

Metodología para elaboração de estratégias de desenvolvimento local

Iván Silva Lira
Carlos Sandoval Escudero



NACIONES UNIDAS

CEPAL



manuales

Metodologia para elaboração de estratégias de desenvolvimento local

Iván Silva Lira

Carlos Sandoval Escudero



Instituto Latino-Americano e do Caribe
de Planejamento Econômico e Social (ILPES)

Área de Gestão de Desenvolvimento Local
e Regional

Santiago de Chile, julho de 2012

Este documento foi preparado por Iván Silva Lira, consultor da ILPES da CEPAL e Carlos Sandoval Escudero, servidor da ILPES da CEPAL.

Agradecem-se as contribuições feitas por María Frias, Sergio González, Samuel Menezes de Castro, Luis Riffó, Suzana Rabello e Alicia Williner.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas

ISBN: 1680-886X

LC/L.3488

LC/IP/L.318

Copyright © Nações Unidas, julho de 2012. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago, Chile

Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

Introdução	7
I. A estratégia de desenvolvimento local como um enfoque integral	11
II. Diagnóstico	15
A. Definição e tipos de diagnóstico.....	15
B. O território.....	17
C. A elaboração de um diagnóstico participativo com enfoque territorial.....	18
1. Equipe de trabalho.....	19
2. Atores territoriais.....	20
D. Conteúdo do diagnóstico.....	20
E. Fases para a elaboração de um diagnóstico com enfoque territorial.....	22
1. Coleta da informação.....	23
2. Processamento da informação.....	32
3. Interpretação da informação.....	34
4. Validação da informação.....	36
F. Aspectos gerais e organizacionais.....	36
III. A vocação territorial	43
A. Exemplos de vocações.....	46
B. A vocação e a identidade local.....	47
IV. Análise de problemas e definição de objetivos de desenvolvimento	49
A. Os tipos de problemas.....	50
B. Os erros ao definir um problema.....	51
C. A árvore de problemas: causas e efeitos.....	52
1. Alternativa 1, quando se tem clareza de qual é o problema central.....	54

2.	Alternativa 2, Quando não se tem clareza de qual pode ser o problema central	56
3.	Alternativa 3, Quando existe clareza de qual é o objetivo central	61
V.	Formulação de estratégias de desenvolvimento local	65
A.	Tipos de estratégias em nível local	67
B.	Dilemas que se enfrentam ao definir as estratégias.....	67
C.	A técnica de formulação de estratégias: A análise das Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA)	68
VI.	Formulação do plano de ação	73
VII.	Formulação de estratégias e indicadores de avaliação	77
	Bibliografía	81
	Anexos	83
Anexo 1	Fases e metodologia prática	84
Anexo 2	Informação complementar para a coleta da informação Grupo de Desenvolvimento Econômico e Fomento Produtivo.....	91
Anexo 3	Informação complementar para a coleta da informação Grupo de Ordenamento Territorial.....	92
Anexo 4	Informação complementar para a coleta de informação Grupo Desenvolvimento institucional e Capital Social	95
	Serie Manuales: números publicados	97
 Índice de quadros		
QUADRO 1	DIFERENÇAS ENTRE DIAGNÓSTICO E LINHA DE BASE	16
QUADRO 2	CARACTERÍSTICAS GERAIS DA EQUIPE DE TRABALHO PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL	19
QUADRO 3	EXEMPLOS DE ATORES TERRITORIAIS	20
QUADRO 4	ÁREAS TEMÁTICAS E CATEGORIAS A TER EM CONTA PARA A REALIZAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL	21
QUADRO 5	FASES PARA O PLANEJAMENTO DO DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	23
QUADRO 6	ENFOQUES PARA A COLETA DE INFORMAÇÃO	24
QUADRO 7	QUALIDADES NECESSÁRIAS DA EQUIPE DE DIAGNÓSTICO DURANTE A COLETA DA INFORMAÇÃO.....	25
QUADRO 8	EXEMPLO DE AGENDA DE TRABALHO PARA A COLHEITA DA INFORMAÇÃO ATRAVÉS DOS ENCONTROS COM OS ATORES LOCAIS	27
QUADRO 9	QUADRO RESUMO DE TÉCNICAS METODOLÓGICAS PARA A COLETA DE DADOS.....	31
QUADRO 10	PROCESSAMENTO DA INFORMAÇÃO	33
QUADRO 11	INTERPRETAÇÃO DA INFORMAÇÃO.....	34
QUADRO 12	ÁREAS E EIXOS TEMÁTICOS PARA REALIZAR O DIAGNÓSTICO	36
QUADRO 13	GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FOMENTO PRODUTIVO	37
QUADRO 14	GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CAPITAL HUMANO	38
QUADRO 15	GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL ORDENAMENTO TERRITORIAL E INFRAESTRUTURA	40
QUADRO 16	GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CAPITAL SOCIAL	41
QUADRO 17	EXEMPLO DA MATRIZ SÍNTESE DE VOCAÇÃO	45
QUADRO 18	RESUMO DE ALGUMAS TÉCNICAS DE ESTRUTURAÇÃO DE PROBLEMAS.....	51

QUADRO 19	EXEMPLO DA ESTRUTURA DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA (MATRIZ ID)	57
QUADRO 20	EXEMPLO DE UMA FICHA DE PROBLEMAS	57
QUADRO 21	EXEMPLO DA ORDEM DE PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA (MATRIZ ID)	58
QUADRO 22	ORDEM DAS PERGUNTAS ENTRE PROBLEMAS	58
QUADRO 23	ESCALA DE VALORES.....	59
QUADRO 24	EXEMPLO DO PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA (MATRIZ ID)	59
QUADRO 25	RESUMO DOS VALORES DA INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA DE CADA PROBLEMA	60
QUADRO 26	MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA	69
QUADRO 27	EXEMPLO DE MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA.....	69
QUADRO 28	EXEMPLO DE MATRIZ DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA	70
QUADRO 29	EXEMPLO DA MATRIZ DE ESTRATÉGIAS	72
QUADRO 30	MATRIZ DE AÇÕES	74
QUADRO 31	EXEMPLO DA MATRIZ DE AÇÕES.....	74
QUADRO 32	MATRIZ DE AÇÕES E RESPONSABILIDADES	75
QUADRO 33	EXEMPLO DO USO ADEQUADO DE CRITÉRIOS PARA INDICADORES DE SEGUIMENTO USANDO A ESTRATÉGIA ESPECÍFICA “PROGRAMAS DE APOIO ÀS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES PARA A GERAÇÃO DE CONFIANÇAS E INCORPORAÇÃO DECIDIDA ÀS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO LOCAL”	79
QUADRO A.1	EXEMPLO DE AGENDA DE TRABALHO PARA A COLETA DE DADOS NA ELABORAÇÃO DO DIAGNOSTICO	84
QUADRO A.2	EXEMPLO DE DRAFT PARA LA COLETA DA INFORMAÇÃO.....	85

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E PROGRAMA DE INVESTIMENTOS.....	9
DIAGRAMA 2	FASES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	12
DIAGRAMA 3	DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL	16
DIAGRAMA 4	FASES E OBJETIVOS DO DIAGNÓSTICO	23
DIAGRAMA 5	ESQUEMA DA FORMA E RELAÇÕES ENTRE OS PROBLEMAS NA ÁRVORE DE PROBLEMAS.....	53
DIAGRAMA 6	ÁRVORE DE PROBLEMAS	55
DIAGRAMA 7	EXEMPLO DE UMA ÁRVORE DE PROBLEMAS	55
DIAGRAMA 8	ESQUEMA DE DEFINIÇÃO DE QUADRANTES EM RELAÇÃO À INFLUÊNCIA E A DEPENDÊNCIA.....	60
DIAGRAMA 9	EXEMPLO DA FORMA DE GRÁFICO DA MATRIZ ID	61
DIAGRAMA 10	EXEMPLO DE UMA ÁRVORE DE OBJETIVOS.....	63
DIAGRAMA 11	EXEMPLO DE DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO, EM BASE A UM OBJETIVO CENTRAL	64
DIAGRAMA 12	EXEMPLO ESQUEMÁTICO DE ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS E IDENTIFICAÇÃO DE AÇÕES	66
DIAGRAMA 13	RELAÇÃO ENTRE ELEMENTOS DA MATRIZ FOFA E A ESTRATÉGIA.....	71
DIAGRAMA 14	LINHA DE BASE, AVALIAÇÃO E META DE ACESSO A ÁGUA POTÁVEL.....	78
DIAGRAMA 15	MATRIZ DE INDICADORES DE SEGUIMENTO	80

Índice de requadros

REQUADRO 1	CARACTERÍSTICAS DO DIAGNÓSTICO INTEGRAL PARA ELABORAR UM PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO	17
REQUADRO 2	PERGUNTAS GERAIS A TER EM CONTA ANTES DE INICIAR A ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO	22

REQUADRO 3	CONSIDERAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM GUIA DE PERGUNTAS- QUESTIONÁRIO PARA OS ENCONTROS COM OS ATORES LOCAIS.....	27
REQUADRO 4	EXEMPLO INTERPRETAÇÃO	35
REQUADRO 5	“O POVOADO DO PÃO”	47
REQUADRO A.1	ENTREVISTAS	86
REQUADRO A.2	GRUPOS FOCAIS	87
REQUADRO A.3	WORKSHOPS PARTICIPATIVOS	88
REQUADRO A.4	OBSERVAÇÃO.....	89

Introdução

A presente metodologia para elaboração de estratégias de desenvolvimento local é um esforço para entregar uma ferramenta de planejamento que permita aos governos e à comunidade local, definir suas linhas de ação no marco de um processo de desenvolvimento participativo e integral. Esta metodologia surge da necessidade de contar com uma ferramenta específica para empreender o desafio de um planejamento de desenvolvimento a nível local, já que os modelos que se utilizam na maioria das ocasiões tomam de maneira direta a exposição do planejamento corporativo ou organizacional que não se adapta corretamente à complexidade da dinâmica territorial nem aos objetivos que a autoridade, a comunidade e os atores envolvidos podem querer estabelecer para o seu desenvolvimento.

A proposta metodológica se encaixa dentro das atividades de capacitação em matérias de desenvolvimento local e regional que realiza a Área de Gestão de Desenvolvimento Local e Regional (AGDLR) do Instituto Latino- Americano para o Planejamento Econômico e Social (ILPES) e que se manifestam nas diferentes modalidades do curso de Gestão Estratégica de Desenvolvimento Local e Regional, o qual considera como eixo central, a realização de um exercício prático de planejamento aplicado a um território específico, que é levado a cabo pelos participantes do curso.

Este documento atualiza e estende a proposta metodológica exposta inicialmente pelo ILPES e incorpora a experiência de sua aplicação direta nas atividades de capacitação durante mais de 10 anos e ao redor de 30 territórios na América Latina e no Caribe.

As principais vantagens desta proposta metodológica são:

- **Compreensível:** É compreensível não somente por expertos em matérias de planejamento, senão, por qualquer interessado na sua aplicação.
- **Flexível:** Permite adaptar-se às realidades locais e às técnicas específicas que podem ser conhecidas no marco da sua aplicação.
- **Elevada apropriação:** Sua natureza compreensiva, flexível e prática lhe permite ser rapidamente apropriada pelo agente planejador. Isto permite que os processos de planejamento sejam realizados preferencialmente pelos próprios encarregados do tema em nível local minimizando a participação de consultores ou expertos externos. A metodologia se baseia no esquema de planejamento integral do desenvolvimento local. Para um funcionamento prático deve-se fazer um esforço para conformar um trabalho coordenado entre quatro áreas temáticas como mínimo, o que implica em formar quatro grupos de trabalho que se encarregarão de cada área temática. As áreas temáticas que se propõem para a formação dos grupos são as seguintes:
 - Desenvolvimento econômico local e fomento produtivo
 - Ordenamento territorial e infraestrutura
 - Desenvolvimento social e capital humano
 - Desenvolvimento institucional e capital social

Estas áreas são relativas às necessidades e características do território a se planejar e podem ser modificadas ou incluir-se outras que lhe dêem um sentido de maior complementação à proposta final. O importante é que, seguindo estas orientações, os responsáveis dos processos de planejamento ou os participantes nos exercícios de capacitação decidam, em função dos seus próprios interesses, os grupos que desejam conformar.

O diagrama 1 apresenta um esquema do modelo conceitual no qual se baseia esta metodologia para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento local. Em primeiro lugar, parte-se da afirmação de que o desenvolvimento local está condicionado pelo entorno exterior, o qual pode ser mais ou menos favorável ao mesmo. É um marco de referencia que é necessário ter em conta para analisar suas restrições e potencialidades, mas respeito ao qual, é pouco o que se pode fazer.

Se partirmos do convencimento de que as possibilidades de desenvolvimento local estão radicadas na viabilidade de exploração do potencial de recursos endógenos de um determinado espaço territorial, uma questão chave a ser trabalhada é, como mostra o gráfico, como detectar, utilizar e ativar o mesmo, por parte de um conjunto possível de agentes de mudança locais que se propõem a alcançar determinados objetivos de desenvolvimento, que genericamente expressos, podem resumir-se, entre outros, em criação de empresas e empregos, inovação tecnológica, redes de cooperação, formação de recursos humanos e desenvolvimento social.

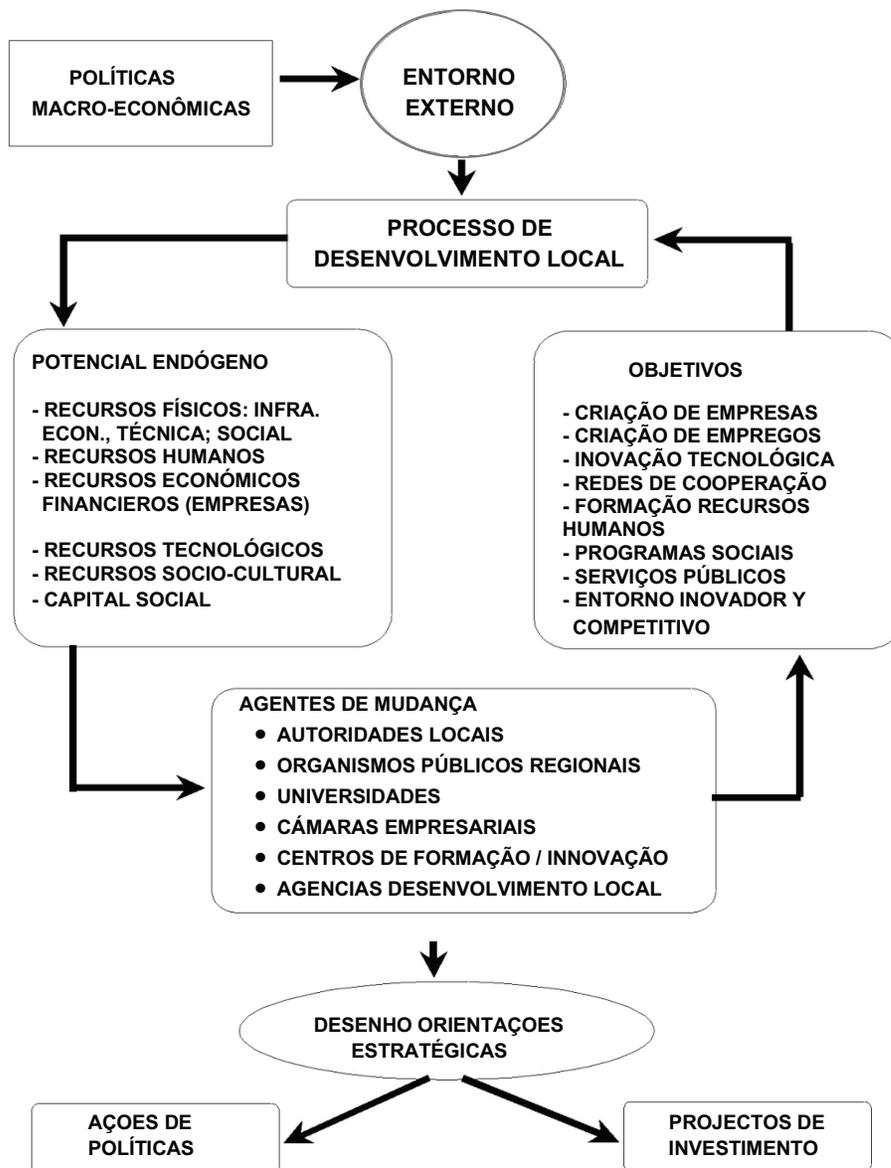
Como se pode observar, o potencial de recursos está reunido em recursos físicos, humanos, econômicos, financeiros, tecnológicos, sócio-culturais e no que hoje se denomina capital social.

Este último, fundamental na forma mais recente de entender e aspirar a processos de desenvolvimento local bem-sucedidos está associado ao “grau de confiança existente entre os atores sociais de uma sociedade, as normas de comportamento cívico e o nível de associatividade que as caracteriza; estes elementos são reflexo da riqueza e fortaleza do tecido social interno de uma sociedade” (Putnam, 1994; Klisberg, 2000). As diferenças entre territórios bem-sucedidos e não, se estimam que possam estar explicadas, a igualdade de outras condições, pelo aparecimento e a potenciação deste capital intangível sobre os mesmos.

Os agentes de mudança que devem se encarregar de impulsionar este processo são tanto públicos como privados, e se resumem basicamente nas autoridades locais, universidades, câmaras empresariais, centros de formação, agências de desenvolvimento local e outras, e é importante que transitem por estes processos de geração de confiança que potencializariam sua ação.

A ativação de um processo destas características pode ser alcançada a través do desenho de orientações estratégicas de desenvolvimento que, em última instancia, devem se traduzir na identificação de ações concretas que implementem os objetivos que tenham sido propostos.

DIAGRAMA 1
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E PROGRAMA DE INVESTIMENTOS



Fonte: Elaboração própria.

I. A estratégia de desenvolvimento local como um enfoque integral

O conceito de base do desenvolvimento local é a ideia de determinar, por um lado, qual é o potencial de recursos com que se conta e, por outro lado, quais são as necessidades que se requer em satisfazer: pessoais, de comunidades, das coletividades, dos municípios, e da sociedade em seu conjunto. Neste sentido, a lógica de formulação de uma estratégia de desenvolvimento deve estar integrada pelos seguintes aspectos:

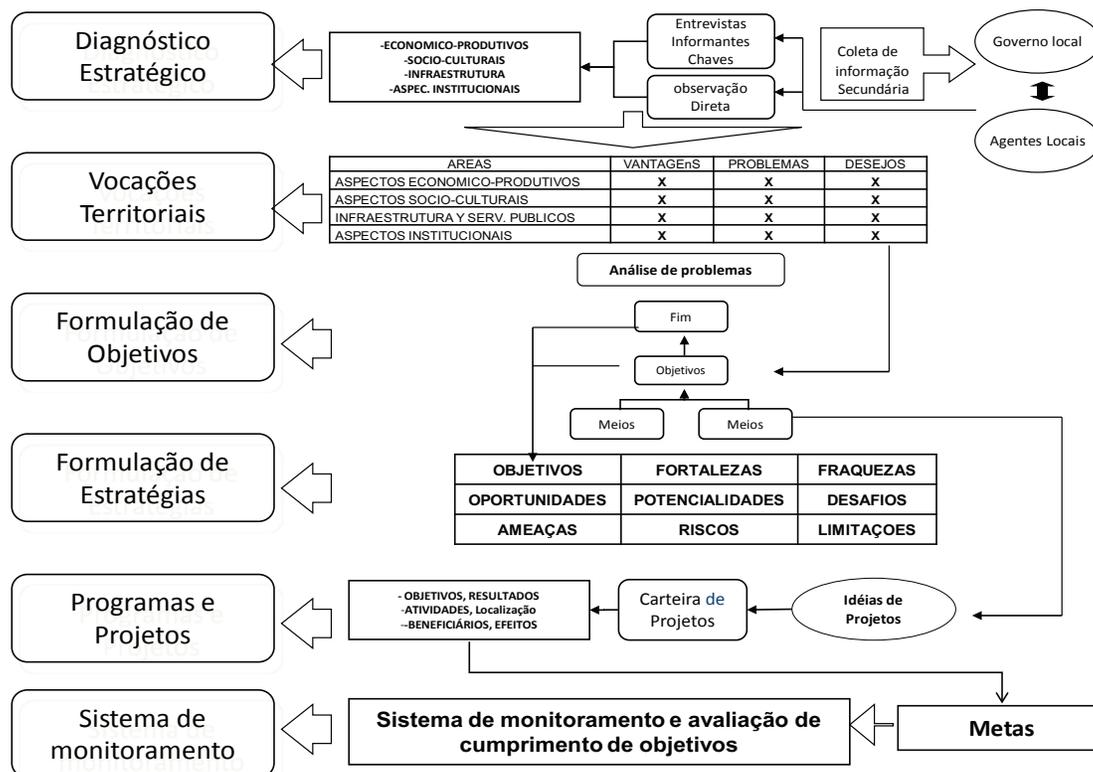
- Determinação de objetivos estratégicos a partir do conhecimento do potencial econômico local, análise dos recursos e potencialidades da zona, assim como das principais carências e obstáculos que possam existir para que apareçam e se desenvolvam atividades econômicas.
- Criação dos meios que envolvam a todos os agentes econômicos neste processo. Trata-se neste caso, de introduzir a dinâmica e a estrutura do associativismo (parceria) e de cooperação em torno a uma instituição de seguimento e ajuda às iniciativas e ações de desenvolvimento.
- Criação de condições gerais e infraestrutura adequada para permitir e facilitar o surgimento das iniciativas econômicas tendo em conta as necessidades detectadas e os objetivos perseguidos, criando assim um ambiente favorável para as empresas e negócios. Aqui, deve-se incorporar também tudo o que tem que ver com a infraestrutura social que deve oferecer o município.

- Medidas de acompanhamento relacionadas com a formação dos recursos humanos às demandas do mercado de trabalho que surjam, informação contínua de quais são e como utilizar os programas de promoção do desenvolvimento lançados por qualquer nível institucional e, sobretudo, melhorar os aspectos que possam afetar as potencialidades de desenvolvimento.
- Medidas de acompanhamento relacionadas com programas de índole social, subsídios específicos e aspectos relacionados aos setores de saúde e educação.

Como é fácil apreciar, os aspectos que compõem a estratégia integram em forma importante e explícita a variável do desenvolvimento econômico local e, concretamente, os aspectos que tem a ver com um fomento produtivo, criação de empregos, formação de recursos humanos e infraestrutura de apoio, elementos todos que não tem estado, normalmente, presentes nas agendas dos governos locais da América Latina.

O diagrama 2 apresenta um esquema com as fases que compõem o processo de planejamento estratégico com as atividades metodológicas que se associam a cada uma delas. Aí se apresenta o caminho que se propõe seguir para formular as orientações estratégicas de desenvolvimento local, em um curto período de tempo, por parte de um grupo de pessoas representativas, e em representação, dos diferentes atores de uma localidade, e que permitam entregar certas ideias sobre os caminhos a seguir para desenvolver tal processo.

DIAGRAMA 2
FASES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, é apresentada uma breve explicação de cada uma das fases com as técnicas associadas a sua formulação:

a) Diagnóstico

Deve proporcionar a informação que permite conhecer a capacidade de desenvolvimento do território de planejamento. No caso deste exercício, em seu esquema reduzido de tempo, se propõe partir desde os diagnósticos preexistentes de que dispõe o respectivo governo local, os quais estão baseados em informação de base secundária e que devem recolher os estudantes para conformar um panorama preliminar da situação da localidade.

A estes antecedentes se sugere adicionar informação reunida por meio de dois mecanismos: entrevistas a informantes chave e observação direta em visitas a terreno. Recorrendo a estes antecedentes se propõe então que os participantes deste trabalho reúnam os elementos preliminares necessários para formar uma ideia geral das potencialidades e obstáculos que a localidade apresenta para ativar um processo de desenvolvimento local.

b) Vocações

Definidas como aptidão, capacidade ou característica especial que tem a localidade para seu desenvolvimento. Em definitivo, trata-se de buscar o que o faz especial, próprio do lugar, como imagem de marca diferente à da localidade para potenciar algumas atividades estratégicas que lhe permitam impulsionar um processo de desenvolvimento específico:

- A cidade ou território tem vocação produtiva, a partir da exploração de alguns recursos próprios?
- Tem vocação turística, agrícola. De conservação de tradições, etc.?
- Reúne condições para ser um centro de serviços?

Para definir a vocação, se constrói uma matriz de vantagens, problemas e desejos, utilizando a informação recolhida, processada e interpretada no diagnóstico. Mediante esta informação, podemos obter informação para definir a vocação do território e identificar quais são os principais problemas presentes.

c) Objetivos estratégicos e específicos

A partir dos problemas enumerados na fase anterior deve-se, utilizando a técnica de análise de árvores de problemas, identificar as árvores de meios e fins e a situação esperada, o que significaria a resolução dos problemas detectados. Os fins e a situação esperada associados a esta fase, se transformariam nos objetivos estratégicos e específicos que deveriam ser alcançados, os mesmos que podem se definir como as aspirações em cada âmbito de desenvolvimento em que se dividiu o exercício.

d) Estratégia local de desenvolvimento

A estratégia se define como caminho selecionado para alcançar os objetivos propostos. Para isto recorre-se a uma técnica de análises FOFA de maneira tal que se estude em cada objetivo estratégico as variáveis internas (fortalezas e fraquezas) e externas (oportunidades e ameaças) que podem condicionar ou viabilizar o alcance dos objetivos. Mediante a técnica de análise FOFA deve-se procurar definir a estratégia mais adequada a seguir aproveitando ao máximo as potencialidades (fortalezas e oportunidades), minimizando os riscos (fortalezas e ameaças), enfrentando os desafios (fraquezas e ameaças), e procurando neutralizar as limitações (fraquezas e ameaças).

e) Políticas, programas, projetos e ações

Para materializar os objetivos de desenvolvimento, por meio da estratégia selecionada, se requer identificar e selecionar as atividades a desenvolver que se expressarão especificamente em políticas, programas, projetos ou atividades para o desenvolvimento.

f) Sistema de monitoramento e avaliação do plano

Esta etapa propõe um modelo de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos do plano proposto. Nesta etapa se definem metas concretas, técnicas de avaliação para a medição do cumprimento de metas e se especificam detalhadamente os compromissos institucionais a adquirir mediante um processo de negociação em nível do território.

II. Diagnóstico

A. Definição e tipos de diagnóstico

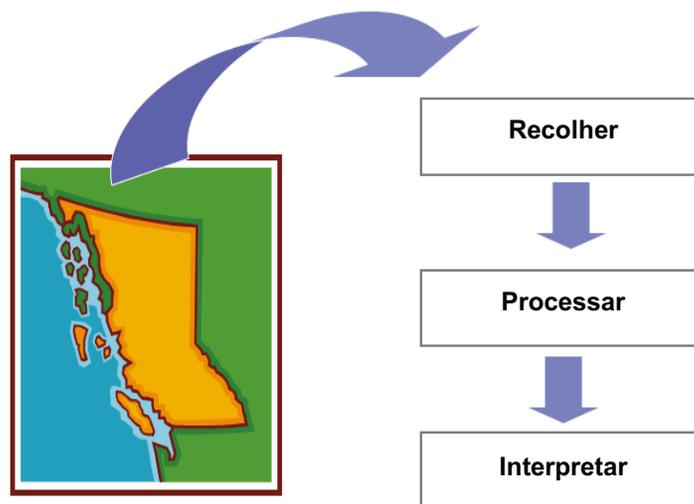
Um diagnóstico de forma geral se conhece como um processo que coleta, analisa e interpreta informação referente a um objeto, contexto ou situação para —segundo a Real Academia da Língua (RAE)— avaliar os problemas que o caracterizam e buscar uma solução, ou descrever as características que o identificam como tal.

Neste sentido, o conceito de diagnóstico é utilizado em várias disciplinas, entre as mais comuns se encontra a medicina, a educação, a sociologia, a econômica empresarial, etc.

Tomando em conta estas considerações, o diagnóstico com enfoque territorial se interpreta como um processo de coleta, processamento e interpretação da informação de um espaço territorial determinado (por condições não só político-administrativas, senão também sociais, culturais e ambientais) com o fim de avaliar e promover sua capacidade de desenvolvimento. Desde esta perspectiva, o diagnóstico não só analisa os problemas do território com o fim de solucioná-los ou melhorá-los, senão que identifica também as potencialidades que o caracterizam e que tem promovido ou podem promover seu desenvolvimento. Por outra parte, o diagnóstico com enfoque territorial é entendido como um processo aberto e em constante evolução, que pode servir para detectar estratégias que não estão funcionando ou que se desejam melhorar, assim como para a elaboração e execução de outras novas.

Em numerosas ocasiões se costuma confundir o diagnóstico com a linha base. É importante diferenciar que o diagnóstico é um processo e a linha base o ponto de partida que se determina para medir e avaliar, em um período determinado, o impacto das estratégias, ações ou atividades em um território.

DIAGRAMA 3 DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL



Fonte: Elaboração própria.

Para estimar a linha base, é necessário definir algumas pautas, na forma de indicadores, que podem ser elaborados durante o diagnóstico. No entanto, deve considerar-se que a linha base pode formar parte do diagnóstico, mas não ao contrário, já que o diagnóstico é um conceito mais amplo, no sentido de que envolve componentes estáticos e dinâmicos, ou seja, observam pontos no tempo junto com a evolução temporal. A linha de base, contudo, é estática e representa um momento específico no tempo. Neste sentido, pode-se fazer uma analogia entre diagnóstico e linha de base ao considerá-los como um filme do território e como uma fotografia do território, respectivamente. (quadro 1)

QUADRO 1 DIFERENÇAS ENTRE DIAGNÓSTICO E LINHA DE BASE

Diagnóstico	Linha base
Realiza um filme do território	Realiza uma fotografia do território

Fonte: Elaboração própria.

Existem diferentes enfoques para a elaboração de diagnósticos que consideram o território como objeto principal de investigação. Entre as classificações mais comuns, está a que divide tais enfoques segundo o corte setorial:

Integral: Estuda a capacidade de desenvolvimento de um território, analisando todos os setores presentes nele (econômico, social, meio-ambiental, institucional, etc.), assim como a interação entre eles e o entorno, tendo em conta suas fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças. Muito relacionado a este tipo de diagnóstico se encontra o de tipo priorizado, que se aproxima ao território por meio do estudo de elementos, fatores ou atividades consideradas como estratégicas para seu desenvolvimento.

Setorial: Estuda e analisa um ou vários setores do território (saúde, educação, desenvolvimento produtivo, impacto ambiental de políticas públicas...). Estes diagnósticos são puramente descritivos, já que se constroem por meio da enumeração de um conjunto de características distintivas do território.

Estes dois tipos de diagnóstico se complementam, por sua vez, com vários enfoques:

- Segundo a relação do território com si mesmo e com o entorno:
 - Interno: Estuda e analisa um ou vários setores do território em função ao espaço que o define.
 - Externo: Estuda e analisa as relações, intercâmbios e influências de um território com o entorno exterior (principalmente com as políticas nacionais e globais, e as estratégias de desenvolvimento dos territórios adjacentes ou que o englobam).
- Segundo a intensidade do diagnóstico:
 - Rápido: Estuda e analisa o território com uma aproximação por setor ou área geral, sem entrar em detalhe de cada uma das variáveis mais específicas.
 - Completo: Estuda e analisa detalhadamente cada uma das variáveis do setor ou setores de estudo.
- Segundo o grau de implicação dos agentes de interesse:
 - Participativo: Quando se implica e participam todos os atores do território no processo de construção do diagnóstico, assim como na toma das decisões.
 - De participação: Quando se tomam as decisões desde as instituições de referência e logo se sensibiliza ao resto dos atores territoriais.

Como conclusão e em relação à informação que acaba de se apresentar, um diagnóstico pode ser de vários tipos e ter vários enfoques. A escolha do tipo e enfoque do diagnóstico dependerá do objetivo que busca o mesmo. Para a elaboração do Plano estratégico de desenvolvimento, existem vantagens que sugerem optar por um diagnóstico que seja integral e participativo e que se resumem na requadro 1.

REQUADRO 1 CARACTERÍSTICAS DO DIAGNÓSTICO INTEGRAL PARA ELABORAR UM PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

- Participativo Avalia a capacidade de desenvolvimento do território e propõe estratégias que respondam a seu potencial endógeno,
- Estuda e analisa todos os setores do território, as interações entre eles e com o entorno, assim como com as políticas regionais e nacionais,
- Identifica as potencialidades, limitações e problemas de cada setor do território em relação a outros níveis territoriais,
- Valoriza os recursos disponíveis no território, tanto os humanos como os materiais (financeiros, de infraestrutura e outros),
- Conta com o apoio e participação dos diferentes atores territoriais nas diferentes etapas assim como na tomada das decisões,
- Garante a apropriação do diagnóstico como instrumento de gestão territorial.

Fonte: Elaboração própria.

B. O território

Para realizar um diagnóstico é importante delimitar o território objeto de estudo e sua definição. Uma primeira e simples aproximação, o definiria desde as seguintes duas perspectivas¹:

¹ Estas duas perspectivas nem sempre coincidem e pelo tanto é importante delimitar o território de estudo em função às características específicas que o caracterizam.

- Divisão político-administrativa, correspondente a um nível descentralizado do Estado (províncias, departamentos, regiões, etc.).
- Espaço sócio-relacional, no qual convivem e interage uma série de características em comum ou condições próprias, em diferentes âmbitos isolados ou relacionados entre si, e que podem ser enunciados como:
 - A existência de uma base de recursos naturais específica,
 - Uma identidade particular (historia e cultura local),
 - Relações sociais, institucionais e formas de organização próprias,
 - Determinadas formas de produção, intercâmbio e distribuição do ingresso.

Neste enfoque, os diferentes atores territoriais tem um sentido de propriedade e de participação no território, e costumam ter como objetivo comum o melhoramento de sua qualidade de vida.

C. A elaboração de um diagnóstico participativo com enfoque territorial

A elaboração de um diagnóstico com enfoque territorial é um processo, cuja duração e complexidade podem variar em função da dimensão do território, das características que o identificam e das dificuldades ou facilidades que se encontrem para levantar, processar e interpretar a informação.

Para que se possa elaborar um diagnóstico territorial, é importante que se produzam uma série de condições prévias:

- Delimitação do território em função das características que o identificam como tal.
- Definição dos objetivos que se querem conseguir com o diagnóstico.
- Existência de uma instituição territorial, ou de um ou vários atores capazes de liderar o processo.
- Sensibilização dos atores territoriais sobre a importância de realizar um diagnóstico com o objetivo de garantir seu compromisso, implicação e participação no processo.
- Constituição de uma equipe responsável pela realização do diagnóstico, preferencialmente composto por atores locais conhecedores do território (ver abaixo equipe de trabalho/facilitadores).
- Criação de uma estrutura de seguimento a nível territorial, que garanta a atualização do diagnóstico de maneira regular, já que para adaptar-se ao território, o diagnóstico deve ser processado em movimento.

A perspectiva participativa do diagnóstico implica em tornar partícipes os atores locais na elaboração do mesmo, assim como na tomada das decisões, já que isso produz uma apropriação do processo, o que garante a continuidade das ações. No entanto, é importante assinalar que o grau de representatividade dos atores em um processo participativo pode variar em função da dimensão e características específicas do território, assim como das particularidades das instituições ou pessoas que liderem o processo. Neste sentido, é importante evitar a exclusão de atores por manter ideologias diferentes aos das autoridades e/ou líderes locais.

Antes de iniciar a elaboração do diagnóstico recomenda-se lançar uma campanha de comunicação que informe sobre os objetivos e os processos necessários para sua construção, dando ênfase às vantagens de que se realize de maneira participativa. A campanha de comunicação deve estar presente durante todo o processo com o fim de manter os atores do território informados dos avanços que estão se realizando e dos resultados que se estão obtendo.

1. Equipe de trabalho

A equipe de trabalho é a encarregada de planejar, gerenciar e elaborar o diagnóstico em acordo com os atores territoriais. Neste sentido, a seleção da mesma deve realizar-se em função das especificidades do território e com especial atenção para garantir que conta com as competências técnicas e as qualidades humanas necessárias para realizar um trabalho de qualidade, buscando igualdade de gênero (deve-se incluir tanto a homens como a mulheres). Na quadro 2 são apresentadas as características gerais relacionadas à equipe de trabalho de elaboração do diagnóstico.

QUADRO 2
CARACTERÍSTICAS GERAIS DA EQUIPE DE TRABALHO PARA A ELABORAÇÃO
DE UM DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL

Tipos	Responsabilidades	Competências técnicas	Qualidades humanas
<p><i>Interno:</i> Se os membros da equipe são originários do território. Neste caso a equipe costuma estar formada por técnicos locais, da administração pública, do setor privado ou do setor associativo e pode contar com a participação voluntária de um setor da população;</p> <p><i>Externo:</i> Se os membros da equipe não são originários do território, normalmente são especialistas do tema, que podem pertencer a uma empresa privada (ou consultora) ou a um organismo governamental, internacional ou de cooperação. Costuma-se fazer uso deste tipo de equipe quando não existem todas as competências a nível territorial;</p> <p><i>Misto:</i> Quando está formado por membros do território e por agentes externos.</p>	<p>Recompilar a maior quantidade de informação possível sobre o território de estudo através da leitura dos documentos existentes e da organização de encontros com atores territoriais;</p> <p>Processar e interpretar a informação em relação ao próprio contexto, o exterior, as políticas regionais e nacionais e analisando os problemas e potencialidades que tem caracterizado o desenvolvimento do território desde um enfoque temporal;</p> <p>Organizar encontros com os atores territoriais durante as etapas e implicá-los na construção do diagnóstico garantindo que seja um processo participativo;</p> <p>Elaborar o diagnóstico.</p>	<p>Formação e experiência prévia no desenho e elaboração de diagnósticos com enfoque territorial;</p> <p>Conhecimento geral do território, assim como das políticas regionais, nacionais e globais;</p> <p>Leitura e interpretação de dados qualitativos e quantitativos;</p> <p>Redação de textos sem dificuldade.</p>	<p>Capacidade de comunicação;</p> <p>Capacidade de resolução de conflitos;</p> <p>Criatividade;</p> <p>Sensibilidade e flexibilidade;</p> <p>Capacidade de trabalhar em equipe.</p>

Fonte: Elaboração própria.

A exigência destas competências pode variar em função do território de estudo, já que em alguns casos e principalmente nos territórios menores, pode-se contar com atores que não conhecem tecnicamente os instrumentos, mas que dispõem da capacidade para ser formados.

Em outros casos, principalmente nos diagnósticos realizados em territórios de maior dimensão e complexidade, recomenda-se a constituição de equipes multidisciplinares, constituídas por técnicos relacionados às diferentes áreas de estudo (gênero, arquitetura, urbanismo, geografia, economia, agrônomos, etc.).

Com o objetivo de garantir a qualidade e coordenação do processo, faz-se necessário designar um coordenador que terá a responsabilidade de:

- Apresentar a equipe aos diferentes atores territoriais,
- Realizar um planejamento para a elaboração do diagnóstico que leve em conta o tempo necessário para fazê-lo por fases, os objetivos que se querem alcançar, a identificação dos atores que formarão parte do processo e as técnicas metodológicas mais adequadas para cada fase.
- Garantir a boa realização das atividades em função dos resultados previstos.

- Distribuir e coordenar as tarefas em cada uma das fases do diagnóstico em função das competências dos membros da equipe.
- Formar o resto da equipe em caso de que não tivesse as competências necessárias.
- Garantir que os membros dominem as técnicas sem dificuldade,
- Verificar a clareza da terminologia e o formato utilizado para a apresentação do diagnóstico.

2. Atores territoriais

Consideram-se atores territoriais os agentes técnicos e autoridades do campo político, econômico, social e cultural do território (funcionários, eleitos, ONGs, empresários e setor privado, líderes políticos, universidades) assim como a população que habita o território (quadro 3).

É muito importante que no processo participem atores (homens e mulheres) tanto do âmbito político-institucional, como técnico e cidadão para poder obter uma visão global, e de diferentes perspectivas provenientes de atores que convivem, configuram e constroem o perfil do território. No entanto, o grau de representatividade dos mesmos pode variar em função das características do território, como se viu anteriormente.

Para garantir a boa realização do diagnóstico, é muito importante identificar os atores locais chaves por área temática, considerando:

- Que conheçam o território de maneira geral ou uma das áreas temáticas que o definam.
- Que sejam portadores de propostas que tendam a capitalizar melhor as potencialidades locais.
- Que sejam pessoas que possuam competências relacionadas à comunicação e à liderança.
- Que sejam informadas sobre a utilidade de realizar e participar na elaboração de um diagnóstico.

QUADRO 3
EXEMPLOS DE ATORES TERRITORIAIS

Responsáveis/líderes /técnicos por área temática				
Economia	Infraestrutura	Sociocultural	Institucional	Meio-ambiental
-Empresários, -Departamentos de incentivo produtivo, -Cooperativas, -Associações de microcrédito, -Outros	-Infraestrutura de apoio a empresas, -Infraestrutura para a população no âmbito da saúde, a educação, a cultura, os esportes, o transporte, as telecomunicações, -Outros	-Departamentos de saúde, educação, cultura, esportes, -Diretores de centros de saúde, escolas, centros cívicos, sociais, associações, -Universidades -Outros	-Autoridades, -Líderes comunais -Associações de participação cidadã -Outros	-Departamentos de meio-ambiente, -Associações, -Universidades, -Empresas com políticas ambientais -Outros
População em geral				

Fonte: Elaboração própria.

D. Conteúdo do diagnóstico

Um bom diagnóstico territorial deve estar estruturado em função das diferentes áreas temáticas que o compõe e que constroem o perfil do território. Para isso, é importante que antes de começar o processo, se estabeleça um guia com categorias e subcategorias relacionadas com a especificidade territorial como se mostra na quadro 4.

QUADRO 4
AREAS TEMÁTICAS E CATEGORIAS A TER EM CONTA PARA A REALIZAÇÃO
DE UM DIAGNÓSTICO COM ENFOQUE TERRITORIAL

Contexto geográfico

Localização geográfica

Sistema natural e ambiental

Clima

Solos

Sistema econômico-produtivo

Sistemas de produção e organização empresarial

- Grau de organização produtiva
- Existência de redes entre empresas
- Associação de empresários/as
- Cooperação entre empresas
- Nível tecnológico das empresas
- Acesso a financiamento

Recursos turísticos

Recursos tecnológicos

Demografia e mercado de trabalho

Demografia e dinâmica populacional

- Taxa de mortalidade: geral por sexo, materna e infantil
- Taxa de crescimento populacional desagregada por sexo
- Taxa de analfabetismo por sexo (total funcional)

Mercado de trabalho

- Desemprego e subempregos por sexo
- Disponibilidade de mão-de-obra por sexo
- Perfis que caracterizam a oferta de trabalho por sexo
- Nível educacional e experiência da mão-de-obra por sexo

Distribuição dos ingressos

- Níveis de ingresso médio por atividade/sexo
- Distribuição do ingresso a nível local/sexo

Infraestrutura econômica social

Transportes

Telecomunicações

Fontes e usos de energia

Abastecimento de água

Saneamento básico

Moradia

Informação sobre processos produtivos

Serviços especializados a empresas

Informação tecnológica sobre produtos

Serviços de consultoria empresarial

Serviços financeiros e informação sobre acesso ao crédito

Sistema sócio cultural

Base cultural da população

Identidade cultural

Educação formal

Educação não formal

Saúde

Aspectos organizacionais e institucionais

Funcionamento do governo municipal

Características da principal autoridade local

Estado do planejamento local

Formas de organização comunitária

Instituições privadas

Universidades e instituições de educação superior

Instituições políticas, sindicais e religiosas

Fonte: Metodologia para a elaboração de estratégias de desenvolvimento local, ILPES, 2003. Elaboração própria.

Este guia serve para determinar as pautas na coleta, processamento e interpretação da informação do território de estudo, que deverão ter em conta a valorização do potencial endógeno de cada área temática assim como os problemas que dificultam seu desenvolvimento.

Dado que a metodologia para a elaboração de planos de desenvolvimento local tem uma dimensão estratégica, se recorda aqui que o diagnóstico deve ter em conta as relações dos diferentes setores dentro do território assim como com os territórios vizinhos ou de níveis superiores.

É importante que o guia comece delimitando o espaço territorial, tendo em conta, como tem sido exposto anteriormente, que não tem por que coincidir com a divisão político-administrativa.

Antes de começar com a elaboração do diagnóstico, recomenda-se uma primeira reflexão, acerca de questões gerais que ajudarão a ter uma aproximação ao território.

REQUADRO 2

PERGUNTAS GERAIS A TER EM CONTA ANTES DE INICIAR A ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

- Qual é o clima para o desenvolvimento econômico do território? Este é um tema que esteja presente na agenda dos diferentes atores locais? Existe consciência da necessidade de ter uma visão acerca desta problemática?
- Que instruções, preferentemente públicas, poderiam se encarregar da coordenação e planejamento deste processo? Quem deveria liderar o processo de desenvolvimento territorial? Que autoridade local? O governador? O prefeito? Que alternativa existe?
- Quais são os obstáculos que podem se apresentar e que impeçam exercer esta coordenação? Que atores estratégicos deveriam estar a frente apoiando as atividades de desenvolvimento propostas?
- Existe alguma característica particular que dê relevância ao território sob análise?
- Em caso de que exista, é tal a sua relevância que pode vender uma imagem de marca do território?
- Desde o ponto de vista geográfico, qual é a situação respeito ao resto da região?
- Qual é o nível de acessibilidade assim como de intercâmbio e relação com o interior e exterior?
- As características naturais, geofísicas, assim como a herança econômica: contribuem a oferecer uma imagem do lugar?
- Desde o ponto de vista cultural: existem aspectos homogêneos que a caracterizem frente a outros lugares e que possam identificar-se como cultura do território?
- Existe uma universidade de renome capaz de atrair empresas ou técnicos de alto nível?

Fonte: Elaboração própria.

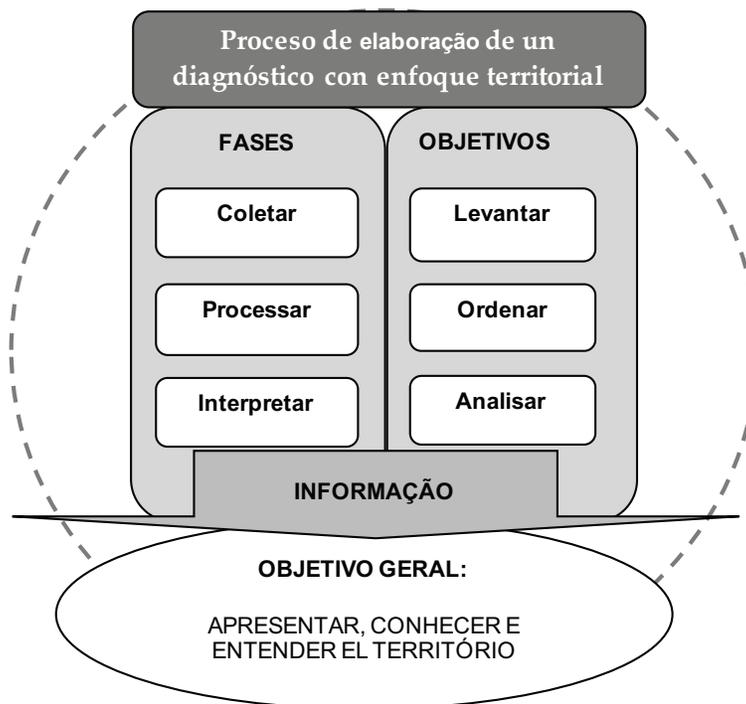
E. Fases para a elaboração de um diagnóstico com enfoque territorial

São três as fases de elaboração do diagnóstico com enfoque territorial (diagrama 4):

- a) Coleta da informação
- b) Processamento da informação
- c) Interpretação da informação

Antes de iniciar este processo se recomenda realizar um plano de trabalho que leve em conta os objetivos previstos, o tempo necessário para realizá-lo (de maneira global e para cada uma das fases), assim como a divisão de tarefas entre os membros da equipe (quadro 5).

DIAGRAMA 4
FASES E OBJETIVOS DO DIAGNÓSTICO



Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 5
FASES PARA O PLANEJAMENTO DO DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Fase preparatória	Estudo dos dados existentes	Visitas ao terreno	Análise Da Informação	Interpretação Da Informação	Validação Da Informação Em Terreno	Apresentação Do Diagnóstico
Coleta de informação						

Fonte: Elaboração própria.

1. Coleta da informação

A coleta da informação tem como objetivo apresentar as características específicas que definem o território em função das diferentes áreas temáticas que o caracterizam, levando em conta suas relações com o entorno.

É importante, nesta primeira etapa, coletar a informação territorial levando-se em conta a valorização do seu potencial endógeno e principalmente dos recursos humanos e materiais disponíveis, assim como a identificação dos principais problemas que tem dificultado o desenvolvimento.

Para coleta da informação existem diferentes métodos, que são apresentados mais adiante, mas que podem resumir-se em três:

- Estudo da informação existente e especialmente dos planos de desenvolvimento precedentes,
- Encontros participativos de trabalho com os atores territoriais,
- A experiência própria da equipe de trabalho.

Também existem vários enfoques que se utilizam na coleta e que se apresentam na quadro 6.

QUADRO 6
ENFOQUES PARA A COLETA DE INFORMAÇÃO

Tipo	Características	Exemplos	Finalidade
Segundo o tipo de informação			
Quantitativo	Recolhe informação que pode medir-se numericamente em função de cada área temática	Taxa de alfabetização Taxa de mortalidade Número de empresas locais totais e por sector	Mede quem, que, quando, onde, a frequência das ações
Qualitativo	Recolhe informação que não é medível numericamente, senão relacionada com percepções, impressões ou propostas relacionadas com as áreas temáticas	Conformidade ou desacordo da população com uma política pública em um determinado setor (saúde, educação, emprego...) e proposta alternativa	Apresentam o como e o por que
Segundo a finalidade			
Analítico dedutivo	Antes da coleta de dados se abordam hipóteses relacionadas com cada um dos setores de estudo ou com a capacidade de desenvolvimento do território, que serão verificadas na fase de análise e interpretação	Pela informação geral sobre um território X se pressupõe antes de iniciar a coleta de dados que por sua situação geográfica e sua história, o setor do turismo tem sido e pode continuar sendo ou seria uma potencia de desenvolvimento (se verá na análise e interpretação dos dados se é verdade)	Serve para medir a eficiência, a eficácia e o impacto de antigas políticas no território, assim como para verificar teorias gerais sobre desenvolvimento
Analítico indutivo	Executa-se a coleta de dados levando em conta que a teoria ou conclusões sobre a capacidade de desenvolvimento do território será formulada ao final (na fase de análise e interpretação). Durante o processo de coleta de dados podem surgir questões que orientem à formulação da mesma	Descobre-se um fator x do território que não se conhecia ou que não era importante e que pode converter-se em uma potencia para o desenvolvimento do mesmo	Serve para prever a relevância, os efeitos e a sustentabilidade de novas ações, assim como para formular novas estratégias de desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria.

A eleição dos métodos expostos dependerá da finalidade e tipo de diagnóstico que se queira realizar, no entanto, em um diagnóstico territorial integral é recomendável a utilização de dados tanto qualitativos como quantitativos com o objetivo de garantir uma visão mais ampla e global.

a) Técnicas metodológicas para a coleta de informação

Existem diferentes técnicas metodológicas para a coleta de informação em um território, entre as mais comuns se destacam:

- Estudo da documentação existente,
- Encontros com os atores locais:
 - entrevistas
 - grupos focais
 - workshops participativos
 - pesquisas
 - observação
- A própria experiência dos participantes

A eleição da técnica que se utilizará na coleta da informação deve ser feita em função do território e de suas características, valorizando a importância e a relevância da utilização de métodos individuais e coletivos e tendo em conta que várias técnicas podem ser utilizadas ao mesmo tempo.

Para facilitar a coleta dos dados em função da dimensão do território e de sua complexidade, se propõe a criação de comissões temáticas dentro da equipe de trabalho².

Finalmente, se recomenda durante esta fase que a equipe de trabalho seja metódica, organizada e estruturada, para que a informação seja clara, precisa e concisa e não haja dificuldades no tratamento que receba nas fases posteriores de análises e interpretação.

QUADRO 7
QUALIDADES NECESSÁRIAS DA EQUIPE DE DIAGNOSTICO
DURANTE A COLETA DA INFORMACAO

Método	Qualidades
Estudo da documentação existente	Capacidade de análise, leitura temporal dos documentos, extrato de informação mais relevante, comparação de dados, sínteses.
Entrevistas	Capacidade de escutar, de formular perguntas oportunas em função da área de estudo e habilidade de improvisar e orientar a conversa em função da atitude do entrevistado.
Grupos Focais	Capacidade de comunicação, de escuta, de dirigir uma conversa constituída por várias pessoas que podem ter opiniões diferentes.
Workshops participativos	Capacidade de comunicação e de escuta, improvisadoras, e de dirigir uma conversa na qual podem intervir pessoas com opiniões diferentes.
Pesquisas	Capacidade de comunicação e de escuta, assim como de proximidade às pessoas que são entrevistadas.
Observação	Capacidade de concentração visual, de saber distinguir que o que se observa corresponde ao seu estado natural e não está alterado ante a situação de ser observado

Fonte: Elaboração própria.

b) Estudo da documentação existente

Esta técnica deve utilizar-se sempre e como uma fase prévia ao começo das visitas a terreno. Utiliza-se com o objetivo de obter uma primeira aproximação ao território e de detectar os problemas e as qualidades que o caracterizam. Permite ter informação tanto quantitativa como qualitativa.

Esta documentação pode ser de 3 tipos:

- *Escrita*: proveniente de fontes de informação primária (planos de desenvolvimento precedentes, planos setoriais, estatísticas temáticas, censos de população, etc.) ou secundária (planos regionais e/ou nacionais, estatísticas nacionais, planos de territórios vizinhos, etc.).
- *Oral*: recolhe informação obtida através de registros realizados com câmaras e gravadoras (em pesquisas, entrevistas, workshops, etc.).
- *Cartográfica*: recolhe os mapas existentes sobre o território (geográficos, urbanísticos, etc.).

Durante o estudo deste documento, é imprescindível ver detalhadamente os planos de desenvolvimento precedentes com o objetivo de não cair nos erros cometidos no passado e de aproveitar as boas práticas aprendidas. Propõe-se para isso, uma leitura temporal dos documentos que ajudará a entender melhor o território desde três dimensões:

² Ver uma proposta concreta na parte prática deste documento.

- 1) Histórica, através de uma leitura que permite:
 - Conhecer o número de planos estratégicos precedentes e suas linhas estratégicas,
 - Detectar quais tem sido os problemas recorrentes, os que não foram solucionados e os que estão aparecendo,
 - Identificar os problemas solucionados e a maneira na qual se conseguiu, convertendo-se assim em um exemplo de boas práticas.
- 2) Territorial, por meio do estudo do território em relação ao papel que desempenham no espaço os recursos territoriais (tanto humanos como materiais), o que permite:
 - Descobrir se houve uma mudança importante na composição do espaço territorial e seu impacto no mesmo,
 - Enumerar quais tem sido os recursos mais valorizados e os que não se tomaram em conta durante as estratégias precedentes e por que,
- 3) Escalar, analisando a relação do território com os territórios vizinhos, assim como o impacto recebido pelas políticas e estratégias territoriais globais (regionais e ou nacionais), o que permite:
 - Analisar se as tendências territoriais têm estado alinhadas com as diretrizes dos territórios de nível superior,
 - Identificar o impacto das políticas nacionais e regionais no desenvolvimento territorial.

Finalmente, é importante considerar que se pode dar o caso de que um território não tenha documentação prévia. Nesta situação, o diagnóstico será a primeira documentação base do território, o que requer um maior esforço para realizá-lo.

c) Encontros com os atores locais

A coleta da informação a través de encontros com os atores locais é a fase que garante a construção do diagnóstico desde a participação. No entanto, as técnicas que foram apresentadas anteriormente e que serão explicadas detalhadamente a continuação, combinam diferentes enfoques “participativos”. Neste sentido, os grupos focais e os workshops participativos são aquelas técnicas que favorecem um maior grau de representatividade de atores locais, outras como as entrevistas individuais com atores chave, não são propriamente participativas, mas permitem ter informação detalhada da área de estudo. Por isso se recomenda a utilização de diferentes técnicas em um mesmo processo.

A coleta da informação a través de encontros com atores locais pode ser um processo complexo devido aos diferentes temas e categorias que devem se investigar, e precisará de um tempo maior principalmente nos territórios de maior dimensão. Por isso se recomenda elaborar um plano de trabalho que recolha por dia e área temática os objetivos que querem ser alcançados e em função disso, os tipos de encontros que se organizarão, o lugar no qual terão lugar e os atores que participarão.

QUADRO 8
EXEMPLO DE AGENDA DE TRABALHO PARA A COLHEITA DA INFORMAÇÃO
ATRAVÉS DOS ENCONTROS COM OS ATORES LOCAIS

Objetivo: Identificar os pontos mais fracos e as potencialidades do sistema sanitário do território. Dia 1				
Área temática	Lugar, hora de encontro	Atores locais	Metodologia ^a	Composição da equipe
Sistema sócio cultural	Centro de Saúde, às 09:30h	Diretor do Centro	Entrevista	Entrevistadores A e B
	Sala Multimídia da Prefeitura às 10:00h	-Técnico de desenvolvimento da prefeitura, -Técnico de saúde do Ministério -3 médicos locais -3 representantes de associações com fins sanitários	Grupo focal	Facilitadores C e D
	Outros	Outros	Outros	Outros

Fonte: Elaboração própria.

^a Segundo as técnicas metodológicas que se explicam no ponto seguinte.

Por outro lado, antes de realizar os encontros deverá ser elaborado um guia ou um questionário específico por cada área temática, que serão os suportes materiais que se utilizarão em cada encontro. A elaboração do mesmo deve levar em conta algumas considerações³:

REQUADRO 3
CONSIDERAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM GUIA DE PERGUNTAS-QUESTIONÁRIO
PARA OS ENCONTROS COM OS ATORES LOCAIS

- Ter claro o tipo de informação que se quer obter segundo o tipo de encontro,
- Elaborar uma série de perguntas concretas e relacionadas com o tema de estudo, que recolham informação tanto qualitativa como quantitativa,
- Utilizar uma seqüência lógica para a elaboração das perguntas, por exemplo, do geral ao específico.

Fonte: Elaboração própria.

A coleta da informação, por meio dos encontros com os atores locais, requer uma logística que assegure o bom funcionamento da mesma. Esta questão nem sempre é levada em consideração, o que pode ocasionar problemas e atrasos nos encontros, por isso é importante:

- Enviar o convite aos participantes dos encontros com suficiente antecipação e garantir seu recebimento e participação
- Se se trata de uma entrevista, confirmar o encontro com o entrevistado, quantas vezes forem necessárias,
- Garantir a disponibilidade dos espaços para os encontros, assim como da capacidade em função do número de participantes, (se se trabalha com um workshop grande, são necessárias várias salas)
- Comprovar que as salas colocadas à disposição dispõem do material necessário para o bom desenvolvimento do encontro (quadro, marcadores, data show,...)

³ Pode-se ver um exemplo concreto de um guia por área temática na parte prática deste documento.

- Verificar se o material necessário para o encontro está disponível (folhas, canetas, computador,...)
- Organizar pausas para cafés e/ ou almoços em caso de necessidade.

Finalmente mencionar que durante esta atividade podem ser utilizadas câmaras de vídeo e/ou gravadores, para o qual se deve solicitar autorização prévia, com o objetivo de respeitar a identidade dos atores territoriais.

d) Entrevistas

As entrevistas são um método que recolhe informação tanto qualitativa como quantitativa, que pode ser investigada até os seus mínimos detalhes em uma conversação. A metodologia utilizada neste caso se baseia em uma seqüência de perguntas-respostas que pode durar de uma hora à uma hora e meia.

Existem diferentes tipos de entrevistas.

- *Não estruturadas:* Utilizam um sistema de perguntas que correspondem a um guia de orientação de questões relacionadas ao tema de estudo.
- *Dirigida:* Utilizam uma série de perguntas em base a uma lista de verificação previamente preparada.
- *Estandarizadas:* Utilizam um questionário fechado com um número de perguntas e às vezes, inclusive de possíveis respostas.

As entrevistas podem ser pessoais ou grupais e no caso em que os entrevistados queiram preservar sua identidade, anônimas. Em ambos os casos é muito importante fazer uma seleção dos entrevistados em função do tipo de informação que se quer conseguir e que os atores possam prover pelo seu conhecimento da área temática de estudo (social, econômico, institucional,...) e seu nível de implicação no território (autoridade local, líder comunitário, empresários, cidadãos...).

Durante a entrevista podem aparecer várias suposições que a equipe de trabalho deve saber dirigir:

- Que os entrevistados tenham realizado outras entrevistas, conheçam e usem as ferramentas metodológicas.
- Que seja a primeira vez que realizam uma entrevista e não saibam como nem o que responder.
- Que se faça uma pergunta cuja resposta crie confusão e instabilidade no entrevistado.

Com o fim de garantir uma informação a mais detalhada e próxima possível, em função das perguntas previstas, o entrevistador deve levar em conta as seguintes considerações:

- Não interromper o entrevistado enquanto estiver falando,
- Não sugerir respostas às perguntas se se trata de uma entrevista aberta,
- Saber distinguir a informação oferecida pelo entrevistado entre aqueles dados que correspondam a percepções ou impressões pessoais com os que estão construídos sobre uma base objetiva,
- Comparar a informação do entrevistado se dispõem de dados objetivos para isso, o que pode fazer surgir questões relevantes que não haviam sido consideradas de maneira inicial.

É importante que as respostas oferecidas pelo entrevistado/s sejam anotadas por mais de uma pessoa ou que sejam gravadas, com o objetivo de garantir uma maior exatidão.

As entrevistas podem estar acompanhadas com uma visita a terreno, onde os entrevistadores podem completar a informação obtida com a técnica da observação.

e) Grupos focais

Os grupos focais são uma técnica de coleta de dados onde um ou vários facilitadores orientam os participantes (atores locais) em uma discussão com o objetivo de elaborar de maneira conjunta e consensual questões de relevância relacionadas ao âmbito de estudo.

Para a organização de um grupo focal se recomenda que o grupo de participantes não exceda a 8-10 pessoas. Este grupo pode estar constituído por atores locais conhecedores da área temática de estudo (experts técnicos), assim como por pessoas de uma mesma categoria (mulheres, agricultores, empresários,...).

Previamente à organização do grupo deve estar planejado um guia breve de discussão, que recolha duas ou três perguntas chave como máximo sobre uma questão de relevância da área temática.

O facilitador ou facilitadores dos grupos focais serão os encarregados de apresentar os objetivos e a metodologia, de lançar as perguntas aos participantes, de dirigir a discussão e de anotar as ideias que vão aparecendo. Para que um grupo focal funcione, os facilitadores devem ser pessoas com grandes capacidades comunicativas, que saibam escutar e dirigir uma conversa constituída por várias pessoas que podem ter opiniões diferentes.

A metodologia do grupo focal pode explicar-se de várias maneiras, entre as mais comuns se encontra uma conversa entre o facilitador e os participantes em torno as duas ou três perguntas extraídas do guia de discussão. Neste caso o facilitador lança as perguntas seguindo uma ordem e deixando espaço para a discussão com o objetivo de chegar a tendências concretas. Em paralelo se deve anotar as ideias mais relevantes que surjam e apresentar conclusões finais.

A comunicação deve ser fluida durante toda a atividade e deve fazer com que participe todos os atores ante o risco de que o debate seja monopolizado por um ou vários atores.

Para a organização de um grupo focal é necessário um espaço físico no qual possam reunir-se os diferentes participantes e os facilitadores para discutir tranquilamente sobre os temas escolhidos. A duração de um grupo focal costuma ser de 2 horas a 2 horas e meia.

f) Workshops participativos

Os workshops participativos são uma técnica de coleta de dados onde um ou vários facilitadores orientam os participantes (atores locais) na construção de percepções, inquietudes e propostas relacionadas com uma ou várias áreas temáticas.

Existem diversas maneiras de entender um workshop participativo. Realiza-se aqui uma sistematização que relaciona o número de participantes com o eixo temático de estudo:

- *Workshop pequeno*, formado por um máximo de 10 participantes e com uma duração de duas horas. Este tipo de Workshop é fácil de dirigir, precisa de poucos facilitadores e dá resultados rápidos. É recomendado para estudar um único setor.
- *Workshop grande*, formado por cerca de 50 participantes e com uma duração que pode chegar a durar um 1 dia inteiro. Este tipo de workshop é mais difícil de dirigir, mais caro, precisa de uma quantidade maior de facilitadores, mas oferece uma visão mais global. Para a realização deste workshop é necessário dividir os participantes em subgrupos de 10 pessoas, que podem estar organizados de duas maneiras diferentes segundo os objetivos do workshop:
 - Em função do mesmo eixo temático,
 - Em função de diferentes eixos temáticos.

Em ambos os casos os diferentes Workshops são simultâneos e cada um deles precisa de no mínimo um facilitador. Para a organização deste tipo de Workshops pode ser necessário prever a realização de pausas café, assim como do almoço.

Para a organização dos workshops participativos nas duas modalidades apresentadas serão necessárias uma ou várias salas em função do número de participantes.

Prévia à organização dos workshops participativos é preciso saber que informação quer se obter com esta metodologia e estudar que tipo de workshop corresponde na maior medida com os objetivos previstos.

Uma das metodologias práticas mais comuns na organização dos workshops participativos se resume a seguir:

- Agradecimentos gerais aos participantes, assim como a aquelas instituições que fizeram possível a realização do workshop,
- Apresentação geral dos objetivos, assim como dos participantes,
- Com o fim de criar um ambiente de confiança e de conhecimento entre os diferentes participantes, pode-se utilizar um jogo ou uma dinâmica de grupo antes de começar os trabalhos,
- Divisão do grupo em subgrupos se é a modalidade de Workshop grande,
- O facilitador pedirá a todos os participantes do grupo ou subgrupo que escrevam em três adesivos diferentes, a sua percepção, preocupação e proposta daquela questão que se tenha considerado como relevante para a área de estudo,
- Uma vez finalizado, se organizam as ideias na parede ou em um quadro em função das três categorias designadas, fusionando aquelas que coincidem, com o que se obterá uma visão geral da perspectiva do grupo,
- Em seguida a este exercício se abre a discussão sobre as ideias surgidas, (todas deverão ser tomadas em consideração),
- Uma vez definidas todas as tendências, os participantes de cada subgrupo apresentam ao resto dos grupos as conclusões obtidas.

Os facilitadores dos workshops participativos devem ser pessoas com grandes capacidades de comunicação e de escuta, improvisadoras e devem saber dirigir uma conversa na qual podem intervir pessoas com opiniões diferentes. Os facilitadores devem ser responsáveis das seguintes tarefas para que o workshop tenha bons resultados:

- Garantir que todos os componentes do grupo participem,
- Dinamizar a discussão,
- Propor questões complementárias sobre as tendências que vão se apresentando,
- Criar um ambiente de confiança,
- Outros.

Nos workshops participativos se solicita a um ou vários dos participantes que colabore na organização das ideias e que apresentem os resultados obtidos ao resto do grupo.

Em alguns casos, os workshops participativos devem buscar técnicas visuais para fazer participar os atores, já que em alguns territórios podem participar atores analfabetos.

g) Pesquisas

As pesquisas são um método de coleta de dados a partir de uma série de perguntas padrão que se levam a uma mostra representativa do território com o fim de dar a conhecer opiniões, características ou fatos específicos.

Os censos são um tipo de pesquisa que realizam uma enumeração completa de cada uma das unidades ou elementos de um setor do território (por exemplo, os censos sobre a população).

Para a realização de uma pesquisa podem se realizar diferentes tipos de perguntas:

- Abertas: oferecem informação rica sobre um tema e permitem aos participantes comunicar ideias, critérios...

- Limitadas: proporcionam respostas discretas de múltiplas opções e o entrevistado deve selecionar aquela informação que lhe parece mais apropriada.

Antes de realizar uma pesquisa, devem estar claros os objetivos da realização da mesma, criar os formulários que vão ser utilizados em função do tema e da informação que se pretende extrair e identificar o tipo de gente que vai ser entrevistada.

A qualidade de uma pesquisa depende das perguntas que a caracterizam e da capacidade de análise dos dados que possuem os pesquisadores.

h) Observação

A observação é uma técnica de coleta de dados que se utiliza de maneira complementar a qualquer das técnicas enunciadas anteriormente. Durante a mesma, o observador anota o que vê e escuta em terreno em relação à área temática de estudo.

Podem-se distinguir dois tipos de observações:

- *Externa*: quando se observa desde o exterior
- *Participante*: quando se observa em qualidade de participante

Antes de iniciar uma observação é importante saber quais são as questões que se quer observar em relação à área de estudo (grupo de pessoas, infraestrutura, etc.).

A observação é importante para certificar uma informação obtida por meio de uma técnica, assim como para detectar outra série de questões baseadas nos comportamentos dos atores que normalmente não são descritos. Neste sentido a observação tem um papel importante durante as entrevistas, os grupos focais e os workshops participativos.

Os observadores devem ser pessoas com uma grande capacidade de concentração visual, capazes de saber distinguir que o que se observa corresponde ao seu estado natural e não está alterado ante a situação de ser observado.

QUADRO 9
QUADRO RESUMO DE TECNICAS METODOLOGICAS PARA A COLETA DE DADOS

Método	Tipo de informação que coleta	Perfil/características dos atores locais	Vantagens	Inconvenientes
Entrevistas	<p>Informação detalhada sobre a área de estudo, tanto qualitativa como quantitativa, em vários eixos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Político</i>: estratégias gerais e específicas do setor, de entorno, das relações com outros setores... - <i>Técnico</i>: características específicas do sector, sua aplicação, seu efeito, suas relações com as políticas... - <i>Cidadão</i>: a percepção do setor, as propostas e queixas que têm os habitantes do território. 	<p>Conhecedores da área de estudo, em três níveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Decisórios/político</i>: autoridades locais, líderes comunitários, responsáveis ou diretores de empresas, centros, departamentos,... - <i>Técnicos</i>: expertos de um sector - <i>Cidadãos</i>: os habitantes do território 	<ul style="list-style-type: none"> - Podem descobrir questões que não haviam sido consideradas no guia - Uma entrevista aberta permite a exposição de maior informação qualitativa - Uma entrevista estruturada permite uma melhor comparação de dados desde um ponto de vista quantitativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Pode proporcionar informação excessivamente focalizada no interesse do entrevistado - A escolha dos participantes pode ser pouco representativa do sector

(continúa)

Quadro 9 (continuación)

Grupos Focais	Informação sobre um tema ou aspecto específico, gerada e construída através de uma discussão com um grupo de expertos na área	Um grupo de entre 8 a 10 pessoas, expertos da área temática de estudo ou um grupo com características comuns (mulheres, agricultores, empresários...)	<ul style="list-style-type: none"> - Pode oferecer informação que não havia sido considerada previamente e abrir novas linhas de investigação. - Senta para discutir a pessoas que provêm de diferentes setores, origens,... mas com uma característica em comum 	<ul style="list-style-type: none"> - Pode ocorrer que um ou vários participantes imponham sua opinião e que haja atores que não participem
Workshops participativos	Recolhem as percepções, inquietudes e propostas que um grupo de pessoas oferece sobre o tema de estudo	Um ou vários grupos de entre 8 a 10 pessoas interessadas no setor de estudo (técnicos, população, ONGs, autoridades,...)	<ul style="list-style-type: none"> - Implicam atores de diferentes setores a discutir questões do mesmo âmbito. - Geram uma reflexão coletiva e participativa sobre a área de estudo 	<ul style="list-style-type: none"> - Podem ser difíceis de controlar, sobretudo se possuem muitos participantes, - Correm o risco de que um ou vários participantes imponham sua opinião.
Observação	Informação que verifica dados coletados previamente, busca informação diferente ou tenta explicar os comportamentos do setor ou dos atores	Pode-se observar tanto a um grupo de pessoas, como uma infraestrutura, um método de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Ajudam a entender melhor questões que se expõem com outras técnicas - Servem para valorizar os dados em terreno - Ajudam a compreender o comportamento das pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> - Requer muita concentração - Pode-se confundir a observação com a interpretação.

Fonte: Elaboração própria.

2. Processamento da informação

É a segunda fase do processo do diagnóstico e consiste em organizar a informação coletada por cada área temática em componentes, partes ou ideias relevantes.

Com o fim de realizar um bom processamento da informação recomenda-se a cada área temática a trabalhar de forma independente seguindo as pautas que se enunciam a continuação:

- Leitura e revisão de toda a informação extraída na fase de coleta,
- Seleção da informação mais relevante obtida em cada área temática segundo as questões que se haviam exposto nos guias e nos formulários utilizados para fazer as entrevistas, os grupos focais e os workshops participativos, assim como dos dados coletados da documentação precedente,
- Identificação de componentes por área temática e catalogação da informação segundo as pautas dos guias marcados ao início do processo de coleta de dados ou da criação de novas categorias. É muito provável que apareça informação que não havia sido levada em conta previamente,

- Comparação dos dados de cada categoria extraídos de diferentes fontes tentando compreender as conexões entre eles,
- Criação de gráficos e indicadores para os dados quantitativos e de tendências gerais para os dados qualitativos, em ambos os casos com suas possíveis variáveis,
- Determinação dos recursos humanos e materiais disponíveis para cada área temática,
- Apresentação final da informação geral por cada área temática e subcategoria.

Em função do enfoque e da técnica que se utilizou para a coleta dos dados, a análise deveria levar em consideração as seguintes questões:

QUADRO 10 PROCESSAMENTO DA INFORMAÇÃO

Segundo o tipo		Segundo a finalidade	
Quantitativo	Qualitativo	Dedutivo	Indutivo
<ul style="list-style-type: none"> - Revisa e seleciona a informação numérica mais importante por área temática - Identifica e/ou cria categorias com a informação numérica - Busca pautas que determinem tendências em forma de porcentagens ou relações dos dados numéricos. - Compara os resultados obtidos para entender a que se devem as diferenças ou as similitudes - Cria indicadores e variáveis por categoria em função aos diferentes dados obtidos - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisa e seleciona as ideias, tendências e propostas mais importantes em função a cada área temática - Identifica ou cria categorias em relação às respostas oferecidas - Busca tendências que recolham as diferentes variáveis de uma categoria ou subcategoria - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisa, seleciona, identifica e compara a informação tanto qualitativa como quantitativa em função às pautas que havia marcado o princípio da coleta de dados que servirão para corroborar ou descartar a hipótese, - Outros 	<ul style="list-style-type: none"> - Seleciona a informação tanto qualitativa como quantitativa mais importante com o fim de oferecer pautas que servirão para extrair conclusões sobre as tendências gerais, os erros cometidos, a criação de novas hipóteses, - Outros

Fonte: Elaboração própria.

Para poder fazer um bom processamento da informação, a equipe de trabalho deve ter as seguintes competências:

- Capacidade para fazer uma leitura geral de toda a informação e saber extrair aqueles dados de maior relevância em cada área temática,
- Classificar a informação em relação às categorias previstas,
- Capacidade para criar categorias novas em função da informação obtida,
- Leitura dos dados quantitativos e qualitativos,
- Criatividade para a construção de indicadores, estatísticas, tabelas comparativas, etc...
- Relacionar a informação desde diferentes enfoques tomando em consideração os dados qualitativos e quantitativos e relacioná-los entre si, com o entorno e desde um ponto de vista temporal.

O processamento da informação deveria ser feito seguindo a lógica da participação, com a realização de workshops que impliquem aos atores locais, como foi feito na fase de coleta. No entanto, isto pode ser em ocasiões pouco operativo, pelo qual é realizado unicamente pela equipe encarregada da realização do diagnóstico. A escolha de cada método será determinada em função do tempo, da dimensão do território e do nível que estão implicados os atores locais.

3. Interpretação da informação

A interpretação da informação consiste na maneira de apresentar, explicar e dar sentido aos dados coletados e sistematizados nas fases precedentes de coleta e de análise de dados.

Esta fase tem como objetivo compreender a lógica dos processos que determinam o desenvolvimento do território, destacando os problemas que o tem afetado, assim como as potencialidades e boas práticas que o tem impulsionado.

A fase da interpretação está muito ligada a de processamento e em ocasiões pode ser realizado de maneira paralela.

Para a realização da interpretação da informação, recomendam-se as seguintes considerações:

- Revisar a informação que foi selecionada e apresentada por área temática e categoria,
- Estudar as possíveis relações que existem entre os dados de uma mesma categoria e extrair conclusões, levando em consideração a temporalidade da informação, o contexto,...
- Valorizar as relações entre setores e categorias e analisar as influências entre elas, assim como com o entorno,
- Estudar e analisar os problemas que tem impedido o desenvolvimento do território e suas causas,
- Extrair e analisar as potencialidades do território, que podem ser convertidas em exemplos de boas práticas,
- Compreender as tendências dos dados apresentados em relação ao território, a seu entorno e assim como com as políticas regionais e nacionais.

A interpretação da informação depende do enfoque que se tenha tido nas etapas precedentes, deste modo pode-se fazer a seguinte classificação:

QUADRO 11
INTERPRETAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Segundo o tipo		Segundo a finalidade	
Quantitativo	Qualitativo	Dedutivo	Indutivo
Focaliza sua interpretação em ver se as cifras fazem sentido, que aplicações tem que conclusões se extraem delas e que recomendações podem ser feitas levando em conta o contexto, a temporalidade e as relações com o exterior,...	Focaliza a interpretação na tendência dos temas de importância surgidos dos diferentes métodos, em ver quais são os problemas e que suas soluções em relação com o contexto local e regional,...	Demonstra ou descarta as hipóteses lançadas ao início do diagnóstico	Valoriza o potencial endógeno do território para a identificação de possíveis linhas de ação, teorias, hipóteses, recomendações para o processo de desenvolvimento do território

Fonte: Elaboração própria.

REQUADRO 4 EXEMPLO INTERPRETAÇÃO

Situação e porcentagem educacional 2004 em Vila Alegre			
Situação	Homens	Mulheres	Total
Nunca Assistiu	4,43	4,3	4,34
Kinder (Jardim)	2,5	2,7	2,6
Básica ou Primária	47,1	48,7	47,9
Ens. Médio comum	18,14	17,3	17,71
Humanas	2,93	3,6	3,3
Ens. Médio Comercial	2,53	4,95	3,8
Ens. Médio Industrial	7,4	1,1	4,21
Ens. Médio Agrícola	0,31	0,12	0,21
Ens. Médio Marítima	0,1	0,1	0,1
Técnico feminino	0	2,5	1,24
Normal	0,03	0,1	0,1
Cent. Form. Técnica.	0,5	0,7	0,6
Inst. Profissional	0,6	0,9	0,74
Universitária	0,7	2,2	2,43
Não aplica/Responde	10,84	11	10,91
TOTAL	100	100	100

Problemas	Potencialidades
<ul style="list-style-type: none"> - A metade da população só completa o nível de estudos básicos. - Poucos estudantes completam estudos universitários. - Baixos níveis educativos da população local. - Atividade produtiva, possivelmente industrial de exportação, dado que os jovens se formam em educação média comercial e industrial, que cria emprego no verão devido a um possível aumento cíclico da atividade em alguma parte da cadeia produtiva. - A educação superior mostra baixo interesse por partes dos homens. - A relação de estudantes na educação superior, Universidades, CFT, Inst. Profissionais, está invertida. Vêem-se mais profissionais que técnicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de capital humano com capacitação em estudos comerciais e industriais. - Possibilidade de aumentar o desenvolvimento do setor serviço, dado que existe pessoal capacitado. - 30% da população têm ensino médio pelo que é um potencial para a promoção de empreendedores/as - Incentivar o desenvolvimento de programas de inovação social - Desenvolver um sistema de educação superior mais atrativo em função das potencialidades do território. - Trabalhar a igualdade de gênero nos estudos superiores. - Desenvolver sistemas de continuidade de educação técnica desde a educação média até os CFT.

Fonte: Curso on-line "Gestão estratégica para o Desenvolvimento local e regional", ILPES 2010.

O processamento da informação pode ser realizado pela equipe de trabalho unicamente ou de maneira participativa, para o qual podem se convocar workshops participativos em paralelo à fase de interpretação, se se opta por este enfoque.

Para uma boa interpretação dos dados é necessário uma equipe de trabalho que tenha as seguintes competências:

- Criatividade para saber fazer uma leitura construtiva dos dados por eixo temático e categoria,
- Capacidade para reconhecer sinais característicos de tendências relacionadas à capacidade de desenvolvimento do território,
- Capacidade de relacionar a informação de cada eixo temático, com os outros assim como sua relação com o entorno e outros níveis territoriais, com as políticas nacionais e regionais e desde uma visão temporal e histórica,
- Capacidade para tirar conclusões da informação apresentada, que se derivará em tendências e propostas de ações para novas estratégias de desenvolvimento local,
- Diferenciar as potencialidades, limitações e problemas de cada área temática e de suas relações entre si e com o entorno.

4. Validação da informação

Se o processo de elaboração do diagnóstico na sua fase de processo e de interpretação da informação não se realiza de maneira participativa com os atores locais por questões de tempo e/ou operatividade, se recomenda a realização de workshops de validação da informação. Estes workshops deverão ser organizados com os atores locais e terão os seguintes objetivos:

- Apresentar as conclusões que se extraíram do processo de diagnóstico por setor de estudo.
- Oferecer as recomendações pertinentes para cada área temática,
- Abrir o debate sobre algum elemento que não tenha sido levado em consideração,
- Dar por finalizado o processo de diagnóstico com o aval dos atores territoriais.

F. Aspectos gerais e organizacionais

Seguindo a divisão nas 4 áreas temáticas:

- Desenvolvimento econômico local e fomento produtivo,
- Organização territorial e desenvolvimento de infraestrutura,
- Desenvolvimento social e capital humano,
- Desenvolvimento institucional, articulação de atores e participação.

As áreas temáticas podem se subdividir em eixos com o objetivo de focalizar o trabalho em responder às perguntas específicas (quadro 12). Os diferentes eixos devem se coordenar e trocar informação com o fim de não perder a integridade das áreas.

QUADRO 12
ÁREAS E EIXOS TEMÁTICOS PARA REALIZAR O DIAGNÓSTICO

Área	Eixo temático
Desenvolvimento econômico e fomento produtivo	- Estrutura produtiva e especialização/ Tecnologia, produtividade
	- Organização empresarial
	- Dinâmica dos territórios. Econômica e demográfica
	- Políticas de fomento produtivo
Desenvolvimento social e capital humano	- Políticas sociais, municipais, regionais e nacionais
	- Educação e moradia
	- Emprego e pobreza e saúde
	- Participação cidadã
Organização do território e infraestrutura	- Identidade territorial
	- Posição do território no sistema ao qual pertence/ estrutura do território
	- Sustentabilidade do modelo territorial existente
	- Existência de regras estratégicas que permitam abordar os desafios dos bairros e do município
Desenvolvimento institucional e capital social	- Gestão pública local
	- Orçamento: situação fiscal do município
	- Tecido institucional: articulação e respostas à comunidade

Fonte: Elaboração própria.

A seguir apresentam-se 4 guias, cada uma por área de trabalho, que permitam orientar o exercício do diagnóstico identificando os temas, objetivos e perguntas relevantes para a realização do exercício.

QUADRO 13

GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FOMENTO PRODUTIVO

Objetivo: Investigar as condições econômicas do território de análise, incluindo sua dinâmica recente e sua situação atual

Atores territoriais:

- Empresários
- Departamentos de fomento produtivo
- Associações
- Cooperativas
- Organismos nacionais de fomento produtivo com presença no município
- Outros

Temas	Objetivos	Perguntas centrais
Estrutura produtiva e especialização	Identificar as principais atividades econômicas existentes no território de análise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quais são os principais setores, produtos ou serviços gerados pelo território? 2. Quanto emprego é gerado no território e em que setores ou atividades? 3. Qual é a composição em termos de tamanho de empresas? 4. Qual é a orientação de mercados da produção (local, regional, nacional, global)?
Tecnologia, produtividade	Identificar grau tecnológico dos setores produtivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que grau tecnológico tem os setores produtivos?
Organização empresarial	Identificar as características das organizações empresariais existentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantas organizações empresariais há segundo o setor? 2. Qual é o tamanho das organizações? 3. Grau de colaboração entre as organizações empresariais? 4. Importância das organizações no desenho de políticas de fomento?
Dinâmica dos territórios. Econômica e demográfica	Identificar as tendências de anos recentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual é a taxa de crescimento da população em anos recentes? 2. Dinâmica de emprego e desemprego?
Políticas de fomento produtivo	Identificar os principais programas ou políticas de fomento produtivo existentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas PYME? 2. Políticas de promoção de empregos? 3. Outras políticas de fomento?

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 14
GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CAPITAL HUMANO

Objetivos: Investigar a situação dos principais setores sociais do território, e sua relação com as políticas locais, regionais e nacionais, assim como com a percepção das mesmas pelos cidadãos

Participantes:

- Departamentos de saúde, educação, esportes, cultura,...
- Diretores de centros educativos, sanitários, culturais,...
- Líderes comunitários y autoridades locais
- Associações culturais, educativas, de direitos humanos, de bairro, de mulheres,...
- Outros

Temas	Objetivos	Perguntas centrais
Políticas sociais municipais, regionais e nacionais	Identificar especificamente que características possuem as políticas sociais de nível municipal, regional e nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quais são as políticas sociais realizadas frente aos problemas de informalidade no emprego, proteção social, promoção do emprego, políticas de saúde e de melhoramento da cobertura e qualidade da educação, nos três níveis do estado? 2. Qual é o sistema de financiamento dos programas sociais? 3. Como se focalizam os programas sociais? 4. Que grau de sustentabilidade tem esses programas sociais? 5. Os programas sociais que se executam no território respondem às seguintes perguntas: <ul style="list-style-type: none"> - As mulheres são o objetivo do projeto? - As mulheres foram consultadas sobre o desenho, execução, supervisão e avaliação do projeto? - Como se reforça a capacitação das mulheres nestes projetos? - Que impacto tem este projeto na melhora de vida das mulheres do território?
Educação	Reconhecer as características do sistema educativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual é a média de escolaridade da população? 2. Quais são os índices de analfabetismo? 3. Que porcentagem de alunos deixa o sistema escolar? 4. Que porcentagem de alunos acede à educação superior? 5. Qual é a cobertura? 6. Existe algum sistema de medição da qualidade de ensino? Quais são os seus resultados no território? 7. Como se articula a educação com o emprego? 8. Pode-se identificar uma brecha digital entre os quintiis extremos? 9. Quem financia a educação no território?

(continua)

Quadro 14 (conclusão)

Moradia	Descrever as repercussões que tem as políticas de moradia dos últimos anos no território	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que características têm as moradias no território? Concordam com a cultura do território? São suficientemente amplas? Possuem normas de qualidade na sua construção? 2. Que políticas tem se executado em matéria de moradias sociais nos últimos anos? Existe a possibilidade de comprar moradias com créditos suaves, acessíveis aos quintis mais baixos da população?
Emprego e pobreza	<p>Identificar as características das condições de pobreza no território</p> <p>Identificar taxas de desemprego</p> <p>Identificar taxas de pobreza e indigência</p> <p>Identificar qualidade nos tipos de emprego</p> <p>Identificar características da distribuição da renda</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual é a distribuição da renda na população estudada? 2. Qual é a taxa de desemprego de larga duração? 3. Qual é o tipo de emprego mais recorrente? 4. Qual é a taxa de informalidade que se apresenta no território? 5. O que dizem as taxas de pobreza e indigência no território?
Saúde	Identificar os pontos mais fracos do sistema de saúde no território	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como se financia o sistema de saúde no território? 2. Quais são as doenças mais recorrentes? 3. Qual é a causa de morte mais freqüente no território?
Participação cidadã	<p>Identificar alguns dados que mostrem o empoderamento das pessoas em relação aos seus próprios problemas sociais</p> <p>Reconhecer percepções que as pessoas têm do seu sentido de adesão ao território</p> <p>Reconhecer percepções que as pessoas têm em relação com a confiança, a solidariedade social, as expectativas de mobilização social instalada no território</p> <p>Reconhecer a percepção que os sujeitos têm em relação à justiça, a segurança no emprego, confiança nas instituições, valorização da democracia, interesse na política e nos partidos políticos^a</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual é a atitude das pessoas frente às adversidades sociais que lhes corresponde viver? São proativos, reativos ou têm uma atitude própria do "clientelismo assistencialista" Têm expectativa de mobilidade social? 2. As pessoas se sentem identificadas com seu território? Gostam de viver nele? Sentem que são parte das decisões que são tomadas no território? 3. Que percepções manifestam as pessoas em relação ao clima de confiança e no sentido de solidariedade que têm no seu território? 4. O que pensam as pessoas sobre a administração de justiça no território. Sobre a segurança no emprego, sobre a confiança nas instituições, sobre a valorização da democracia e o interesse pela política e pelos partidos políticos?

Fonte: Elaboração própria.

^a Estas são algumas variáveis subjetivas que atuam como indicadores de coesão social em um território. (Coesão social - Inclusão e sentido de adesão na América Latina e no Caribe) Cepal, 2007.

QUADRO 15
GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL ORDENAMENTO TERRITORIAL E INFRAESTRUTURA

Objetivos: Investigar a configuração do território, a existência de unidades de análise (assentamentos humanos, setores industriais...) assim como de infraestrutura acorde às unidades

Atores de referência:

- Departamentos de urbanismo
- Infraestrutura de apoio a empresas
- Infraestrutura para a população
- Infraestrutura sanitária e educativa
- Infraestrutura básica
- Transporte e comunicações
- Outros (ver anexo X)

Temas	Objetivos	Perguntas centrais
Identidade territorial	Determinar o sentido de adesão da população com o território de análise	Qual é a unidade espacial de referência? Existe como território? Que características físicas identificam o território, que aspectos o distinguem de outros territórios. A característica distintiva do território urbano.
Posição do território o sistema ao qual pertence	Identificar seu papel dentro de os sistemas territoriais aos que pertence	<ul style="list-style-type: none"> - Qual é a posição do território no sistema ao qual pertence? - Na estrutura de regiões? - Qual é o seu grau de aproximação com os mercados regionais, nacionais e internacionais? Graus e condições de conectividade - Suas vantagens em quanto à localização - Uma análise de fluxo de pessoas e de produtos entre esses assentamentos e deste com a região da qual forma parte.
Estrutura do território	Caracterizar o território	<p>Tipo de distribuição da população e da atividade econômica: Existe algum zoneamento do território comunal: paisagens, juntas de vizinhos, zonas industriais, zonas comerciais. Se é assim, estão claramente delimitadas e se utilizam como um instrumento de gestão municipal?</p> <p>Como é a distribuição territorial do bem-estar, dos serviços e das oportunidades? Acesso territorial aos serviços básicos, às oportunidades laborais, à informação, à participação.</p> <p>Existe uma relevância da Infraestrutura presente a respeito dos assentamentos humanos, zonas industriais e zonas comerciais?</p>
Sustentabilidade do modelo territorial existente	Identificar os principais conflitos e vulnerabilidades nas formas de uso dos recursos disponíveis	<p>Qual é o grau de sustentabilidade do modelo de crescimento territorial existente?</p> <p>O uso e manejo atual do território: Quais são os principais conflitos pelo uso do solo? Conflitos "naturais", sociais ou econômicos? Quais são os principais atores que participam nestes conflitos?</p> <p>Quais são as possibilidades de intervenção na regulação e orientação desses conflitos?</p> <p>A condição de sustentabilidade do território.</p>
Existência de regras estratégicas que permitem abordar os desafios da comunidade e do município	Identificar se existe uma proposta de regras estratégicas que permitem enfrentar a organização territorial	<p>Quais são os principais problemas do OT na comunidade? Existe uma preocupação na comunidade e nos atores locais pela organização do território?</p> <p>Existem estudos de organização do território? Se é assim, são utilizados como um instrumento para a gestão?</p> <p>Estão alinhados os objetivos do plano de desenvolvimento territorial/comunitário com os objetivos do Plano físico/regulador?</p>

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 16

GUIA TEMÁTICA PARA A ELABORAÇÃO DE UM DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CAPITAL SOCIAL

Objetivos: Investigar y conhecer as instituições do território e sua articulação com outros níveis territoriais assim como com os atores locais

Participantes:

- Instituições locais, regionais e nacionais no território
- Associações de participação política ou mobilização cidadã
- Líderes comunitários e autoridades locais
- Outros

Temas	Objetivos	Perguntas centrais
Gestão pública local	Identificar especificamente que características têm a gestão do governo local	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como se organiza a instituição municipal? ^a 2. Como é a organização territorial do município? ^b 3. Quais serviços públicos estão presentes no território? 4. município induz a participação comunitária nas decisões municipais? Promove a educação cidadã para isso? ^c 5. A que aspectos o plano de desenvolvimento comunitário atual faz ênfase? 6. Pode-se extrair alguma conclusão acerca do estilo de planejamento e de gestão implícita no plano de desenvolvimento comunitário? 7. investimento e o gasto público e privado tem se orientado de acordo ao plano de desenvolvimento comunitário? 8. Cada quanto tempo se prestam contas à comunidade e sob quais modalidades?
Orçamento: Situação fiscal do Município	Reconhecer fontes de financiamento do município e a sua situação no último exercício	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que instituições nacionais e regionais financiam projetos na comunidade? Quais financiam programas sociais? Quanto financia o município com recursos próprios? 2. Construa uma tabela que indique as fontes de recursos próprios, os financiamentos, os recursos estaduais, outros ingressos e ingressos dos serviços públicos nacionais no município ^d 3. Que porcentagem desses ingressos se destina a investimentos? Que tipo de investimentos? 4. que ocorre com os gastos? 5. Pode-se falar de autonomia institucional, fiscal e financeira no município? 6. O município está em condições de ser protagonista do seu próprio desenvolvimento com os recursos que conta o Município e a administração que se faz deles?
Tecido institucional: articulação e respostas à comunidade	Descrever as condições nas que se encontra o tecido institucional local, levando em conta o término conceitual "governança" ^e	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar os principais atores locais no território e suas relações. ^f 2. prefeito é um líder na comunidade? Como se caracterizaria essa liderança? Articula atores locais? 3. Qual é a taxa de organização comunitária em relação à taxa regional? 4. Qual são os perfis desses atores? 5. Estabelecer características da articulação inter institucional que se executa no Município. ^g 6. Identificar as instâncias de articulação e coordenação entre os níveis do Estado e as instituições presentes no território.

Fonte: Elaboração própria.

^a Revisão de aspectos do organograma como: quantidade de funcionários, níveis hierárquicos, dependências, etc.

^b Existência de delegados por localidades, representantes de vizinhos, etc.

^c Neste tema pode se obter informação sobre os planos educacionais a nível municipal e mediante a execução de programas de capacitação ou educação no tema.

^d Anexo - quadro de análise orçamentário.

^e A palavra inglesa **governance** começa a utilizar-se a partir dos anos 90, para designar um novo estilo de governo, diferente do modelo de controle hierárquico, caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação entre o Estado e os atores não estatais no interior de redes de decisão mistas entre o público e o privado (Mayntz, 2000-www.iigov.org/revista n° 7).

^f Anexo - Instituições e atores.

^g Anexo - Instâncias de articulação institucional.

III. A vocação territorial

A vocação territorial é o passo seguinte da metodologia para a elaboração de planos de desenvolvimento local e consiste na definição de um conjunto de elementos que constituem os mínimos comuns que a comunidade concorda que caracterizam e que devem estar presentes no território e que, pelo tanto, se deseja desenvolver. A vocação permite definir as grandes orientações ou princípios que servem de base e guiam a definição dos objetivos, estratégias e atividades.

Desde a acepção da linguagem a vocação se entende como uma inclinação a qualquer estado e pode referir-se a uma profissão ou carreira. Nesse sentido, entende-se como uma convocação ou um chamamento a seguir. Aplicada ao processo de planejamento deve-se ter cuidado de não interpretá-la como um pré - conjunto de elementos que predestinam ou que condicionam irremediavelmente o desenvolvimento, senão como os fatores de partida nos quais se baseia o trabalho constante de planejamento. O horizonte no qual se estende é o de médio prazo, ou seja, assumindo o tempo necessário para que as propostas que surjam desta vocação possam alcançar a gerar impactos no território, dentro do sentido de permanência ou regularidade dos elementos mínimos já assinalados. É por isso que a vocação não é algo rígido ou estático no tempo, pode mudar se as condições e os desejos da comunidade mudarem. Contudo, a vocação deve se ajustar às reais capacidades locais, uma vocação que se expõe desde o irreal e com aspirações desmedidas, se transforma em uma utopia.

O grau de pragmatismo deve ser estabelecido com cuidado por cada grupo de trabalho, para que a vocação não se defina:

- De maneira muito geral ou básica: caindo em obviedades ou elementos comuns a qualquer tipo de território, o que desmotiva, já que pela inércia própria do desenvolvimento local se cumpriria.
- De maneira extremamente específica ou utópica: situação que também gera repúdio por parte da comunidade existindo o risco de desmotivação pelo distante e inalcançável da proposta.

A vocação tem elementos imateriais e relacionados diretamente com as aspirações ou desejos da comunidade, e na maioria das ocasiões, é difícil designá-los diretamente a um espaço físico determinado. Por isso devem-se levar em conta que, em geral, muitos elementos estão presentes em certas partes do território ou, no caso contrário, extravasam os limites administrativos da unidade na qual se realiza o exercício de planejamento.

O conceito de vocação pode parecer similar aos de alguns instrumentos do planejamento estratégico como a visão e a missão. Ainda que a vocação divida com eles a ideia de definir inicialmente os grandes temas que o processo de planejamento estabelecerá detalhadamente, existem algumas diferenças importantes de mencionar:

- Conceito de visão é muito complexo de materializar de maneira participativa no nível de territórios, pois a base conceitual desta definição provém do planejamento organizacional, no qual os atores envolvidos e os atores que tomam as decisões chave que estão claramente identificados e podem participar ativamente no processo de planejamento. Este fato não ocorre de maneira tão clara em nível territorial, onde os atores, suas estratégias e suas posições a respeito dos temas expostos não são claramente definíveis, pelo qual, a ferramenta não entrega respostas úteis ou relevantes⁴.
- Existe uma grande quantidade de exemplos de processos de planejamento em nível de regiões ou cidades que definem visões de futuro, mas estes geralmente se fazem de aspectos temáticos pontuais, como as estratégias de competitividade econômica, planos urbanos ou planos de reconversão produtiva, etc.
- Onde se realizam exercícios de construção de visão.
- O conceito de visão não incorpora de maneira clara a base com a qual se sustenta o modelo de desenvolvimento da localidade.

É por estas diferenças mencionadas que se propõe aplicar a noção de vocação, já que sintetiza os elementos presentes na visão e a missão e incorpora de maneira mais estreita a ideia de transcendência territorial.

Para construir a vocação utilizamos os insumos provenientes do diagnóstico realizado na primeira fase, que são organizados mediante uma tabela denominada matriz síntese da vocação.

Esta matriz estabelece cinco colunas que nos permitem organizar a informação obtida do diagnóstico para redigir de maneira mais organizada os elementos da vocação. A coluna 1 descreve cada um dos grupos de trabalho que se definem para o processo de planejamento, esta coluna é relevante quando se apresenta de maneira consolidada o trabalho dos quatro grupos. A coluna 2 apresenta os eixos temáticos que o grupo considera que descrevem os elementos detectados em cada tema, esta definição deve ser realizada quando se tenham elementos suficientes nas colunas seguintes. A coluna 3 é a coluna que contém as vantagens que o território em análise tem para alcançar o desenvolvimento em relação a cada tema do grupo. Estas vantagens são elementos positivos tanto internos como externos à capacidade de gestão do território. A coluna 4 é a que contém os problemas ou restrições que afetam de maneira negativa o desenvolvimento do nosso território. A coluna 5 representa os desejos dos atores presentes no

⁴ Generalmente se plantea la definición de la visión en base a un conjunto de preguntas o ideas fuerza, que son procesadas por los equipos consultores y sometidas en ocasiones a consultas o encuestas de opinión. Existen otras metodologías del tipo heurístico que extraen de documentos o declaraciones oficiales de las autoridades, actores involucrados o discursos, mediante las técnicas de análisis del discurso, los elementos consistentes en el tiempo, los elementos nuevos y aquellos que surgen recientemente, son utilizados para definir las ideas fuerza que, posteriormente, son sometidas a validación mediante encuestas o grupos focales.

território, ou seja, qual é a situação ótima ou que se quer alcançar em relação ao eixo temático. As colunas da matriz também podem se interpretar da seguinte maneira: As colunas 3 e 4 representam os elementos presentes no território e a coluna 5 aquilo que se aspira para esse eixo temático.

QUADRO 17
EXEMPLO DA MATRIZ SÍNTESE DE VOCAÇÃO

Grupo Coluna 1	Eixo temático Coluna 2	Vantagens Coluna 3	Problemas / Restrições Coluna 4	Desejos Coluna 5
Desenvolvimento Econômico e fomento produtivo	Especialização produtiva	Amplias extensões de terrenos disponíveis	Alta especialização em setores pouco dinâmicos. Mão-de-obra pouco capacitada. Solos com pouca qualidade agrícola	Mão-de-obra capacitada em setores de alto dinamismo econômico
	Competitividade laboral		Baixa competitividade da mão-de-obra Migrações de pessoal capacitado	Desenvolvimento da mão-de-obra local dentro da comunidade
Desenvolvimento social e capital humano	Qualidade da educação	Acesso a projetos tecnológicos de melhora na qualidade	Deserção escolar Baixa qualidade na educação Infraestrutura em más condições	Educação de qualidade e de acordo às necessidades locais.
	Acesso a saúde especializada	Fundos que financiam o investimento	Difícil acesso da população a especialidades médicas. Falta de especialistas	Acesso eficiente a serviços de saúde avançados
Organização territorial e desenvolvimento de infraestruturas	Riscos	Existem poucos lugares arriscados e se encontram identificados	População que habita em zonas de risco. Dificuldade de erradicar a população	Internalização e prevenção de riscos naturais.
	Crescimento urbano	Possibilidade de terreno a menor preço para novas moradias	Expansão sem infraestruturainfraestrutura urbana.	Gestão do desenvolvimento urbano "planificado"
Desenvolvimento institucional, articulação de atores e participação	Gestão pública	Alta probidade	Escassos funcionários profissionais	Maior capacidade de formular projetos
	Finanças públicas		Escassos recursos para atender às necessidades Pouca capacidade de administrar os recursos de maneira acorde à realidade local.	Maior autonomia no uso dos recursos próprios
	Redes de atores	Cultura de associatividade	Desconfiança para empreender projetos em conjunto. Polarização política.	Construção de visões concordadas a longo prazo

Fonte: Elaboração própria.

É conveniente confeccionar esta matriz seguindo os eixos temáticos, ou seja, por filas. Dessa maneira se aumenta a profundidade da análise ao estabelecer a vinculação entre a três colunas de cada eixo temático. O exemplo mostra uma forma de completar a matriz com um mínimo de informações provenientes do diagnóstico. Cada grupo pode completar estes eixos segundo a realidade do território de análise.

Observam-se, ainda, no exemplo, alguns quadros onde não existem elementos para completar a relação entre filas e colunas, nesse caso é importante não forçar o preenchimento. O fato de estarem incompletos também é uma forma de expressar que não existem vantagens, restrições ou problemas associados a algum eixo.

O preenchimento da matriz pode ser realizado considerando duas estratégias:

- Se o grupo tem suficiente conhecimento da realidade do território ou o diagnóstico contém elementos suficientes para ter uma visão panorâmica, é bom começar pela coluna desejada

(coluna 5 da matriz). Desta maneira parte-se intuitivamente dos elementos ideais que ajudam a orientar a análise desde o seu máximo potencial.

- Se o grupo não tem elementos suficientes para identificar claramente as condições do território, é bom começar a completar a matriz pela coluna 4, de problemas, que é mais fácil de observar na prática.

No trabalho prático, cada grupo temático (desenvolvimento econômico local e fomento produtivo, organização territorial e desenvolvimento de infraestruturas, desenvolvimento social e capital humano e desenvolvimento institucional, articulação de atores e participação) deve desenvolver sua própria vocação e nas fases posteriores se integram as diferentes propostas em uma só vocação local.

A definição da vocação é utilizada posteriormente na fase de formulação de estratégias como ferramenta para discriminar aquelas estratégias que estão na linha proposta pela vocação daquelas que se afastam desta.

A redação da vocação deve ser feita como um discurso motivador e representativo, não deve ser muito comprido, (não mais de 3 ou 4 linhas de texto) evitando frases rebuscadas e que caiam em lugares comuns. É importante definir que a finalidade da vocação não é estabelecer um objetivo de desenvolvimento (nessa etapa é posterior) senão identificar dois elementos relevantes:

- Para o que somos bons em relação aos outros territórios com os quais nos relacionamos (vizinhos, competidores, etc.)
- Quais são os elementos que nos distinguem de outros territórios e que a comunidade deseja que estejam presentes na imagem futuro do nosso território.

Ou seja, a vocação considera tanto os elementos do presente como as aspirações do futuro que deseja a comunidade. Por isso é extremamente relevante que este processo se baseie em um bom diagnóstico e em um trabalho participativo da comunidade.

Quando se constrói a vocação, deve-se levar em conta que os elementos que a conformam são aqueles dos territórios que estão presentes em nossa unidade de análise. Nos casos onde o exercício de planejamento considera mais de uma unidade administrativa, por exemplo, uma província com várias prefeituras ou uma bacia com várias comunidades, o esforço deve ser realizado de duas maneiras possíveis:

1. Identificar quais são os elementos comuns a todos os territórios integrantes (cidades, povoados, etc.), por exemplo, um rio importante que atravessa estas comunidades e que lhe dá um sentido distintivo ao território, ou a presença de uma etnia comum que faz o território distintivo de outros.
2. Identificar alguns elementos que não estão presentes em todas as áreas que conformam o território em análise, mas que exercem uma influencia ampla e relevante no entorno completo dele. Estes são os casos da presença de grandes infraestruturas como siderúrgicas, portos, refinarias, atrações turísticas ou também aspectos como, por exemplo, festas religiosas de uma envergadura que marca o modelo de desenvolvimento do seu entorno.

A. Exemplos de vocações

Desenvolvimento econômico produtivo: Dadas as características geológico-geográficas dos municípios da mesorregião da Bahia, esta região tem se caracterizado historicamente pela atividade agropecuária e florestal, a qual será a atividade que impulsionará a competitividade da região no futuro.

Desenvolvimento Institucional e Capital Social: San Antonio é uma administração institucionalizada que desde as bases da comunidade, por meio da tecnologia e a inovação, administra, promove e articula o Projeto de Integração da Cidade com o seu Porto.

Desenvolvimento social e capital humano: Nosso município tem por vocação seu caráter residencial, com serviços de qualidade; onde seus habitantes possuem uma forte identidade relacionada as tradições em um território com alto valor patrimonial.

Organização territorial: A localização privilegiada da cidade, junto ao cruzamento entre a autopista, que se dirige desde o principal porto do país a capital, e a autopista que provém do aeroporto nacional à capital, determina um papel chave em matéria de logística, transporte e serviços.

B. A vocação e a identidade local

O conceito de vocação se associa estreitamente a noção de identidade local. Já que este último conceito é utilizado de maneira relevante por muitos modelos de desenvolvimento local que dão ênfase na ideia de endogeneidade do desenvolvimento, é importante que se estabeleça sua relação com a vocação de uma maneira clara.

Situar a vocação e a identidade como ponto de início e o centro das estratégias territoriais, ajuda a levar em conta a revalorização dos recursos locais, subutilizados, abandonados ou até esquecidos e a dar a nascerem produtos distinguíveis, resultados de combinações fora do comum entre elementos e setores diferentes.

Um exemplo do que aqui se comenta é o seguinte:

REQUADRO 5 “O POVOADO DO PÃO”

“O ‘Povoado do Pão’, foi o tema escolhido pelos habitantes de Bovenistier (Waremmé, Valônia, Bélgica) para reativar a vida social, cultural, econômica e a organização de um pequeno povoado de 370 habitantes. Um grupo de reflexão local, depois de ter elaborado um inventário dos recursos humanos e físicos disponíveis para determinar o que ainda era possível realizar in situ, elege a estratégia de ‘povoado temático’, que consiste em mancomunar diferentes projetos relativos a um tema único. Foi escolhido como tema o pão, dada a importância dos campos de trigo na região e a existência de uma escola de padaria artesanal em Waremmé, assim como de uma padaria artesanal na própria Bovenistier.”

Fonte: Observatório Europeu Leader, Caderno N° 6, Paris (2000).

Como é possível apreciar no exemplo, a ideia de dar identidade ao povoado, está fortemente associada, definitivamente, ao que se considerou que era sua vocação mais importante, a de articular-se, especializar-se e desenvolver-se em torno à produção de pão.

A identidade de um território é o conjunto das percepções coletivas que tem os seus habitantes em relação ao seu passado, suas tradições e suas competências, sua estrutura produtiva, seu patrimônio cultural, seus recursos materiais, seu futuro, etc. Não se trata de uma identidade monolítica, senão de um conjunto complexo integrado por uma multidão de identidades consubstanciais a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de produção especializado, etc. Esta identidade “plural” não é imutável, senão que pelo contrário, pode evoluir, se reforçar, se modernizar e nesse sentido é importante considerá-la como parte do exercício de identificar as vocações do mesmo.

IV. Análise de problemas e definição de objetivos de desenvolvimento

Uma vez realizado o diagnóstico, e definida a vocação local, o passo seguinte corresponde à definição dos objetivos de desenvolvimento que serão estabelecidos para cada uma das áreas temáticas definidas.

Em termos genéricos, qualquer processo de planejamento local deve se focar sobre um objetivo geral que é o desenvolvimento local. Este objetivo geral se manifestará em objetivos específicos que irão variar de acordo com as características de cada lugar, o potencial de sua comunidade e as relações com o seu entorno.

Entende-se como objetivos aquelas situações futuras que se desejam alcançar. É muito importante nesta etapa não confundir os objetivos com as metas, ainda que estejam vinculados diretamente. As metas podem ser consideradas como a manifestação específica dos objetivos tanto em qualidade, conteúdos e tempos de realização. Tampouco devemos confundir os objetivos com as atividades a realizar, as atividades são os passos necessários para alcançar o objetivo e estão relacionados com ações e seqüências.

O método para a formulação de objetivo de desenvolvimento proposto se baseia na análise de problemas que provém do diagnóstico, e que, geralmente se trata de problemas mal estruturados que mediante o uso da técnica de árvores de problemas e de objetivos se transforma em um objetivo estruturado.

Este método está relacionado diretamente a um tipo de planejamento que poderíamos classificar centrado na “demanda”, ou seja, se baseia na declaração das necessidades da comunidade, por isso, é chave que o processo de diagnóstico seja realizado corretamente. O fator complementar, ou seja, “a oferta”, se expressará mediante uma espécie

de processo de negociação entre a autoridade, a comunidade e os envolvidos, considerando aspectos como os detalhes do financiamento das ações expressas no plano, os tempos de cumprimento e as características das ações. O enfoque desta proposta metodológica é que seja na etapa de formulação das metas e indicadores onde se realize este processo.

A. Os tipos de problemas

O enfoque que usa a definição de objetivos em base a problemas facilita a construção de maneira rápida e coerente deles. Se se realiza de maneira participativa, ajuda a minimizar o enviesado produzido por não considerar adequadamente as potencialidades, não minimizar os riscos, não enfrentar os desafios ou não superar as limitações do território. Istos elementos estão considerados mediante a incorporação do enfoque estratégico, que se realiza na etapa posterior desta metodologia.

Não obstante, é importante também levar em conta o risco de basear-se em situações problemáticas que não estejam formalmente bem definidas, ou seja, situações onde a prática é ingovernável pelo seu mau grau de “estruturação”. Trabalhar com problemas mal estruturados pode provocar que os objetivos propostos se baseiem somente na opinião de atores que não considerem adequadamente a relação entre os problemas a curto e a longo prazo, ou, por outro lado, que não se estabeleçam corretamente quais são os problemas mais explícitos versus aqueles mais latentes. O anterior toma relevância, se considerarmos que na prática não vemos problemas (tampouco objetivos) claramente definidos, senão o que se observa é o que denominamos “preocupações difusas” que não constituem problemas em si mesmo, senão situações problemáticas que desejamos que não estivessem presentes.

Para entender como trabalhar com os diferentes tipos de problemas será apresentada uma simples classificação segundo seu grau de estruturação:

1. Problemas bem estruturados: estes problemas possuem algumas características que os identificam, por exemplo, envolvem uma quantidade pequena e conhecida de atores que participam da tomada de decisões. As alternativas para sua solução podem ser identificadas e enumeradas claramente e, na maioria dos casos, estas opções de solução podem se modelar, estimando com certeza os benefícios e custos.

Um exemplo deste tipo de problemas é a decisão que deve se tomar ao substituir um veículo, entre alugar ou comprar um novo. Neste caso, o número de atores que toma a decisão é pequeno e bem definido. Constitui-se na pessoa que toma a decisão de substituir o veículo, as alternativas são somente duas: alugar um carro ou comprar um novo, e pode se fazer um modelo simples de custo-benefício, usando os preços de aluguel e de venda. Outro exemplo de problema bem estruturado é o que se apresenta diante do envio de um homem à lua.

2. Problemas mal estruturados: estes problemas também são chamados “quase estruturados” (Conklin, 2005) e se caracterizam por envolver muitos atores na tomada de decisões, cujos problemas “competem” entre eles pela busca de uma solução. Também se consideram um número ilimitado de alternativas e o seu resultado, em termos de custos e benefícios, não se pode estimar com certeza antes do seu início, só pode se estimar uma vez aplicada, com o qual pode se estabelecer que não existe “a solução” ao problema. Outra das características distintivas deste tipo de problemas é que os objetivos que surgem deles tem características de intransitividade, ou seja, se uma comunidade declara que prefere o cumprimento do objetivo A sobre o B e logo declara que prefere o objetivo B sobre o C, não se cumpre a relação de transitividade em que se preferiria obter o objetivo A por sobre o C. Um exemplo claro de problemas mal estruturados é a situação de pobreza em um município determinado, porque é difícil definir um número limitado de atores que participam na tomada de decisões para resolver o problema. Existem muitas alternativas para resolvê-lo, mas é difícil estimar os custos e benefícios que possui cada uma das alternativas antes de levá-las a cabo.

É necessário destacar o fato de que se um problema é bem estruturado não implica que sua solução seja mais fácil, um exemplo claro é o caso do envio de um homem à lua, ainda que se trate de um problema relativamente bem estruturado é claramente um problema muito difícil de resolver.

Por isso é importante levar em consideração as diferenças de buscar soluções de problemas bem estruturados e problemas mal estruturados. Em termos gerais, o que se buscará é tentar estruturar os problemas mal estruturados e para isso se expõem diferentes técnicas que se resumem na seguinte quadro.

QUADRO 18
RESUMO DE ALGUMAS TÉCNICAS DE ESTRUTURAÇÃO DE PROBLEMAS

Técnica	Objetivo	Operação	Tipo
Análise de limites	Estimação dos limites do meta-problema	Saturação da mostra. Representação do problema	Individual
Uso de Analogias	Identificação de similaridades entre problemas	Analogias pessoais, diretas e simbólicas	Individual e grupal
Árvore de problemas	Identificação de causas e efeitos possíveis, plausíveis e acionáveis.	Divisão e classificação lógica	Individual ou grupal

Fonte: Elaboração própria.

Nesta metodologia se propõe usar a técnica das árvores de problemas para estruturar os problemas, já que apresenta algumas vantagens como o fato de ser uma técnica relativamente conhecida na formulação de projetos, é fácil de aprender e aplicar, e permite de maneira direta transformar problemas em objetivos e é adequada para potenciar a dinâmica grupal facilitando o trabalho participativo com a comunidade.

B. Os erros ao definir um problema

Quando se definem os problemas na fase de diagnóstico e construção de vocações não se toma muito cuidado em como estes se definem, esperando deixar certo grau de liberdade para concentrar-se na coleta, processamento e interpretação dos elementos determinantes. Nesta etapa será dedicada maior atenção e cuidado na correta definição dos problemas que foram levantados na fase anterior. Será definido um conjunto dos erros mais comuns que se apresentam na formulação de problemas e algumas formas de corrigi-los:

1. Definir problemas muito agregados: este é um erro que se origina ao tentar definir um problema pela sua forma mais ampla buscando englobar todos os elementos que o compõem, ou seja, tanto os elementos relevantes como os acessórios. Em geral tende-se a agrupar vários problemas em só um. A forma de resolver esta situação é individualizar os elementos constitutivos.
2. Definição ambígua de problemas: esta condição se apresenta quando os problemas estão redigidos de forma ambígua, ou seja, um só problema é redigido de duas formas distintas. Uma boa definição do problema faz referência ao definido e somente ao definido. Um exemplo de ambigüidade é a “pouca atividade empresarial dentro do território” que é muito parecido a expor “falta de dinamismo econômico na área de estudo”.
3. Erro Tipo I (falso positivo): Este tipo de erro se aplica preferencialmente nas provas de hipótese nas análises estatísticas, e se trata de um erro ao recusar uma hipótese que devia ter sido aceita. Manifesta-se em situações como “Outorgar a condição de inocente a uma pessoa culpável”. Outro exemplo deste tipo de erro pode ser encontrado ao analisar o enunciado “Os índices de denúncia de crimes não sobem, pelo que a delinqüência está controlada”, o que pode constituir-se um erro uma vez que, apesar dos índices não terem subido não quer

expressar que a delinquência esteja controlada, ou seja, se recusa a hipótese de que a delinquência não está controlada, quando deveria ser aceita.

4. Erro Tipo II(falso negativo): Este tipo de erro também provém das análises estatísticas de provas de hipóteses, mas a diferença do anterior está dada por não recusar algo que deveria ter sido recusado. O erro tipo II é o que se chama também de erro por excesso de ceticismo e se manifesta em situações como “achar culpável a uma pessoa inocente”. Podemos encontrar um exemplo no enunciado “não existe evidência de que possam acontecer desastres naturais neste povoado”
5. Erro Tipo III (erro tipo 0): Este tipo de erro se associa ao processo de solução de problemas (Haiffa, 1968) quando se obtém a resposta adequada para a pergunta equivocada. Os erros de tipo III se associam à ideia de resolver o problema equivocadamente. A presença destes tipos de erros se associa à ideia de que não existe diferença entre os limites reais do problema e os limites que identificamos. Por esta razão, é necessário definir adequadamente os limites reais do problema que se pretende abordar. Este erro é freqüente na prática e se observa em vários casos que podemos encontrar em enunciados como o seguinte: “Falta uma escola neste povoado”. É necessário evitar definir os problemas como a ausência de uma solução: redigindo enunciados que considerem palavras como falta, carência ou ausência. Nesta etapa da metodologia, o desafio é fazer o esforço em buscar definir corretamente qual é a situação problemática verdadeira e não, qual é a solução que se requer.

C. A árvore de problemas: causas e efeitos

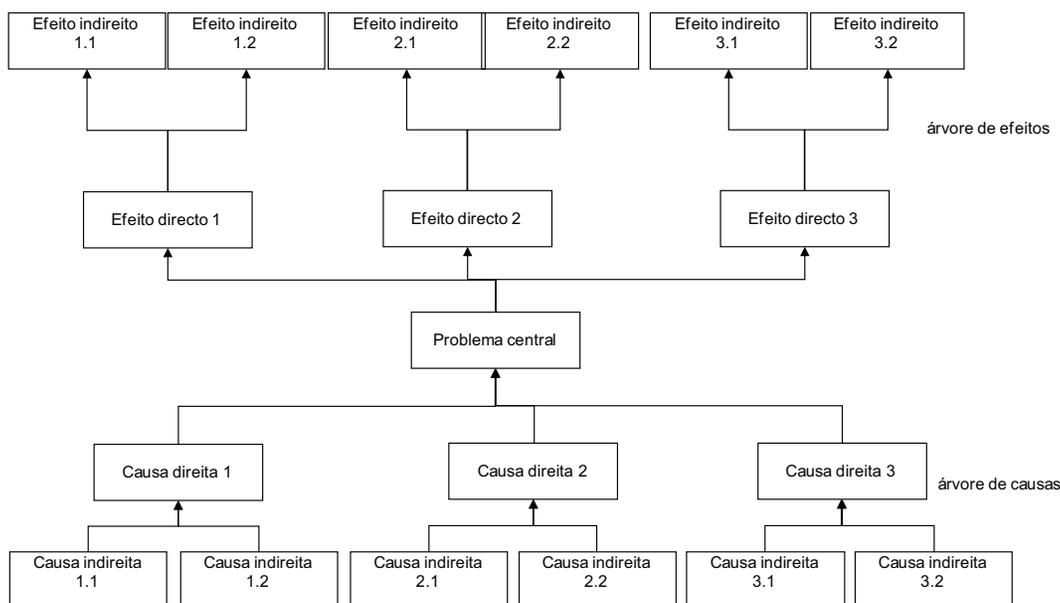
Como foi mencionado anteriormente, será utilizada a metodologia de árvores de problemas para buscar estruturar os problemas mal estruturados e buscar soluções racionais aos problemas diagnosticados. Deve-se mencionar previamente que a árvore de problemas é uma representação conceitual de um conjunto de problemas interconectados mediante relações de causalidade e de efeitos, que estão mediados por um tipo de problema que tem características distintivas que se denomina “o problema central”.

A construção da árvore de problemas tem três importantes finalidades: a primeira é ajudar a estruturar um problema mal estruturado; a segunda é servir para precisar as alternativas de solução de um problema central; e a terceira é definir um problema central que posteriormente se transformará em um objetivo central, insumo fundamental para a seguinte fase da metodologia de planejamento.

A árvore de problemas está integrada por uma seção inferior que se denomina raízes da árvore ou causas, uma seção superior que é a copa da árvore ou os efeitos e uma seção central que corresponde ao tronco da árvore ou o problema central (diagrama 5). A lógica da interpretação da árvore de problemas é desde abaixo até em cima, desde as raízes até a copa, considerando que as causas precedem aos efeitos. É importante destacar que cada um dos problemas refletidos tanto na árvore de problemas como na árvore de objetivos tem a mesma importância, a árvore não procura refletir a importância relativa de um ou outro problema senão a sua lógica de relação causal. É por isso que não é correto considerar que o problema e o objetivo central são os mais importantes.

Quando se realiza a análise de problemas no trabalho de campo geralmente se define ao menos uma árvore por cada área temática ou grupo. Posteriormente, na integração final não é conveniente buscar a integração em uma só árvore geral, senão procurar a definição coordenada dos objetivos centrais para cada área temática ou grupo.

DIAGRAMA 5
ESQUEMA DA FORMA E RELAÇÕES ENTRE OS PROBLEMAS NA ÁRVORE DE PROBLEMAS



Fonte: Elaboração própria.

As etapas que envolvem a estruturação dos problemas em objetivos podem ser resumidas em quatro:

1. Usando os elementos detectados no processo de diagnóstico e na matriz síntese da vocação, se desenvolve a análise nos problemas detectados, buscando defini-los da melhor maneira, evitando os erros mencionados anteriormente.
2. Os problemas definidos se “estruturam” mediante a metodologia das árvores de problemas.
3. Transformam-se os problemas em objetivos, mediante a transformação da árvore de problemas na árvore de objetivos e a definição do objetivo central através da transformação do problema central.
4. Definem-se as alternativas de solução.

Para construir as árvores de problemas existem três alternativas de trabalho que dependerão do grau de acordo de cada grupo de trabalho:

- Alternativa 1, se utiliza quando se tem clareza de qual é o problema central.
- Alternativa 2, se utiliza quando não se tem clareza de qual é o problema central.
- Alternativa 3, se utiliza quando existe clareza de qual é o objetivo central.

A seguir serão analisadas, detalhadamente, cada uma das alternativas de trabalho, pois cada uma delas considera passos diferentes, assim como o uso de técnicas específicas.

Recomenda-se realizar este trabalho de maneira colaborativa em grupos temáticos, não se requer que todos os integrantes conheçam a metodologia de construção das árvores de problemas, já que um integrante que tenha domínio da técnica pode atuar como coordenador. É útil redigir os problemas (e posteriormente os objetivos) em cartões de cartolina de aproximadamente 15 x 8 cms, que possam ser grudadas em um quadro ou mural e que logo possam ser trocados de lugar.

1. Alternativa 1, quando se tem clareza de qual é o problema central

Nesta primeira alternativa cada grupo de trabalho deve buscar entrar em consenso em uma opinião sobre qual pode ser o problema central da sua área de trabalho. Em algumas ocasiões o problema central está claramente definido em diagnósticos anteriores ou porque as condições locais são relativamente simples de estabelecer.

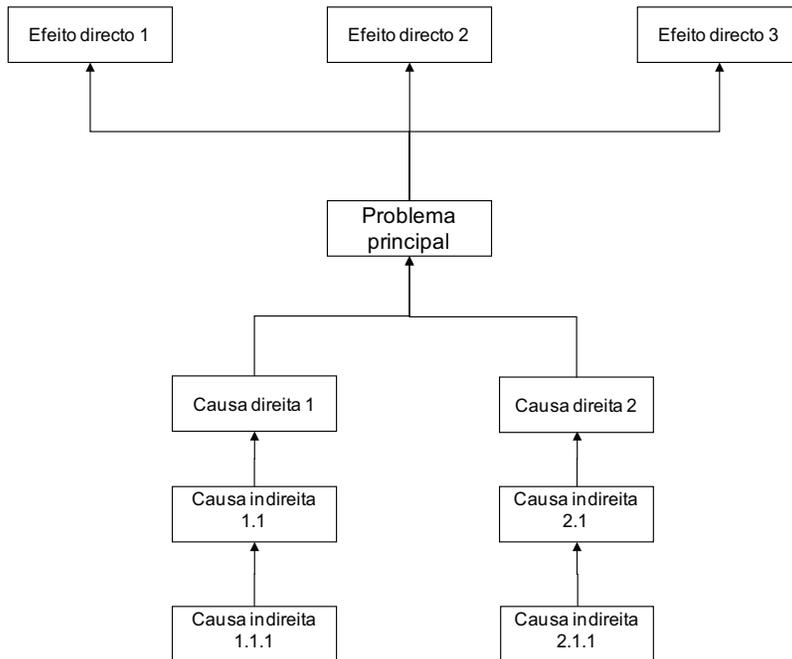
Os passos necessários para a construção da árvore de problemas são os seguintes:

1. Identificar os principais problemas ou restrições provenientes de cada eixo temático definido na matriz de síntese da vocação. Quando se realiza em workshops participativos, cada problema deve ser redigido de forma clara utilizando os cartões coloridos, em frases de não mais que 3 linhas.
2. Utilizando a técnica da “chuva de ideias” propondo outros problemas que possam ser adicionadas à análise.
3. Organizar os problemas por áreas temáticas.
4. Identificar o problema central, do conjunto de problemas.
5. Associar os problemas e identificar os que são causas diretas do problema central.
6. Associar os problemas e identificar os que são causas indiretas do problema central e que estão intermediados pelas causas diretas do problema.
7. Associar e identificar os problemas que são efeitos diretos do problema central.
8. Associar e identificar os problemas que são efeitos indiretos do problema central e que estão intermediados pelos efeitos diretos do problema.
9. Ajustar a árvore de problemas de acordo a suas relações lógicas.

Quando se constroem as árvores se estabelecem relações de causalidade entre diferentes problemas mediante o encadeamento de hipóteses. É muito importante tentar chegar às causas primárias, independentes entre si e que se pensa que estão originando o problema. Quanto mais raízes ou causas se identifiquem na árvore de problemas, mais próximo se estará de encontrar as possíveis soluções para superar a condição restritiva que foi detectada.

Em outras palavras, as últimas causas do encadeamento, na medida em que se resolvam, estariam contribuindo a superar a condição negativa exposta. Assim, por exemplo, tomando o caso do diagrama, se as últimas causas 3.1 y 3.2 se superam, automaticamente, se resolve a causa 3 do problema central. Da mesma forma, para superar a causa 2 do problema central é preciso, resolver a causa indireta 2.1 y 2.2. E assim, sucessivamente.

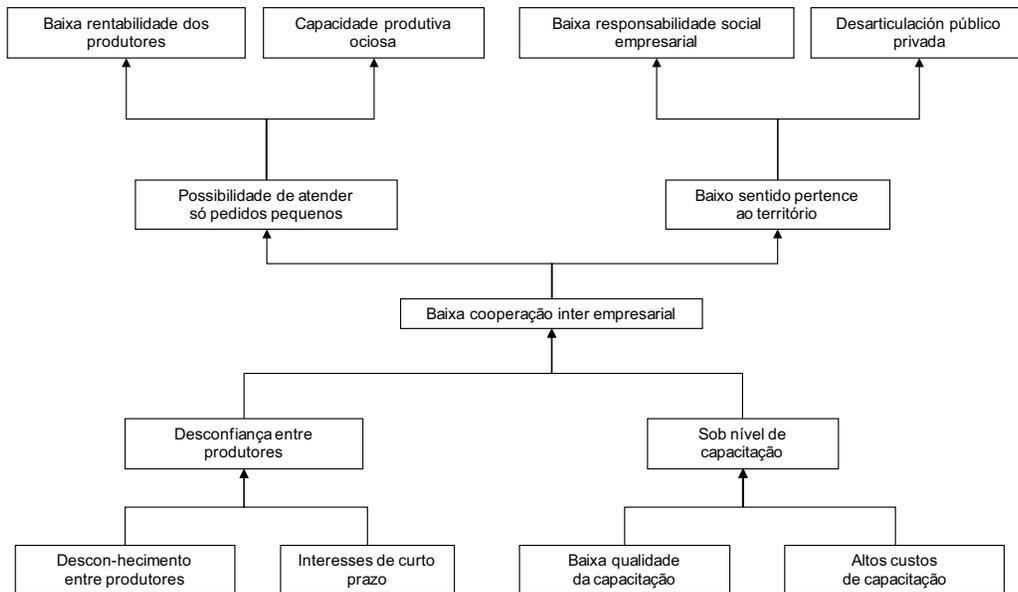
DIAGRAMA 6
ÁRVORE DE PROBLEMAS



Fonte: Elaboração própria.

Abaixo se apresenta uma árvore de causas e efeitos que ajudará na compreensão de sua construção (diagrama 7). Esta árvore foi confeccionada no marco de um diagnóstico da realidade de uma localidade em um município latino-americano em matéria de articulação produtiva, e a mesma pode ser representativa da situação de muitos municípios da região.

DIAGRAMA 7
EXEMPLO DE UMA ÁRVORE DE PROBLEMAS



Fonte: Elaboração própria.

Algumas recomendações e princípios importantes ao momento de redijir os problemas e construir a árvore de problemas são as seguintes:

- Realizar sempre a redação dos problemas como um estado negativo, dessa maneira se mantém a coerência entre os problemas que ajudam a estabelecer as relações de casualidade.
- Centrar a construção de uma árvore de problemas por eixo temático, já que é muito difícil estabelecer de maneira esquemática relações entre diferentes áreas temáticas e se perder a função da árvore de problemas.
- Como já mencionamos anteriormente em relação aos erros do tipo III, sempre preocupar-se de não confundir um problema com a ausência de uma solução.
- Temporalmente, levar em conta que a causa é prévia ao efeito.
- Um problema, geralmente, está determinado por mais de uma causa.
- Um problema, geralmente, determina mais de um efeito.
- Tentar desenhar no mesmo desenho, os quadros das árvores para não apresentar diferenças que possam ser consideradas como diferenças em importâncias relativas.
- Evitar as situações onde aparecem efeitos e causas únicas, tal como se apresenta no diagrama 6, onde o desenho das relações mostra que se se resolvem as causas 1.1.1 e 2.1.1 se resolveria de modo lineal a seqüência, esta lógica não reflete de boa maneira o que ocorre na realidade.
- A árvore deve ter forma de árvore, ou seja, as raízes se abrem para baixo, refletindo um detalhe maior e os efeitos se abrem para cima aumentando o grau do detalhe, tal como os galhos de uma árvore. Por sua parte, o tronco da árvore, que corresponde ao problema central, deve ser somente um.

No marco de um exercício de planejamento local, surgirá a dúvida de até aonde chegar ao detalhe das causas e dos efeitos. A pauta é que, para o lado das causas se devem buscar chegar ao maior nível de detalhe possível, tendo em mente o conselho de que “quanto mais detalhada sejam as causas do problema central mais próximos estamos à solução deste”. Geralmente, se expõe que em nível de causas, é bom chegar a pelo menos um segundo ou terceiro nível. Esta recomendação é menos restritiva quando consideramos os efeitos. Neste caso, não vale a pena chegar até os efeitos mais indiretos, pois estes já não guardam relação com a capacidade de administração ou de competências em nível local. Portanto, a pauta é chegar a definir o nível onde se tenham as faculdades de gestão em nível local. Na prática é no segundo ou terceiro nível dos efeitos.

Uma vez que se conta com a estrutura da árvore definida é bom revisar duas relações básicas que se devem cumprir, a primeira é estabelecer se as causas diretas do problema central são suficientes para explicar, em uma medida relativamente precisa, a presença do problema central, a isto denomina-se a lógica horizontal. A segunda relação é verificar se as causas estão efetivamente determinando seus efeitos, a isto dá-se o nome de a lógica vertical. Também é aconselhável validá-lo em terreno, ou seja, buscar nova informação que possa dar certeza da correta formulação, assim como apresentá-lo à comunidade em reuniões participativas para ajudar a reconhecer a lógica das relações causais.

2. Alternativa 2, Quando não se tem clareza de qual pode ser o problema central

A segunda alternativa para a construção das árvores de problemas se apresenta quando não se tem certeza de qual pode ser o problema central da árvore de problemas. Neste caso recomenda-se utilizar a técnica da Matriz de Influência e Dependência (também denominada matriz ID ou matriz de Vester). Esta matriz relaciona de maneira esquemática a influência e a dependência de cada um dos problemas. Para que a matriz tenha significado e consistência, se requer uma quantidade mínima de problemas (aproximadamente um mínimo de 13 ou 14).

Para construir a matriz se procede de acordo os passos detalhados a seguir:

1. Redigir e organizar os problemas detectados no diagnóstico e sistematizados para a construção da vocação. Recomenda-se designar a cada problema um número que o faz mais fácil de identificar posteriormente.
2. Constrói-se uma matriz localizando nas linhas os problemas detectados e repetindo nas cabeceiras das colunas os mesmos problemas, respeitando a mesma ordem. É importante que cada problema seja redigido de forma muito clara e precisa, é boa ideia confeccionar uma pequena ficha para cada problema que contenha um resumo de cada um deles, tal como se mostra na quadro 19. Esta ficha conformará o dicionário de problemas. Na quadro 20 se mostra um exemplo de uma ficha de problema.

QUADRO 19
EXEMPLO DA ESTRUTURA DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA (MATRIZ ID)

	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	...	Problema n
Problema 1	0					
Problema 2		0				
Problema 3			0			
Problema 4				0		
...					0	
Problema n						0

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 20
EXEMPLO DE UMA FICHA DE PROBLEMAS

Número do problema:	1
Enunciado do problema:	Desconfiança entre os produtores rurais da localidade
Área temática:	Desenvolvimento econômico e produtivo
Eixo temático:	Articulação entre produtores
Descrição:	Os produtores agrícolas não têm confiança entre eles devido a problemas ocorridos no passado, impossibilitando o empreendimento de projetos em conjunto que lhes permitirão enfrentar desafios maiores ou diminuir custos de produção
Tendência:	A desconfiança tem crescido ao largo do tempo e com a chegada de novos produtores não se modificou esta situação
Fonte de dados:	Pesquisas de confiança cidadã Entrevistas realizadas em terreno Workshops comunitários

Fonte: Elaboração própria.

3. Procede-se a designar as ponderações entre cada par de problemas, a lógica de preenchimento da matriz é de linha por linha . É importante manter a mesma lógica durante todo o exercício, por exemplo, realizando a seguinte pergunta: Como influi o problema 1 sobre o problema 2? (pergunta 1 na quadro 21) Posteriormente se continua com a mesma linha, mas com a seguinte coluna. Como influi o problema 1 sobre o problema 3? ? (pergunta 2 na quadro 5.4). E assim sucessivamente até completar todas as linhas. Como se pode perceber, a traça da matriz (diagonal principal) se preenche com o valor 0, pois se assume que cada problema não influi sobre si mesmo.

QUADRO 21
EXEMPLO DA ORDEM DE PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA
(MATRIZ ID)

	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema n
Problema 1	0	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3	Pergunta 1 _n
Problema 2	Pergunta 4	0	Pergunta 5	Pergunta 6	Pergunta 2 _n
Problema 3	Pergunta 7	Pergunta 8	0	Pergunta 9	Pergunta 3 _n
Problema 4	Pergunta 10	Pergunta 11	Pergunta 12	0	Pergunta 4 _n
Problema n	Pergunta n ₁	Pergunta n ₂	Pergunta n ₃	Pergunta n ₄	0

Fonte: Elaboração própria.

Na quadro seguinte apresenta uma ajuda para evitar confusões com a ordem de preenchimento de uma matriz que tem uma quantidade de n problemas (5 neste caso).

QUADRO 22
ORDEM DAS PERGUNTAS ENTRE PROBLEMAS

Orden	Pergunta	Lógica do orden
1º	Pergunta 1	Como influi o Problema 1 sobre o problema 2?
2º	Pergunta 2	Como influi o Problema 1 sobre o problema 3?
3º	Pergunta 3	Como influi o Problema 1 sobre o problema 4?
4º	Pergunta 1 _n	Como influi o Problema 1 sobre o problema n?
5º	Pergunta 4	Como influi o Problema 2 sobre o problema 1?
6º	Pergunta 5	Como influi o Problema 2 sobre o problema 3?
7º	Pergunta 6	Como influi o Problema 2 sobre o problema 4?
8º	Pergunta 2 _n	Como influi o Problema 2 sobre o problema n?
9º	Pergunta 7	Como influi o Problema 3 sobre o problema 1?
10º	Pergunta 8	Como influi o Problema 3 sobre o problema 2?
11º	Pergunta 9	Como influi o Problema 3 sobre o problema 4?
12º	Pergunta 3 _n	Como influi o Problema 3 sobre o problema n?
13º	Pergunta 10	Como influi o Problema 4 sobre o problema 1?
14º	Pergunta 11	Como influi o Problema 4 sobre o problema 2?
15º	Pergunta 12	Como influi o Problema 4 sobre o problema 3?
16º	Pergunta 4 _n	Como influi o Problema 4 sobre o problema n?
17º	Pergunta n ₁	Como influi o Problema n sobre o problema 1?
18º	Pergunta n ₂	Como influi o Problema n sobre o problema 2?
19º	Pergunta n ₃	Como influi o Problema n sobre o problema 3?
20º	Pergunta n ₄	Como influi o Problema n sobre o problema 4?

Fonte: Elaboração própria.

É por isso que o número de perguntas que se realizarão está em relação com o número de problemas, se n é o número de problemas, a quantidade de perguntas será:

É importante destacar que a relação que se estabelece, por exemplo, entre o problema 1 e o 2 não é a mesma relação que pode se estabelecer entre o problema 2 e o 1. Ou seja, o sentido da relação pode nos entregar valores diferentes.

Para o preenchimento da matriz se utiliza uma escala de 4 valores:

QUADRO 23
ESCALA DE VALORES

Valor	Descrição
0	Não existe relação direta entre o primeiro e o segundo problema
1	Existe uma influência fraca entre o primeiro e o segundo problema
2	Existe uma influência média entre o primeiro e o segundo problema
3	Existe uma influência forte entre o primeiro e o segundo problema

Fonte: Elaboração própria.

Quando se estabelecem as relações entre problemas, é crucial considerar somente as relações diretas entre elas. Uma forma de verificar o correto preenchimento da matriz é calcular que não mais de 30% das células completadas devem corresponder ao valor 3, se essa porcentagem é maior, se entende que o grupo está designando tanto relações indiretas como diretas. As influências indiretas entre problemas podem se calcular mediante uma operação matricial que analisaremos posteriormente.

- Uma vez completado o preenchimento da matriz, se adiciona uma nova coluna e uma nova fila que se denominam a soma das influências e a soma das dependências, respectivamente, que simplesmente se trata da somatória dos valores de cada fila e de cada coluna. Na quadro 24 se apresenta um exemplo onde se tem somado as relações de influência e dependência para um conjunto de 15 problemas detectados.

QUADRO 24
EXEMPLO DO PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA (MATRIZ ID)

Problema	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Influência
1 Baixa cooperação inter empresarial	0	1	1	3	0	2	2	3	1	3	1	2	1	0	0	20
2 Baixa responsabilidade social empresarial	2	0	1	0	0	2	1	0	3	2	0	1	1	0	0	13
3 Baixo nível de capacitação	3	3	0	3	2	2	0	2	0	1	2	3	0	0	1	22
4 Baixa rentabilidade dos produtores	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1	0	2	10
5 Baixa qualidade da capacitação	1	1	3	3	0	0	0	3	0	1	2	3	0	0	2	19
6 Juros a curto prazo	3	3	2	1	0	0	2	0	3	2	0	1	2	0	0	19
7 Desconhecimento mútuo	3	1	0	1	0	2	0	2	3	2	0	0	3	0	0	17
8 Possibilidade de atender só pedidos pequenos	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	1	3	0	0	1	11
9 Baixo sentido pertencente ao território	2	2	0	0	0	1	2	0	0	2	0	0	2	0	0	11
10 Desarticulação público privada	1	1	0	2	0	1	2	0	1	0	1	0	2	0	1	12
11 Altos custos de capacitação	1	1	3	3	3	1	0	1	1	1	0	3	0	0	0	18
12 Capacidade produtiva ociosa	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	5
13 Desconfiança entre produtores	3	1	0	2	0	0	3	2	2	3	1	1	0	0	0	18
14 Distância dos centros de consumo	1	1	1	1	2	0	0	1	1	0	3	0	0	0	3	14
15 Alto custo do transporte	0	0	2	3	0	0	1	2	1	0	2	0	0	2	0	13
Dependência	21	16	13	28	9	13	13	18	16	17	13	20	12	2	11	

Fonte: Elaboração própria.

Neste caso, a porcentagem de relações com o valor 3 é de 15% o que está dentro da recomendação de não exceder os 30%. Na quadro 25 abaixo, a mesma informação é apresentada, mas em um formato que se permite trabalhar o seguinte passo; note que nesta quadro se inclui o valor médio da Influência e Dependência.

QUADRO 25
RESUMO DOS VALORES DA INFLUÊNCIA E DEPENDÊNCIA DE CADA PROBLEMA

n	Problema	Influência	Dependência
1	Baixa cooperação inter empresarial	20	21
2	Baixa responsabilidade social empresarial	13	16
3	Baixo nível de capacitação	22	13
4	Baixa rentabilidade dos produtores	10	28
5	Baixa qualidade da capacitação	19	9
6	Juros a curto prazo	19	13
7	Desconhecimento mútuo	17	13
8	Possibilidade de atender só pedidos pequenos	11	18
9	Baixo sentido pertencente ao território	11	16
10	Desarticulação público privada	12	17
11	Altos custos de capacitação	18	13
12	Capacidade produtiva ociosa	5	20
13	Desconfiança entre produtores	18	12
14	Distancia dos centros de consumo	14	2
15	Alto custo do transporte	13	11
Média			14.8

Fonte: Elaboração própria.

- Logo de calcular a somatória da influência e a dependência para cada problema se procede a fazer um gráfico destes valores. Consideram-se quatro quadrantes que estão definidos pela média da dependência e influência. Cada quadrante tem sua própria caracterização o quadrante 1 que se configura sob a média da influência e sobre a média da dependência, se interpreta como o dos problemas passivos ou também denominados os efeitos do problema central. Por sua parte, o quadrante 2 que se localiza sobre a média da influência e sobre a média da dependência é onde encontramos os problemas críticos, neste caso, estes problemas são os candidatos para constituir o problema central. O quadrante 3 é aquele condicionado por estar sob a média da influência e a dependência, este quadrante pode se interpretar com os problemas que se configurarão como estruturais ou exógenos, posteriormente podem ser considerados como supostos para o cumprimento dos objetivos expostos. Ao quadrante 4 que se apresenta com uma influência maior e uma dependência menor que a média, se denomina quadrante dos problemas ativos ou das causas;

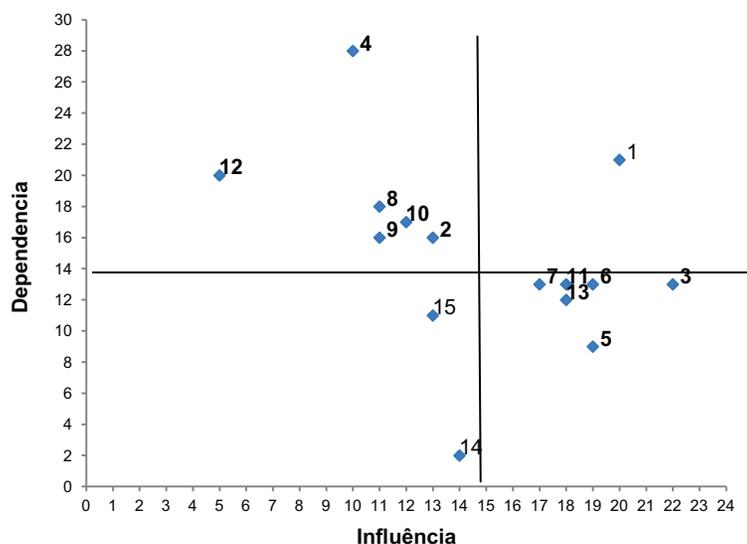
DIAGRAMA 8
ESQUEMA DE DEFINIÇÃO DE QUADRANTES EM RELAÇÃO À INFLUÊNCIA E A DEPENDÊNCIA

Dependência	Quadrante 1 problemas passivos ou dos efeitos do problema central	Quadrante 2 de problemas críticos do problema central
	Quadrante 3 dos problemas indiferentes	Quadrante 4 problemas ativos ou as causas do problema central
Influência		

Fonte: Elaboração própria.

No exemplo exposto encontramos que no quadrante do problema crítico se localiza o problema número 1 que corresponde à “Baixa cooperação inter-empresarial”, este será o principal candidato a ser o problema central. De igual maneira, um gráfico dos valores obtidos na matriz nos ajuda a organizar os problemas separando as causas e os efeitos (diagrama 9)

DIAGRAMA 9
EXEMPLO DA FORMA DE GRÁFICO DA MATRIZ ID



Fonte: Elaboração própria.

6. Já que se sabe que o problema central será o que se localiza no quadrante dos problemas críticos, encontra-se, assim, na situação assinalada na alternativa 1 para a solução das árvores de problemas, pelo tanto se pode proceder a construir a árvore seguindo as etapas que são detalhadas nessa alternativa.

Um das vantagens de utilizar esta técnica é o fato do grupo de trabalho deva chegar a um acordo sobre o valor a designar à relação de causalidade, além de facilitar a participação, a negociação, o conhecimento mútuo e a preparação dos integrantes para as etapas seguintes. A técnica permite, também, que todas as opiniões do grupo sejam expressas e não somente as daquelas pessoas que tem mais personalidade ou que se manifestam mais claramente. Por outra parte, também apresenta algumas dificuldades que estão relacionadas com o maior tempo que toma o desenvolvimento da matriz e a preparação que se requer para estabelecer as regras do debate.

3. Alternativa 3, Quando existe clareza de qual é o objetivo central

Existe uma terceira alternativa para o trabalho com as árvores de problemas que se utiliza quando se tem um acordo prévio consensual de qual é o objetivo central de desenvolvimento. Este caso deve se manejar com precaução, pois o processo de estruturação dos problemas pode não ter sido muito detalhado, no entanto, é útil considerar esta alternativa nos casos em que se requerem processos de planejamento delimitados a aspectos temáticos específicos ou a recortes territoriais bem delimitados.

a) A análise de objetivos: A árvore de meios e fins

Nesta etapa, faz-se necessário realizar uma descrição da situação futura esperada, que pensa ser alcançada na medida em que se possa solucionar o problema central que se detectou. Isso supõe, logicamente, tentar identificar as possíveis alternativas de solução, que sob a forma de projetos ou programas podem contribuir a superar a situação.

Nesta etapa os objetivos não se entenderão como os trabalhos por realizar ou as tarefas por cumprir. É comum cometer erros na definição de objetivos assinalando-os como atividades, uma forma de evitá-los é utilizar as formas verbais com voz passiva para os objetivos como “educação melhorada” ou “altos níveis de emprego alcançados” e para as atividades o uso de verbos como “melhorar a infraestrutura” ou “construir escolas”. Por exemplo, ao definir um objetivo, existe uma grande diferença entre dizer “escola construída” e “construir uma escola”. No primeiro caso “escola construída”, leva a especificar à escola em termos da sua capacidade, se é secundária ou primária, sua capacidade, etc., ou seja, leva a especificar o produto ou resultado que se busca, o que constitui um objetivo, e não o processo, que corresponde a uma atividade.

Para a elaboração da árvore de objetivos se sugere seguir os seguintes passos:

1. Mudar todas as condições negativas da árvore de problemas a condições positivas que se estime desejadas e viáveis de serem alcançadas. Ao fazer isso, todas as que eram causas na árvore de problemas se transformam em meios na árvore de objetivos, o problema central se transforma no objetivo central e os que eram efeitos se transformam em fins. Fazendo o símile com o revelado de uma fotografia, a árvore de problemas é o negativo e a árvore de objetivos é o positivo que se obtém a partir daquilo.

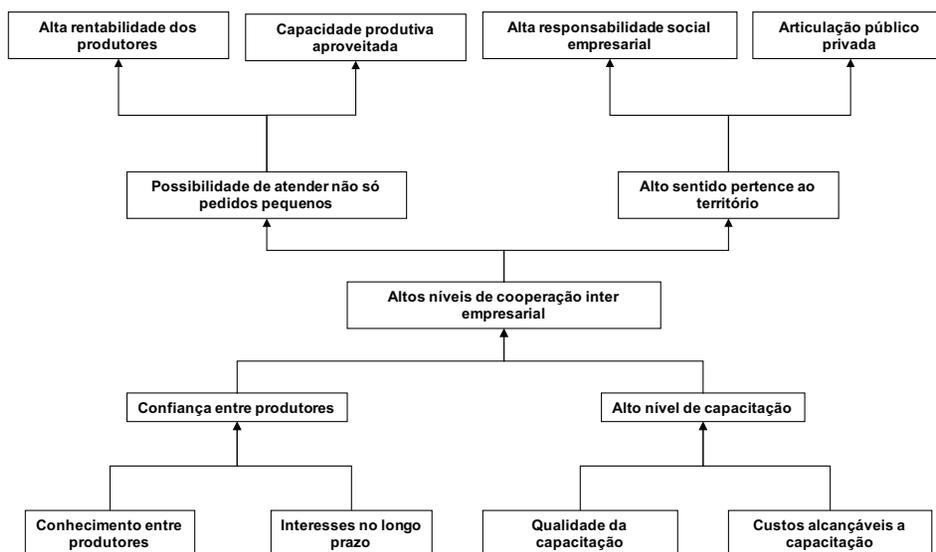
Como pode se compreender, se o segundo não é mais que por em branco o primeiro, é muito importante ter confeccionado bem a árvore de problemas com causas e efeitos bem definidos, para poder chegar a bons meios e fins na árvore de objetivos. A importância, além disso, radica em que deste último se deverão deduzir as alternativas de solução que devem se expor para superar o problema.

É importante considerar que os objetivos devem ter algumas características importantes como são as seguintes:

- Realistas, ou seja, devem poder ser alcançadas com os recursos disponíveis dentro das condições gerais dadas.
 - Coerentes, ou seja, o cumprimento de um objetivo não impossibilita o cumprimento de outro.
 - Quantificáveis, ou seja, que possam ser medíveis no tempo, em relação a suas características, quantidade e grau de cumprimento.
2. Uma vez que se construiu a árvore de objetivos é necessário examinar as relações de meios e fins que se estabeleceram para garantir a validade e integridade do esquema de análise. Se ao revelar a árvore de causas e efeitos se observam inconsistências é necessário voltar a revisá-lo para detectar as falhas que podem ter produzido.
 3. Se necessário, devem ser modificadas as relações que não se considerem corretas, primeiramente a árvore de problemas, devem se adicionar novos problemas e logo, transformá-los em objetivos ou, alternativamente, podem ser eliminados aqueles que não eram consistentes.

O diagrama 10 apresenta uma árvore de objetivos ou de meios e fins que deduz da árvore de problemas. Como se pode observar, o que era o problema central, agora se transforma no objetivo central de planejamento e, neste caso, se refere a conseguir “altos níveis de cooperação inter empresarial” na área de estudo. Para alcançar este objetivo, os que antes eram efeitos, agora são fins e se manifestam na “Possibilidade de atender não só pedidos pequenos” e em um “Alto sentido pertencente ao território”.

DIAGRAMA 10
EXEMPLO DE UMA ÁRVORE DE OBJETIVOS



Fonte: Elaboração própria.

As que antes eram as causas que provocavam o problema central, agora são os meios para resolvê-lo. Isto resulta tremendamente importante, porque se as causas foram bem identificadas, se está muito perto de identificar os meios, ou seja, as alternativas para a solução do problema. Daqui, a importância de que as causas se ramifiquem e se detalhem todo o máximo possível porque, de ser assim, se podem ter muito mais desagregadas as possíveis vias de solução ao problema em estudo.

No esquema da metodologia de planejamento, os meios se retomam posteriormente e se transformam nas fases seguintes para elaborar a proposta de ações ou projetos que enquadrarão as estratégias e, por outra parte, os fins, servirão para definir o sistema de seguimento e/ou acompanhamento do cumprimento do plano estratégico de desenvolvimento.

Até este momento pode-se dizer que se tem realizado um processo de planejamento, pois como a definição o assinala, se estabeleceram objetivos. Continuando será visto como a este processo de planejamento é incorporada a noção estratégica transformando-o em um tipo específico de planejamento originário da escola de planejamento estratégico.

b) As alternativas de solução

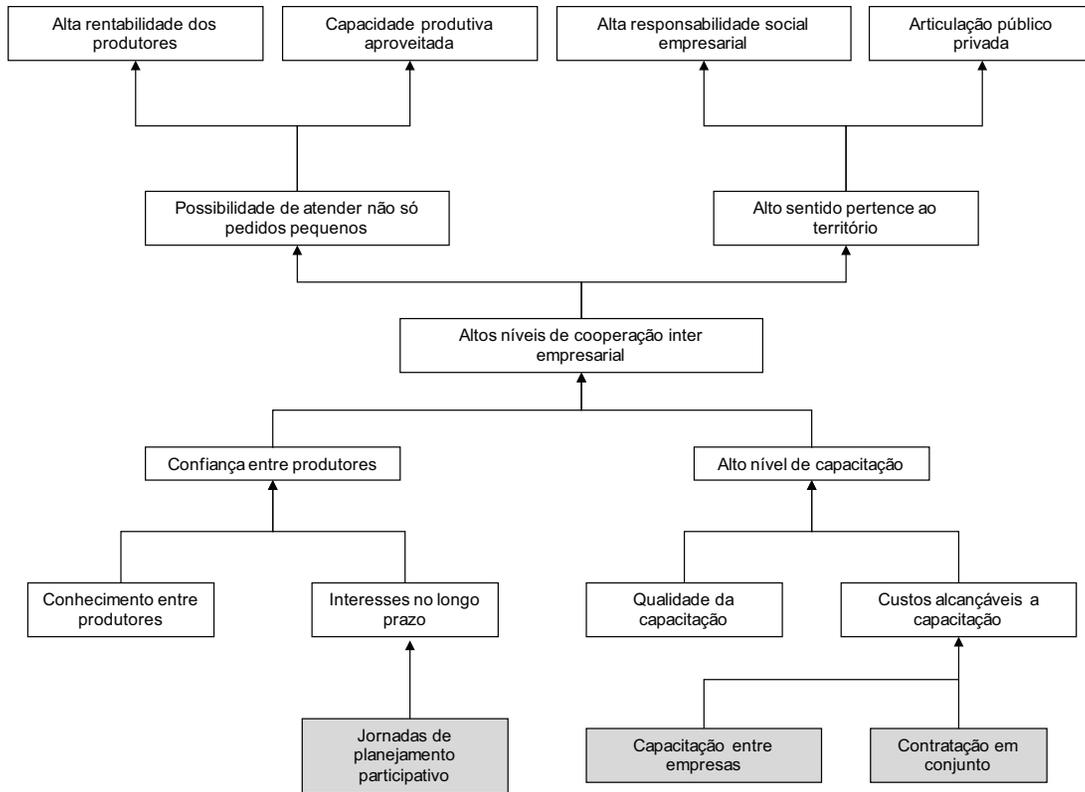
Quando já está construída a árvore de objetivos é possível apresentar uma primeira aproximação à lógica da busca de soluções, mediante a definição das alternativas. Estas alternativas não serão as que se materializem na execução do plano, senão que servirão de insumos para a aplicação da noção estratégica que se apresenta na fase seguinte. As alternativas de solução podem se organizar por tipos de soluções de acordo a forma que se apresentem no exercício.

É importante refletir então sobre: O que é uma alternativa? A palavra alternativa (Sanin, 2008) vem do termo latino “alter”, que significa “outro”, “outra”, deve entender-se como outra modalidade de fazer algo ou também de conseguir algo. É por isso que assumimos que uma só alternativa não existe como tal, é da sua natureza que uma alternativa se confronte com outra. Por isso, a alternativa é cada uma das opções para conseguir um objetivo, de maneira que cada uma delas, independentemente, assegure uma solução satisfatória do problema. Dessa maneira, a correta definição das alternativas deve considerar maneiras ou formas que sejam excludentes entre si. Se ambas alternativas não são excludentes, devem se unir como uma só solução, a que é relevante na proposta individual.

A técnica para definir as alternativas será uma chuva de ideias tentando alcançar uma ou mais ações que consigam concluir os meios da árvore de objetivos. Isto se realiza procurando nas pontas das raízes da árvore de objetivos, pois ali estão os meios específicos sobre os quais devemos trabalhar para estruturar alternativas de solução. Estas alternativas se transformarão em ações, no entanto estas ações ou programas tentativos ainda devem se submeter à análise estratégica, contrastando-as com as potencialidades, desafios, limitações e riscos com que se enfrentam para conseguir o objetivo.

A seguir se apresenta um exemplo de como podem ser desenhadas as alternativas de solução em base ao mesmo caso visto anteriormente (diagrama 11). Geralmente, as alternativas de soluções se apresentam com um quadro de cor diferente ao dos meios.

DIAGRAMA 11
EXEMPLO DE DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO,
EM BASE A UM OBJETIVO CENTRAL



Fonte: Elaboração própria.

V. Formulação de estratégias de desenvolvimento local

Depois de definir os objetivos, o próximo passo é decidir como se quer chegar a eles, ou seja, as linhas de ação e de intervenção necessárias para conseguir as metas propostas. As medidas devem incidir sobre os fatores que causam os problemas e/ou que impedem o nascimento de novas atividades. É necessário que exista um nexos bem estabelecido entre as conclusões extraídas dos pontos fracos e fortes e as linhas de ação que se selecionem.

A noção de estratégia é bastante antiga, suas primeiras conceituações se associam com as compilações de Sun Tzu (400 ac.) na arte da guerra, onde se realizou um esforço de síntese de um conjunto de ensinamentos populares. Assume-se, portanto, o conceito de estratégia aplicado à guerra. Na Grécia antiga, por sua parte, se considerou como a arte de conduzir as tropas a vitória. É interessante que as primeiras manifestações do conceito de estratégias guardem relação direta com aspectos relacionados ao território.

A noção de planejamento estratégico e da estratégia mesma se compõe de dois grandes fatores que é necessário se destacar: um orientado à definição dos passos necessários para alcançar o objetivo, ou seja, o “Como vai se realizar o cumprimento do objetivo? E outro relacionado a priorização das ações de acordo com o grau de relevância ou incidência no cumprimento do plano, de maior a menor.

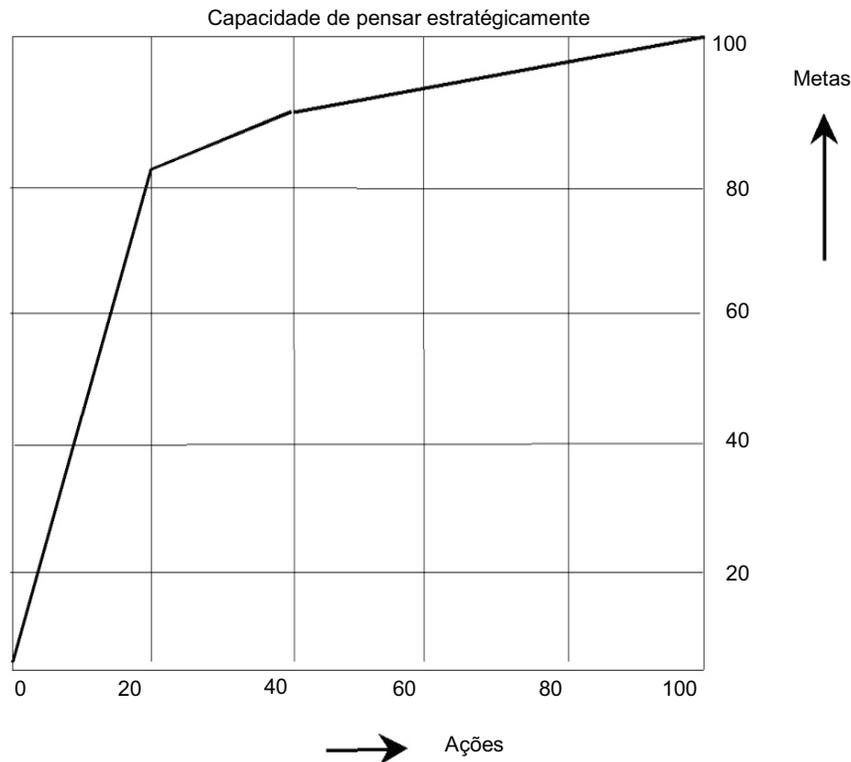
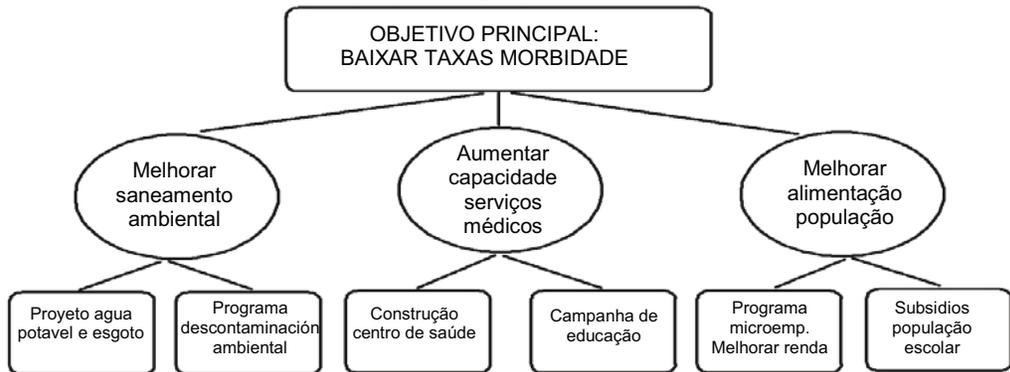
É por isso que se utilizam as exposições que surgem do “Princípio de Pareto”. O qual foi desenvolvido por Vilfredo Pareto no ano 1906, que observou que as pessoas na sociedade da sua época se dividiam naturalmente entre os "poucos que tem muito" e os "muitos que tem pouco". Seus primeiros postulados estiveram relacionados às relações de poder, precisando que 20% das pessoas tinham 80% de poder político e

abundância econômica, enquanto que os outros 80%, que denominou "as massas" dividiam os 20% restante da riqueza e influência política. O princípio de Pareto foi adaptado posteriormente nos anos 60 à administração por Joseph M. Juran, aplicando-o especificamente à gestão da qualidade estabelecendo que existia um conjunto de causas, aproximadamente uns 20% do total de causas, que explicavam grande porcentagem (cerca de 80%) dos problemas de qualidade nas linhas de produção industrial. O princípio de Pareto não deve ser confundido com eficiência ou ótimo de Pareto, conceito econômico relacionado à distribuição de recursos.

Este princípio também se denomina o princípio dos 80/20, que aplicado ao planejamento do desenvolvimento se concentra na busca dos 20% das ações que poderiam alcançar os 80% do cumprimento das metas. Em outras palavras, existe um número estratégico de ações que permitiriam alcançar boa parte dos objetivos de desenvolvimento que se propõem.

DIAGRAMA 12
EXEMPLO ESQUEMÁTICO DE ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS
E IDENTIFICAÇÃO DE AÇÕES

(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria.

Pensar estrategicamente consiste, em boa medida, na capacidade de identificar as ações ou meios principais que permitam conseguir maiores resultados no menor tempo possível. Ao mesmo tempo uma boa estratégia deve ter algumas características importantes como:

- Ter um nexo entre o ambiente e os recursos de um território.
- Ser capaz de proporcionar uma vantagem competitiva ao território que deveria ser única e sustentável no tempo.
- Ser dinâmica, flexível e capaz de adaptar-se a situações mutáveis.

Esquemáticamente o exposto no diagrama 12 resume, em boa medida, o sentido e conteúdo da elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento.

A. Tipos de estratégias em nível local

Neste momento será apresentada uma classificação do tipo de estratégias que geralmente se definem em nível local, e que pode ajudar a visualizar quais são os enfoques ou as formas de intervenção em que se materializa o planejamento local na prática.

1. Estratégias de complementaridade: São aquelas que fazem o esforço em concentrar a ação em alguns elementos que podem impulsionar o processo de desenvolvimento, por exemplo, mediante a complementação entre atores, produtos, municípios, etc.
2. Estratégias de consolidação: São aquelas estratégias que procuram ampliar a cobertura, acesso ou melhorar a qualidade dos serviços, principalmente de fatores que já estão presentes no território. Por exemplo, a melhoria na qualidade da educação em um povoado.
3. Estratégias de diversificação: São aquelas que criam novos elementos, condições ou fatores diferentes aos existentes na atualidade. Por exemplo, povoados que dispõem de escola básica e que desejam dispor também de uma escola com educação técnica.
4. Estratégias de recuperação e/ou revalorização: São estratégias que se definem para zonas ou territórios com recursos em esgotamento, e que pretendem usar o capital existente para gerar novos produtos e/ou serviços. Também são denominadas em alguns casos, estratégias de reconversão, quando os recursos já se esgotaram.
5. Estratégias de reequilíbrio: São estratégias que procuram incorporar população em zonas deterioradas, por exemplo, reduzindo as disparidades entre povoados.
6. Estratégias de atração: São aquelas que tem como finalidade a chegada de novas empresas, ou de população. Os exemplos clássicos destas modalidades são as estratégias de atração de investimentos.
7. Estratégias de integração: São as que pretendem desenvolver elementos que acelerem a integração da comunidade, favorecendo vínculos e colaborações entre os agentes ou setores presentes, que se encontram dispersos física ou socialmente.

B. Dilemas que se enfrentam ao definir as estratégias

Ao serem definidas as estratégias, no processo de planejamento, é necessário levar em conta que um conjunto de dilemas se manifestam, e estes devem ser resolvidos de maneira explícita mediante o processo participativo do planejamento.

Pode-se pensar que os dilemas apresentados são resolvidos de maneira natural mediante os processos democráticos em nível local, no entanto, pela lógica destes processos (mecanismos de eleição, níveis de representatividade, duração dos mandatos, capacidade de revogação dos mandatos, entre outros) não se incorporam corretamente nos períodos de eleição à discussão. Desta maneira, os

exercícios de planejamento devem fazer frente a esta carência, pois são definições básicas para enfrentar os diferentes modelos de desenvolvimento que uma comunidade pode desejar como próprios.

Dilema Estado versus soluções de mercado: Associado a definir: Quanto Estado e quanto mercado? Estará presente nas estratégias expostas? Também se manifesta na maneira que enfrentam aspectos como a intervenção nas falhas de mercado (Competência imperfeita, externalidades, bens públicos, informação assimétrica). E por outro lado em como se enfrentam as falhas do governo.

Dilema equidade versus eficiência: É um dilema ainda presente, e muito mais relevante se o observamos em nível local, que se expressa em decisões do tipo direitos universais ou de designações focalizadas. Como por exemplo, estabelecer programas que entreguem subsídios para o empreendimento produtivo a quem pode melhor utilizá-los ou para quem mais os necessita. Neste caso é muito relevante levar em conta como tem sido a tradição local de solução deste dilema.

Dilema ações amplas versus incrementais: Nestes casos deve-se considerar os tempos de implementação, os esquemas do tipo Bang-Bang ou aqueles graduais, e é relevante pôr em evidência se existe a capacidade de fazer mudanças rápidas.

Dilema ações do estilo “de cima para abaixo” ou “debaixo para cima”: Este tipo de dilema deve pôr muito cuidado em revisar os diagnósticos que permitem estabelecer se existe a capacidade de vizinhos ou comunitários para servir como base para este enfoque. De igual maneira deve-se procurar a complementaridade com os outros planos a nível local, municipal, estadual/regional e nacional.

Dilema utopia VS pragmatismo: Neste caso se trata de reconhecer a justa relação entre a vocação local e suas capacidades de desenvolvimento, ou seja, ajustar os desejos em relação às possibilidades. É importante neste caso, resgatar a capacidade de construção de visões comuns de desenvolvimento a longo prazo.

Dilema interesse público versus pluralidade: Este dilema enfrenta a dificuldade de mediar entre as forças que se apresentam na definição das ações a seguir. As perguntas que ajudam a resolvê-los são: Quais são os atores-chave no território? Qual é a sua posição a respeito dos objetivos expostos?

Quem define o interesse público: servidores públicos, comunidade, consultores, etc.? Os planejadores devem levar em conta preferencialmente os interesses públicos ou dos grupos de interesse local?

C. A técnica de formulação de estratégias: A análise das Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA)

A técnica utilizada para a formulação das estratégias é a da análise das Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA), na maioria dos processos de planejamento estratégico se utiliza a análise FOFA na etapa de diagnóstico e com referência à situação da organização. Nesta proposta, a análise FOFA se realiza sobre o objetivo definido na etapa anterior, de análise de problemas e objetivos. As etapas envolvidas são:

1. Definir e redigir corretamente o objetivo central que provém da árvore de objetivos desenvolvido na etapa anterior da metodologia de planejamento.
2. Definir as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças que o território tem para o cumprimento do objetivo central. Uma quantidade entre 4 ou 5 pode ser útil, sempre levando em consideração o princípio de Pareto para essa seleção, ou seja, aquelas realmente chave.

Vamos entender as **fortalezas** como aquelas situações que afetam positivamente o cumprimento do objetivo definido e que podem ser controladas diretamente; as fraquezas são aquelas situações que afetam negativamente o cumprimento do objetivo e que também podem ser controladas diretamente. Por sua parte as **oportunidades** se entendem como situações positivas que afetam o cumprimento do objetivo, mas que não são controláveis, ou seja, são externas à capacidade direta de gestão. E por último, as **ameaças**, que são fatores também externos que afetam negativamente o cumprimento do objetivo. Para completar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças, podem se obter antecedentes do diagnóstico assim como

das árvores de problemas e objetivos desenvolvidos. Posteriormente, se realiza o cruzamento dos elementos definidos. Propõe-se realizar em duas etapas, tal como se define no ponto 3 e 4 a seguir.

Em algumas ocasiões aparecem dúvidas sobre como classificar algumas obras de infraestruturas (por exemplo, estradas ou portos) que se constroem no território, mas não sob a direta responsabilidade da autoridade local. Nestes casos é recomendável considerá-las como oportunidades até que não entrem em operação e uma vez que já começa a entrega dos seus serviços, podem ser consideradas como fortalezas.

3. A seguinte etapa consiste em desenvolver a análise estratégica. Esta exploração procura estabelecer, por agora, quais são as vinculações lógicas entre os elementos definidos. O esquema que se utiliza é o que se expõe na seguinte quadro.

QUADRO 26
MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA

Objetivo central	Fortalezas (Internas)	Fraquezas (Internas)
Oportunidades (Externas)	Potencialidades	Desafios
Ameaças (Externas)	Riscos	Limitações

Fonte: Elaboração própria.

Na célula onde se cruzam as fortalezas e as oportunidades se realiza a análise das potencialidades para o cumprimento do objetivo. Os desafios são o espaço onde se cruzam as fraquezas com as oportunidades, os riscos se entenderão como a relação entre as fortalezas e as ameaças e as limitações serão a associação entre as fraquezas e as ameaças. Todas as análises devem ser feitas levando em consideração o objetivo central definido. Se na etapa anterior se fez mais de uma árvore de objetivos e, pelo tanto, se tem mais de um objetivo central, deve-se fazer uma matriz FOFA para cada objetivo central.

Abaixo apresenta-se um exemplo da matriz FOFA na etapa de análise estratégica, este exemplo se baseia no objetivo central definido na etapa anterior.

QUADRO 27
EXEMPLO DE MATRIZ DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA

Objetivo central	Fortalezas (Internas)	Fraquezas (Internas)
Altos níveis de cooperação inter empresas	Alta quantidade de empresas presentes no território. Novos parques industriais disponíveis no município. Autoridade local comprometida com o fomento produtivo.	Baixo nível de capacitação das empresas. Desconfiança entre empresários. Visão de curto prazo.
Oportunidades (Externas)	Potencialidades	Desafios
Maior demanda de produtos nos grandes mercados. Construção de nova autopista faz mais baratas as viagens dos centros consumidores.	Potencialidade para aproveitar a existência de produtores no território que satisfaçam a maior demanda dos grandes mercados de maneira conjunta. (F1 + Oa) A autoridade local pode entregar informação dos mercados demandantes aos produtores (F3+Ob)	O Baixo nível de capacitação restringe as possibilidades de investigar sobre os novos mercados que se abrem, (D1+Oa) A visão a curto prazo não permite visualizar a abertura de novos mercados. (D3+Oa)
Ameaças (Externas)	Riscos	Limitações
Competência crescente dos produtos importados. Crescentes exigências em matérias de qualidade e condições de entrega.	Existe o risco de que os critérios de qualidade e entrega de produtos não possam ser cumpridos por todas as empresas. (F1+Ab)	A baixa confiança entre os empresários limita as possibilidades de satisfazer os critérios de qualidade e entrega de produtos de maneira conjunta. (D2+Ab) Os baixos níveis de capacitação limitam a melhoria da qualidade (D1+Ab)

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar no exemplo, é importante estabelecer as relações por pares de elementos. É muito mais complexo fazer as relações por grupos de fatores e, em muitas ocasiões, se perdem algumas relações que podem ser interessantes e que não são óbvias a primeira vista. Não é necessário também que se analisem todas as relações possíveis, sendo útil concentrar-se nas mais relevantes e aquelas que adicionam valor (aquelas que são mais que a soma dos fatores analisados). Nesta etapa só se realiza a análise da lógica e se evita realizar as propostas até o passo seguinte.

É chave recordar que este processo é feito em dois passos. Caso a equipe, que desenvolve o processo, possua experiência no trabalho com este tipo de técnica, o mesmo poderá ser realizado em um passo só.

4. A formulação estratégica se baseia na análise estratégica e consiste essencialmente em transformar a análise em propostas definidas. Utiliza-se a mesma estrutura de matriz que se aplica para a análise estratégica e a transformação se deve fazer em relação a cada análise desenvolvida anteriormente. Desta forma, as estratégias devem ser formuladas procurando que:
 - As potencialidades devam considerar o como enfrentar as oportunidades aproveitando as fortalezas.
 - Os desafios se enfrentam procurando o como superar as fraquezas aproveitando as oportunidades.
 - Para o caso dos riscos se devem considerar o como se superam as ameaças aproveitando as fortalezas.
 - Em relação às limitações, a consideração será o como neutralizar as ameaças apesar das fraquezas.

A seguinte definição de planejamento estratégico nos ajuda a entender a lógica que o vincula a matriz FOFA, na qual se expõe que planejar estrategicamente é procurar maximizar as potencialidades, enfrentar os desafios, e minimizar os riscos e limitações.

É recomendável para a redação da formulação da estratégia e posteriormente à própria estratégia, elaborar frases na forma verbal futura simples, como, por exemplo: coordenação de esforços, articulação de atores, concentração de recursos, diversificação de produtos, etc. Também pode ajudar à formulação das estratégias considerar a tipologia de estratégias expostas ao início deste capítulo e como se resolvem os dilemas que podem surgir.

Ao redimir as propostas de estratégias, é relevante ter em conta a vocação do território definida na segunda etapa desta metodologia, observando que cada uma das estratégias expostas guarde uma relação próxima com as propostas de vocação territorial.

A seguir se apresenta um exemplo da formulação estratégica, utilizando como base, a análise desenvolvida na fase anterior.

QUADRO 28 EXEMPLO DE MATRIZ DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA PARA A ANÁLISE FOFA

Objetivo central	Fortalezas (Internas)	Fraquezas (Internas)
Altos níveis de cooperação inter empresas	Alta quantidade de empresas presentes no território. Novos parques industriais disponíveis no município. Autoridade local comprometida com o fomento produtivo.	Baixo nível de capacitação das empresas. Desconfiança entre empresários. Visão a curto prazo.

(continua)

Quadro 28 (conclusão)

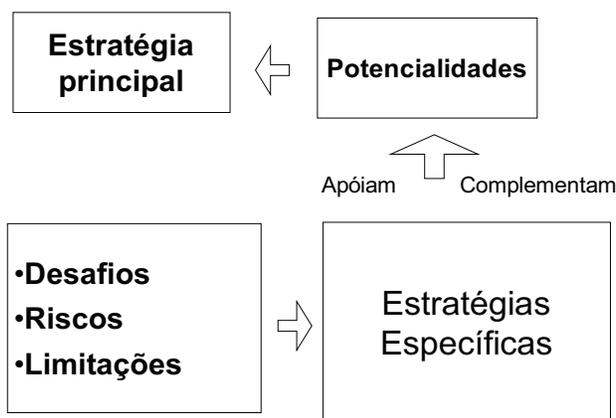
<p>Oportunidades (Externas)</p> <p>Maior demanda de produtos nos grandes mercados.</p> <p>Construção de nova autopista faz mais baratas as viagens dos centros consumidores.</p>	<p>Potencialidades</p> <p>Potenciamento da associatividade dos pequenos produtores como fornecedores dos grandes mercados Potencialidade.</p> <p>Implementação de mecanismos de inteligência de mercados aproveita de maneira conjunta as oportunidades dos novos mercados locais.</p>	<p>Desafios</p> <p>Apoio à capacitação para o aproveitamento dos novos mercados que se abrem.</p> <p>Apoio à formação de associações de pequenos empresários incentivando a sua incorporação aos processos de planejamento do desenvolvimento econômico local a médio e longo prazo.</p>
<p>Ameaças (Externas)</p> <p>Competência crescente dos produtos importados.</p> <p>Crescentes exigências em matérias de qualidade e condições de entrega.</p>	<p>Riscos</p> <p>Potenciamento dos programas de associatividade de fornecedores.</p>	<p>Limitações</p> <p>Programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças e incorporação decidida às instâncias de participação local.</p> <p>Subsídio aos programas de capacitação em matérias de melhoria da qualidade.</p>

Fonte: Elaboração própria.

5. Transformar os componentes da matriz FOFA em estratégias

Nesta etapa transformamos os enunciados formulados na matriz FOFA em uma estrutura que permite a redação e sistematização dos enunciados. Iniciamos este processo destacando que a aplicação do Princípio de Pareto se emprega neste caso, em priorizar as estratégias que provêm das potencialidades, pois ao centralizar o esforço neste fator estamos conseguindo detectar a relação de 20% dos meios disponíveis, aqueles nos quais temos elementos positivos (oportunidades e fortalezas). A estratégia principal que é a que vem do quadrante das potencialidades, já que se dirige diretamente ao sucesso do objetivo. As estratégias complementárias ou específicas provêm dos outros quadrantes e se orientam ao cumprimento ou apoio da estratégia principal.

DIAGRAMA 13
RELAÇÃO ENTRE ELEMENTOS DA MATRIZ
FOFA E A ESTRATÉGIA



Fonte: Elaboração própria.

A denominada matriz de estratégias será apresentada na sequência. Ela permite organizar as propostas e, posteriormente, anexar a informação que surgirá nas seguintes etapas da metodologia (quadro 29). É importante mencionar que quando se tem mais de um objetivo central, pode se redigir um objetivo geral que engloba o conjunto de objetivos centrais, que passam a ser objetivos específicos cada um. No exemplo, se mostra um objetivo geral que engloba a um só objetivo central, mas que, pode incluir outros objetivos centrais expostos no exercício de planejamento, e que nesse caso, passarão a ser objetivos específicos.

QUADRO 29
EXEMPLO DA MATRIZ DE ESTRATÉGIAS

Objetivo geral	Objetivo central	Estratégia principal	Estratégias específicas
Desenvolvimento produtivo e econômico da localidade	Altos níveis de cooperação inter empresas	<p>1. Potenciamento da associatividade dos pequenos produtores para que atuem como fornecedores dos grandes mercados.</p> <p>2. Implementação de mecanismos de inteligência de mercados para aproveitar de maneira conjunta as oportunidades dos novos mercados locais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciamento dos programas de associatividade de fornecedores. • Apoio à formação de associações de pequenos empresários incentivando sua incorporação aos processos de planejamento do desenvolvimento econômico local a médio e longo prazo. • Programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças e incorporação decidida às instâncias de participação local. • Apoio à capacitação para o aproveitamento dos novos mercados que se abrem. • Subsídio aos programas de capacitação em matérias de melhora de qualidade de produtos.

Fonte: Elaboração própria.

VI. Formulação do plano de ação

A Esta etapa estenderá o processo que tem se desenvolvido até o momento, tomando várias fontes principais de insumos:

1. Das estratégias expostas, se definirão as políticas, programas e projetos que são necessários para alcançar o objetivo central.
2. Das árvores de objetivos: Surgirão alternativas de solução que se configuram como ideias de projetos que se revisarão para ver se estão dentro do contexto estratégico da matriz de estratégias.
3. Também podem ser propostas novas políticas, programas ou projetos, caso seja reforçar alguma estratégia, para o qual se recomenda que o grupo de trabalho tome as seguintes recomendações em consideração:
 - Novas atividades que não requerem de novos investimentos. Fazendo o esforço por utilizar o que já existe no território, mas de maneira diferente.
 - Posteriormente, se deixa aberta a possibilidade de incorporar novas ações que requeiram financiamento, levando em conta que estas podem ser ou não de responsabilidade da autoridade local.

Estendendo a análise que brinda a lógica de meios e fins, no caso do exemplo, que se tratava anteriormente, há uma série de alternativas de projetos que se deduzem da árvore de objetivos. Da raiz da árvore de objetivos se poderiam deduzir, a princípio, uma série de alternativas destinadas a cumprir o objetivo exposto. Por exemplo, para alcançar o objetivo central de conseguir um saneamento ambiental adequado, se expõem como meios que exista um sistema de saneamento de ampla cobertura (água potável e esgoto) e que exista baixa contaminação atmosférica (veículos e indústrias não contaminantes).

O passo seguinte, portanto, é transformar estes meios em alternativas de solução específicas na forma de projetos e/ou programas de investimento. A forma de representar esta etapa é mediante a matriz de ações (quadro 30).

QUADRO 30
MATRIZ DE AÇÕES

Objetivo		Estratégia		Políticas, Programas Ações e Projetos	
General	Específico	Principal	Específicas	Eixo de ação 1	Eixo de ação 2
Objetivo general	Objetivo específico 1	Estratégia 1.1	Estratégia 1.1.1	Atividade 1	Atividade 2
			Estratégia 1.1.2	Atividade 1	Atividade 2
		Estratégia 1.2	Estratégia 1.2.1	Atividade 1	Atividade 2
			Estratégia 1.2.2	Atividade 1	Atividade 2
	Objetivo específico 2	Estratégia 2.1	Estratégia 2.1.1	Atividade 1	Atividade 2
			Estratégia 2.1.2	Atividade 1	Atividade 2
	Objetivo específico 3	Estratégia 3.1	Estratégia 3.1.1	Atividade 1	Atividade 2
			Estratégia 3.1.2	Atividade 1	Atividade 2
	Objetivo específico 4	Estratégia 4.1	Estratégia 4.1.1	Atividade 1	Atividade 2
			Estratégia 4.1.2	Atividade 1	Atividade 2

Fonte: Elaboração própria.

Os eixos de ação correspondem aos tipos de atividades que se propõe, sua classificação dependerá do resultado da transformação das alternativas de solução e das novas ações que se proponham, por exemplo, podem se considerar categorias de classificação como estudos, investimento em infraestrutura e gastos de gestão.

Na quadro a seguir apresenta-se a matriz de ações utilizando o mesmo exemplo apresentado anteriormente:

QUADRO 31
EXEMPLO DA MATRIZ DE AÇÕES

Objetivo		Estratégia		Políticas, Programas Ações e Projetos	
General	Específico	Principal	Específicas	Eixo de infraestrutura	Eixo de Gestão
Desenvolvimento produtivo e econômico da localidade.	Altos níveis de cooperação entre empresas.	Potenciamento da associatividade dos pequenos produtores para que atuem como fornecedores dos grandes mercados.	Potenciamento dos programas de associatividade de fornecedores. Apoio à formação de associações de pequenos empresários incentivando sua incorporação aos processos de planejamento do desenvolvimento econômico local a médio e longo prazo.	Remodelação de espaços municipais não utilizados para o funcionamento das associações locais.	Programa de apoio ao desenvolvimento de fornecedores. Apoio legal da oficina de desenvolvimento produtivo local para a formalização de novas associações de produtores. Apoio do escritório de desenvolvimento produtivo local postulação a programas de fomento produtivo nacionais.

(continua)

Quadro 31 (conclusão)

		Programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças e incorporação decidida às instâncias de participação local.		Convocatória a reativação do Conselho Econômico Local com participação das associações e interessados.
	Implementação de mecanismos de inteligência de mercados para aproveitar de maneira conjunta as oportunidades dos novos mercados locais.	Apoio à capacitação para o aproveitamento dos novos mercados que se abrem. Subsidio aos programas de capacitação em matéria de melhora de qualidade de produtos.	Aproveitamento dos espaços municipais não utilizados para a capacitação.	Promoção à vinculação com associações de produtores das grandes cidades próximas. Programa de capacitação em conjunto com universidades com presença local.

Fonte: Elaboração própria.

Na fase de programas e projetos se incorpora uma matriz acessória que nos permite reconhecer a participação e responsabilidade dos diferentes organismos e/ou atores, tanto pública como privada, com competências no território. O desenvolvimento desta matriz acarreta um importante exercício de negociação no nível dos compromissos e responsabilidades que cada ator deva adquirir. Na coluna de responsabilidades financeiras, se situarão os compromissos de recursos monetários, que podem ser considerados em porcentagens ou em valores que se comprometem; na coluna de responsabilidade de gestão, se estabelecem os compromissos em matéria de gestão de atividades necessárias para cumprir com as atividades, se devem registrar aspectos como autorizações, coordenações, estudos, mudanças de normativas, etc.

QUADRO 32
MATRIZ DE AÇÕES E RESPONSABILIDADES

Objetivo		Estratégia		Políticas, Programas Ações e Projetos		Responsabilidades		
Geral	Específico	Principal	Específicas	Eixo de ação 1	Eixo de ação 2	Recursos	Gestão	
Objetivo geral	Objetivo específico 1	Estratégia 1.1	Estratégia 1.1.1	Atividade 1	Atividade 2			
			Estratégia 1.1.2	Atividade 1	Atividade 2			
		Estratégia 1.2	Estratégia 1.2.1	Atividade 1	Atividade 2			
			Estratégia 1.2.2	Atividade 1	Atividade 2			
		Objetivo específico 2	Estratégia 2.1	Estratégia 2.1.1	Atividade 1	Atividade 2		
				Estratégia 2.1.2	Atividade 1	Atividade 2		
	Objetivo específico 3	Estratégia 3.1	Estratégia 3.1.1	Atividade 1	Atividade 2			
			Estratégia 3.1.2	Atividade 1	Atividade 2			
		Estratégia 4.1	Estratégia 4.1.1	Atividade 1	Atividade 2			
			Estratégia 4.1.2	Atividade 1	Atividade 2			

Fonte: Elaboração própria.

VII. Formulação de estratégias e indicadores de avaliação

A última etapa da metodologia de planejamento consiste em formular indicadores de avaliação para os objetivos, estratégias e atividades (políticas, programas, ações, projetos). O exercício de formulação de indicadores permite fechar o plano estratégico de desenvolvimento local e estabelecer metas específicas e quantificáveis a obter.

A construção de indicadores apresenta várias características que são importantes para o processo de planejamento:

- Permite quantificar as mudanças que se produzirão no território.
- Permite verificar o estado dos resultados ou o grau de avanço.
- É um apoio ao planejamento dos programas, gestão e informe dos resultados.
- Ajuda na tomada de decisões e na avaliação por parte dos agentes interessados.
- Designa uma temporalidade às mudanças observadas.

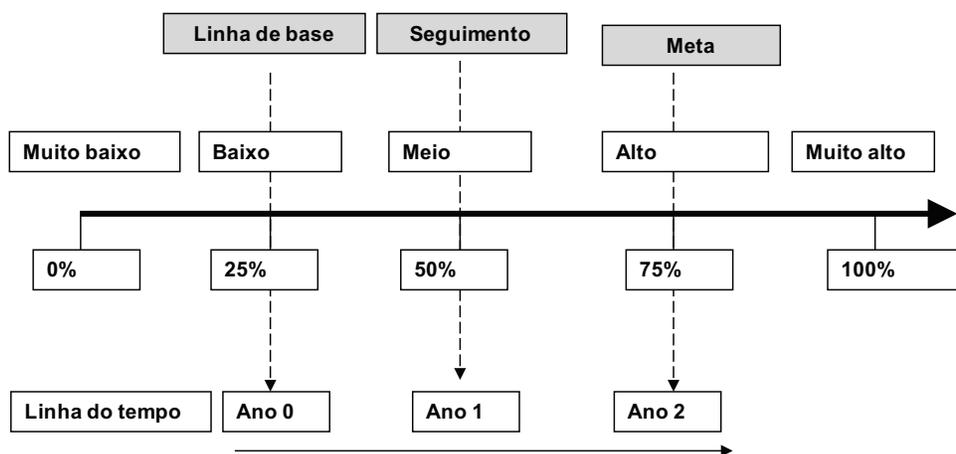
Para medir o grau de cumprimento dos objetivos, estratégias e atividades, faz-se necessário obter indicadores que apontem as mudanças no tempo. Para isto, define-se uma linha de base, uma meta e pontos de avaliação. A linha de base corresponderá à situação inicial, a meta corresponde à situação a que se quer chegar a um determinado período de tempo e os pontos de avaliação correspondem a situações intermediárias que se observam durante esse período.

No diagrama 17 é apresentado um exemplo usando o acesso à água potável como um indicador do grau de saneamento. Neste caso, observa-se uma linha de tempo na parte inferior do esquema que começa no ano 0 e termina no ano 2, e uma flecha que representa uma escala quantitativa do indicador, que começa em 0% e termina em 100%, e que se interpreta como a porcentagem de cobertura de água potável em um território determinado. Também se observa uma escala qualitativa do indicador, que começa muito abaixo e termina mais alto.

No ano 0 se estabelece uma linha de base que corresponde a um nível de 25% de acesso a água potável, ou seja, ao início do período a porcentagem da população com acesso a água potável era de 25% nesse território, um nível baixo de cobertura. A informação obtida para a linha de base se obtém dos dados coletados no diagnóstico, já que corresponde à situação inicial no território. É importante destacar que a data da linha de base nem sempre coincide com a data presente, em alguns casos, as linhas de base se fixam em períodos prévios à implementação do plano estratégico de desenvolvimento. Por exemplo, um plano de desenvolvimento que se implementa no ano 2000 e que tem como objetivo central reduzir à metade a mortalidade infantil do ano 1990.

No diagrama 14 pode-se ver também que foi fixada uma meta a alcançar de 75% de acesso a água potável para o ano 2, que corresponde a um nível alto de cobertura de água potável. A meta é um valor do indicador que se fixa previamente e que corresponde ao nível do indicador que se quer alcançar, ou seja, é um valor proposto como parte do plano estratégico de desenvolvimento local. É na determinação da meta aonde se deve enfatizar em conseguir acordos com os agentes que participam na tomada de decisões, de maneira a chegar a um resultado consensual. Por sua parte, o valor para a avaliação foi fixado em um valor médio, de 50% para o ano 1. Os valores de avaliação correspondem a valores intermediários durante o período que permite verificar os graus de avanço e o cumprimento dos resultados, neste caso, ao ano 1 a cobertura do acesso a água potável deve ser de 50% para poder alcançar a meta de 75% ao ano 2.

DIAGRAMA 14
LINHA DE BASE, AVALIAÇÃO E META DE ACESSO A ÁGUA POTÁVEL



Fonte: Elaboração própria.

Para escolher um bom indicador para o cumprimento de objetivos é importante considerar algumas características importantes que se devem cumprir. Existem vários critérios para a escolha de bons indicadores de objetivos, neste caso se mostra o critério SMART, que é um critério conhecido na literatura de planejamento estratégico e que por suas siglas em inglês corresponde a Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound (específico, medível, realizável, relevante e medível no tempo). Segundo este critério, um indicador deve cumprir com os seguintes requisitos:

- **Específico:** O indicador e seu objetivo são claros e bem definidos, ou seja, se sabe exatamente o que está sendo medido, o objetivo que se quer conseguir e não dá lugar à interpretação.
- **Medível:** Pode expressar-se em unidades quantificáveis.
- **Realizável:** Corresponde a um objetivo que é possível de alcançar, não se devem expor metas muito exigentes já que, como foi mencionado em capítulos anteriores, constitui um fator de desmotivação para conseguir os objetivos.
- **Relevante:** Contém características que são importantes e que estão associadas à obtenção do resultado. Deve-se evitar usar indicadores muito específicos e que não aportem.
- **Medível no tempo:** O indicador deve estar associado a uma escala de tempo verificável

Na quadro 33 há um exemplo que permite aclarar o critério SMART, usando a estratégia específica do exemplo do capítulo anterior “Subsídio aos programas de capacitação em matérias de melhora da qualidade dos produtos” se constroem indicadores que cumprem com os critérios e indicadores que não cumprem.

QUADRO 33
EXEMPLO DO USO ADEQUADO DE CRITÉRIOS PARA INDICADORES DE SEGUIMENTO USANDO
A ESTRATÉGIA ESPECÍFICA “PROGRAMAS DE APOIO ÀS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES
PARA A GERAÇÃO DE CONFIANÇAS E INCORPORAÇÃO DECIDIDA ÀS INSTÂNCIAS
DE PARTICIPAÇÃO LOCAL”

Critério	Indicador que cumpre o critério	Indicador que não cumpre o critério
Específico	Número de associações de produtores inscritas em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.	Associações de produtores presentes em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.
Medível	Um 50% das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.	Grande quantidade das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.
Realizável	Um 50% das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.	Um 100% das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.
Relevante	Um 50% das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.	Um 50% dos produtores está inscrito em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.
Medível no tempo	Um 50% das associações de produtores está inscrito em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças, ao quinto ano de implementação do Plano Estratégico de desenvolvimento.	Um 50% das associações de produtores está inscrita em programas de apoio às associações de produtores para a geração de confianças.

Fonte: Elaboração própria.

Para a construção dos indicadores utiliza-se a matriz de ações elaborada na etapa anterior, dela se extraem os objetivos, estratégias e atividades e se constroem indicadores para eles (quadro 33). Constrói-se um indicador que permita estabelecer uma linha de base, um indicador de monitoramento e uma meta para cada item, procurando cumprir com o critério SMART. Para isto, usa-se o objetivo geral e organizam-se as estratégias principais, estratégias específicas e atividades associadas a ele nas linhas. Nas colunas colocamos o valor do indicador de linha de base, de seguimento e de meta, os meios de verificação e as suposições. Os meios de verificação correspondem aos procedimentos específicos de como realizar o cálculo do indicador, quem é o responsável de fazer o cálculo e verificar o cumprimento do resultado e quando deve fazê-lo. Deve-se construir uma matriz de indicadores de seguimento para cada objetivo específico, já que nela incluiremos as estratégias e atividades que correspondem somente a esse objetivo.

As suposições correspondem a situações externas, alheias a capacidade de gestão, que devem ocorrer para que se cumpra o objetivo, por exemplo, para cumprir com um programa subsídios à capacitação para melhorar a qualidade dos produtos. Devemos assumir como suposição que existe um número importante de instituições competentes que podem outorgar dita capacitação e um número importante de produtores interessados em se capacitar.

Geralmente, os objetivos e estratégias podem estar formulados de uma maneira muito ampla, pelo que é importante poder especificá-los e, sendo necessário, reformulá-los. Por outra parte, dada a lógica que outorgam as árvores de objetivos para a construção do Plano estratégico de desenvolvimento local, o cumprimento dos componentes inferiores permite obter o componente imediatamente superior, a modo de exemplo, o cumprimento das estratégias específicas 1.1.1 e 1.1.2 garantem um resultado satisfatório da estratégia geral 1.1. Desta forma, se não existe a possibilidade de construir um indicador para a estratégia geral, devemos utilizar como indicador o conjunto de indicadores das estratégias específicas.

No caso das atividades, devido à sua natureza específica, se costuma utilizar indicadores que estão associados ao custo de implementá-las. Por exemplo, se a atividade corresponde a um projeto de construção de uma ponte, o indicador é o custo que se tem para construir a ponte, sem esquecer que devemos fixar prazos e metas para a sua construção.

DIAGRAMA 15
MATRIZ DE INDICADORES DE SEGUIMENTO

Indicador						
Nível do Objetivo	Calculo	Linha de base	Seguimento	Meta	Meio de verificação	Suposições
Fim geral						
Objetivo						
Estratégias						
Atividades						

Fonte: Elaboração própria.

Bibliografía

- Alburquenque, Francisco. “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”. Cuarto taller de la Red de Proyectos de Integración productiva, BID/FOMIN, San José, Costa Rica, 2006.
- Alburquenque, Francisco. *Manual del Agente de Desarrollo Local*. Diputación de Barcelona, 1999.
- Conklin, Jeff; Wicked Problems & Social Complexity, Chapter 1 of Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems, Wiley, November 2005
- Conjunto de Herramientas de Planeamiento, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas, UNFPA, Agosto 2004
- Cohen, Ernesto. Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Cuervo, Luis Mauricio. “Globalización y territorio”, Serie Gestión pública N° 56, ILPES CEPAL, 2006.
- Diagnóstico participativo de Comunicación Rural. FAO 2008.
- Howard Haiffa. (1968). “Decision Analysis”.
- La herramienta de ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones, 2006.
- Las Agencias de Desarrollo Económico Local. ART ISLEDA, 2007.
- Madoery, Oscar. *Otro desarrollo, el cambio desde las regiones y ciudades*. Universidad Nacional de San Martín, 2007.
- Manual de actividades de los/as técnicos/as de desarrollo local, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, FAMP, 2003.
- Manual de planeamiento, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, PNUD, 2009.
- Navarro, Hugo y otros. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex – ante y ex –post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Serie Manuales, n48, ILPES-CEPAL, 2006.
- Ritchey, Tom; "Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis," Swedish Morphological Society, last revised 7 November 2007. <http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>.

- Rittel y Webber. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" Policy Sciences 155-169.
- RBM in UNDP: Selecting indicators. Signposts of development.
- Sanin, Hector, (2008). "Marco Lógico para la Formulación de Proyectos de Desarrollo". Guía temática para el curso virtual del ILPES.
- Sarmento Francisco y otros. Territorial Diagnosis Handbook. FAO, 2007.
- Silva, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, ILPES, 2003.

Anexos

Anexo 1 Fases e metodologia prática

A. Coleta da informação

Objetivo: Oferecer aos alunos diferentes técnicas de coleta de informação para a realização de um diagnóstico territorial.

Resultado previsto: Levantamento da informação por área segundo os guias temáticos

Tempo de realização: 1 dia e meio

Esta atividade será realizada em duas fases:

- **Preparatória**, com o fim de organizar o trabalho por grupo. Terá lugar em uma sessão prática organizada no marco do curso.
- **Saída a terreno e encontros com atores territoriais**, com o fim de coletar informação proveniente de informantes chave.

1. Fase preparatória (1h 30min)

Esta fase começará com a divisão dos alunos nas 4 áreas temáticas expostas anteriormente.

Durante esta sessão preparatória cada grupo deverá:

- a) Organizar um plano de trabalho (30 min.), aonde seja decidido a coordenação e organização interna do grupo, levando em conta:
 - A identificação dos objetivos segundo as pautas do guia temático e do território de estudo,
 - A verificação e catalogação da informação disponível sobre o território,
 - A identificação de atores e instituições territoriais de referência e chaves para obter a informação requerida segundo os objetivos, com a ajuda dos atores locais que participam como alunos,
 - A identificação da metodologia mais idônea de coleta de informação em função dos objetivos, do tempo e do tipo de informação que se quer coletar,
 - A distribuição de tarefas e responsabilidades entre os diferentes membros do grupo,
 - A organização de uma agenda de visitas no terreno em função do tempo, os atores e a informação que se quer extrair.

QUADRO A.1 EXEMPLO DE AGENDA DE TRABALHO PARA A COLETA DE DADOS NA ELABORAÇÃO DO DIAGNOSTICO

Área Temática:			
Objetivo:			
Encontro/lugar/hora	Metodologia	Atores	Distribuição de roles
			Representante/facilitador: Secretario:

Fonte: Elaboração própria.

- b) Elaborar um *draft* (1h) em resposta às perguntas formuladas nos guias por área e eixo temático, com base numa leitura rápida da documentação existente principalmente em nível local (planos setoriais, planos precedentes, estatísticas, censos,...)⁵. A elaboração deste documento deveria levar em conta as seguintes considerações:
- Catalogar os documentos de referência existentes sobre a área de estudo,
 - Selecionar os documentos por ordem de preferência,
 - Focalizar a leitura dos documentos na informação que se quer extrair segundo o guia temático,
 - Extrair as cifras e as tendências mais significativas,
 - Identificar o problema e a potencialidade que tem caracterizado o desenvolvimento do território na área, assim como os recursos existentes.

QUADRO A.2
EXEMPLO DE DRAFT PARA LA COLETA DA INFORMAÇÃO

Tema:			
Objetivo:			
Dados gerais	Recursos disponíveis	Potencialidade	Problema

Fonte: Elaboração própria.

Este *draft* pode ser utilizado como suporte nas saídas a terreno, já que oferece uma primeira informação de base, e deve ser completado com os dados que se coletem por meio de outras técnicas.

2. Saída a terreno e encontro com os atores chave (1 dia)

As saídas a terreno serão feitas em função do planejamento que cada grupo tenha organizado na fase preparatória.

A escolha da técnica a ser utilizada em cada encontro, deve ser feita em função da informação que se quer extrair e do tempo que se dispõe para isso, em função das particularidades deste exercício, e das considerações gerais apresentadas na parte conceitual deste documento.

Em paralelo a escolha da técnica se realizará uma seleção dos atores chave e se utilizará o guia temático de cada setor como suporte material.

Alguns exemplos de fichas-resumo são apresentadas. Nelas são expostas algumas considerações práticas sobre as técnicas metodológicas de coleta da informação mais utilizadas e que os alunos poderão escolher e combinar em função dos interesses do planejamento que realizem.

⁵ En los anexos del 1 al 4 puede encontrarse referencias documentales para completar esta información por área temática.

REQUADRO A.1 ENTREVISTAS

Objetivo:

Recolher informação relacionada ao setor de estudo, por meio de uma conversa individual e/ou em grupo

Resultado esperado:

Informação de base, qualitativa e quantitativa do setor de estudo

Participantes:

Entrevistador/es: Representante/s da área temática escolhida previamente e encarregado de:

- Apresentar ao grupoos objetivos da atividade
- Explicar a metodologia que vai ser utilizada
- Abrir e guiar a entrevista em função do guia temático
- Agradecer ao entrevistado pelo tempo dedicado para a entrevista

Entrevistado/s: Um ou vários representantes/autoridades territoriais relacionados e/ ou conhecedores da área de estudo. Os entrevistados devem ser escolhidos em função da informação que se quer extrair:

- A. Autoridades ou líderes comunitários, informação com forte caráter político, tanto quantitativa como qualitativamente.
- B. Técnicos de uma área temática, informação pontual de um setor, principalmente quantitativa
- C. Cidadãos, percepções, propostas, inquietudes, informação principalmente qualitativa
- D. Secretário/s: Membros do grupo temático encarregados de tomar nota da informação oferecida pelo entrevistado

Material:

- O guia da área temática
- O draft da área temática
- Folhas em branco e canetas
- Um gravador e/ou uma câmara de vídeo (para sua utilização é necessária autorização do entrevistado/s)
- Uma sala com capacidade para o grupo (insistir neste ponto)

Logística:

- Garantir o encontro com os entrevistados quantas vezes sejam necessárias.

Procedimento metodológico:

- O entrevistador realiza as perguntas seguindo a ordem marcada no guia.
- Dá-se o turno de resposta ao entrevistado
- O/ os secretários anotam as respostas oferecidas pelo entrevistado

Conselhos práticos:

- O entrevistador/es deve criar um ambiente de confiança
- As perguntas devem ser formuladas de maneira clara e concisa
- Deve-se deixar tempo ao entrevistado em sua resposta e não interrompê-lo enquanto fala.
- Não sugerir respostas às perguntas formuladas
- Saber improvisar e formular novas perguntas relacionadas à área temática
- Distinguir da informação oferecida à relacionada aos interesses pessoais do entrevistado.

Fonte: Elaboração própria.

REQUADRO A.2 GRUPOS FOCAIS

Objetivo:

Recolher informação relacionada ao setor de estudo em uma discussão com atores territoriais chave

Resultado esperado:

Informação qualitativa, sobre o setor de estudo

Participantes:

Facilitador/es: 1 ou várias pessoas do grupo, encarregadas de:

- apresentar os objetivos da atividade,
- explicar a metodologia,
- abrir e guiar o debate,
- realizar perguntas complementárias para orientar a comunicação em função dos objetivos marcados.

Ajudante: 1 ou vários membros do grupo responsáveis de ir apontando as principais linhas da discussão e as conclusões que se criam em um quadro.

Secretário/s: O resto dos membros do grupo, encarregados de anotar as informações que vão se produzindo.

Atores territoriais: de 8 a 10 representantes técnicos e/ou conhecedores do setor de estudo.

Material:

- Um quadro, marcadores, folhas em branco e canetas
- Uma sala com capacidade para todos os participantes

Logística:

Garantir a assistência dos participantes

Procedimento metodológico:

- O responsável do grupo expõe os objetivos e resultados que se esperam da atividade
- Apresentam-se três questões para debater, escolhidas previamente
- Cada questão será tratada de maneira independente seguindo uma ordem
- O facilitador dará o turno da palavra aos assistentes
- Os ajudantes anotam as ideias gerais em um quadro
- Os secretários tomam nota das discussões
- Criam-se umas conclusões construídas em base à discussão coletiva

Conselhos práticos:

- É importante fazer participar a todos os assistentes e não deixar que a conversa seja monopolizada.
- Se algum dos participantes não participa, é importante perguntar diretamente
- O facilitador deve ser criativo e formular perguntas complementárias às questões lançadas para dinamizar o diálogo
- Para que não se estendam nas respostas, deve-se deixar um máximo de 3 minutos por intervenção/pessoa
- Não se devem apresentar possíveis respostas às perguntas
- Deve-se estar preparado para mediar em caso de que apareçam posições contrárias.

Fonte: Elaboração própria.

REQUADRO A.3 WORKSHOPS PARTICIPATIVOS

Objetivo:

Construir uma informação relevante relacionada a percepções, propostas em relação a uma ou várias áreas temáticas

Resultado esperado:

Informação qualitativa sobre o setor ou setores de estudo

Participantes:

Facilitador/es: 1 ou várias pessoas por grupo (pode haver vários grupos se se trata de um grande workshop), encarregadas de:

- Apresentar os objetivos da atividade,
- Explicar a metodologia,
- Dirigir os workshops,
- Realizar perguntas complementárias para orientar a comunicação em função dos objetivos marcados.

Ajudante: 1 ou vários membros do grupo responsáveis de ir organizando e classificando as propostas dos participantes

Secretário/s: O resto dos membros do grupo, encarregados de tomar notas da informação que vai se produzindo e de escrever as conclusões

Atores territoriais: de 8 a 10 representantes técnicos e/ou conhecedores do setor de estudo por grupo, assim como cidadãos.

Material:

- Um quadro, marcadores, folhas em branco, canetas e adesivos
- Um projetor e um computador por grupo
- Uma ou várias salas com capacidade para todos os participantes

Logística:

- Garantir que a sala ou as salas têm a capacidade suficiente para todos os participantes,
- Os facilitadores, ajudantes e secretários deverão chegar antes para garantir de que tudo está preparado
- Garantir a assistência dos participantes
- Organizar pausas cafés e/ou almoços se é necessário

Procedimento metodológico:

- Apresentação geral do grupo e dos objetivos
- Agradecimento aos participantes por participar
- Divisão em subgrupos se se trata de um workshop grande em função do tema ou do interesse dos participantes
- O facilitador pede a cada um dos participantes que escrevam em três adesivos uma percepção, uma inquietude e uma proposta sobre uma questão relacionada à área de estudo
 - Uma vez escritas as propostas, os ajudantes pedem apoio a um ou vários participantes para que lhes ajude a organizá-las em um quadro
 - Aquelas ideias que se parecem, se fundem em uma só
 - Uma vez finalizada esta parte se discute sobre os resultados obtidos e se fazem propostas definitivas
 - Uma vez obtidas as conclusões se apresentarão ao resto dos grupos
- Conselhos práticos
- Deve-se criar um ambiente de confiança entre os participantes, pelo que às vezes se aconselha começar com um jogo ou uma dinâmica
 - Os facilitadores devem dar a palavra aos assistentes, controlar a participação e impedir que uma só pessoa monopolize o workshop
 - Deve-se saber escutar
 - Deve-se ser criativo e criar perguntas complementárias para motivar a discussão.

Fonte: Elaboração própria.

REQUADRO A.4 OBSERVAÇÃO

Objetivo:

Complementar a coleta da informação precedente em terreno através da vista e a audição

Resultado esperado:

Certificação de uma informação previamente obtida assim como detecção dos comportamentos dos diferentes grupos/atores

Participantes:

Observador/es: 1 ou várias pessoas do grupo, encarregadas de:

- Apresentar os objetivos da atividade,
- Observar detalhadamente a situação ou as pessoas que foram identificadas para ser observadas

Material:

- Folhas em branco e canetas

Logística:

- É necessário que as pessoas que vão ser observadas o saibam e dêem a sua autorização
- É necessário pedir autorização para aceder a observar um espaço

Procedimento metodológico:

- Os observadores visitam ou participam em um grupo/espaço
- Tomam nota do que observam em função a uma informação prévia que queiram corroborar

Conselhos práticos:

- É importante saber distinguir os comportamentos reais dos derivados ante uma situação de observação
- Observa-se que o participante conta com a vantagem de conhecer o lugar/gente

Fonte: Elaboração própria.

B. Processamento da informação

Objetivo: Oferecer ao aluno técnicas de sistematização da informação

Resultado previsto: Seleção e catalogação da informação coletada por área temática

Tempo de realização: 40 min.

Levando em consideração as questões teóricas que foram apresentadas na parte conceitual desta metodologia, assim como as particularidades da realização do diagnóstico no marco do curso, se propõe seguir as seguintes pautas:

- Leitura rápida de toda a informação recompilada dos diferentes encontros realizados com os atores locais, assim como na leitura dos documentos existentes no território,
- Seleção da informação considerada como mais importante ou relevante da área de estudo tanto qualitativa como quantitativa gerada em resposta às perguntas formuladas nos guias, (extrair alguns indicadores de referências e algumas tendências chave),
- Comparação rápida dos dados similares que tenham sido extraídos de diferentes técnicas,
- Identificação de indicadores e tendências chave por área temática e eixo, e criação de novos caso se considere necessário, que deem resposta às perguntas formuladas nos guias,
- Relação da informação qualitativa e quantitativa por área temática,
- Catalogação da informação em função às perguntas marcadas nos guias, e criação de novas categorias caso necessário.

A informação pode ser acompanhada com gráficas, estatísticas ou indicadores de algumas das fontes que tenham sido utilizadas durante a coleta da informação e que se considerem como chaves e representativas da área de estudo.

C. Interpretação da informação

Objetivo: Oferecer ao aluno técnicas de interpretação da informação

Resultados previstos:

- Apresentação de informação por área temática em relação ao marco contextual, histórico, social, temporal,...
- Estabelecimento de conclusões e projetos gerais e por área temática

Tempo de realização: 40 min.

Para a interpretação da informação se recomenda levar em conta as generalidades apresentadas na parte conceitual deste documento, assim como as particularidades do exercício de elaboração de um diagnóstico no marco do curso, e em função a isto, proceder seguindo as seguintes considerações:

- Revisão e leitura rápida da informação catalogada na fase anterior com seus indicadores e tendências,
- Análise rápida dos indicadores e tendências de cada eixo temático,
- Relação da informação de cada eixo temático a outros eixos temáticos do território e o entorno,
- Identificação de problemas e potencialidades por eixo temático,
- Identificação das redes de articulação existentes por área ou eixo temático,
- Formulação de conclusões e projeções gerais e por área temática em relação à capacidade de desenvolvimento do território.

D. Resultado do processo/Apresentação do diagnóstico aos demais grupos

Como resultado final do processo de diagnóstico, elaborado pelos alunos durante o curso, pede-se que cada grupo temático faça uma apresentação em *power point*, (que não deveria exceder 2/3 slides por tema) e que será apresentada aos outros participantes dos grupos em um workshop geral.

Neste sentido, recomenda-se levar em conta as seguintes considerações para a apresentação do diagnóstico:

- Organizar a informação seguindo os temas de cada área temática e respondendo às perguntas que haviam sido formuladas nos guias,
- Apresentar a informação mais relevante por área temática e eixo, tanto desde o ponto de vista quantitativo como qualitativo,
- Acompanhar a apresentação com indicadores representativos do eixo ou área temática de estudo, extraídos de alguma fonte ou criados pelos alunos,
- Completar a informação com fotografias, mapas, estatísticas e toda outra fonte que possa servir para compreender o território,
- Valorizar os recursos, tanto humanos como materiais, disponíveis em cada eixo temático,
- Apresentar as redes de articulação existentes por área ou eixo temático.

Cada área temática será acompanhada por um slide final que apresente as potencialidades e os problemas que se detectaram no território.

Anexo 2 Informação complementar para a coleta da informação

Grupo de Desenvolvimento Econômico e Fomento Produtivo

A. Documentação existente e tipo de informação que proporciona

- Planos setoriais em nível nacional, regional e municipal:
 - Na área da saúde, educação, emprego e pobreza, moradia
- Estatísticas nacionais, regionais e locais:
 - Taxa de escolaridade por gênero, taxa de analfabetismo, taxa de alunos por gênero em educação superior, taxa de desemprego, taxa de mortalidade infantil, outros...
- Pesquisas nacionais, regionais e locais à população:
 - Em questão de hábitat e moradia, saúde, educação, emprego, migrações,...
- Cadastro:
 - Descrição das moradias, valor dos imóveis,...
- Investimento público:
 - Fundos Nacionais, Regionais e Locais de Desenvolvimento

Anexo 3 Informação complementar para a coleta da informação

Grupo de Ordenamento Territorial

A. Documentação existente e tipo de informação que proporciona

- Plano Regulador:
 - Memória Explicativa
 - Normativa
 - Cartografia
 - Planos e planos seccionais
- Planos de Desenvolvimento Comunal ou Municipal:

Com respeito à infraestrutura presente na comunidade, as seguintes perguntas permitem orientar o grupo para que realize uma caracterização rápida: Existem déficits sérios de infraestrutura? De moradia, infraestrutura pública, infraestrutura de energia, infraestrutura educativa, infraestrutura saúde, infraestrutura de esportes, infraestrutura cultural, infraestrutura água potável e esgoto, infraestrutura para assembléias de vizinhos e organizações comunitárias. Onde se localizam os déficits? Existe uma oferta de condições gerais de infraestrutura suficiente para o desenvolvimento das indústrias existentes e para sua ampliação? Existe “solo” suficiente para o desenvolvimento de novos investimentos industriais ou de serviços? Qual é o estado das infraestruturas econômicas e sociais? Observa-se uma disposição por parte do setor privado a investir em infraestrutura? Que fontes de recursos existem?

A revisão dos seguintes componentes de infraestrutura permite responder as perguntas anteriores. Sugere-se que uma vez identificadas as unidades de análise (assentamentos humanos, setores industriais, etc.), se analise para cada um destas unidades a existência de infraestrutura acorde a ela (Ex: Em um setor industrial a presença de infraestrutura de apoio às empresas).

B. Infraestrutura

Verificar a existência e cobertura dos seguintes itens:

- Infraestrutura de apoio a empresas
 - Centros de informação
 - Serviços a empresas
 - Serviços de consultorias
 - Agências de Emprego
 - Assistência técnica
 - Assistência creditícia
 - Agências de desenvolvimento regional
- Infraestrutura para a população
 - Supermercado
 - Mercado público

- Feiras livres
- Armazéns
- Grandes lojas
- Estúdios fotográficos
- Restaurantes
- Cemitérios
- Empresas funerárias
- Hotéis
- Hospedagem
- Saúde
 - Estações Médicas
 - Postos de Saúde
 - Consultórios gerais
 - Serviço de Atenção Primária de Urgência
 - Consultório de Saúde mental
 - Consultório de Atenção Primaria
 - Centros Comunitários de Saúde Familiar
 - Centros de Diagnóstico Terapêutico
 - Centros de Referencia de Saúde
 - Consultórios Associados de Especialidade
 - Hospitais Tipo 1 y 2 Alta complexidade
 - Hospitais tipo 3 y 4 Média e baixa complexidade
- Infraestrutura Básica
 - Instalações Municipais
 - Registro Civil
 - Polícia
 - Correio
 - Banco
 - Quartel de Bombeiros
 - Juizados
 - Abastecimento de energia elétrica, água potável e esgoto
 - Bombas de combustível
 - Lojas de material de construção
 - Oficinas de reparação de automóveis

- Transporte e comunicações
 - Rede Veicular (pavimentada, não pavimentada e solução básica)
 - Telefonia Fixa
 - Telefonia Móbil
 - Jornais
 - Internet
- Educação
 - Jardins Infantis
 - Escolas Básicas
 - Escolas de Educação média
 - Escolas Técnicas - profissionais
 - Escolas de jornada escolar completa
 - Internados
 - Educação de Adultos
 - Centros de Formação Técnica
 - Universidades
- Carteira de projetos de infraestrutura do município

Anexo 4 Informação complementar para a coleta de informação

Grupo Desenvolvimento institucional e Capital Social

A. Documentação existente e tipo de informação que proporciona

- Plano de Desenvolvimento Comunitário/Municipal:
 - Eixos prioritários de ação, grau de participação cidadão nas decisões, investimento e gasto público
- Organograma do Município:
 - Organização interna do município
 - Recursos que dispõe
- Planos de gestão da Prefeitura:
 - Serviços públicos do território
- Orçamento do município:
 - Instituições que financiam o aporte do município, a que se destinam os orçamentos.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****manuales****Números publicados****A lista completa y os archivos pdf estan disponibles en****www.eclac.org/publicaciones**

76. Metodología para elaboración de estrategias de desenvolvimento local, Iván Silva Lira y Carlos Sandoval Escudero (LC/L.3488; LC/IP/L.318), 2012.
75. Avance de la Cuenta Satélite de Servicios de Salud en la Región de las Américas, Federico Dorín (LC/L.3456), 2011.
74. Guía para asegurar la calidad de los datos censales, Gladys Massé (LC/L.3431-P), 2011.
73. La capacitación de supervisores y empadronadores en los censos de 2010, María Cecilia Rodríguez (LC/L.3430), 2011.
72. Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina (LC/L.3364-P) 2011.
71. Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, María Paz Collinao y Claudia Robles (LC/L.3350-P) 2011.
70. Guía para la elaboración de un proyecto censal, Gladys Massé (LC/L.3324-P), N° de venta: S.11.II.G.43 (US\$ 15.00), 2011.
69. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Marianela Armijo (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.38 (US\$ 15.00), 2011.
68. Formulación de programas con la metodología de marco lógico (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.36 (US\$ 15.00), 2011.
67. Conteo intercensal de población y vivienda (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22 (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yañez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11 (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145 (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), N° de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), N° de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.

- O leitor interessado em adquirir números anteriores desta série pode solicitá-los dirigindo a sua correspondência à Unidade de Distribuição, Cepal, Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, Correio Eletrônico: publications@cepal.org.

Nome: Actividade: Endereço: Código postal, cidade, país: Tel.: Fax: Correio eletrônico:
