os problemas que se situam nesse quadrante (o que costuma acontecer com alguma freqüência), estarão atuando sobre os efeitos e deixando de atacar as causas da problemática geral.

A visão estratégica no planejamento do desenvolvimento local sustentável deve, portanto, organizar as ações de forma a abrir 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 relevância 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. É fundamental atuar seletivamente sobre os problemas de alta relevância, para reduzir a continuada corrida atrás das urgências e necessidades imediatas. A concentração das

ações no quadrante I permite que, ao longo dos tempos, se reduza a necessidade de atuação no quadrante II (administrando crises) e no quadrante IV (correndo atrás do prejuízo); como expressa a seta desenhada no diagrama, as mudanças estruturais (quadrante estratégico) permitem que se eliminem ou reduzam os fatores de crise e os problemas emergenciais.

5.2 - Características do Processo de Planejamento

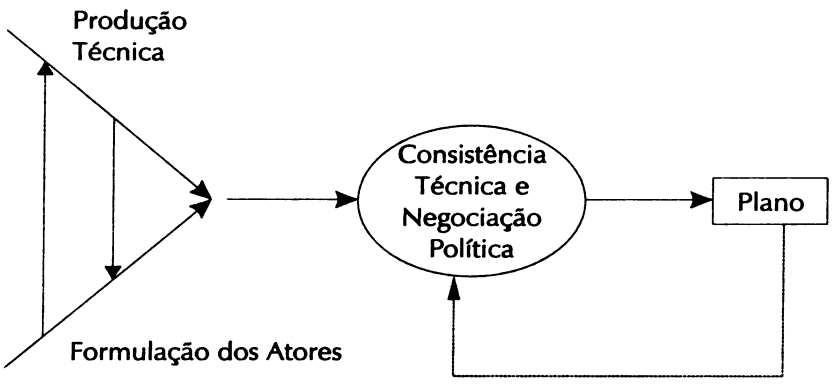
O processo de planejamento deve se estruturar em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma *seqüência lógica* que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo decisório. Consistente com os postulados gerais definidos antes, o processo de planejamento se estrutura em quatro características combinadas e interligadas: *político* e *técnico*, *processo* e *produto*, *descendente* e *ascendente*, *endógeno* e *exógeno*.

5.2.1 - Processo técnico e negociação política

O processo de trabalho deve combinar o tratamento técnico com o processo político de negociação dos atores, incluindo mecanismos de participação na formulação e negociação dos interesses dos atores sociais e o tratamento e sistematização de informação e compreensão lógica e racional da realidade. Assim, desde o início e ao longo de todo o processo, deve articular *o tratamento e a análise técnicos* com as *formulações, negociações e deliberações políticas*, com suas lógicas diferenciadas, confrontando a racionalidade com os interesses. Essas 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 estabelecer um diálogo entre as diferentes percepções.

A lógica técnica serve para estabelecer os limites e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e a viabilidades e o impacto 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 gráfico 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.

Gráfico 7 - Processo Técnico e Negociação Política



5.2.2 - Processo e produto

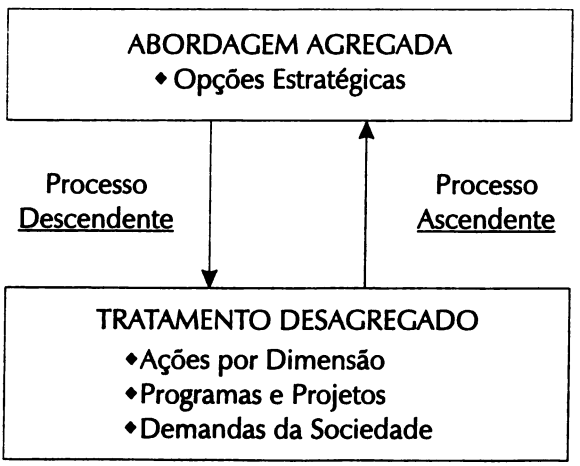
O planejamento é, antes de tudo, um processo em que a sociedade e os técnicos vão construindo um conhecimento sobre a realidade e tomando decisões, implementando e avaliando as ações. Desse ponto de vista, o que importa no planejamento é a aprendizagem desse processo permanente e continuado de formulação, decisão, execução e avaliação, priorizando a mobilização das energias sociais e o processo criativo da sociedade. O fundamental, portanto, é o processo que leva à construção de um projeto coletivo e da consciência social, com a adesão política da sociedade. No entanto, o plano como produto desse processo é uma *expressão literária* da construção da sociedade, refletindo o conhecimento acumulado e explicitando as decisões e as ações definidas para promover o desenvolvimento local. Como tal, o plano constitui uma base para os ciclos seguintes de planejamento e, principalmente, um instrumento de aglutinação e articulação da sociedade, por meio do qual esta se reconhece, e um referencial para negociação estratégica com parceiros externos. Desse ponto de vista, o produto é muito importante, sempre que expressa o resultado do processo em cada momento do ciclo de planejamento, contribuindo para a organização da sociedade e sua convergência em torno das suas prioridades, representando também um *instrumento de negociação* da sociedade local com os potenciais parceiros.

5.2.3 - Processo descendente e ascendente

O planejamento deve combinar um processo *descendente* ou dedutivo (do geral para o particular) com um processo *ascendente* ou indutivo (do particular para o geral), de cuja consistência e interação pode ser formulado o plano de desenvolvimento local (Martins de Carvalho, 1997). Os dois processos resultam de abordagens relativamente autônomas que se complementam, permitindo o confronto do tratamento agregado da realidade de local com um esforço de análise e percepção desagregada por dimensão ou segmento (ver Gráfico 8).

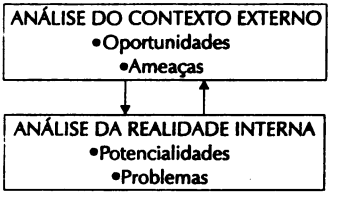
O primeiro parte de uma análise do local (ou município) na sua totalidade e na sua relação com o contexto (sistema que o contém), gerando os elementos para a definição da estratégia geral e das iniciativas globais para o desenvolvimento (da estratégia para os projetos locais). O tratamento desagregado, base para o processo ascendente, parte de uma análise mais aprofundada e detalhada das diversas partes ou segmentos da realidade (subsistemas), levando à identificação de ações específicas e concretas para as diferentes dimensões, segmentos ou setores (dos projetos para a visão agregada). Esses 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.

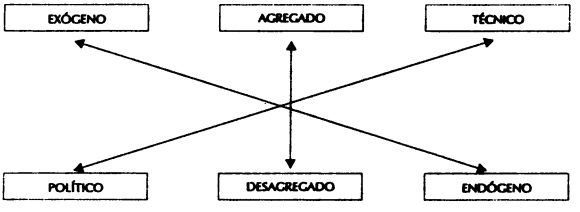
Gráfico 8



As experiências de planejamento local no Brasil têm apresentado uma tendência a privilegiar um dos dois processos – ascendente ou descendente –, perdendo parte da riqueza técnica e pedagógica de análise de consistência da interação entre os resultados gerados no tratamento agregado e desagregado. Essa simplificação pode resultar de uma compreensível e necessária adaptação às condições locais e aos propósitos do planejamento, incluindo a escala do trabalho; mas pode comprometer parte dos fatores determinantes para uma estratégia de desenvolvimento, se desconsiderar os processos exógenos que determinam o futuro da localidade (município), como costuma ocorrer nas alternativas ascendentes. Também é comum que esses processos ascendentes terminem apresentando o plano como uma soma de projetos locais, sem uma referência estratégica que defina os eixos centrais de desenvolvimento.

Gráfico 9





5.2.4 - Endógeno e exógeno

Toda abordagem sistêmica do desenvolvimento local implica uma percepção do local (município) com uma totalidade (sistema objeto) que constitui, por outro lado, um subsistema de uma complexidade mais geral. Isso significa, do ponto de vista técnico e operacional, que a metodologia de planejamento deve sempre combinar uma análise da *realidade interna* da localidade, identificando os componentes endógenos (positivos ou negativos) que condicionam seu futuro – potencialidades e problemas –

com uma reflexão e interpretação dos *movimentos externos* (exógeno) naqueles aspectos (positivos ou negativos) que podem influenciar também o desenvolvimento local – oportunidades e ameaças.

Embora as ações voltadas para o desenvolvimento local devam ser realizadas internamente à localidade (município), a definição das prioridades e dos projetos não pode ser feita sem uma análise dos processos exógenos; considerando as tendências crescentes de globalização e integração dos espaços locais, a própria pertinência dos problemas e das potencialidades internas depende do que ocorrer no contexto externo e dos seus impactos prováveis no local. O confronto dos movimentos internos e internos permite uma maior clareza sobre as condições que facilitam ou restringem o desenvolvimento local, ajudando na priorização das ações e projetos.

5.3 - Etapas do Processo de Planejamento

O processo de planejamento se divide em quatro etapas seqüenciais, interligadas e continuadas: o *conhecimento* da realidade, a *tomada de decisões*, a *execução* do plano e, finalmente, o *acompanhamento, o controle e a avaliação* das ações (Martins de Carvalho, 1997). Esse 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 antes mencionadas.

As duas primeiras etapas do processo de planejamento – conhecimento e tomada de decisões – constituem a fase de elaboração propriamente dita dos planos de desenvolvimento local, que definem o que será executado, expresso pelo documento ou produto (plano de desenvolvimento). Entretanto, devem ser definidos nessa fase os elementos básicos para a execução e o acompanhamento do plano, que se iniciam, efetivamente, imediatamente após a sua aprovação pela sociedade.[27] Na realidade, um

[27] Em muitos casos e sempre que possível, podem ser implementadas ações mesmo antes da conclusão dos trabalhos das duas fases, vale dizer, antes da redação e aprovação final do plano.

dos componentes centrais do plano que será, portanto, produzido nessas 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 nesse documento, se concentra na fase de elaboração dos planos, reunindo, portanto, as etapas de *conhecimento* e *tomada de decisões*. Ela não contempla as etapas de execução e de acompanhamento, entendendo que a definição sobre a forma e os mecanismos a serem utilizadas nestas duas fases constituem 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 – constituem um resultado das duas primeiras etapas do processo de planejamento: os atores definem a forma como devem se organizar para a execução e o acompanhamento do plano.

A fase de elaboração do plano – etapa de conhecimento e decisão – deve seguir também uma seqüência lógica de atividades, de acordo com uma ordem de tratamento e produção de informações e conhecimentos que estruturam as escolhas da sociedade. Para a realização dessas atividades, pode-se recorrer a um conjunto de técnicas e recursos (instrumentos) facilitadores e organizadores dos procedimentos técnicos e da negociação dos atores sociais, algumas das quais serão apresentadas no capítulo seguinte.[28] 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 item 5.4 do capítulo 5 (Organização para o planejamento).

De forma resumida e sistemática, apresenta-se, a seguir, a seqüência das atividades de elaboração do plano, representada pelo Fluxograma 1, combinando os processos descendente e ascendente e envolvendo, ao longo de todo o processo, o tratamento técnico e a negociação da sociedade, destacada principalmente na decisão. A linha pontilhada do fluxograma mostra a passagem entre as duas fases: conhecimento da realidade e tomada de decisões.

[28] Tanto a seqüência lógica quanto as técnicas – apresentadas de forma detalhada no capítulo 6 – devem ser adaptadas, redefinidas e reestruturadas de acordo com a abrangência e a complexidade da realidade, de forma flexível e criativa, mesmo que se conserve um caminho lógico de construção das bases informacionais e de organização do processo decisório.

5.3.1 - Conhecimento da realidade

Para tomar decisões fundamentadas e consistentes, é necessário, antes de tudo, compreender a realidade do município ou localidade, tanto definindo com clareza o objeto de que estamos tratando (visão espacial e institucional do município e localidade) quando as condições atuais e as perspectivas futuras da realidade local e municipal e do seu contexto. 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:

5.3.1.1 - Delimitação do objeto

O processo de trabalho deve se iniciar com a delimitação do município (ou comunidade) que se pretende planejar: seus limites físico-geográficos e institucionais, as relações estruturais das variáveis determinantes e as relações do município com seu contexto socioeconômico, ambiental e político-institucional (onde está situado o município?). Essa atividade tem um forte componente técnico mas deve ser trabalhada conjuntamente com a sociedade, tanto pelo conhecimento que esta detém sobre o seu espaço quanto pelo processo pedagógico de apreensão dos seus limites e possibilidades. Essa delimitação deve ser feita com base em uma discussão com a equipe técnica, no levantamento de dados gerais e mapas do município e em entendimento com as autoridades municipais.

5.3.1.2 - Diagnóstico

O diagnóstico consiste na *compreensão da realidade atual* do município e dos fatores internos que estão amadurecendo e que podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento local. Para se perceberem as condições atuais do município, é importante se analisar o processo de evolução recente da realidade, que sintetiza a *história do município* e os fatores que explicam o seu desempenho. A história do município deve ser complementada por uma análise técnica e reflexão participativa dos atores sociais sobre a realidade atual e suas principais características.

Para evitar dispersão e excesso de dados, 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. 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, sociocultural, ambiental, tecnológica e político-institucional. Toda a análise e reflexão deve convergir para a identificação dos principais *problemas* e *potencialidades* locais, o que é insatisfatório na realidade ou está impedindo o desenvolvimento (problemas) e o que pode facilitar o desenvolvimento local (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?

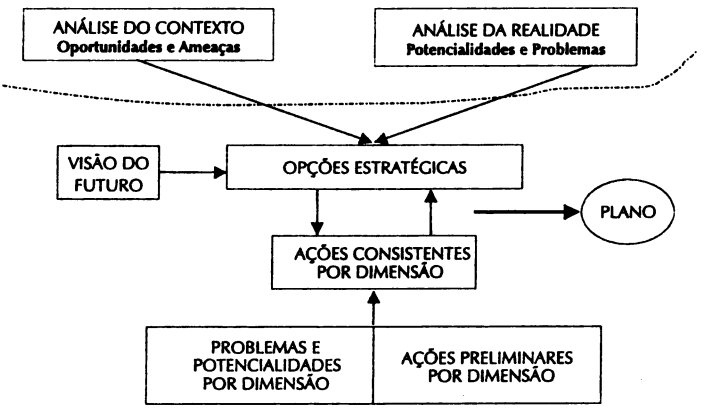
No diagnóstico, deve ser combinado o levantamento de dados secundários com a visão e a experiência da sociedade, procurando identificar e organizar informações econômicas e financeiras (incluindo as finanças e orçamentos municipais e os instrumentos financeiros disponíveis, créditos etc.), socioculturais (condições de vida da população, trajetória de vida da população local etc.), ambientais (incluindo os recursos naturais, solo, relevo etc.), tecnológicos (incluindo assistência técnica) e político-institucionais (incluindo análise das instituições 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, procedendo-se a 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 deve combinar e confrontar o levantamento e análise técnica da realidade com a visão da sociedade – fazendo interagir as diferentes percepções dos atores sociais – sobre a situação local, seus principais *problemas* e *potencialidades* endógenas. Deve-se estabelecer uma negociação das duas percepções da realidade, bastante distintas mas com-

plementares, cotejando os interesses e desejos da sociedade com os limites e as possibilidades técnicas.

Fluxograma 1



5.3.1.3 - Prognósticos

Enquanto o diagnóstico procura captar a realidade atual e os fatores em maturação da localidade (município), o prognóstico busca antecipar possíveis desdobramentos futuros da realidade e, principalmente, do seu contexto externo, informação importante para dimensionar as possibilidades de realização dos desejos da sociedade e, portanto, para a formulação da estratégia de desenvolvimento local. Trata-se, nesse caso, de compreender em que condições se situa a localidade e para onde ela tenderia a evoluir, destacando as tendências prováveis dos processos exógenos, ressaltando aqueles de maior impacto sobre a realidade local. O prognóstico deve, assim, identificar as *oportunidades* que o contexto abre e oferece para o desenvolvimento local, e os fatores externos que podem constituir *ameaças* ao seu desenvolvimento.

Os futuros prováveis do contexto podem influenciar e condicionar o futuro do município a médio e longo prazos, interagindo com as condições internas, seus problemas e suas potencialidades. Evidencia, portanto, onde o município está inserido e que movimentos este contexto tende a apresentar no futuro, que definem as perspectivas de desenvolvimento municipal.

Para análise do contexto e suas perspectivas, pode-se recorrer à construção de cenários, que constituem referencial importante para a identificação das oportunidades e das ameaças que o futuro parece reservar em

função do desempenho da realidade do entorno. As alternativas futuras do contexto procuram interpretar para onde deve evoluir, provavelmente, o contexto socioeconômico e político-institucional em que está inserido o município, com base em uma análise dos *condicionantes do contexto*, identificando as principais tendências exógenas que devem influenciar o futuro do município (ou localidade).

Também Fpodem ser construídos cenários da localidade (município), que expressam alternativas de evolução futura da realidade local, resultado da interação dos processos exógenos com as condições que amadurecem internamente[29] (ver referência mais detalhada a cenários no próximo capítulo). Os *futuros prováveis do município*, que expressam as perspectivas de desenvolvimento do município em determinado horizonte de tempo, resultam da combinação dos impactos externos com as tendências internas. É, portanto, uma expressão do cruzamento dos *determinantes exógenos* com os *condicionantes endógenos*, com diferentes hipóteses de comportamento futuro. Dependendo dessas hipóteses, o município pode caminhar para diferentes alternativas de desenvolvimento futuro, que delimitam as possibilidades de realização dos desejos da sociedade.

Por outro lado, o confronto do futuro desejado pela sociedade – a visão do futuro do município – com as perspectivas efetivas de desenvolvimento – definidas pelas alternativas futuras ou cenários prováveis – permite definir o *cenário desejado e plausível* do município em um determinado horizonte de tempo. O cenário desejado descreve o futuro que mais pode se aproximar do futuro desejado – desejos atemporais e livres de restrições –, constituindo uma espécie de utopia realizável ou plausível. O cenário desejado representa o que os planejadores chamam, normalmente, de *imagem-objetivo* a longo prazo, que indica o desenho do futuro que se deseja alcançar e que será perseguido pelo plano de desenvolvimento. Na realidade, o mais comum e adequado ao planejamento do desenvolvimento local seria a formulação com a sociedade do futuro desejado (*visão do futuro*), baseada em uma maior preocupação com a sua plausibilidade, que seria trabalhada no momento da definição dos objetivos e metas.

[29] Embora existam técnicas sofisticadas para a realização dos estudos prospectivos para o planejamento local e municipal, 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.

5.3.2 - Tomada de decisões

Esta etapa do processo de planejamento trata das efetivas escolhas da sociedade sobre o seu futuro e, principalmente, das ações necessárias e viáveis para se promover o desenvolvimento local. Definida a visão do futuro – o que se pretende construir com o plano ou estratégia de desenvolvimento – e detendo o conhecimento da realidade local e das perspectivas de seu desenvolvimento e do contexto, os responsáveis pelas decisões podem fazer as escolhas e definir os caminhos e medidas a serem tomadas para viabilizar seu projeto de futuro, vale dizer, tomar as decisões estratégicas. Essas decisões assumem diversas formas e níveis, compondo um conjunto de informações que define o que se quer alcançar e de que forma atuar para levar o município aos objetivos pretendidos. Como apresentado a seguir, as decisões se manifestam por meio de um conjunto de fatores que irão compor o plano de desenvolvimento:

5.3.2.1 - Visão do futuro

A primeira definição importante da sociedade local diz respeito ao futuro desejado: aonde se pretende chegar com a implementação de um plano, o que se define por meio de uma descrição qualitativa e quantitativa da realidade futura. A visão do futuro se manifesta em três subconjuntos diferenciados segundo o horizonte e a viabilidade dos desejos e de acordo com a forma: *visão do futuro*, ou futuro desejado, *objetivos* e *metas*. O primeiro apresenta o estado futuro desejado pela sociedade, atemporal e livre de restrições, sinalizando para uma imagem objetivo a longo prazo que serve de referência para as decisões estratégicas.

Considerando a realidade atual e o futuro desejado, podem ser definidos os *objetivos* que serão perseguidos pelo plano de desenvolvimento, expressando o desenho da situação futura desejada e possível de alcançar no horizonte do plano (o que se pretende e se pode alcançar e aonde se quer chegar no futuro?). Na verdade, os objetivos são uma descrição qualitativa do futuro desejado para um determinado prazo, consistente com as circunstâncias e plausível, representando a *imagem-objetivo da realidade que se pretende alcançar e construir com a implantação e execução* do plano de desenvolvimento. Dessa forma, com base no futuro desejado pode-se definir e explicitar os objetivos – gerais e específicos – que serão perseguidos pelo plano de desenvolvimento local.

Por outro lado, as *metas* representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados quantificáveis pretendidos e que podem ser gerados com a estratégia ou plano em determinados prazos. A definição das metas requer um tratamento técnico de indicadores capazes de expressar os objetivos, procurando quantificar, com base em simulações ou análise de plausibilidade, as alterações da realidade na direção desejada, como um contraponto aos dados numéricos representativos do quadro atual.

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.

5.3.2.2 - Formulação das opções estratégicas

A estratégia é um conjunto selecionado de ações convergentes e articuladas capazes de transformar a realidade, 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 articulados e integrados de intervenção que refletem o tratamento agregado da realidade. Ela indica onde devem ser concentradas as ações, de modo a mostrar o caminho geral a ser seguido e organizar a sociedade em torno dessa direção e daqueles eixos de atuação.

As opções estratégicas devem ser definidas com base numa combinação de trabalho técnico e discussão com a sociedade, em torno das linhas gerais de intervenção que viabilizem os objetivos gerais e as metas de desenvolvimento. Devem reunir as ações pertinentes à construção do futuro desejado (visão de futuro) e deve ter coerência com a concepção de desenvolvimento sustentável. Essa fase do processo decisório deve resultar de uma análise da relação dos *problemas e potencialidades endógenas* com as *oportunidades e ameaças exógenas*, destacando onde concentrar as iniciativas internas para posicionar o local em condições favoráveis no contexto externo. Assim, as opções estratégicas identificam as ações capazes de enfrentar e contornar os problemas e estrangulamentos centrais e de explorar as principais potencialidades locais, de modo a aproveitar as oportunidades externas e a permitir a defesa diante de prováveis ameaças.

5.3.2.3 - Elaboração dos programas e projetos

As opções estratégicas constituem uma referência importante para organizar as ações, mas não são instrumentos operacionais suficientes porque estão formuladas de forma agregada e geral. Por isso, o passo seguinte no processo decisório deve levar à formulação das ações concretas e operacionais, desagregando as opções estratégicas em programas, políticas[30] e projetos específicos por setores ou dimensões da realidade. Esse 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). Dessa forma, a elaboração dos programas e projetos representa uma síntese consistente e integradora dos processos agregados – formulação das opções estratégicas – e desagregados – que detalham a estratégia na definição de ações por dimensão para enfrentar os problemas e explorar as potencialidades econômicas, socioculturais, ambientais, tecnológicas e político-institucionais.

[30] É interessante fazer uma distinção entre políticas e programas segundo o caráter e a natureza da intervenção (em grande parte, decorrente das características da dimensão a que esta se vincula): as **políticas** tratariam do conjunto de diretrizes, prioridades e critérios sinalizadores das decisões e ações públicas e privadas, caracterizando-se por uma relação horizontal que perpassa e orienta as ações em todas as áreas e setores de intervenção; e os **programas** expressariam a ação e intervenção direta na realidade, em segmentos e setores prioritários de grande poder de transformação e irradiação no conjunto da dinâmica econômica e social.

Estratégia e pilares do desenvolvimento local

Considerando os pilares do desenvolvimento local, tratados no capítulo 2, item 2.1, o plano estratégico deve ser estruturado e aprofundado em um conjunto de ações integradas voltadas para a *formação e consolidação de instâncias institucionais* de negociação e gestão compartilhada, o *fortalecimento e reestruturação do governo local* e o *desenvolvimento das cadeias produtivas* prioritárias. A combinação desses três blocos de organização das iniciativas assegura a sinergia socioeconômica, cultural e político-institucional necessária à quebra da inércia de estagnação e pobreza. Em termos operacionais, manifesta-se nas seguintes áreas de atuação:

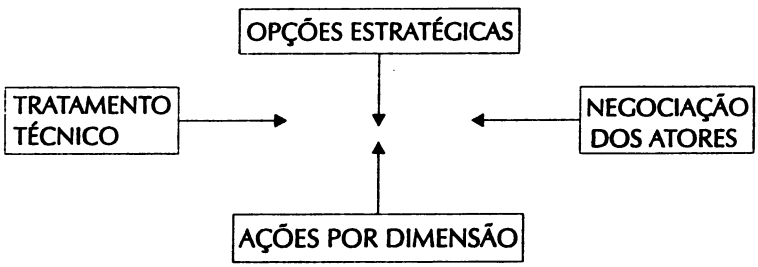
1. *capacitação e fortalecimento de conselhos e instâncias institucionais* em desenvolvimento local sustentável para a gestão compartilhada e *capacitação da sociedade* para a participação;

2. elaboração e implementação de *projeto de reestruturação e modernização da gestão púbica* municipal (incluindo finanças públicas municipais) e capacitação técnico-profissional ;

3. estudo das *cadeias produtivas* dominantes localmente, com identificação dos estrangulamentos e definição de iniciativas e ações que promovam o desenvolvimento e a competitividade da economia municipal.

Como todas as etapas do processo de planejamento, os programas resultam de um processo combinado de análise técnica, formulação política e visão da sociedade, incluindo as múltiplas e diferenciadas aspirações desta última, procurando analisar a sua consistência e viabilidade e sua relação com as definições programáticas e técnicas. Representa, ao mesmo tempo, uma desagregação dos grandes eixos – expressando os focos de ação que viabilizam a direção geral da intervenção – e uma reorganização de propostas e demandas da sociedade em diferentes segmentos ou dimensões. Essa atividade procura estabelecer um processo de negociação das duas percepções da realidade bastante distintas mas complementares, cotejando as propostas e demandas de ações da sociedade com os limites e possibilidades técnicas e a compreensão técnica sobre a eficácia da intervenção.

Gráfico 10



5.3.2.4 - 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 se pode e se deve contar para a efetiva execução do plano. Particularmente os instrumentos financeiros 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. Os instrumentos procuram definir, portanto, os meios financeiros, fiscais, organizacionais e institucionais, legais e políticos com que se pode e se deve atuar para a efetiva execução das ações locais.

Cada programa pode 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, as 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 que podem ser alavancados e atraídos pelo município.

c) **Análise da pertinência e adequação** dos instrumentos e meios aos objetivos e características dos programas, de modo a selecionar os mais consistentes e eficazes.

d) **Análise da viabilidade financeira** do plano, com uma apresentação das fontes de recursos financeiros de que se dispõe ou que podem ser exploradas e acessadas, comparando-as com as necessidades globais de recursos e investimentos.

5.3.2.5 - Formulação do modelo de gestão

O modelo de gestão é o *sistema institucional* e a *arquitetura organizacional* adequados e necessários para se implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e agentes (instâncias públicas), com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e acompanhamento das ações. Trata-se da definição da forma como a sociedade e o Estado (setor público) devem se organizar para a implementação das ações, da gestão dos instrumentos e programas, e para avaliação dos seus resultados.

O sistema deve estruturar e distribuir as responsabilidades dos agentes e atores pela execução das diversas tarefas e atividades, expressas, de forma sintética, em uma *matriz institucional*, que distribui as responsabilidades e atividades entre os atores e agentes públicos (incluindo os indicadores de avaliação e acompanhamento), de modo a comprometer a sociedade numa situação de co-responsabilidade e reforçar o controle social sobre o processo. Por outro lado, deve explicitar os *mecanismos e as instâncias de participação* da sociedade e dos atores sociais no acompanha-

mento e na 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 de **capilaridade, envolvimento e integração** das diferentes instituições públicas envolvidas no processo e na intervenção no município.

Para a elaboração do modelo de gestão do plano, deve ser realizado um conjunto de atividades combinadas e seqüenciadas, como apresentado, a seguir, de forma simplificada:

a) **Análise do sistema político-institucional** dominante no espaço local (município) e no seu contexto estadual e nacional, identificando as condições históricas dadas e as formas institucionais construídas.

b) **Confronto do sistema institucional do município com as prioridades estratégicas do plano** de desenvolvimento, identificando as exigências institucionais e organizacionais que decorrem do plano, de suas políticas e programas.

c) **Análise das formas e mecanismos de organização da sociedade** e das relações e interações com o Estado, procurando definir os *mecanismos e as instâncias de participação* da sociedade.

d) Montagem da **arquitetura institucional** do plano consistente com os postulados da participação e com as condições sociopolíticas do município.

e) Construção de uma **Matriz de Envolvimento** das instituições públicas e dos atores sociais na implementação do plano, definindo as responsabilidades e a distribuição de instrumentos e papéis, procurando organizar uma agenda de compromissos.

5.3.2.6 - Construção da adesão e sustentabilidade políticas

O conjunto das atividades definidas para elaboração do plano deve gerar elementos suficientes para compor uma versão do documento que expresse a estratégia de desenvolvimento sustentável; esse produto expressa a síntese das decisões da sociedade fundamentadas no processo técnico e social de reflexão e negociação política. Entretanto, para que esse documento tenha uma base sólida de sustentação na sociedade e nos parceiros, é necessário que passe por vários ciclos de discussão estruturada com a sociedade, para ir construindo a aderência política dos atores. Para tanto, devem ser implementadas as seguintes subatividades:

a) **Distribuição de documento preliminar (versão sintética) 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 estruturados com os atores sociais e em diferentes subespaços e agrupamentos sociais.

c) **Discussão na instância política mais agregada** no âmbito local (conselhos de desenvolvimento municipal ou outra instância já existente ou a ser criada), que permita que a sociedade se integre à discussão.

d) Montagem de reuniões com parceiros e patrocinadores potenciais para **construção de uma agenda de compromissos** em torno das prioridades e dos instrumentos de desenvolvimento.

f) **Revisão e produção da versão final** do Plano de Desenvolvimento Local ou Municipal Sustentável, incorporando as críticas, contribuições e convergências da sociedade.

Estrutura dos planos de desenvolvimento local

O plano de desenvolvimento gerado nesse processo de planejamento pode ter várias formas de apresentação. Entretanto, existe um conjunto básico de informações que todo plano deve conter para que possa representar, ao mesmo tempo, um referencial para a sociedade e um cartão de visitas da localidade na sua relação com os diversos parceiros, procurando responder a algumas perguntas concretas, tais como: *o que somos* (realidade atual), *de onde viemos* (história e evolução recente), *onde estamos situados* (contexto externo), *aonde queremos chegar* com o plano (visão do futuro), *o que se deve e pode fazer* para chegar aonde queremos, *onde concentrar as ações*, *com que meios* se podem implementar as ações, e, finalmente, *como se organizar* para executar e acompanhar as ações. Na confecção do plano, a resposta a essas perguntas pode ser apresentada em diferentes capítulos seqüenciados, acompanhando um processo lógico de exposição das idéias, informações e decisões, como apresentado abaixo:

1. *Introdução* – incluindo a metodologia na elaboração do plano e um resumo das prioridades.

2. *Caracterização da realidade local* – delimitação e caracterização geral do local, descrição da evolução recente, problemas e estrangulamentos centrais, e potencialidades principais.

3. *Contexto externo* – descrição sintética das tendências do contexto externo, oportunidades exógenas e ameaças exógenas.

4. *Visão do futuro* – apresentação do futuro desejado (atemporal e livre de restrições, objetivos e metas).

5. *Opções estratégicas* – definição dos eixos e prioridades estratégicas.

6. *Programas e projetos* – desagregando as opções em programas que se desagregam em projetos.

7. *Instrumentos* – apresentando os meios financeiros, organizacionais, técnicos e humanos.

8. *Sistema de gestão* – definição da forma de organização da sociedade e distribuição de responsabilidades.

5.4 - Organização para o Planejamento

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 –, institucionalizando o que for possível e necessário, gerando as condições para o trabalho, a participação e o envolvimento da sociedade, e a capilaridade das instituições públicas.

Entretanto, a forma e a estrutura de organização para o processo de planejamento (fase de elaboração dos planos) dependem da complexidade e especificidade do objeto trabalhado e, principalmente, da escala do local. Em comunidades pequenas e relativamente homogêneas do ponto de vista sociocultural e mesmo em municípios de pequeno porte, a organização deve ser simples, combinando uma reduzida equipe técnica com mobilização direta da sociedade em torno das questões agregadas da realidade. No outro extremo, trabalhando com microrregiões que articulam vários municípios com suas estruturas político-administrativas, a organização de trabalho deve ser mais complexa e ampla, combinando oficinas locais com representa-

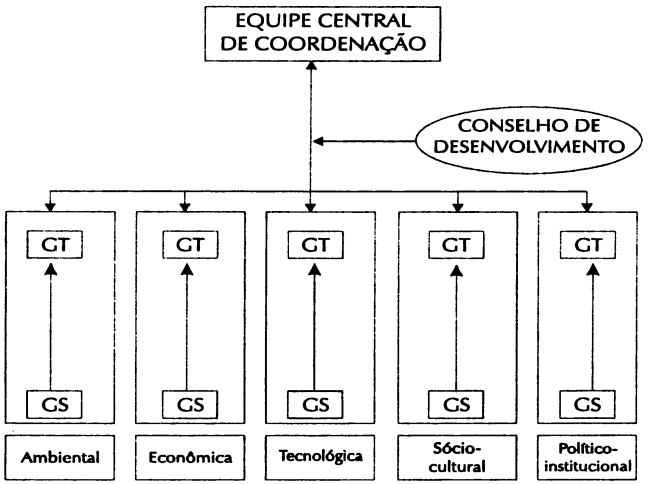
Preparação e animação do processo

O processo de planejamento deve ser antecipado por uma fase preparatória que começa com a montagem e a estruturação de uma *equipe técnica* central, responsável pela condução e articulação do processo. Essa 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. Por outro lado, deve ser montado, desde o início, um *sistema de divulgação e comunicação* (boletins, *newsletters* e *sites*) para manter a sociedade informada do andamento dos trabalhos, criando o clima político para a participação e para a transformação do plano num referencial coletivo.

ções para espaços regionais de negociação e convergência e demandando cortes temáticos e de dimensões no tratamento da realidade.[31]

A forma mais abrangente e completa de organização do processo de planejamento do desenvolvimento local e municipal deve combinar e articular a equipe técnica com instâncias e formas de participação dos atores sociais; e deve procurar criar uma interação permanente entre a formulação agregada – realizada pela equipe central – com o tratamento desagregado – trabalhado por grupos que focalizam a análise diretamente nas dimensões, como apresentado no fluxograma a seguir:

Fluxograma 2 - Estrutura Organizacional



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. A equipe de coordenação deve se responsabilizar pela

[31] Na experiência recente da Locus – Planejamento e desenvolvimento local na região da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, foram realizadas oficinas em cada município que formulou sua percepção da realidade regional e elegeu sete representantes para a oficina regional, a qual consolidou a visão e definiu as opções estratégicas regionais.

abordagem agregada e por todo o trabalho de animação e articulação dos trabalhos e atividades técnicas e de participação da sociedade.

2. A *organização 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 Desenvolvimento local*,[32] formado por representações dos atores mais relevantes, podendo contemplar a participação de representantes de agentes públicos e organizações não-governamentais comprometidas com o município. O ideal é que o conselho surja como parte do processo, e não criado de forma artificial antes dos momentos de participação e formulação pela sociedade.

b) Formação de *grupos de atores sociais por dimensão*,[33] compostos 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. Esses grupos de atores – denominados no fluxograma *grupos sociais* – devem permitir uma participação da sociedade por área ou dimensão, levando ao aprofundamento e à desagregação das discussões e formulações da sociedade.

[32] Os municípios que já tiverem um Conselho de Desenvolvimento ou instância agregada semelhante não devem criar novas estruturas especificas para a negociação política do plano, aproveitando o Conselho existente e procurando orientar suas atividades para os objetivos e a dinâmica do planejamento municipal.

[33] A pequena dimensão de alguns municípios e, principalmente, de comunidades, pode tornar desnecessária e mesmo difícil a montagem de seis a sete grupos com representações da sociedade; pode-se, neste caso, concentrar todo o processo de acompanhamento e discussão no Conselho e em oficinas.

6

Técnicas de Planejamento

Para a realização das atividades necessárias à elaboração do plano de desenvolvimento local, pode-se contar com um conjunto de *instrumentos e técnicas de planejamento* que auxiliam na organização e sistematização das informações e no processo de negociação e reflexão para a tomada de decisões. As técnicas devem ser consideradas apenas *ferramentas de apoio* para a organização e o tratamento das informações, visões e propostas de alternativas; não podem inibir ou limitar a criatividade e a sensibilidade dos técnicos e dos atores sociais, nem substituir os interesses e os desejos da sociedade no processo decisório.

O planejamento desenvolveu e aprimorou, ao longo do tempo, um grande número de técnicas de apoio ao tratamento e à organização do conhecimento e negociação política, que devem ser adaptadas e ajustadas às necessidades e condições concretas de cada município. 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 e local, cabe aos técnicos definir os instrumentos técnicos mais adequados, procurando, de forma flexível, fazer as adaptações e simplificações que considerem necessárias. As técnicas estão apresentadas a seguir, separadas em cinco grupos, de acordo com sua utilidade e função nos diferentes estágios do processo de planejamento.

6.1 - Consulta à Sociedade e Levantamento da Realidade

Existem várias técnicas de consulta a atores, instituições e especialistas que permitem captar a sua percepção e compreensão sobre a realidade atual e sobre a visão do futuro, ou recolher propostas de ações para o desenvolvimento local e municipal; da mesma forma, existem também formas diversas de levantamento de dados e informações téc-

nicas para a apreensão geral e sistemática da problemática local. As técnicas de consulta servem tanto para a etapa de conhecimento da realidade – captando e apreendendo o conhecimento e a visão da sociedade – quanto para a formulação de propostas de ações (políticas e programas), além de envolver os atores no processo decisório e na execução dos planos.

O conhecimento da realidade e a formulação das ações podem se dar por meio de consultas e levantamentos separados no tempo, ou podem ser combinados em um mesmo momento e iniciativa, embora no processo de planejamento tenham sido apresentados de forma seqüenciada. 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 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.

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 e os ganhos e perdas correspondentes. Na hipótese de consulta em conjunto misturam-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 entre o técnico e o político para uma fase posterior.

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.

6.1.1 - Oficina de trabalho de atores sociais

As *oficinas de trabalho* com atores sociais constitui um valioso método de consulta estruturada à sociedade, organizando a *construção coletiva* na percepção da realidade e 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*).[34] Como atividade para conhecimento do objeto, a oficina de trabalho deve captar e organizar a percepção dos atores e promover a negociação das visões diferenciadas, por meio da 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*, com base numa estruturação lógica de causa e efeito e por meio de um processo de negociação e confronto das visões – muitas vezes fragmentadas – dos atores e seus interesses diferenciados. Na distribuição das técnicas, essa hierarquização dos problemas e potencialidades será apresentada, de forma separada, no item 6.3, que trata da sistematização e organização das informações, por meio das análises de relevância e causalidade; mas, dependendo das condições, essa análise de hierarquia e relevância 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 (visão do futuro), constituindo o referencial a ser utilizado no trabalho técnico de elaboração do cenário desejado. Da mesma forma, a técnica de consulta pode identificar 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; a sensibilização dos atores para o envolvimento no processo é uma condição básica para o sucesso da oficina e da participação social. Isso pressupõe, portanto, uma ampla identificação e interação com os diversos segmentos da sociedade, uma seleção atenta dos atores sociais e suas representações, a montagem das condições operacionais de funcionamento e, principalmente, a condução por profissional de moderação com experiência na dinâmica de grupo e na técnica de visualização.

[34] Essa técnica de oficina de trabalho com visualização em painéis e manifestação em cartões, utilizada no processo de elaboração de projetos do Ziel Orientierte Projekt Plannung (Zopp), tem sido conhecida como Metaplan, como uma referência à empresa de consultoria que a desenvolveu para as instituições alemães que difundiram o Zopp no Brasil (GTZ e BMZ/DES).

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 –, pode ser estimulado o apoio de outros participantes na formulação do seu pensamento; em alguns casos pode ser 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.[35]

6.1.2 - Oficina de trabalho institucional[36]

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 organizem as responsabilidades e áreas de atuação dos diversos segmentos da administração pública no desenvolvimento. Para tanto, deve ser utilizado o sistema de *visualização e flexibilidade em painéis*, recorrendo-se a 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.

Os produtos dessa oficina institucional não são concorrentes com o gerado pelos atores sociais, mas complementares: de um lado, os produtos da oficina expressam uma abordagem e lógica institucional de análise da realidade e das propostas (com alguma estruturação racional), ao contrário dos interesses negociados na oficina de atores; de outro, o produto gerado pelos atores sociais procura reforçar o envolvimento e a distribuição de responsabilidades dos agentes públicos

[35] Experiência aplicada com sucesso em municípios de Pernambuco e 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.

[36] Dependendo das condições e da amplitude do município e comunidade, como já mencionado, 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 entre as visões política e técnica.

em torno dos problemas e ações. Sempre que possível, dependendo do tempo e da quantidade de participantes, também nessa 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.

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

Apoiada em um roteiro ou questionário de consulta, a entrevista pode gerar um conjunto de informações que devem ser processadas e organizadas para identificar a visão da sociedade, a ser considerada no trabalho técnico. As entrevistas apresentam uma grande vantagem por permitir uma manifestação direta e individual de cada representação dos atores, com tempo e liberdade para sua manifestação, livre do contraditório e da divisão de tempo e opinião com outras visões da sociedade. No entanto, perde força precisamente por não criar o diálogo e a negociação entre os diversos segmentos da sociedade, como permitido pela oficina de trabalho.

Dessa 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, que deve cruzá-las com outras formas de expressão da percepção e demandas da sociedade e das instituições.

6.1.4 - Diagrama institucional

A técnica de diagrama pode contribuir para a definição das diversas instituições e entidades envolvidas direta ou indiretamente na vida e nas iniciativas voltadas para o desenvolvimento municipal e local, como forma alternativa à matriz institucional. Enquanto esta é elaborada pelas institui-

ções públicas na oficina de trabalho, cada uma explicitando seu papel e seus espaços de responsabilidade no desenvolvimento municipal e local, o diagrama institucional (conhecido como Diagrama de Venn ou Jogo das Bolas)[37] é elaborado pelos atores sociais, com base na sua percepção sobre as entidades que atuam no município, sua importância relativa, sua presença e atuação na localidade.

O diagrama institucional consiste na representação das instituições por meio de círculos diferenciados: os diversos *tamanhos* definidos para cada instituição indicam sua *importância* para o município; e a sua *posição* (*distância*) em relação ao círculo representativo do município expressa a sua *atuação ou presença* no espaço municipal. A elaboração desse 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, os atores sociais podem definir com clareza as alianças possíveis e necessárias e as parcerias que podem e devem ser construídas para se promover o desenvolvimento local. Mas 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, s.d. :14).

[37] Ver, a respeito, a Apostila de Capacitação elaborada por Terra – Assessoria, Pesquisa e Desenvolvimento para o Projeto Incra-BID, s.d. (Mimeo.)

DRP - Diagnóstico Rápido Participativo

O DRP – Diagnóstico Rápido Participativo, como as diversas variantes de *diagnóstico participativo*, não é propriamente uma técnica, mas um processo de apreensão da visão sociedade sobre a realidade com base em um conjunto de ferramentas, constituindo uma forma simplificada de planejamento local. Utiliza várias técnicas de envolvimento da sociedade num processo dialógico de análise da realidade e de interação entre o sujeito e o objeto, com um forte conteúdo pedagógico. O DRP é utilizado para "conhecer, avaliar e planejar idéias, problemas, oportunidades, obstáculos locais e desenvolvimento regional, entre outros" (Terra, s.d.:4-5), 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; parte do princípio de 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, s.d.:5). O Diagnóstico Rápido Participativo procura estimular a capacidade crítica e analítica dos atores sociais e da comunidade em torno da reflexão sobre a realidade, e a sua vivência como cidadão. Por meio do estímulo à troca de experiências e percepções dos participantes, a técnica procura estruturar e organizar a forma como os atores percebem, coletivamente, seu município ou comunidade.

6.1.5 - 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 observação visual direta em relação ao solo, ao relevo, à paisagem, aos usos agrícolas, aos recursos hídricos, à oferta e à disponibilidade de infra-estrutura. Essa 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 que permite uma alta precisão, de forma simplificada e prática.

A técnica consiste numa caminhada ao longo do município, acompanhada de pessoas bem informadas da comunidade, procurando observar e anotar em uma representação cartográfica os elementos da natureza e da intervenção antrópica, como forma de ocupação e uso da terra.[38] As anotações vão sendo transferidas para um mapa do município, complementando-se e testando-se as informações de fontes oficiais, ao mesmo tempo que se organiza o conhecimento difuso e impreciso da sociedade.

6.1.6 - Delfos

O método Delfos é uma técnica de consulta estruturada (a atores ou especialistas), baseada num processo de coleta individualizada por meio de questionários, no qual se promovem 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 divergências registradas na percepção dos participantes. Trata-se, portanto, de um processo de *reflexão coletiva*, sem que os participantes se encontrem ou dialoguem diretamente, posicionando-se diante da visão do conjunto. Nas diferentes rodadas, os participantes (os mesmos durante todo o processo) são convidados a repensar sua visão original diante da síntese que reflete o pensamento dominante no 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 e freqüência 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 decisões.[39] A técnica pode ser aplicada diretamente na consulta aos atores

---

[38] Ver, a respeito, a Apostila de Capacitação elaborada por Terra – Assessoria, Pesquisa e Desenvolvimento para o Projeto Incra-BID, s.d. (Mimeo.)

[39] 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, foi adaptada para utilização no planejamento local e municipal, explorando a visão dos atores sobre a realidade, o futuro desejado e as ações e iniciativas prioritárias para o desenvolvimento; sob esta forma, é conhecida como Delfos Político.

sociais, permitindo uma maior capacidade de organização da visão dominante na sociedade (ao contrário da simples entrevista estruturada). O Delfos pode ser aplicado também entre personalidades do município que apresentem reconhecida liderança e capacidade de formação de opinião (eventualmente capazes de «sentir» oportunidades e ameaças futuras não perceptíveis pelos atores sociais na sua vida cotidiana), reconhecida capacidade de formulação, análise crítica e postura humanista acima dos partidos políticos, interesses de atores e tendências ideológicas mas não apolítica. 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-culturais, cientistas (não só da área das ciências humanas), e não apenas economistas e pensadores envolvidos diretamente com temas do desenvolvimento.

O Delfos é diferente da oficina de trabalho e pode ser complementar no processo de consulta e envolvimento dos atores para apreensão da sua percepção. 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 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.

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

a) Elaboração de **questionário** com perguntas-chave sobre o município, explorando a percepção dos atores sobre a realidade – problemas e potencialidades – sobre o futuro desejado ou sobre as prioridades de ação.

[40] Como já dito, devem ser feitas várias rodadas de consulta, de modo a elevar o grau de convergência e consenso do grupo em torno das respostas centrais, até onde for considerada satisfatória a visão coletiva do grupo.

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.[40]

6.2 - Antecipação do Futuro

Toda atividade de planejamento parte, necessariamente, de uma antecipação do futuro; seja para definir *aonde se pretende chegar* e *que realidade futura se pretende construir*, seja para antever as condições em que se vai atuar e trabalhar no horizonte temporal futuro para gerar as condições favoráveis à realização dos objetivos. Embora existam vários caminhos para conceber e desenhar futuros, o planejamento tem recorrido de forma crescente à técnica de cenários.

A técnica de cenários é uma ferramenta de planejamento utilizada na *antecipação de futuros*, explicitando futuros alternativos e prováveis, diante dos quais se define o conjunto de ações e iniciativas prioritárias. De 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.[41] Como previsões condicionadas a um conjunto de hipóteses e admitindo a incerteza como regra, os cenários não pretendem nem podem definir o que deve vir a acontecer, mas apenas delimitar as probabilidades de evolução futura.

Normalmente são utilizados dois tipos de cenários: os *cenários alternativos*, que indicam os *futuros prováveis*, e o *cenário normativo ou dese-*

[41] Para maiores detalhes sobre o conceito e, principalmente, as técnicas de construção de cenários ver Buarque, Sérgio C. Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais. Recife, Brasília: Ipea, 2001. (Mimeo.)

jado, 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 está inserido o objeto de planejamento, como forma de antecipar as condições em que se estará 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, constituindo a *imagem-objetivo* da estratégia de desenvolvimento, imagem que organiza e estrutura as ações prioritárias capazes de transformar o futuro provável – cenário alternativo – no futuro desejado.

Para local de pequena escala, como municípios, a construção de cenários pode representar um esforço técnico exagerado e desnecessário para os propósitos de antecipação do futuro, particularmente no que se refere ao futuro desejado. Será recomendável, nesses casos, trabalhar com processos mais simplificados de formulação do futuro, recorrendo a técnicas de participação para definir a visão do futuro da sociedade, vale dizer, o futuro desejado; neste caso, não se trata de cenários porque não se pretende comprovar sua plausibilidade em determinado horizonte de tempo, preferindo-se formular o desejo atemporal e livre de restrições.

A construção de cenários deve seguir os seguintes procedimentos e passos metodológicos:[42]

a) Identificação dos **principais condicionantes do futuro** do objeto de planejamento (exógenos e endógenos).

b) Seleção dos **condicionantes de maior incerteza e maior relevância** e capacidade de explicar a realidade municipal e comunitária (incertezas críticas).

c) Formulação de diferentes **hipóteses de comportamento** – futuros prováveis das incertezas críticas.

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

Esse processo de trabalho deve ser utilizado para os cenários alternativos e prováveis, que definem as bases e limites para a construção do

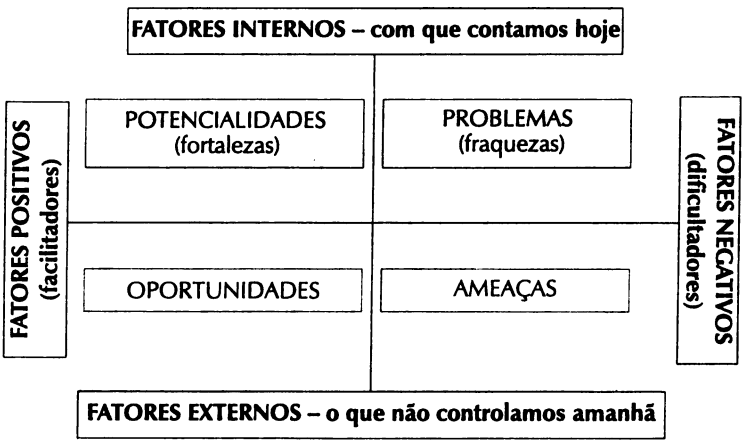
[42] Cada passo metodológico costuma recorrer a uma técnica auxiliar específica que, em todo caso, não cabe apresentar neste trabalho, mesmo porque o tratamento de cenários no planejamento do desenvolvimento local e municipal não demanda um esforço grande e rigoroso de construção técnica.

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. Desse cruzamento pode ser formulado o futuro desejado e plausível, capaz de ser construído pela vontade política dos atores, influenciando o futuro.

6.3 - Sistematização e Hierarquização

No processo de consulta à sociedade e levantamento de informações é gerada, normalmente, uma grande quantidade de problemas e potencialidades, que pode confundir mais que delimitar os espaços de atuação para construção do desenvolvimento local. Por isso, é necessário um tratamento técnico dessa produção, procurando organizar, sistematizar e, principalmente, hierarquizar as informações sobre a realidade local. Existem várias formas de organização e tratamento das informações, incluindo a sua classificação por dimensão – econômica, sociocultural, ambiental, político-institucional – ou pela natureza da questão identificada; neste segundo grupo, os processos devem ser agrupados em quatro conjuntos, de acordo com sua posição – *interna* ou *externa* – e sua relação com o desenvolvimento local – *facilitador* ou *dificultador*. Embora essa classificação possa ser feita de forma simples, formando subcapítulos da apresentação da realidade, é comum o recurso a uma técnica bastante conhecida de organização em diagrama (Fofa).

Diagrama 2



Fonte: Geilfus, 1997.

6.3.1 - Fofa (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças)

Fofa é um método de organização de *problemas* e *potencialidades* e de *ameaças* e *oportunidades* que recorre a diagrama que distribui tais componentes em blocos diferenciados, permitindo uma percepção clara dos fatores facilitadores e dificultadores internos e externos. Não é exatamente uma técnica de seleção e hierarquização, mas apenas de apresentação estruturada de fatores já identificados e trabalhados anteriormente.

Entretanto, mais importantes que a organização dos fatores identificados no município são a sua hierarquização e a priorização das ações que devem promover o desenvolvimento sustentável local. A hierarquização de problemas (e potencialidades) pode ser feita com uma simples gradação da sua ordem de importância ou recorrendo-se à análise de causa e efeito entre problemas, com uma maior complexidade técnica do tratamento. O primeiro grupo se limita a uma qualificação dos problemas e potencialidades mais importantes ou de maior peso, sem uma análise de causa e efeito; o segundo grupo de técnicas se baseia, precisamente, nessa análise de causalidade entre os problemas.

Intensidade e relevância

Para uma análise mais rigorosa dos problemas centrais, é importante fazer uma distinção conceitual entre intensidade e relevância. A primeira expressa a *gravidade* em que se manifesta um problema em um determinado local analisado isoladamente (no máximo comparando-o com indicador semelhante em outro local utilizado como parâmetro); assim, por exemplo, uma mortalidade infantil de 80 em mil é muito mais intensa e grave que uma mortalidade infantil de 30 em mil, merecendo, portanto, maior atenção e cuidado. Mas, nem sempre os problemas mais inaceitáveis pela sociedade são os que estão na raiz da insustentabilidade geral do município, podendo, muitas vezes, constituir problemas decorrentes de outros de maior poder de influenciação. Por isso, quando se observa o conjunto da problemática local, é necessário situar esse problema em relação com vários outros problemas, para identificar a diversidade de influenciação e determinação da realidade (problemática). Essa influenciação pode ser percebida por meio de uma análise de causa e efeito entre todos os problemas, independentemente da intensidade isolada de cada um deles, destacando-se a relação de cada problema com o conjunto da

problemática local; esta relação expressa uma hierarquia de *relevância* diferenciada dos problemas. Embora a intensidade seja importante para se compreender a situação de cada local e para se definir prioridades, o fundamental mesmo no processo de hierarquização deve ser a relevância, na medida em que ações que enfrentem determinados problemas com grande efeito de determinação pode gerar resultados gerais mais significativos que a concentração das iniciativas em problemas mais graves resultantes de outro. Talvez um bom exemplo seja ainda a mortalidade infantil, que, mesmo apresentando alta gravidade em determinado local, pode ser melhor enfrentada com ações para se reduzir a deficiência de saneamento básico ou a baixa escolaridade, problemas causadores da alta incidência de mortes de crianças.

As técnicas de análise de relevância não expressam a intensidade ou gravidade dos problemas, apreendida pela formulação geral da sociedade e pelos levantamentos de dados e informações secundárias. De um modo geral, os processos de hierarquização dos problemas pela sociedade com base na manifestação das suas percepções ressalta a intensidade com que eles, os problemas, se apresentam ou o incômodo que provocam na vida cotidiana das pessoas. Essa é uma forma interessante mas muito limitada como orientação para as prioridades, porque pode levar a que as ações se concentrem em torno dos problemas resultantes e não sobre suas causas básicas; a análise de relevância complementa a compreensão da realidade, destacando os problemas de maior influência na problemática geral, evidenciando as causas fundamentais da realidade indesejada.

No primeiro conjunto podem ser utilizadas ferramentas de trabalho que avaliam a importância dos problemas, como a *pontuação* – na qual os participantes são estimulados a atribuir valores aos diversos problemas e potencialidades, destacando aqueles que consideram mais importantes para o município, numa forma simples mas eficaz de hierarquização, ressaltando, normalmente, os mais intensos – e a *análise da gravidade e urgência* – em que os participantes são estimulados a identificar os problemas mais urgentes no município, que não são necessariamente os mais relevantes e determinantes da realidade local, introduzindo uma preocupação com o prazo

de solução. Também costuma ser utilizada uma técnica que recorre a uma matriz quadrada de identificação dos problemas mais importantes (matriz de hierarquização), como apresentado a seguir.

6.3.2 - Matriz de hierarquização

A matriz de hierarquização é uma técnica simplificada mas estruturada de análise comparativa e confronto dos diversos problemas, identificando – numa interação um a um – os problemas mais importantes no município. Constitui uma forma de estabelecer escolha entre os problemas, embora sem dar um tratamento e fazer uma análise de causalidade entre eles. Como mostra a matriz abaixo com um exemplo prático, os participantes são estimulados a fazer escolhas entre pares de problemas gerados na percepção da realidade pela sociedade, identificando os mais importantes em cada uma das células que os cruza. Ao final do processo, soma-se a quantidade de vezes que cada problema ganhou na interação, definindo um *ranking* de importância relativa; no exemplo citado, a falta de terra se destaca como o problema mais importante (primeiro no *ranking* gerado pela quantidade de vezes em que ganha preferência em relação aos demais).

Matriz 3 - Matriz de Hierarquização

PROBLEMAS / PROBLEMAS	SECA	PRAGAS	FALTA DE TERRA	EROSÃO DO SOLO	BAIXA TECNOLOGIA
SECA		SECA	FALTA DE TERRA	SECA	BAIXA TECNOLOGIA
PRAGAS			FALTA DE TERRA	PRAGAS	BAIXA TECNOLOGIA
FALTA DE TERRA				FALTA DE TERRA	FALTA DE TERRA
EROSÃO DO SOLO					BAIXA TECNOLOGIA
BAIXA TECNOLOGIA					

PROBLEMAS	FREQÜÊNCIA	*RANKING*
Seca	2	3º
Pragas	1	4º
Falta de terra	4	1º
Erosão do solo	0	5º
Baixa tecnologia	3	2º

Fonte: Frans Geilfus, 1997.

O processo mais rico e consistente de hierarquização dos problemas (e potencialidades) recorre à análise de causa e efeito para identificar aqueles que são mais determinantes da realidade local indesejada. Os problemas e potencialidades locais 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).[43] Como resultado dessa estrutura de causalidade, alguns problemas e algumas potencialidades têm mais poder de determinação e maior força explicativa da realidade, merecendo, portanto, uma atenção maior na definição da problemática e potencialidade geral da realidade. Da mesma forma, as ações propostas e definidas para as diversas áreas têm diferentes capacidades de transformação da realidade, com efeitos positivos ou negativos sobre as dimensões, na medida em que enfrentem problemas com posições diversas na estrutura lógica de causalidade da problemática local. Para captar a essência dessa problemática e identificar os focos centrais da ação que levem ao desenvolvimento local, é fundamental analisar essa relação de causalidade e destacar os problemas (e as potencialidades) de maior poder de influência e determinação.

Para seleção dos problemas e potencialidades mais significativos e determinantes do futuro da localidade ou município, assim como para a hierarquização e seleção das ações que respondem, de forma decisiva, a tais problemas e potencialidades por dimensão, podem ser utilizadas várias técnicas. Essas 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.

6.3.3 - Árvore de encadeamento lógico

A árvore de encadeamento lógico é uma forma de *expressão gráfica da hierarquia* dos problemas e potencialidades (ou das ações) – resultante das relações de causa e efeito – que ressalta os fatores mais relevantes e determinantes da realidade. Essa hierarquia de relevância se manifesta na forma de uma árvore, que estabelece a ordem de influenciação entre os

[43] Evidentemente que a análise de causa e efeito representa uma grande simplificação da complexidade dos sistemas não-lineares trabalhados no desenvolvimento sustentável; mas torna-se um recurso necessário de aproximação da realidade para apoiar a hierarquização e seleção dos problemas.

problemas (raiz, tronco e galhos), destacando as bases da problemática geral no município.[44]

A partir de uma primeira listagem dos problemas (ou potencialidades), procura-se interpretar a *relação de causa e efeito* existente entre eles, expressando-se a estrutura lógica e teórica da realidade local e municipal. Essa análise da relação de causa e efeito deve ser feita de forma coletiva, numa reflexão e discussão do grupo técnico (ou atores), procurando-se montar a rede de interação entre os problemas, destacando-se a hierarquia de relevância. O resultado dessa análise se expressa em uma árvore (árvore de problemas ou potencialidades) que representa, graficamente, a *relação da causalidade*, diferenciando e hierarquizando, portanto, 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) apresentam o maior poder explicativo da situação-problema.

Com base numa releitura da árvore de problema, pode-se montar uma *árvore de encadeamento de ações*,[45] substituindo-se 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. Essa 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 e, portanto, de maior capacidade de construção do futuro desejado.

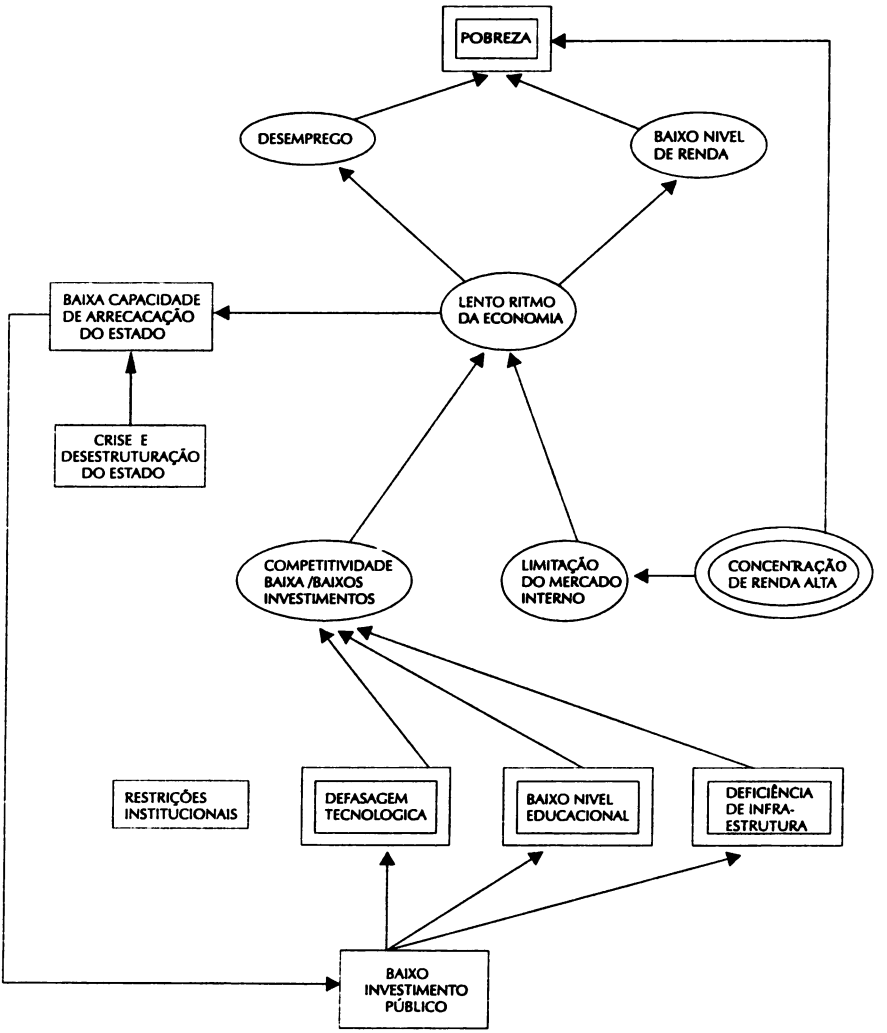
A árvore permite uma visualização preliminar das prioridades estratégicas, expressando o que se deve fazer para enfrentar cada um dos problemas apresentados na árvore de problema, reproduzindo a hierarquia da árvore de encadeamento de problemas. A árvore de encadeamento de ações é uma primeira aproximação da definição de prioridades, constituindo apenas um

[44] Essa técnica constitui um instrumento semelhante ao que é utilizado na metodologia Zopp - Ziel Orientierte Projekt Plannung (da qual foi adaptada), que constrói em oficina as **árvores de problemas**, base para a definição dos problemas mais relevantes na realidade. A técnica é apenas uma ferramenta do Zopp, metodologia completa para elaboração de projetos que ajudam na seleção dos problemas mais relevantes.

[45] Esse método é semelhante ao utilizado pela metodologia Zopp para a construção da **árvore de objetivos**, expressando de forma positiva – por meio da inversão da árvore de problemas – cada um dos fatores nela apresentados negativamente: as causas se transformam em "meios" e os efeitos se transformam em "fins" na árvore de objetivos.

referencial preliminar, uma vez que está ligada 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.

Árvore de Encadeamento dos Problemas



6.3.4 - Matriz de relevância

A matriz de relevância é um recurso técnico para identificação dos problemas (e potencialidades) de maior poder de determinação da proble-

mática (potencialidade) geral da realidade. Constitui uma alternativa à árvore de encadeamento lógico, que, em vez de utilizar uma apresentação gráfica para expressar as relações de causa e efeito (tratamento qualitativo), procura apresentar tais relações por meio do cruzamento dos problemas entre si numa matriz, definindo pesos que conferem ordem de grandeza à correlação entre eles.[46]

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 nas linhas e nas colunas. O passo seguinte será definir *pesos* (numa escala arbitrada pela equipe)[47] que explicitem a influência que cada problema (potencialidade) exerce sobre todos os outros, com base na percepção e sensibilidade do grupo de trabalho, distribuindo esses valores nas células da matriz que cruza problemas com problemas. Numa leitura horizontal, procura-se identificar se e com que força o problema A influencia os outros, repetindo-se a pergunta para todos os problemas e suas interações, expressando-se a intensidade da influenciação por pesos numéricos, que constituem a ordem de grandeza imaginada para a relação (ressalta-se a relação entre os problemas, e não a sua gravidade ou intensidade isolada).

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 no somatório dos pesos individualizados, como mostra a matriz. 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, formando, 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. Dessa coluna pode-se obter uma hierarquização dos problemas – decorrente do diferente poder de influenciação que apresentem – que permite desta-

[46] Essa 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 potencialidades), podendo, mais adiante, ser utilizada para a definição das ações de maior relevância.

[47] 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.

car o conjunto dos problemas de maior impacto sobre a problemática geral da realidade analisada.

Como conseqüência da análise concentrada na correlação entre os problemas, a hierarquia da matriz expressa a ordem de importância dos problemas na determinação da insustentabilidade da realidade, e não a sua intensidade ou gravidade. Com essa hierarquização (especialmente da última coluna), é possível fazer um corte seletivo, escolhendo os problemas e potencialidades de maior poder de influenciação, até se fixar em um número razoável, nos quais deveriam ser concentradas as ações e prioridades estratégias. Por outro lado, o somatório 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).

Matriz 4 - Matriz de Relevância

PROBLEMAS/ 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 ↓					

Essa 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 influenciação de cada problema (potencialidade) sobre o sistema-objeto. O processo mais completo de análise do poder de influenciação dos problemas sobre o conjunto deveria, na realidade, 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, essa análise direta e indireta tem muito mais proximidade com a efetiva hierarquia de influenciação dos problemas sobre a problemática geral. Para essa análise de impactos indiretos, existe uma técnica que utiliza multipli-

cação da matriz por ela mesma, várias vezes até que o resultado se estabilize num certo valor final, indicando que estariam concluídas todas as mediações.[48]

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 – 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.

6.3.5 - Diagrama influenciação-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 referida matriz, dois valores (linha e coluna), representando o *poder de influenciação* e o *grau de dependência*, eles podem ser expressos num sistema de coordenadas, formando um *diagrama*[49] que distribui os somatórios das referidas linhas e colunas e expressa a sua distribuição espacial. Esse 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, o *poder de influenciação* – representado pelos valores alcançados na última coluna da matriz.

---

[48] Essa técnica de multiplicação de matrizes foi desenvolvida e utilizada por Michel Godet (1984) para a análise estrutural no estudo de cenários. A Macroplan desenvolveu um programa de computador bastante simplificado, rápido e amigável em *Windows*, que permite discutir e definir os pesos diretamente na tela do computador e gerar, automaticamente, os resultados diretos e indiretos, permitindo a observação dos resultados parciais imediatos.

[49] Técnica também adaptada da Análise Estrutura de Michel Godet (1984), utilizada para uma análise teórica do objeto, na medida em que trata de variáveis representativas da realidade, e não de problemas ou processos.

Dividindo-se o espaço em quatro quadrantes,[50] tem-se uma distribuição dos problemas (potencialidades) em condições combinadas de influenciação e dependência, indicando a sua importância no sistema. O quadrante I apresenta o conjunto dos problemas (potencialidades) de *alta influenciação e baixa dependência*; o quadrante II, ao contrário, concentra os problemas (potencialidades) de *alta influenciação e alta dependência*; o quadrante III apresenta o espaço de *baixa influenciação e baixa dependência*; e, finalmente, o quadrante IV reúne os problemas (potencialidades) de *baixa influenciação e alta dependência*.[51]

Essa segmentação em quatro grupos de problemas (potencialidades) segundo a combinação de influenciação e dependência pode servir para orientar a 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-se 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, pois exerce impacto sobre os problemas dos outros quadrantes.

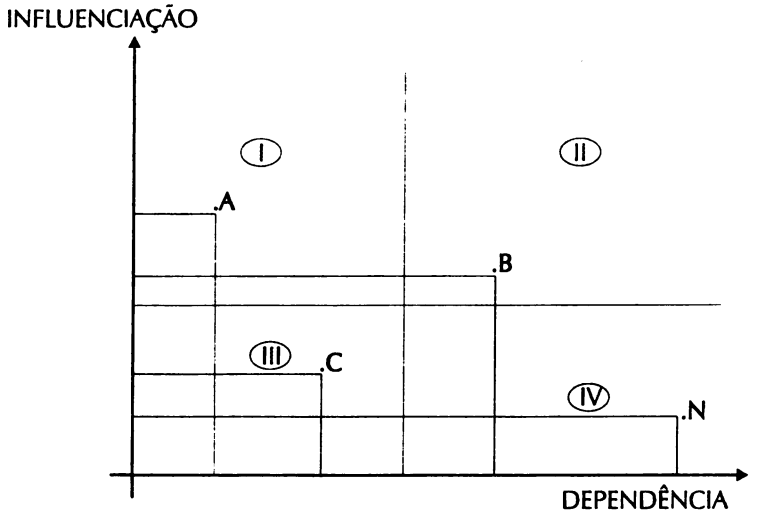
Os problemas do quadrante III, com baixa influenciação e baixa dependência, não influem muito e não serão muito afetados pelos outros, de modo que sua mudança demanda uma ação direta que, não obstante, só será prioritária quando se tratar de um problema altamente inaceitável pela sociedade e com elevada gravidade. Finalmente, os problemas do quadrante IV são resultantes, influenciando pouco no sistema e tendo seu desempenho completamente dependente do comportamento dos problemas que es-

[50] Como essa técnica deve apenas ajudar a visualizar a distribuição dos problemas segundo seu poder de influenciação 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, a partir dos pontos extremos. No entanto, caso se prefira um tratamento mais rigoroso na definição da divisória dos quadrantes, pode-se utilizar a mediana das hierarquias da influenciação (última coluna) e da dependência (última linha), para dividir melhor os quadrantes.

[51] Esse tratamento tem semelhança com a análise de **urgência e relevância** apresentada no capítulo 5, item 5.1, embora limitada ao eixo das ordenadas dos dois diagramas, expressando a relevância dos problemas e das ações estratégicas. A informação distribuída na abcissa indica conceitos completamente diferentes: enquanto a "dependência" decorre da relação de causalidade entre os problemas, o grau de urgência expressa uma qualidade independente dos problemas.

tão nos quadrantes I e II. Mesmo quando representam uma grande insatisfação da sociedade, esses problemas seriam enfrentados de forma mais eficaz por meio do efeito das ações sobre os problemas dos quadrantes I e II do que propriamente sobre eles mesmos. Talvez seja necessária e adequada a definição de ação direta sobre tais problemas, para gerar efeitos imediatos e transitórios, mas sempre de eficácia estrutural baixa.

Diagrama 3 - Diagrama Influenciação/Dependência



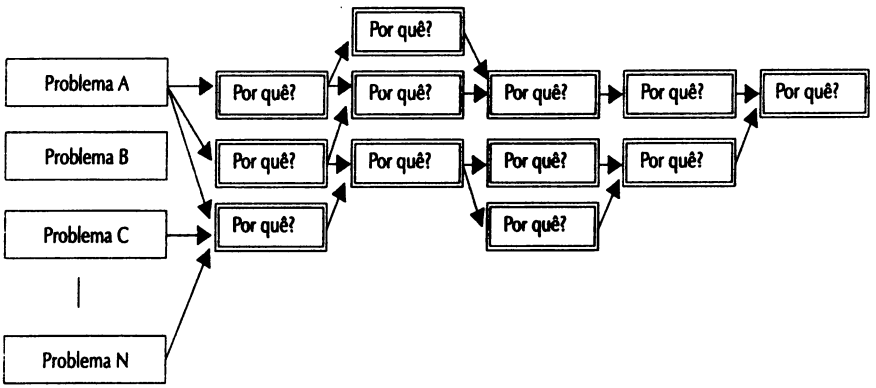
6.3.6 - Rede causal

A rede causal é uma técnica[52] que consiste numa seqüência de perguntas sobre o fator explicativo de cada um dos problemas e suas causas. Iniciando-se com uma lista geral de problemas, apresenta a primeira pergunta causal – por que existe esse problema? –, que leva à definição de um conjunto de fatores que os determinam. Em seguida, a mesma pergunta (por quê?) é formulada para essas causas dos problemas iniciais, gerando novos determinantes com nova lista de causas das causas; novas perguntas serão feitas a cada nova lista de determinantes, evoluindo para a identificação das causas primárias e fundamentais da problemática definida original-

[52] Esta ferramenta é uma variante da técnica conhecida como **cinco porquês**, apresentada ao autor pela equipe técnica do Projeto Piloto de Desenvolvimento Local (Sudene/Pnud), compondo um processo aberto e convergente para reduzido número de problemas determinantes.

mente, chegando, portanto, à raiz dos problemas. Dessa forma, vai-se construindo uma *rede causal* que, por aproximação sucessiva, se aproxima das causas básicas, ajudando a identificar os determinantes centrais dos problemas locais, distinguindo os problemas dos sintomas.

Rede Causal



Ao contrário da matriz de relevância, que procura expressar as relações causais com números representativos da força de determinação, a rede causal é apenas qualitativa, perdendo a forma de quantificação da percepção. Entretanto, tem uma grande vantagem em relação à matriz porque permite descobrir problemas que não tenham aparecido na primeira listagem, e que emergem pela sua capacidade de explicar os problemas, ampliando o perfil analítico da problemática local. Dessa forma, vai além de uma relação interna entre múltiplos problemas previamente definidos, permitindo a descoberta de novos fatores da problemática local; se for considerado que a formulação dos problemas pela sociedade tende a ressaltar aqueles de maior intensidade, a rede causal amplia a abordagem e aprofunda a análise sobre causas externas aos problemas mais graves.

6.4 - Análise de Consistência

Para a análise de consistência dos problemas, potencialidades e ações formulados por dimensão, será necessário recorrer a algumas técnicas e instrumentos de organização da reflexão sobre os impactos cruzados entre as dimensões. Embora a seleção dos problemas (e potencialidades) segundo sua relevância possa ser feita de forma agregada à realidade (vista no

seu conjunto múltiplo e complexo), é interessante que seja realizado um tratamento desagregado por dimensão, para aprofundamento e análise dos seus principais problemas. 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 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 respectivos problemas. Assim, para a seleção dos problemas e potencialidades mais relevantes no município ou comunidade (e, principalmente, para a definição das ações centrais), deve ser feita uma análise adicional da interação entre as dimensões, procurando-se evitar inconsistências e reduzindo-se os conflitos, construindo-se uma visão integrada da realidade e das ações adequadas ao desenvolvimento sustentável. Para essa análise de consistência podem ser utilizadas algumas técnicas que permitem comparar e confrontar as formulações por dimensão, analisando-se os impactos e interações entre elas, para formar um corpo coerente e consistente com a sustentabilidade.

6.4.1 - Matriz de interação das dimensões

Se a matriz de relevância tiver sido realizada por dimensão, chega-se a uma primeira seleção interna dos problemas centrais em cada dimensão, de modo que, ao final do processo, tem-se várias matrizes e vários conjuntos de problemas relevantes das dimensões, resultantes de uma análise segmentada da realidade. Para estabelecer a relação entre esses 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 elas.

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) desses problemas (determinantes externos das potencialidades) ou *efeitos externos* que esses problemas (potencialidades) podem gerar em outras dimensões.

Essa abordagem tem o propósito de identificar *relações de causalidade externas a cada dimensão*, partindo do princípio de 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 estão dedicadas 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 se identificarem as interações externas. Nessa leitura, procura-se analisar – com base numa intensa discussão interna na equipe – as *causas externas* para cada um desses problemas (potencialidades), ressaltando-se fatores decorrentes de outras dimensões que os determinam. Essas causas 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 5 - Matriz de Interação das Dimensões (Problemas)

CAUSAS EXTERNAS (de outras dimensões)	PROBLEMAS NA DIMENSÃO (econômica)	EFEITO EXTERNO (sobre outras dimensões)
1. atraso técnico (T)	1. limitada competitividade	1.crise financeira (PI)
2. lixo urbano (MA)	2. baixa atração turística	2.baixa pesquisa (T)
3. analfabetismo (SC)	3. insuficiente qualificação	3.desemprego (SC)
	4. estagnação econômica	
	5. baixo investimento	
	N. insuficiente agregação de valor	

Além de descrever o tipo de problema (ou potencialidade) externa que influencia ou determina o problema (ou potencialidade) da dimensão estudada, considerado como causa externa, deve ser indicada a dimensão à qual está associado, com a sua abreviatura ao lado do texto indicativo do

problema ou potencialidade (por exemplo, colocando-se a letra E para econômico, as letras SC para sociocultural, a letra A para ambiental, a letra T para tecnológico e as letras PI para político-institucional).

Depois de identificadas as causas externas, deve ser analisado o impacto externo dos problemas (potencialidades) relevantes da dimensão, definindo-se os *efeitos externos* que podem provocar sobre outras dimensões. Esses 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) formulada.

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-se uma matriz de interação das dimensões para as ações. Definidas as ações centrais preliminares de cada dimensão, recorrendo-se 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 pode, em muitas casos, depender de ações em outras dimensões mais do que na própria.

6.4.2 - Matriz integrada das dimensões

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 iniciadas para que se enfrentem os problemas e se explorem 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 con-

vergentes 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 essa análise de consistência pode-se recorrer a um instrumento técnico como a *matriz integrada das dimensões*, que agrega e organiza as informações contidas nas matrizes de interação das dimensões, 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 de suas linhas. Essa 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 sociocultural para o problema econômico, e *Ces* expressa uma causa econômica para um problema sociocultural.

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 rele-

vância),[53] 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 sociocultural, e *Ise* indica o impacto que um problema A sociocultural teria sobre a dimensão econômica.

Dessa forma, a matriz integrada das dimensões 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. Essa matriz deve ser montada numa parede grande das instalações de trabalho da equipe central, para que possa ser analisada continuadamente e ofereça uma visualização permanente das grandes interações e das questões mais significativas a serem abordadas na ações.

A montagem da matriz integrada das dimensões 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 cotejamento 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 dessa 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.

[53] 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 integrada das dimensões seria facilitada, representando apenas uma transferência dos cartões para a nova estrutura que agrega as diversas matrizes de interação.

A utilização dessa 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 do que eventuais iniciativas diretas no segmento; da mesma forma, ações que seriam definidas por uma dimensão podem ser descartadas ou redefinidas para se evitarem impactos negativos em outras dimensões, que inibam os resultados positivos de uma ação direta.

Matriz 6 - Matriz Integrada das Dimensões (Problemas)

DIMENSÕES / PROBLEMAS DIMENSÃO	AMBIENTAL	ECONÔMICA ↓	TECNOLÓGICA	SÓCIO-CULTURAL	POLÍTICO-INSTITUCIONAL
AMBIENTAL → Problema "A" Problema "B" Problema "N"		Cea / Iae			
ECONÔMICA Problema "A" Problema "B" Problema "N"	Cae / Iea			Cse / Ies	
TECNOLÓGICA Problema "A" Problema "B" Problemas "N"					
SÓCIO-CULTURAL Problema "A" Problema "B" Problema "N"		Ces / Ise			
POLÍTICO-INSTITUCIONAL Problema "A" Problema "B" Problema "N"					

Cea - Causas Econômicas dos Problemas Ambientais
Iae - Impacto de Problemas Ambientais sobre a Dimensão Econômica
Ise - Impacto dos Problemas Economicos sobre a Dimensão Sociocultural
Cse - Causas Socioculturais dos Problemas Econômicos
Ces - Causas Econômicas dos Problemas Socioculturais

Esse processo de análise, recorrendo à técnica da matriz integrada das dimensões, conclui a abordagem desagregada por dimensão, com a definição das *ações consistentes e desagregadas por dimensão*,

selecionadas da matriz consistente. Essas ações devem ser, mais tarde, confrontadas com as prioridades estratégicas definidas pela abordagem agregada e, ao mesmo tempo, permitem o detalhamento técnico da estratégia por dimensões, preparando para a elaboração de programas e políticas específicas.

6.4.3 - Matriz de impacto das ações

A matriz de impacto das ações é uma técnica utilizada para a análise e discussão dos efeitos que as propostas de ações (ou programas) teriam sobre as diversas dimensões, auxiliando na sua reformulação e adequação aos objetivos consistentes e convergentes de desenvolvimento sustentável. Trabalhando diretamente com as ações, as matrizes podem ser instrumentos simples e operacionais de reflexão e análise dos seus impactos sobre as dimensões. Procurando interpretar os impactos e desdobramentos que os diversos programas definidos (preliminarmente) teriam sobre as dimensões, a técnica permite identificar inconsistências e efeitos negativos, orientando a retificação e a reformulação das propostas. Dessa forma, possibilita uma organização da discussão técnica e da negociação política entre atores, procurando minimizar os impactos que determinadas ações, formuladas para uma dimensão, provoquem em outras dimensões, e decidindo sobre eventuais alterações ou eliminação de propostas.

As matrizes de impacto procuram cruzar as diversas *ações* (ou programas) formuladas preliminarmente (de forma agregada ou desagregada pelos grupos que trabalharam por dimensão) – distribuídas nas *linhas da matriz* – com as *dimensões* do desenvolvimento sustentável consideradas no trabalho – indicadas nas *colunas da matriz*. Formada a matriz, pode-se utilizar duas alternativas de preenchimento e análise dos impactos: primeiro, uma *abordagem qualitativa*, que procura expressar a interação (ação-dimensão) por meio da descrição dos impactos que se considera que uma determinada ação teria sobre as dimensões; segundo, uma *análise quantitativa*, que procura expressar os impactos por meio de pesos numéricos que indiquem a intensidade e a direção que as ações geram nas dimensões.

A *matriz qualitativa*, apresentada abaixo, permite uma leitura dos impactos previsíveis de cada ação ou programa sobre as diversas dimensões, explicitando o conteúdo concreto dos seus resultados (negativos ou

positivos), escrevendo o texto correspondente nas células. A discussão pode se dar ao mesmo tempo que se preenchem as células da matriz com a participação de toda a equipe, ou pode-se deixar o debate para depois do completo preenchimento da matriz. Em qualquer das duas alternativas, o objetivo do instrumento técnico é estimular e organizar a reflexão e a discussão da equipe, procurando identificar os efeitos que comprometem os propósitos da sustentabilidade, quando uma iniciativa positiva numa dimensão provoca resultados negativos em outras. Com base nessa discussão, a equipe vai identificando as ações que provocam resultados mais negativos que positivos no processo geral de desenvolvimento, e procura introduzir modificações nas propostas originais.

Discutindo e introduzindo reformulações nas medidas, pode-se minimizar os efeitos negativos e otimizar os positivos, de modo a alcançar o melhor desempenho geral das ações combinadas e, portanto, a promoção do desenvolvimento sustentável. Na medida em que se evidenciem impactos negativos de alguma ação, a equipe deve procurar alternativas que permitam alterar o conteúdo e a orientação básica de tal ação, para reduzir seus efeitos negativos. Em seguida, deve refletir sobre a possibilidade e a viabilidade de acrescentar alguma ação ou medida adicional que neutralize ou reduza os impactos negativos previsíveis da iniciativa preliminar. Em último caso, e na medida em que as duas análises anteriores não gerem efeitos satisfatórios, deve-se discutir a necessidade ou a pertinência de supressão da ação, desde que isso não represente perda de impactos positivos em outras dimensões que se considere indispensáveis para o desenvolvimento sustentável.

Matriz 7 - Matriz de Impacto das Ações - Análise Qualitativa

DIMENSÕES / PROGRAMAS	Econômica	Sócio-cultural	Ambiental	Tecnológica	Político-institucional
Programa "A"					
Programa "B"					
Programa "C"					
Programa "D"					
Programa "E"					

O exercício consiste, basicamente, em ir repensando e reformulando o conjunto das ações programáticas, de modo que a nova redação dos impactos tenda a minimizar os resultados negativos e ampliar os impactos positivos no conjunto das dimensões, procurando interpretar e analisar a interação sistêmica das dimensões. As escolhas devem convergir para a otimização dos resultados positivos e convergentes do conjunto sobre o sistema e suas partes (as dimensões).

A *matriz quantitativa* procura expressar os impactos das ações em valores que representam ordem de grandeza da direção e intensidade dos efeitos positivos ou negativos, permitindo uma visualização numérica dos resultados gerados pelas propostas de programas. Com a mesma matriz utilizada para a análise qualitativa – dimensões nas colunas e ações (programas) nas linhas –, deve-se preencher as células que expressam as interações com números que indicam os pesos (positivos ou negativos) representativos dos impactos – alto, médio e baixo (3, 2, e 1) – que cada programa teria sobre as dimensões; os impactos positivos são expressos pelos números com sinal positivo (+), e os impactos negativos, indicados pelos números com sinal negativo (-). Concluído o preenchimento das células, deve-se somar os pesos de cada linha numa última coluna à direita, que expressa o *impacto-síntese* do programa sobre a realidade global, resultante do conjunto dos impactos nas diversas dimensões. Por outro lado, pode-se somar os pesos de cada coluna numa última linha abaixo, que expressa o impacto total que cada dimensão recebe da implantação conjunta dos diversos programas formulados originalmente.

Matriz 8 - Matriz de Impacto das Ações - Análise Quantitativa

DIMENSÕES / PROGRAMAS	Econômica	Sociocultural	Ambiental	Tecnológica	Político-institucional	IMPACTO-SÍNTESE
Programa A	1	2	-3	2	1	3
Programa B	3	2	1	-1	2	7
Programa C	-2	-1	3	2	-1	1
Programa D	-1	1	-1	-2	1	-2
Programa E	2	3	1	1	-1	6
IMPACTO TOTAL	3	7	1	2	2	

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

a) Alteração da concepção do programa e observação dos novos valores que pode ir gerando nas dimensões, de modo a melhorar seu desempenho global.

b) Alteração em outros programas para neutralizar os efeitos negativos que persistirem e que parecerem inevitáveis.

c) Criação de novo programa ou ação que neutralize os efeitos negativos ou compense os impactos considerados inevitáveis.

Por outro lado, a leitura da ultima linha mostra a situação de cada dimensão resultante da aplicação dos programas, diferenciando aquelas dimensões que se beneficiariam mais e que receberiam impactos (positivos e negativos) mais significativos. Da perspectiva do desenvolvimento sustentável, é importante que não ocorram desequilíbrios significativos na distribuição geral dos resultados dos programas, a não ser para compensar situações profundamente negativas no quadro atual, como a pobreza e a degradação ambiental, que indicam a necessidade de que as ações gerem resultados mais intensos nas dimensões sociocultural e ambiental. Concentrando a análise nas dimensões que apresentam um impacto final negativo ou baixo, deve-se estudar as necessárias alterações nos programas responsáveis pelo desempenho insatisfatório, de modo a melhorar o resultado geral e promover o desenvolvimento sustentável.

6.5 - Definição de Prioridades

Algumas das técnicas apresentadas para análise de relevância e consistência contribuem, de certa forma, para a definição das prioridades, na medida em que identificam os problemas que estão na raiz da problemática geral e os impactos entre as ações e as diversas dimensões. Entretanto, quando não se limitam a estudar dimensões isoladas (trabalho em grupo desagregado), captando as interações que definem prioridades sistêmicas, as técnicas de análise de relevância e causalidade tendem a se concentrar numa abordagem interna da realidade municipal – problemas e potencialidades –, deixando de considerar os processos exógenos, fundamentais para uma definição abrangente de prioridades estratégicas. Para permitir uma análise mais ampla e rigorosa, que observe e confronte os fatores endógenos e exógenos na formulação da estratégia, deve-se recorrer a técnicas adicionais que situam o município no contexto mais amplo em que está inserido, definindo as *opções estratégicas* que promovem o seu desenvolvimento sustentável.

6.5.1 - Matriz de planejamento

A formulação das opções estratégicas[54] deve ser realizada de forma agregada, procurando confrontar os condicionantes centrais do contexto com os processos e condições endógenas do município. Os processos endógenos podem ser definidos por duas formas alternativas: pela discussão e formulação agregada da realidade, decorrente de um diagnóstico do município; ou pela agregação do tratamento por dimensão, que identificou os problemas e 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. Por outro lado, os processos exógenos, expressos em *oportunidades* e *ameaças*, podem ser obtidos da análise agregada do contexto em que está inserido o município, de preferência baseada em um estudo de cenários, que indica o que se pode esperar, no futuro, do desempenho dos fatores externos que influenciam a realidade.

[54] **Opções estratégicas** podem ser definidas como os **grandes eixos do desenvolvimento** e escolhas centrais que caracterizam os pilares estruturadores e organizadores das ações, de modo a promover o desenvolvimento futuro do objeto, sintetizando o projeto estratégico do município.

Uma vez definidos esses elementos exógenos e endógenos, a definição das opções estratégicas pode contar com o suporte técnico da *matriz de planejamento*,[55] 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.

a) As *oportunidades e ameaças do contexto* são listadas nas colunas da matriz, separadas em dois blocos correspondentes (sempre que um determinado processo apresenta aspectos positivos – oportunidade – e negativos – ameaça –, será necessário desmembrar e explicitar cada um dos seus componentes para distribuí-los nas duas colunas).

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

Assim, a matriz pode ser dividida em dois blocos de fatores exógenos – oportunidades e ameaças – e dois blocos de fatores endógenos – problemas (estrangulamentos) e potencialidades –, 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.

Concluída a montagem da matriz, a análise das relações deve ser feita por meio da definição de *pesos* nas células 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 influenciação entre eles. A definição dos pesos, que expressa ordem de grandeza da percepção que a equipe tem da interação,[56] deve ser feita por meio da interpretação das relações com os seguintes critérios:

---

[55] A matriz de planejamento foi adaptada de matriz semelhante utilizada no planejamento estratégico empresarial (conhecida como Swot, da sigla em inglês) tal como foi proposta por Michel Godet e aprimorada pela Macroplan.

[56] 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.

a) Os pesos conferidos às células do quadrante I expressam a *capacidade das potencialidades endógenas de capturar as oportunidades do contexto*, representando o *poder ofensivo* do município.

Matriz 9 - Matriz de Planejamento

CENÁRIOS DO CONTEXTO

FATORES EXÓGENOS / CONDIÇÕES ENDÓGENAS	OPORTUNIDADES	SUBTOTAL	AMEAÇAS	SUBTOTAL	SOMA
POTENCIALIDADES	I		II		
SUBTOTAL					
PROBLEMAS/ ESTRANGULAMENTOS	III		IV		
SUBTOTAL					
SOMA					

Fonte: Godet, 1984.

b) Os pesos conferidos às células do quadrante II expressam a *capacidade das potencialidades endógenas de neutralizar ou minimizar as ameaças do contexto*, representando o *poder defensivo* do município.

c) Os pesos conferidos às células do quadrante III expressam a *dificuldade dos estrangulamentos e problemas endógenas em aproveitar as oportunidades do contexto*, representando a *limitação ofensiva* do município (inibe a capacidade local de aproveitar as oportunidades).

d) Os pesos conferidos às células do quadrante IV expressam a *fragilidade dos estrangulamentos e problemas endógenos na defesa diante das ameaças do contexto*, indicando a *vulnerabilidade* do município.

Os pesos serão positivos quando se tratar dos quadrantes I e II – por indicarem capacidades positivas de aproveitar potencialidades e enfrentar ameaças – e negativos quando se tratar dos quadrantes III e IV – por refletirem restrição ou vulnerabilidade do sistema diante do contexto.[57] Dessa

[57] 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

forma, os subtotais à direita e abaixo dos quadrantes I e II também serão positivos, e os subtotais à direita e abaixo dos quadrantes III e IV serão negativos. Concluído o exercício de definição dos pesos representativos das relações referidas acima e as suas somas parciais (subtotais), deve-se realizar o somatório 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 finais (soma dos subtotais) vão indicar diversos tipos de hierarquia para serem tratados na definição das grandes opções estratégicas.

A análise da última coluna da direita, com a soma final dos subtotais das linhas, permite analisar duas hierarquias das potencialidades e dos problemas do município:

a) A hierarquia dos pesos positivos encontrados na coluna de somatório final de todas as linhas dos quadrantes I e II indica as *potencialidades mais qualificadas* para aproveitar as oportunidades e enfrentar ou contornar as ameaças do contexto. Representa, portanto, a capacidade global de cada potencialidade endógena de capturar e aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças exógenas.

b) A hierarquia dos pesos negativos encontrados na coluna de somatório final de todas as linhas dos quadrantes III e IV indica os *problemas que mais dificultam* o aproveitamento das oportunidades e tornam o município mais vulnerável às ameaças do contexto. Representa a fragilidade de cada problema ou estrangulamento endógeno no aproveitamento das oportunidades e no enfrentamento das ameaças exógenas.

Essa 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 estrangula-*

---

que expressasse a sua **intensidade ou importância no contexto e no município**, conferindo-lhes uma gradação, independente da sua interação. Esse valor seria multiplicado pelos pesos de interação conferidos a cada célula, representando a densidade de interação de fator interno com cada um dos processos externos (estes também com pesos diferenciados que refletem sua intensidade ou importância no contexto).

mentos mais graves – aqueles que tornam o município ou localidade mais vulnerável ao contexto, por comprometerem mais a capacidade local de capturar as oportunidades e sofrerem mais as ameaças externas. Esse conjunto de potencialidades 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. As potencialidades de maior destaque devem ser consolidadas ou reforçadas na medida em que evidenciam as principais vantagens internas diante do contexto, permitindo ao município ou localidade mais facilmente aproveitar as oportunidades e se defender das ameaças externas.

Matriz 10 - Matriz de Planejamento

EXÓGENOS / ENDÓGENOS	OPORTUNIDADES						AMEAÇAS						
	m	n	o	p	q	Sub-total	r	s	t	u	v	Sub-total	Total
POTENCIALIDADES													
a													
b													
c													
d													
e													
f													
Subtotal													
PROBLEMAS													
g													
h													
i													
j													
l													
Subtotal													
TOTAL													

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

a) A hierarquia dos pesos encontrados na linha de somatório final das oportunidades externas de todas as colunas dos quadrantes I e III – valores positivos de I mais valores negativos de III – indica as *oportunidades*

mais passíveis de aproveitamento pelo município ou comunidade. Representa as oportunidades mais disponíveis e capturáveis pelo município, considerando suas potencialidades e estrangulamentos.

b) A hierarquia dos pesos encontrados na linha de somatório final das ameaças de todas as colunas dos quadrantes II e IV – valores positivos de II mais valores negativos de IV – indica as *ameaças que tornam mais vulnerável* o município ou comunidade, vale dizer, as ameaças mais preocupantes para as condições do município considerando suas potencialidades e estrangulamentos. Como não se pode atuar sobre as ameaças, deve-se analisar os fatores internos que contribuem mais fortemente para essa vulnerabilidade às maiores ameaças, descobrindo-se os valores mais altos na sua coluna; a estratégia deve responder a essa fragilidade, procurando as formas de atuação que permitam enfrentar os problemas que estão gerando tal dificuldade diante do contexto externo.

6.5.2 - Matriz de análise estratégica

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

A matriz deve ser montada com a formação de quatro quadrantes – duas grandes linhas e duas grandes colunas – para cruzamento das potencialidades e dos problemas do município com as oportunidades e ameaças externas: *potencialidades-oportunidades*, *potencialidades-ameaças*, *problemas-oportunidades* e *problemas-ameaças*. No lado direito da matriz procura-se expressar o *futuro desejado* pela sociedade para o município, resumindo a sua visão do futuro, para a qual devem se voltar as ações e iniciativas estratégicas a serem identificadas. Não será necessário

formar linhas e colunas para cada um dos processos (endógenos e exógenos) considerados, porque a técnica consiste em formular ações para as combinações vistas de forma agregada e genérica, e não para cada célula concreta. Trabalhando em oficina, os participantes vão formulando propostas de ações que consideram pertinentes para *aproveitar as potencialidades*, *superar os problemas e estrangulamentos*, *aproveitar as oportunidades* externas e se defender ou *contornar as ameaças* do contexto; essas ações vão sendo escritas em tarjetas e distribuídas nos quatro quadrantes, procurando-se formar grandes blocos convergentes de iniciativas.

Para facilitar o preenchimento dos quadrantes e a discussão dos atores sociais na oficina de trabalho, a matriz deve ser apresentada em *painel de visualização* e a formulação das ações estratégicas escritas, com textos sintéticos, em *cartões* que vão sendo organizados ao longo da reflexão do grupo. Dessa forma, torna-se possível uma participação ativa dos atores, organizando-se uma intensa discussão com apoio de moderador, a qual facilite a construção de uma visão coletiva e convergente das prioridades estratégicas. Para o preenchimento da matriz, os participantes devem procurar responder a quatro perguntas gerais, correspondentes aos quadrantes[58] da matriz em que se distribuem os cartões:

a) Onde concentrar as ações para *otimizar e reforçar as potencialidades*, de modo a aproveitar melhor e mais intensamente as oportunidades (quadrante I)?

b) Onde concentrar as ações para *melhorar nossa capacidade defensiva* diante das ameaças exógenas (quadrante II)?

c) Onde concentrar as ações para *reduzir nossos estrangulamentos* que inibem nossa capacidade de aproveitamento das oportunidades exógenas (quadrante III)?

d) onde concentrar as ações para *reduzir nossos problemas* e estrangulamentos que nos tornam vulneráveis às ameaças exógenas (quadrante IV)?

[58] Essa técnica foi concebida como uma adaptação da matriz de planejamento, para permitir uma discussão e negociação entre atores sociais, e tem sido utilizada em diferentes experiências, entre as quais se destacam o trabalho no Paraná (planos de desenvolvimento microrregionais), no Pará (plano de desenvolvimento de Tucuruí) e no Mato Grosso do Sul (plano de desenvolvimento da região da Grande Dourados).

As ações formuladas na matriz devem expressar as grandes opções estratégicas da sociedade que permitam *fortalecer e explorar as potencialidades, reduzir os problemas e estrangulamentos, aproveitar as oportunidades* e se *defender das ameaças*, ao mesmo tempo que promovam a *construção do futuro desejado*. Como resulta de um processo de discussão das múltiplas ações propostas e de sua agregação em grandes eixos, o material gerado pelos participantes da oficina constitui insumo importante para a definição dos programas e projetos que se desagregam das opções estratégicas.

Matriz 11 - Matriz de Análise Estratégica

	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS	FUTURO DESEJADO
POTENCIALIDADES	Onde concentrar as ações para que as potencialidades explorem as oportunidades, de modo a construir o futuro desejado? (I)	Onde concentrar as ações para que as potencialidades possam enfrentar as ameaças, viabilizando a construção do futuro desejado? (II)	Visão do futuro do município que se deseja alcançar e construir
PROBLEMAS	Onde concentrar as ações para superar os problemas que inibem a exploração das oportunidades, de modo a construir o futuro desejado? (III)	Onde concentrar as ações para superar os problemas que tornam o município vulnerável às ameaças, de modo a construir o futuro desejado? (IV)	

Referências Bibliográficas

ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. Rio de Janeiro, 1999. (Nota Técnica nº 04/98) (Mimeo.)

ALTVATER, E. *O Preço da Riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

ALVES, E. L. G. & LIMA, M. de A. Crise e planejamento estratégico-situacional. *São Paulo em Perspectiva*, 5(4), out.-dez.1991.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. Fortaleza, s.d. (Mimeo.)

ANSOFF, H. I.; DECLERCK, R. P. & HAYES, R. L. *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas, 1987.

ARNO, H. & AUGUSTIN, F. O processo de implementação do orçamento participativo em Porto Alegre. In: *O Poder do Município: quem é dono das prioridades?* Recife: Centro Josué de Castro/Projeto Políticas Públicas Urbanas 1996.

B. C. DE MELO, M. A. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *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. Sem local, 1997. (Mimeo.)

BOISIER, S. *El dificil 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.

BOISIER, S. El desafio territorial de la globalización. Reflexiones acerca del Sistema Regional Chileno. Santiago, 1995 (Mimeo.)

BORJA, J. Society and reform of the State: case study Barcelona, an urban transformation of a metropolitan city. *MARE*, 26-28.mar.1998.

BRAGA, J. Os limites da decisão coletiva sobre as prioridades. In: *O Poder do Município: quem é dono das prioridades?* Recife: Centro Josué de Castro/ Projeto Políticas Públicas Urbanas, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, 17(3):15, jul.-set.1997.

BUARQUE, S. C. Planejamento do desenvolvimento sustentável : problemas técnicos e teóricos. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMATICAS, 1991, Fortaleza. (Mimeo.)

BUARQUE, S. C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável*. Recife: IICA, 1995.

BUARQUE, S. C. & SOUSA, E. M. A. Pobreza e meio ambiente no Brasil. In: HAJEK, E. R. (Comp.) *Pobreza y Medio Ambiente en América Latina*. Buenos Aires: Ciedla, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

BUARQUE, S. C. & BEZERRA, L. Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável: bases referenciais. Recife: Projeto Aridas, 1994. (Mimeo.)

BUARQUE, S. C. Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal (versão preliminar). Recife: IICA/Incra, 1997. (Mimeo.)

CACCIA BAVA, S. Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do poder local. In: *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local: debates*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

CAMPOLINA DINIZ, C. & CROCCO, M. A. Economic reestruturing and regional impact: the new Brazilian industry map. Tokyo, 1995. (Mimeo.)

CAPRA, F. *A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix/Amana-key, 1996.

CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap – Dossiê Cidades*, 45, jul.1996. (Mimeo.)

CASTELLS, M. Hacia el Estado-Red? Globalización economica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINARIO SOBRE SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO – MARE, mar.1998, São Paulo. (acesso na *homepage* do MARE). Resumo publicado in *Reforma Gerencial*, 2, jul.1998.

CASTRO, M.; RENAULT ADIB, A. & LOURENÇO DE FREITAS, J. Municipalização do apoio à Reforma Agrária no estado do Ceará. Fortaleza: IICA, 1997. (Mimeo.)

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Transformación Productiva con Equidad : la tarea prioritária del desarrollo de America Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 1990.

CEPLAC-DEADE. Programa de Ação Imediata (PAI). Projeto de Assentamento Fazenda Flonibra P. 40/45 (Município de Alcobaça, BA). Ilhéus-Itabuna, mar.1988. (Mimeo.)

CENTRO JOSUÉ DE CASTRO/GT Políticas Públicas. O imperativo e o peso da participação na gestão urbana. *Caderno Informativo*, 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*, maio.1993.

CHESNAIS, F. *La Mondialisation du Capital*. Paris: Syros, 1996.

COHEN, E. & FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMISSIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. *Nuestro Futuro Comum: relatório Brundtland*. Cidade: Nações Unidas, 1987.

DALY, H. E. Operational principles for sustainable development. *Earth Athics*, 1991.

DE FRANCO, A. Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável, 2000. (Mimeo.)

DOWBOR, L. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DOWBOR, L. Decentralization and governance. *Caramelo*, 7:16-33, 1994. In: O Novo Contexto da Gestão Local, http//:www.ppbr.com/ld.

DOWBOR, L. Alternativas para o financiamento de políticas municipais. In: *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local: debates*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

DREIFUSS, R. A. *A Época das Perplexidades*. Petrópolis: Vozes, 1996.

DRUCKER, P. *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.

DRUCKER, P. *Uma Era de Descontinuidade: orientações para uma sociedade em mudança*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FRANCO MONTORO, A. Comentários no debate promovido pela Fundação Konrad Adenauer In: *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local: debates*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

GBN. *The Logics of Change – 1995 GBN Scenario Book*. Emervylle: GBN, 1995.

GEILFUS, F. *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San Salvador: IICA/GTZ, 1997.

GODET, M. *Prospective et Planification Stratégique*. Paris: CPE, 1984.

GTZ – Gesellschat fuer Technische Zusammenarbeit. Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): método ZOPP. Cidade, s.d. (Mimeo.)

GUZMAN, P. Ambiente y planificación del desarrollo. *Cuadernos del Ceur*, 14, 1989.

HADDAD, P. R.; C. FERREIRA, C. M. de; AZZONI, C. R. & HENRIQUES, M. O. G. Prefeitura Municipal de Itabira: versão preliminar. Itabira, 1994. (Mimeo.)

HAMEL, G. & PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HAMLIN, R. E. *Economy without Walls*. Connecticut-PRAGER: Westport, 1996.

HAVERI, A. Strategy of comparative advantage in local communities. *Finnish Local Government in Transition – Finnish Local Government Studies*, 22(4), 1996. www. uta.fi (Mimeo.)

IANNI, O. *A Era do Globalismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Ensur. Desenvolvimento urbano e gestão municipal : Plano Diretor em municípios de pequeno porte – Documento básico, versão preliminar. Ministério da Integração Regional (MIR), 1992. (Mimeo.)

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. Teresina, 1997. (Mimeo.)

INCRA/PNUD. Programa de capacitação em apoio à reforma agrária. Desenvolvimento empresarial nos assentamentos. *Série Desenvolvimento Empresarial*, I, 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*, II, 1996.

INGELSTAM, L. La Planificacion del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodologia. *Revista de la CEPAL*, 31:69-75, 1987.

INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. *Governar para as Pecualiaridades: 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.

JACOBI, P. R. Política educacional e participação. In : MUDANÇAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – IPEA/ENAP/IBAM, set.1993, Brasília.

JARA, C. J. *O PCPR: finalidades e perspectivas*. Recife: IICA-Prorural, 1997.

JARA, C. J. *Conceito, sistema e processo de planejamento municipal sustentável*. Recife: IICA-Prorural, 1996. (Mimeo.)

JUNQUEIRA, L. A. P. & INOJOSA, R. M. Democracia e descentralização. *Revista de Administração Municipal-IBAM*. http://www.ibam.org.br.

KAYANO, J. Desempenho das administrações municipais. In: *Poder Local Face às Eleições de 1996: debates*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

KUMAR, K. *From Post-Industrial to Post-Modern Society*. Massachusetts: Alackwell Publishers, 1997.

LANDIM, L. & COTRIM, L. L. *ONGs: um perfil*. São Paulo: Abong, Iser, 1996.

LIPIETZ, A. Accumulation, crise et sortie de crise: quelques réflexions méthodologiques autour de la notion de régulation. *Cepremap*, (8409):46, 1984.

LOBO, T. Descentralização: uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*, 22(1), jan.-mar.1988.

LOBO, T. et al. Descentralização: cenário brasileiro pós-Constituição. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993. (Mimeo.)

LOBO, T. & MEDEIROS, A. C. Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993. (Mimeo.)

LOBO, T. & DOMINGUEZ UGÁ, M. A. Descentralização: abordagem conceitual e experiência colombiana. Texto para Discussão nº 17. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993. (Mimeo.)

LOVELOCK, J. Gaia: um modelo para a dinâmica planetária e celular. In: THOMPSON, W. I. (Org.) *Gaia: uma teoria do conhecimento*. São Paulo: Gaia, 1990.

MACHADO, J. As relações intermunicipais e o modelo dos consórcios. In: *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, R. J. Palestra no seminário SUBSIDIARIDADE E FORTALECIMENTO DO PODER LOCAL: DEBATES. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

MAIA GOMES, G. & MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. IPEA – Texto para Discussão nº 706. Brasília, fev.2000.

MARA-INCRA/Superintendência Regional do Ceará. Construindo o assentamento : a reforma agrária em marcha. Fortaleza, 1995. (Mimeo.)

MARTINS DE CARVALHO, H. Metodologia do planejamento municipal participativo: um modelo interativo. Versão preliminar. Curitiba: IICA, 1997. (Mimeo.)

MATOS MACEDO, M. Planejamento e *policy networks*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, (85), maio-ago.1995.

DE MATTOS, C. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina" In: HADDAD, P. R. & EDLER, P. S. (Orgs.) *Estado e Planejamento: sonhos e realidade*. Brasília: Ipea/Cendec, 1988.

MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989a.

MATUS, C. El líder sin Estado Mayor. Material didático do II Curso Internacional de Alta Dirección. Caracas, 1989b. (Mimeo.)

MATUS, C. El PES en la prática. Material didático do curso Governo e Planejamento. Brasilia: Ipea/Cendec, 1993a. (Mimeo.)

MATUS, C. Guia teórico. Material didático do curso Governo e Planejamento – Brasilia: Ipea/Cendec, 1993b. (Mimeo.)

MATUS, C. Análise estratégica. Material didático do curso Governo e Planejamento. Brasilia: Ipea/Cendec, 1993c. (Mimeo.)

MEADOWS, D. L. et al. *Los Limites del Crecimiento*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.

MÉDICI, A. C. & MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: de 1980-92. In : DE BRITTO ÁLVARES AFFONSO, R. & BARROS E SILVA, P. L. (Orgs.) *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

MIDWINTER, A. *Local Government in Scotland: reform or decline?* Londres : Macmillan Press, 1995.

MILITÃO, J. O município e as relações nacionais e internacionais no contexto da globalização. In: *Poder Local Face às Eleições de 1996: debates*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

MINISTERIO DA AGRICULTURA/INCRA. Metodologia para Programação Operacional dos Projetos de Assentamento de Agricultores. Brasília, 1971. (Mimeo.)

MINK, S. Poverty and the environment. *Finance & Development*, 30(4), 1993.

MONETA, C. J. Identidad y políticas culturales en procesos de globalización e integración regional. In: ENCUENTRO DE ESTUDOS PROSPECTIVOS – LOS ESCENARIOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL HORIZONTE 2020, III, set.1999, Rio de Janeiro (Mimeo.)

MORIN, E. *O Paradigma Perdido: a natureza humana*. 3.ed. Lisboa: Publicações Europa-América, s.d. (Biblioteca universitária).

NEUBAUER DA SILVA, R. & CRUZ, N. Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: DE BRITTO, A. A. R. & BARROS E SILVA, P. L. (Coords.) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ONE WORLD NEWS SERVICE. Climate and equity: an international agenda. 1999. http://www.oneworld.org

ODUM, H. T. *Ambiente, Energia y Sociedad.* Barcelona: Editorial Blume, 1980.

OHMAE, K. *O Fim do Estado-Nação.* Rio de Janeiro: Campus, 1996.

DE OLIVEIRA BARACHO, J. A. O princípio da subsidiaridade: conceito e evolução. In: *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder Local : debates.* São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

PEREZ E PEREZ, C. Microelectronics, long waves and world structural changes: new perspectives for developing countries. Sussex: University of Sussex, 1984. (Mimeo.)

PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/IBGE. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores brasileiros.* Brasília: Pnud, 1998.

PORTER, M. *A Vantagem Competitiva das Nações.* Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PORTER, M. & VAN DER LINDE, C. Green and competitive: ending the stalemate. *Harvard Business Review*, 15, sept.-oct.1995.

PORTO, C. A.; SOUZA, N. M. & BUARQUE, S. C. *Construção de Cenários e Prospecção de Futuros.* Recife: Litteris, 1991.

RIFKIN, J. *O Fim dos Empregos.* São Paulo: Makron Books, 1995.

RODRIGUES AFONSO, J. R.; CORREIA, C. A.; AMORIM ARAUJO, E.; MACIEL RAMUNDO, J. C.; DIAS DAVID, M. & MARTINS DOS SANTOS, R. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Rio de Janeiro, s.d. (Mimeo.)

ROSANVALLON, P. *La Nouvelle Question Sociale.* Paris : Seuil, 1995.

SAHA, S. K. Planejamento regional no contexto da globalização: construindo uma nova agenda para os anos 90 e anos seguintes, s.d. (Mimeo.)

SACHS, I. Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, 10(1), jan.-mar.1990.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.* São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. *Stratégies de l'Ecodéveloppement.* Paris: Éditions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvriéres, 1980.

SANTOS MARINHO, G. 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.

SEPLANTEC. Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia. 3ª Versão. Salvador, 1995 (Mimeo.)

SOARES, J. A. Mudanças e Impasses na Gestão das Grandes Cidades no Brasil (1986-1996), 1996. Tese de Doutorado, Brasília: Universidade de Brasília. (Mimeo.)

SOUSA, E. M. A. de. Desenvolvimento sustentável: um marco conceitual para o Áridas. Recife, 1994. (Mimeo.)

SPYBEY, T. *Globalization and World Society*. Cambridge: Polity Press, 1996.

TERRA ASSESSORIA, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. Apostila de Capacitação. Projeto Incra/BID, s.d. (Mimeo.)

THE ECONOMIST – September 1997

TORRES, S. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: aspectos operacionales. In: SUNKEL, O. & GLIGO, N. *Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.

UTRIA, R. D. La incorporación de la dimensíon ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica. In: SUNKEL, O. & GLIGO, N. *Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.

VAN DER HEIJDEN; K. *Scenarios: the art of strategic conversation*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 1996.

VARELA, C, A. Pobreza e desenvolvimento sustentável. In: *Workshop* sobre economia da dustentabilidade: princípios, desafios e aplicações. Recife, 1994. (Mimeo.)

WACK, P. Cenários: águas desconhecidas à frente. In: Montgomery, C. A. & Porter, M. E. (Orgs.) *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, Harvard Businees Review Book, 1998.

Anexo I

Conceitos Básicos

Para orientar a estruturação da estratégia ou plano de desenvolvimento sustentável segundo a natureza e a abrangência das ações, apresentam-se, a seguir, os diversos conceitos utilizados no tratamento técnico, explicitando-se a forma como são entendidos. A utilização desses conceitos e formas de tratamento deve ser flexível e adaptada a cada objeto e propósito de exposição e organização das iniciativas, atores e instituições. No fundamental, devem servir para organizar a ação e visualizar as orientações centrais e convergentes de intervenção para a construção do futuro.

Oportunidades – Condições favoráveis externas ao objeto de planejamento que abrem espaços e perspectivas de desenvolvimento sustentável, facilitando ou estimulando processos e fatores positivos endógenos.

Ameaças – Fatores e processos desfavoráveis externos ao objeto de planejamento que podem comprometer ou restringir as perspectivas de desenvolvimento sustentável, dificultando ou inibindo as condições endógenas.

Problemas – Situação indesejada (estado atual) na realidade e/ou fatores que constituem *estrangulamentos* (obstáculos) internos que impedem ou reduzem as perspectivas de desenvolvimento local.[59]

Potencialidades[60] – Fatores ou processos internos favoráveis que oferecem possibilidades de desenvolvimento sustentável da

[59] É necessário evitar a formulação do problema como a "falta de ação", substituindo a definição dos problemas efetivos a serem enfrentados – componentes indesejados ou restritivos – pelo que faltaria fazer para combatê-los. Essa formulação não ajuda a compreender o que se pretende modificar e termina sendo excessivamente vaga e genérica. A definição do que «falta fazer» – ações necessárias – só será precisa e clara se houver uma efetiva compreensão do problema ou situação que se pretende transformar.

[60] Nem sempre a natureza das potencialidades e dos problemas (como também das oportunidades e ameaças) é muito nítida e excludente, sendo freqüente que algumas condições possam constituir, ao mesmo tempo, um problema e uma potencialidade (oportunidade e ameaça), dependendo do enfoque e do tratamento dado.

realidade, expressos em características próprias, como riqueza e patrimônio em recursos naturais, humanos e culturais, ofertas de serviços de infra-estrutura econômica e social, condições logísticas ou vantagens competitivas, que favorecem ou viabilizam o desenvolvimento sustentável.

Visão do futuro – Estado futuro desejado pela sociedade local (atemporal e livre de restrições), expressando uma realidade diferente da atual e constituindo o referencial para a estratégia de desenvolvimento.

Objetivos – Situação ou *estado futuro desejado* e possível no horizonte do plano (*o que se pretende e pode alcançar)* a ser construído (desenho qualitativo do futuro desejado) pela estratégia ou plano de desenvolvimento.

Metas – *Resultado quantitativo a ser alcançado (quantificação dos objetivos)*, expresso em indicadores representativos dos objetivos (qualitativos) que se pretende atingir no futuro (horizonte do plano), constituindo uma expressão quantitativa do futuro desejado.

Diretrizes – *Orientação geral para a ação*, definindo a forma de atuar e organizar as ações (instruções para a ação), de modo a assegurar os objetivos e resultados pretendidos pela estratégia ou plano. Na versão de Aurélio Buarque de Holanda, diretrizes são a "linha reguladora do traçado de um caminho" ou o "conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, ou negócio".

Opções estratégicas – *Grandes eixos do* desenvolvimento e escolhas centrais que caracterizam os *pilares estruturadores e organizadores das ações*, de modo a promover o desenvolvimento futuro do objeto, sintetizando o *projeto estratégico* do município (microrregião, estado ou comunidade).

Políticas – *Ações de natureza reguladora* constituem o conjunto de *elementos e mecanismos sinalizadores das decisões e ações* públicas e privadas que orientam as escolhas e *organizam e orientam a ação no conjunto da estratégia e das iniciativas programáticas* (perpassando e orientando a intervenção em todas as áreas e prioridades setoriais). Representam mecanismos definidos por uma dimensão que, por sua característica, tem seu desempenho decorrente e dependente dos processos gerados pelas outras dimensões (mais do que os fatores endógenos à dimensão), para determinar os padrões de intervenção e os resultados gerados pelas outras dimensões (por exemplo, o meio ambiente).

Programas – *Ações programáticas* que representam uma organização da ação e das *intervenções em segmentos e setores prioritários* de grande *poder de transformação e irradiação*, detalhando e desagregando as opções estratégicas.

Projeto – *Mecanismo operacional de ação* concreta em que se desagregam os programas, explicitando o foco de intervenção, os prazos, os meios e os objetivos diretos a serem alcançados.

Instrumentos – *Meios, recursos e mecanismos* a serem utilizados na ação, podendo ser financeiros, organizacionais e legais, com base nos quais as ações podem ser efetivamente implementadas, de modo a realizar os objetivos e alcançar as metas definidas.

Modelo de gestão – *Sistema institucional e organizacional (como organizar/estruturar os atores)* para organizar os atores e agentes para a ação, estruturando e regulamentando os fluxos de informação e decisão para a implementação da estratégia, incluindo a distribuição de responsabilidades do Estado (e suas diversas instituições).

Anexo II

Delimitação das Dimensões

A estratégia de desenvolvimento sustentável deve integrar e articular as diversas dimensões utilizadas para segmentar analiticamente a realidade, procurando construir a síntese da interação dinâmica. A totalidade é complexa e qualquer corte nela operado representa uma certa redução e simplificação, mas constitui uma necessidade analítica para se aprofundar a compreensão e interpretação do objeto e a formulação da estratégia. *Dimensões* são entendidas como subsistemas da totalidade complexa, formadas pela segmentação da realidade em *grandes cortes analíticos* que integrem conjuntos de segmentos com afinidades, que constituem os subsistemas de cada sistema-dimensão, por seu turno, subsistemas da totalidade. O tratamento da realidade por dimensões tem uma vantagem operacional, facilitando o trabalho técnico de análise e formulação no planejamento e permite um aprofundamento e a compreensão de todos os aspectos relevantes da totalidade, sem que seja necessário hierarquizar *a priori* e privilegiar quaisquer dos subsistemas do sistema complexo.

De modo geral, coerentemente com a abordagem de desenvolvimento sustentável, considera-se pertinente estruturar a análise em cinco dimensões – econômica, ambiental, sociocultural, tecnológica e político-institucional[61] –, ressaltando-se os aspectos de maior relevância para o enfoque da sustentabilidade.[62] Como uma primeira delimitação, apresenta-se um detalhamento dessas dimensões, com uma aproximação dos elementos constitutivos diferenciados de tais aspectos.

---

[61] Pode ser feito um sexto corte analítico quando se trata de planejamento regional ou estadual, que agrega diversas unidades socioambientais homogêneas diferentes: o **corte espacial**, que, não obstante, não constituiria uma dimensão, semelhante às outras, mas um *locus* de integração territorial de múltiplas dimensões.

[62] Esses cortes não são rígidos, e procuram apenas refletir uma forma lógica de organização dos temas, dentro das características conferidas a cada uma das dimensões, constituindo uma proposta de trabalho.

Econômica – Dinâmica geral da economia, PIB, taxa de investimento, taxas de crescimento, relações econômico-comerciais com o contexto, estrutura produtiva e cadeias produtivas centrais, setores produtivos, cadeias produtivas e complexos econômicos relevantes, condições e oferta de infra-estrutura econômica (transporte, energia e comunicação), logística econômica, vantagens competitivas e potencialidades ou oportunidades econômicas e de mercado, sistemas institucionais de fomento, regulação e crédito.

Ambiental – Caracterização dos ecossistemas, disponibilidade de recursos naturais (renováveis e não renováveis), situação dos recursos hídricos (disponibilidade, tendência ao esgotamento, uso e qualidade), recursos florestais (disponibilidade e tendência ao esgotamento/desmatamento), solo, relevo e clima, qualidade geral do meio ambiente natural (poluição hídrica e atmosférica e nível de desorganização dos ecossistemas), e degradação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Sociocultural – Evolução geral da população, sua estrutura e suas tendências, relações sociais, emprego e estrutura de renda, cidadania, oferta e qualidade da infra-estrutura social (saúde, saneamento, habitação), situação geral da educação e da formação de recursos humanos (analfabetismo, nível de escolaridade, oferta de ensino etc.), relações de trabalho, estrutura fundiária, indicadores sociais (sempre que possível comparando com parâmetros gerais que podem constituir modelo), análise dos padrões culturais (análise antropológica) e da produção cultural (patrimônio histórico-cultural, artes e artesanatos, manifestações culturais mais significativas etc.).

Tecnológica – Sistema de pesquisa e inovação e capacitação científica e tecnológica (universidades, instituições de P&D etc.), qualificação de recursos humanos, padrão tecnológico dominante na realidade (descrição qualitativa e geral com comparação com condições do contexto), nível de produtividade geral e diferenciado por setor ou segmento da economia, estrangulamentos, necessidades e demandas de tecnologia da economia para elevar produtividade, aumentar a qualidade do produto e assegurar a sustentabilidade ambiental (adequabilidade com os ecossistemas).

Político-institucional – Sistema político e estrutura de poder prevalecente, atores sociais e seus interesses, organização do Estado e da governabilidade, situação geral do setor público, relações Estado-socieda-

de, quadro geral das instituições públicas e privadas, nível de organização e participação da sociedade, destacando as principais instituições presentes no espaço.

Apesar de não constituir uma dimensão, deve ser feito um *corte espacial* que analise a dinâmica de organização do espaço local, diferenciando as características e as transformações nas microrregiões homogêneas, formas de distribuição e concentração no espaço das atividades econômicas, da população e os indicadores sociais, tendências e taxa de urbanização e relações entre rural e urbano, potencialidades e tendências de desenvolvimento diferenciado no espaço (por micro ou mesorregião). Esse corte espacial representa, na verdade, uma *abordagem sintetizadora das cinco dimensões* no território, expressando uma realidade diferenciada no espaço interno às macrorregiões e aos estados objeto de trabalho, síntese da interação econômica, ambiental, sociocultural, tecnológica e político-institucional. Por isso, em vez de constituir uma sexta dimensão, o espaço é o próprio *locus* em que se integram e interagem as cinco dimensões em que se propõe a segmentação da realidade.

Coleção

Terra Mater

- **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**
  Carlos Guanziroli / Ademar Romeiro / Antônio Buainain
  Alberto Di Sabbato / Gilson Bittencourt

- **O Valor da Natureza**
  Economia e política dos recursos ambientais
  José Aroudo Mota

- **A Difícil Sustentabilidade**
  Política energética e conflitos ambientais
  Marcel Bursztyn (org.)

- **Conflitos e Uso Sustentável dos Recursos Naturais**
  Suzi Huff Theodoro (org.)

- **Dilema do Cerrado**
  Entre o ecologicamente incorreto e o socialmente justo
  Laura Maria Goulart Duarte / Suzi Huff Theodoro (orgs.)

VISITE-NOS EM
www.garamond.com.br

FECHA DE DEVOLUCION			
20 ENE.	2003		
15/11/06			

e imp

do Rio de Janeiro,
02.

desenvolvimento e das incertezas do mundo contemporâneo.

O mérito principal deste trabalho – já reconhecido desde 1997, quando foi publicado pela primeira vez – é exatamente esse referencial metodológico, construído a partir de diferentes experiências de planejamento e desenvolvimento local, algumas das quais com a participação direta do autor.

Por isso, vem sendo de grande utilidade técnica e operacional, tan para governos e instituições púl cas (municipais, estaduais e reg nais), como para técnicos e plane dores em geral. Entretanto, cor toda proposta metodológica, es não pode ser vista como uma rece – mas sim como um roteiro d trabalho, a ser utilizado com flexibilidade e criatividade para se adaptar aos objetivos e circunstâncias de cada objeto de planejamento.

SERGIO C. BUARQUE é consultor em planejamento estratégico governamental e em metodologia e técnica de cenários; presidente da ONG Locus – Planejamento e Desenvolvimento Local; professor da Faculdade de Ciências da Administração da Universidade de Pernambuco; colaborador do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e da Macroplan Prospectiva&Estratégia. Formado em economia pela Universidade do Chile e ado em sociologia, o autor jornalista, mas se conside- udo, um técnico em planeja- envolvimento.

Este livro constitui uma edição revista e ampliada (a terceira) da obra *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, publicada inicialmente pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em 1997, e desde então utilizada como material didático em vários treinamentos e seminários.

Nos últimos anos, a obra tornou-se um verdadeiro referencial metodológico em diferentes experiências de planejamento local e regional. Os conceitos e ferramentas nela apresentados são o resultado da reflexão de quase dez anos de trabalho do autor e de sua colaboração em diversos projetos de desenvolvimento.

ISBN 858643576-7
9 788586 435768

COMUNIDADE VIVA
GOVERNO DE PERNAMBUCO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
RIO GRANDE DO NORTE
IICA
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricu