

PROJETO ÁRIDAS

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO

GT 6.7 – METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Sérgio Cavalcanti Buarque

Coordenação Geral:

COORDENAÇÃO DA  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711.2: 63:504 (213.504)

NOBRE P – ARIDA

V.1 N.1



Ministério da  
Integração Nacional



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
E MODELOS DE GESTÃO**

**GT 6.7 – METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO  
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**Sérgio Cavalcanti Buarque**

Versão Preliminar, sujeita à revisão.  
Circulação Restrita aos participantes  
do Projeto ARIDAS



# PROJETO ÁRIDAS

---



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

## **ORGANIZAÇÃO**

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**  
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

### **GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT – II – RECURSOS HÍDRICOS**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

### **GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO**

Coordenador: **Charles Curt Meller**

### **GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

### **GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO**

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

### **GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

## **COORDENAÇÃO GERAL:**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
da Presidência da República  
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849  
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112  
Fax: (061) 225-4032



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

## COLEGIADO DIRETOR

**Presidente:** Secretário-Executivo da Seplan-PR

**Secretário:** Coordenador Geral do ARIDAS

**Membros:**

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

## CONSELHO REGIONAL

**Membros:**

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

**Suplentes:** Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

## COMITÊ TÉCNICO

**Presidente:** Coordenador Geral do aridas;

**Membros:**

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA





## APRESENTAÇÃO

Este texto é uma versão preliminar da proposta de Metodologia de Planejamento que deveria servir de referencial para a elaboração da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, dentro do Projeto ÁRIDAS. Deve ser entendido, portanto, como um documento para discussão e, ao mesmo tempo, como uma apresentação do processo de trabalho, em parte, utilizado pela equipe do Projeto ÁRIDAS na formulação do documento de estratégia.

A proposta de metodologia tem como propósito detalhar e aprofundar o processo técnico definido nos Termos de Referência do Projeto, de forma a orientar os trabalhos de elaboração da estratégia e posterior detalhamento técnico. Como a preparação desta metodologia avançou ao mesmo tempo e paralelamente ao conjunto do trabalho do ÁRIDAS, não foi possível testar completamente os seus postulados e instrumentos técnicos. De qualquer forma, houve uma importante interação entre a visão produzida no trabalho e as alternativas metodológicas do Projeto, de modo que os elementos definidos neste trabalho incorporam a experiência realizada pela equipe na elaboração da estratégia ÁRIDAS.

O documento está estruturado em cinco capítulos. O primeiro apresenta o marco conceitual da metodologia, com a exposição de uma concepção teórica do planejamento, absorvendo as principais contribuições contemporâneas em torno do planejamento e do planejamento regional. No segundo capítulo é feita uma rápida digressão histórica sobre a experiência recente de planejamento na América Latina, no Brasil e, em especial, no Nordeste. O terceiro capítulo é dedicado aos propósitos e conceito do desenvolvimento sustentável e aos desafios técnicos que esta abordagem cria para o processo de planejamento, indicando os elementos centrais para a adequação das metodologias e técnicas. O quarto capítulo se debruça sobre algumas técnicas de planejamento que são consideradas compatíveis com o novo paradigma de desenvolvimento. E, finalmente, no último capítulo é feita uma apresentação sintética do processo de trabalho proposto para a construção da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste do Projeto ÁRIDAS.





## INTRODUÇÃO

A **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável** é um produto do Grupo de Trabalho de Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão do Projeto ÁRIDAS que tem o objetivo de orientar o processo de trabalho para a elaboração da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste. O estudo foi realizado a partir de três processos técnicos combinados e articulados: levantamento e leitura crítica da literatura recente sobre teorias e técnicas de planejamento; acompanhamento da discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, ao qual deveria servir a metodologia de planejamento; e participação no processo de trabalho do Projeto ÁRIDAS, especialmente do esforço técnico dos diversos Estudos Básicos e da consolidação para a elaboração da estratégia.

O trabalho técnico para a formulação da proposta de metodologia se concentrou numa reflexão sobre as contribuições das propostas inovadoras de planejamento para o desenvolvimento sustentável, procurando adequar esta abordagem conceitual aos desafios do desenvolvimento do Nordeste. O documento não pretende, contudo, apresentar com detalhes e de forma sistemática e exaustiva as diferentes concepções contemporâneas de planejamento, preferindo aproveitar suas contribuições para construir uma síntese que sirva para os propósitos e o objeto de trabalho do ÁRIDAS, e se afine com o conceito de desenvolvimento sustentável. Em certa medida, o trabalho aproveita várias análises anteriores realizadas pelo autor, a partir da sua experiência como consultor na área de planejamento regional e com base em material didático utilizado em treinamentos sobre metodologias de planejamento.

A tese central do trabalho reside na definição do planejamento como um processo ao mesmo tempo técnico e político, ressaltando a necessidade de uma abordagem multidisciplinar que articule as diversas dimensões da realidade complexa objeto de planejamento. Desta forma, caminha para uma proposta metodológica que integre no processo de elaboração da estratégia, o trabalho técnico de compreensão sistemática da realidade com o envolvimento e participação da sociedade no processo decisório, com seus interesses e expectativas de desenvolvimento.

A participação é uma orientação básica do Projeto ÁRIDAS, como, de resto, um pressuposto do desenvolvimento sustentável. Esta proposta está coerente com praticamente todas as visões contemporâneas de planejamento, convergem para a necessidade de participação dos atores sociais nas decisões sobre o futuro do objeto de planejamento. O desafio do Projeto ÁRIDAS, e da sua concepção de planejamento, reside em implementar uma nova filosofia de trabalho, um novo paradigma de desenvolvimento e, como consequência, uma nova forma de definir estratégias, políticas e programas de desenvolvimento regional para o Nordeste.

Esta metodologia pretende oferecer os elementos conceituais e técnicos desta nova vertente do planejamento, orientada para o desenvolvimento sustentável, parcialmente testada pelo ÁRIDAS. As responsabilidades são, naturalmente, bem mais complexas que os elementos compostos de uma proposta de metodologia; mas o referencial técnico do trabalho de planejamento pode constituir uma contribuição e um primeiro estágio neste processo de mudança da cultura de desenvolvimento regional do Nordeste. A proposta tem que dar passos mais ousados que demandam também novas instituições e, sobretudo, recursos humanos com visões políticas, sensibilidade democrática, com flexibilidade e abertura para inovações técnicas e amplitude de visão para conviver com a complexidade e multidisciplinaridade do desenvolvimento sustentável

## I. MARCO CONCEITUAL

A definição de uma metodologia de planejamento depende, antes de tudo, da concepção de planejamento. O que se entende por planejamento? Em que consiste o planejamento governamental? E, particularmente, o que representa o planejamento regional? Estas são as questões conceituais de partida para delimitar os métodos e técnicas adequados e consistentes com o processo de planejamento. Desta forma, procura-se apresentar, a seguir, os conceitos básicos sobre planejamento que servem de referência para a definição da metodologia.

### I.1 Concepção de planejamento

Na definição mais simples e direta de Carlos Matus, planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (Matus, 1989), constituindo um processo permanente de reflexão e análise de fatores e condicionantes para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados e esperados pelo agente decisório. Em tese, esta visão de planejamento serve para qualquer objeto e qualquer agente, seja uma pessoa física, planejando sua vida privada e familiar, seja uma nação decidindo seu destino. No entanto, quando se trata de decisão e escolhas de alternativas e, sobretudo, quando envolve objetivos coletivamente definidos, o cálculo que precede e preside a ação ganha uma forte conotação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciadas em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. “Planificar és básicamente prepararse para la adopción de *decisiones*. Las *decisiones* de cierta transcendencia se basan en el *poder*. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad”. (Ingelstam, 1987, pg.69).

De uma forma mais geral, planejamento é um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam





objetivos que se pretende alcançar (Buarque, 1990). Deste ponto de vista, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, resultando num processo essencialmente técnico e político.”Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar técnicas de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais” (Buarque, 1990).

Como parte do processo político de tomada de decisões sobre o futuro e as ações, o planejamento constitui, portanto, um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Desta forma, armados com instrumentos técnicos e informacionais, com maior ou menor qualidade e competência, os atores negociam e formulam acordos em torno de iniciativas e decisões pertinentes e consistentes com seus objetivos.

Por outro lado, o planejamento estabelece uma relação entre o presente e o futuro, expressando algo a ser construído, capaz de orientar as decisões e as ações que preparem uma realidade imaginada no tempo. O presente e o passado – que expressa a história e define as circunstâncias sobre a qual se planeja – traçam os limites e os espaços para a construção do futuro, o terreno da liberdade possível diante do real (Ramos, 1983). O planejamento, e especialmente o planejamento de longo prazo, como diz Ingestam, “forma parte del ejercicio del *poder sobre el futuro*” (Ingestam, 1987), liberdade dentro das circunstâncias. Mas, o futuro que orienta o planejamento, se caracteriza pela incerteza e indeterminação, especialmente em sistemas complexos, como as estruturas sócio-econômicas e ambientais. O planejamento trabalha, assim, a incerteza que decorrente dos fatores imponderáveis da dinâmica e práxis social, introduzindo, no planejamento, o conceito de risco e “aposta” (Matus, 1994).

Mas, a incerteza quanto ao futuro representa, ao mesmo tempo, a convicção de que o futuro é uma **construção social**, podendo ser moldada pela vontade e orientada pelos propósitos e iniciativas da sociedade. O futuro é uma construção social que decorre da ação dos atores sociais organizados, diante de um “horizonte aberto de possibilidades”, na definição de Guerreiro Ramos (Ramos, 1983). O que constitui um problema, de um lado – a incerteza diante do futuro – representa a maior oportunidade do planejamento, a possibilidade de fazer a história e definir as alternativas futuras.

## 1.2 Planejamento governamental

Como um processo político, as decisões no planejamento devem envolver sempre uma escolha entre interesses e visões de mundo, tanto numa micro-



organização (empresa) quanto em macro-sistemas. Mesmo no interior de uma organização empresarial existem interesses e perspectivas em conflito e negociação, gravitando em torno de alguns grandes objetivos convergentes. Em todos os casos, portanto, a decisão reflete e reproduz uma determinada estrutura de poder na organização ou sociedade; como tal, representa uma vontade dominante ou uma hegemonia, entendida não como a imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores, com seus poderes e interesses diversificados (Buarque, 1990).

Quando se trata do planejamento governamental, o objeto é a sociedade (ou um segmento dela) e o planejador é o Estado, a instância estatal, órgãos ou entidades públicas, expresso pelo projeto de governo dominante em cada momento histórico que planeja. O Estado não deve ser entendido como um ente autônomo e desvinculado da sociedade nem como um simples porta-voz das classes poderosas e dominantes, constituindo, na verdade a representação jurídico-política da hegemonia na sociedade, como a síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores sociais e sua articulação para dominar as instâncias de poder. Deste ponto de vista, o Estado não é um ator mas a expressão da hegemonia da sociedade manifestada no controle dos espaços de poder e de intervenção, dos instrumentos políticos, institucionais, financeiros e policiais. Pode-se dizer que, como expressão da hegemonia, não tem vontade própria e deve servir, de fato, ao projeto dominante em cada momento concreto das relações de poder. É claro que não constitui um corpo uniforme e monolítico com um vontade e um projeto consistente e presente em todas as suas partes e instâncias. Apenas que contém um eixo dominante que, de certa forma e com suas especificidades, se manifesta nas diferentes partes do poder estatal.

Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados, e muitas vezes, conflitantes na sociedade, a definição de propósitos e metas, assim como as decisões do processo de planejamento envolvem a disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com seus próprios interesses, objetivos e expectativas em relação ao futuro. A estratégia que resulta do planejamento governamental não é a representação da visão dos técnicos – não necessariamente afinada com o sistema de poder – nem uma simples tradução da vontade completa e intocável dos poderosos, mas o projeto hegemônico tecnicamente fundamentado e estruturado.

No entanto, como a hegemonia não é um dado estático mas um fato social dinâmico, o processo de planejamento é, ao mesmo tempo, um continuum de reconstrução e ordenação do jogo de poder; e, como constitui uma ação sobre a sociedade para construir um futuro, o planejamento deve promover a mudança que redefinem as condições hegemônicas na sociedade. Mais ainda, como um processo de decisão, o planejamento é um espaço privilegiado em que se constrói uma hegemonia na medida em que articula,



técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais. Portanto, planejar é também produzir e redefinir hegemonias que se manifestam nas estratégias, prioridades e instrumentos de ação, especificamente em torno do objetivo do planejamento e das decisões (Buarque, 1990).

Por conta disto, embora o planejamento tenha uma dupla dimensão, técnica e política, esta última não é externa e desligada da primeira e a hegemonia ou estrutura de poder não é um processo anterior e independente, como um dado definitivo e rígido, ao qual deve servir, passivamente, a técnica e os técnicos. Embora na prática tenha funcionado, muitas vezes assim, não se trata apenas de dar racionalidade técnica a decisões políticas baseadas numa hegemonia pre-construída. Ao contrário, o trabalho técnico também pode influenciar sobre o processo político no planejamento, quando as decisões específicas ao objeto planejado reproduzem mas também refazem a estrutura de poder ou vontade dominante. Esta consolidação com reconstrução será tão mais intensa e complexa quando mais democrático e participativo for o processo decisório, o sistema e a estrutura do Estado e a organização da sociedade durante o processo de planejamento. Esta capacidade de influência do processo técnico nas decisões também deve ser muito diferenciada de acordo com o objeto do planejamento, sua abrangência, dimensão e amplitude.

Evidentemente, esta abordagem trata das **decisões reais e efetivas** tomadas pela sociedade e suas instâncias de formulação – definindo as prioridades, os instrumentos e os destinos de uma sociedade – e não apenas da elaboração formal e discursiva de planos e documentos referenciais, os planos-livro de que fala Carlos Matus. O Plano, quando politicamente sustentável, é apenas um estágio do processo de planejamento e um instrumento, digamos, literário, das reais escolhas e decisões efetivas, através do qual pretende organizar e articular as ações, como um catalizador dos agentes e instrumentos de intervenção. Assim, um plano é, antes de tudo, como um **instrumento de negociação e aglutinação**, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento. Constitui, ao mesmo tempo, um referencial para articular as ações e uma base para negociações dos agentes públicos com envolvimento no objeto de planejamento. Não pode ser uma simples carta de intenções ou reprodução dos desejos dos atores nem um somatório de compromissos e proposições dispersas, que agrade a todos os segmentos e não tenha viabilidade e sustentação política.

### 1.3 Planejamento regional

A Região é um espaço particular que sintetiza e cristaliza um processo social, econômico, ecológico e cultural complexo, em interação com outros espaços diferenciados. Em outras palavras, é uma formação sócio-cultural

em contato mais ou menos intenso com outras formações dentro de um todo mais amplo de espaços diversificados. Não se limita a uma simples delimitação geográfica ou político-administrativa, traçada de forma mais ou menos arbitrária e como reflexo de interesses políticos, mas só existe enquanto articulação e relação com outros espaços ou formações sócio-culturais. Constitui, assim, uma parte ou sub-sistema de um todo dinâmico e diversificado, múltiplo pela própria natureza do processo social e sócio-ambiental. O espaço regional é, ao mesmo tempo, econômico, político e sócio-cultural mas deve incorporar, ainda a dimensão ambiental expressando também um “conjunto delimitado de ecossistemas que interactuúan entre sí y a los cuales pueden asociarse determinados comportamientos” (Torres, 1981).

A concepção da região como um sub-espaço ou sub-sistema integrado de uma totalidade nacional tem uma implicação importante sobre o processo de planejamento regional pelas “características de un sistema esencialmente abierto”, como indica Santiago Torres (1981). Com tal, a região deve ter um espaço e um poder limitado para interferir no seu “entorno paramétrico” (Torres, 1981, citando Sérgio Boisier), o que altera, sobremaneira o enfoque estratégico pelo peso relativamente forte dos determinantes exógenos no futuro e nos instrumentos de desenvolvimento regional.

Por condições históricas particulares, cada parte deste todo tende a constituir uma unidade diferenciada na interação entre o sistema produtivo, os constrangimentos e determinações ecológicas e o sistema de produção cultural e representação simbólica. No fundamental, as regiões se formam a partir do momento em que se consolida sua articulação com os espaços vizinhos, na troca e na interação sócio-econômica e cultural e, construindo um macro-espaço integrado. Quando esta interação num macro-espaço é articulada por um Estado nacional, formam-se as regiões, sub-espaços da totalidade nacional, independente dos fatores de identidade e diversidade de cada espaço regional (Buarque, 1986).

Neste processo de formação do macro-espaço, consolidam-se relações de dominância e liderança sócio-econômica, política e cultural dos sub-espaços, numa espécie de força catalizadora e dominante de articulação. Com a integração, as regiões se reconstroem, se reorganizam e reestruturam, redefinindo suas bases econômico-sociais e culturais e as próprias relações de intercâmbio com o conjunto do macro-espaço. Mas, a dimensão regional se reproduz e se recria, permanentemente, reorganizando a diversidade na totalidade integrada. O diverso e múltiplo das regiões se integram em termos sócio-econômicos e se articulam, através do Estado, numa estrutura politicamente organizada que estabelece as mediações formais e institucionais desta hegemonia e que assume um caráter espacial.

Esta articulação expressa uma predominância ou “hegemonia espacial”, tanto a nível da liderança econômica quanto da capacidade de influência





política nas decisões do Estado nação, o que resulta do jogo de conflito e cooperação entre as regiões componentes. Ocorre um corte espacial no jogo político que complementa e interage com o processo de negociação dos atores sociais, tanto no plano nacional quanto internamente a cada região (Buarque,1986).

A região só existe enquanto articulação com um todo nacional mais complexo e amplo, constituído de diferentes formações sociais. Mas o processo de consolidação e formação desta articulação sempre tenderá a definir uma **liderança** ou polos de irradiação de poder e de aglutinação da totalidade nacional. Este processo é válido tanto para os Estados que congregam no seu âmbito espacial diferentes nações, em termos étnicos e linguísticos, como no caso brasileiro, em que as regiões já se constituíram sob a influência de um único processo civilizatório, criando uma identidade linguística clara e uma grande similitude étnico-cultural.

O Estado-nação sempre tenderá a articular sub-espacos diversificados do ponto de vista da organização sócio-econômico e cultural, mesmo em nações com tantas identidades quanto a brasileira. Esta diversidade se reconstrói e redefine-se permanentemente e constitui, na verdade, um patrimônio, tanto da totalidade quanto de cada região, com suas peculiaridades e potencialidades próprias e diferenciadas. Longe de constituir um problema, a diversidade regional é a riqueza de uma nação, além de constituir um processo social de permanente recriação. Outra coisa é a desigualdade de condições de vida e de capacidade de desenvolvimento econômico que se manifesta no interior do país, diferenciando a situação dos povos nas diferentes regiões. A desigualdade sócio-econômica promove a desagregação regional e gera o regionalismo e a questão regional, como um problema da nacionalidade, tendendo a influenciar nas formulações de política nacional e nos enfoques espaciais, que levam às políticas regionais, explícitas ou implícitas.

O processo de consolidação de lideranças e predominâncias políticas da estrutura regional no Estado é dinâmico e não linear ou determinístico e o jogo político permite, em vários aspectos, descolar a liderança e peso econômico, influenciando para novas hegemonias que reorientam as políticas e iniciativas do Estado nação, com suas diferentes repercussões na organização do espaço. Trata-se de uma dinâmica extremamente complexa que envolve componentes de natureza econômica e política e baseia-se na diversidade das circunstâncias predominantes em cada região, que definem as condições concretas de sua interação e articulação sócio-econômica e cultural. Sua manifestação no plano político expressa as tensões e cria os mecanismos de regulação do Estado nacional.

A região é, portanto, o resultado de um processo histórico como síntese dinâmica da interação dos espaços que o produz e reproduz nas trocas,

conflitos e integrações da diversidade. Esta integração espacial, concentrada em alguns polos irradiadores do desenvolvimento, não levam, contudo, a uma homogeneização do espaço nacional, eliminando as diferenças nos padrões de desenvolvimento e organização sócio-econômica, cultural e ecológica. Os espaços se transformam como resultado da integração concentrada. Mas o que resulta desta transformação são novos espaços reconstruídos, com diversidades renovadas, que decorrem do impacto transformador sobre as relações e condições pre-existentes, recriando o espaço e gerando novo perfil das diversidades espaciais. As regiões não constituem ente social e ambiente ecológico passivo e amorfo, capaz de ser moldado completamente pela difusão de relações dominantes nos centros de irradiação. As condições sociais, econômicas, cultural e ecológicas que representam uma região definem os limites e condições das transformações, determinando o perfil e as características da nova região.

A delimitação dos espaços regionais se complica quando entram em cena as definições de natureza político-administrativo que levam a escolhas na segmentação do espaço geográfico de acordo com critérios de regionalização que atende a interesses político, gerenciais e administrativos. Fatores e interesses políticos e não razões de homogeneidade sócio-econômica, cultural e ecológica levam, muitas vezes, à definição de **regiões de planejamento** que podem diferenciar-se os espaços geográficos. Fatores técnicos também costumam pesar nas negociações para a definição das regiões que serão objeto de planejamento do desenvolvimento. Vários cortes analíticos e de organização da intervenção podem, assim, conviver no processo de planejamento regional e, às vezes, podem complicar o tratamento da questão regional. De qualquer forma, numa abordagem ampla de desenvolvimento sustentável, a unidade ecossistêmicas e, mais particularmente, as bacias hidrográficas como unificadora das características ambientais, devem ser consideradas como referência adicional e corte particular de organização da intervenção no espaço.

O planejamento regional é um recurso do Estado na regulação que busca ordenar os interesses diferenciados das diferentes regiões no projeto dominante que, deve ter implícito um projeto de reconstrução do espaço nacional. Esta regulação sintetiza os conflitos e as relações de poder que se estabelecem entre as regiões como forma de organização da distribuição espacial dos benefícios e custos sociais do desenvolvimento. Desta forma, o planejamento regional representa um componente do Estado-nação absorvendo as pressões e interesses das regiões e atuando na reversão parcial dos desequilíbrios e desajustes ocasionais pela dinâmica e expansão concentrada sob a liderança dos centros dominantes. Por outro lado, o planejamento regional constitui uma instância espacial do Estado-nação que incorpora uma proposta de reorganização do espaço nacional nas suas diversas manifestações sub-espaciais.



Assim, ele é, ao mesmo tempo, uma representação da proposta dominante para o espaço, e uma expressão dos interesses regionais diversificados, em cada região consegue internalizar parcial na hegemonia os interesses e as propostas de participação no projeto nacional. Não pode, portanto, ser identificado, de forma simplista, como o instrumento de dominação de uma região sobre a outra para implantação do seu projeto sobre e contra as outras, mas também o reflexo dos interesses e pressões das outras, no limite das suas forças e capacidade de influência.

Para o planejamento regional, a totalidade nacional, como o “entorno paramétrico” de Boisier, constitui o contexto econômico, político-institucional e social que influencia e condiciona as suas potencialidades e oportunidades de desenvolvimento. Quanto mais frágil e dependente for a região dos centros irradiadores de poder e dinamismo econômico, tanto maior poder de influência e determinação do contexto sobre o desenvolvimento regional. Este contexto condicionante contém as políticas nacionais, com seus rebatimentos diferenciados no espaço nacional, que depende das características de cada região e das especificidades destas políticas; e constam também as políticas explicitamente regionais que se destinam a determinadas regiões, com seus instrumentos e mecanismos próprios de intervenção regional.

## **II. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E NO NORDESTE**

O planejamento exerceu um importante papel na história da América Latina e do Brasil nas décadas de 60 e 70, com destaque significativo no Nordeste, que registrou uma experiência inovadora e criativa de planejamento do desenvolvimento regional. A partir do final da década de setenta, o planejamento vem caindo num grande descrédito no terreno governamental, marcado pela própria crise do Estado no continente. Ao mesmo tempo e paradoxalmente, o planejamento experimenta, em todo mundo, um grande crescimento e destaque na gestão e estratégia das empresas de grande porte. São várias as causas do descrédito e declínio da prática e importância do planejamento na ação governamental na América Latina, mas seguramente foi determinante o imediatismo predominante no espaço político e a própria incapacidade do planejamento em oferecer respostas efetivas nas decisões e na condução política.

### **II.1 Voluntarismo utópico e imediatismo pragmático**

A razão principal da crise do planejamento no continente e no Brasil, em particular, reside na própria concepção e prática do planejamento implementado e difundido nesta parte do mundo. De acordo com Carlos de Mattos, o planejamento latino-americano caracterizava-se por três elementos

centrais, que levaram ao fracasso e, conseqüentemente, descrédito do instrumento de intervenção para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, predominou o que chama de **voluntarismo utópico**, segundo o qual as equipes técnicas idealizaram os objetivos e subestimaram as limitações e restrições das ações, priorizando a vontade sobre as possibilidades. Segundo esta orientação, os “técnicos em planejamento tendiam a antepor sua ideologia à do grupo social que detinha o controle efetivo dos processos de tomada de decisões” (de Mattos, 1988), o que decorre, em grande medida, do fato de ser minimizado, então, o caráter político do processo de planejamento, e idealizado o papel e natureza do Estado. De acordo com Gurrieri, citado por de Mattos, a escola cepalina entendia a “existência de um Estado planejador e reformista ideal, que cumpriria cabalmente a função que se lhe houvesse destinado (Gurrieri, citado por de Mattos, 1988), o que confundia o planejamento com a racionalidade técnica e a vontade dos planejadores.

A segunda característica do planejamento latino-americano, coerente com a primeira, era o **formalismo**, caracterizado pela produção de planos detalhados e rígidas definições de metas, políticas e programas, concentrado mais no produto que no processo de organização das decisões. A manifestação mais visível desta concepção reside na produção dos planos-livros, referidos por Carlos Matus, como se o registro literário das vontades e propósitos fossem suficientes para satisfazer o ego ideológico das equipes técnicas. Estes dois fatores vão provocar um profundo distanciamento entre os técnicos e os políticos, com linguagens e preocupações diferentes e, sobretudo, com a clara desconfiança mútua.

Aliado a estes dois componentes, o planejamento latino-americano nas décadas de maior prestígio tendia a um **reducionismo econômico**, consistente com a visão de desenvolvimento prevalecente de conteúdo fortemente economicista. Com esta visão, foram subestimados os processos complexos de natureza social e política, para não falar da dimensão ecológica que só na década de oitenta começa a emergir como preocupação e objeto de políticas na América Latina.

Ao mesmo tempo em que o planejamento, na sua visão mais ampla de referencial para a intervenção desenvolvimentista padecia destas limitações e deficiências conceituais, os governos da América Latina, entre os quais o Brasil e sobretudo aqueles dominados pelos militares e sua ideologia racionalista, recorreram bastante às práticas de programação econômica, como instrumento para a modernização das economias nacionais. Este foi bem sucedido, até porque estava diretamente articulado a decisões reais, e não formalistas, sobre instrumentos efetivos de intervenção e partiam do poder concreto sobre o Estado, fortalecido nos seus meios e instrumentos de intervenção.

Com a crise econômica e a desagregação do Estado no continente, a partir da década de oitenta, o planejamento sofre um profundo descrédito e





desprestígio, combinando o fracasso do poder militar estatista com os defeitos das estruturas técnicas tradicionais de planejamento, especialmente o voluntarismo utópico. O imediatismo é a nota dominante no poder político do continente durante as décadas de oitenta, aliado ao pragmatismo dos políticos, desinteressados das formulações técnicas e das propostas de médio e longo prazos. Aumenta, portanto, o fosso entre o técnico, preocupado com o longo prazo e com objetivos de futuro, e os políticos, voltados para o imediatismo e o pragmatismo das iniciativas.

Ao mesmo tempo em que declina o planejamento, cresce a necessidade de utilização de processos técnicos e negociações políticas para enfrentar os problemas e a crescente complexidade da realidade e da pauta política. Com a emergência das questões ecológicas nas decisões de política, aumenta a abrangência e a diversidade dos problemas que devem ser tratados no planejamento e cresce a importância de uma abordagem de longo prazo, capaz de dar conta da lenta maturação das mudanças ambientais.

Num primeiro momento, este paradoxo de crise e necessidade crescente tende a aumentar mais ainda a crise do planejamento e a distância entre os políticos e decisores, de um lado, e os técnicos e formuladores, de outro. Mas é este componente que vai preparar a retomada da prática do planejamento e a recuperação do planejamento de longo prazo, em novas bases e com novos instrumentos. Até porque, durante a crise foram se consolidando novas teorias e técnicas de planejamento qualificadas para dar conta e organizar as decisões em torno de temas e componentes de maior complexidade e abrangência. Procurando evitar os erros e distorções do planejamento no passado, e incorporando as novas vertentes teóricas e os desafios de um novo paradigma de desenvolvimento, o planejamento deve se orientar por um “pragmatismo utópico”, capaz de se orientar por imagem-objetivo ousadas e expectativas de transformações de longo prazo mas baseada numa prática cotidiana realista e com aderência às circunstâncias e às decisões efetivas da realidade e do espaço político.

## II.2 O Planejamento no Nordeste

Em certa medida, o Nordeste foi pioneiro no planejamento no Brasil, com a criação da SUDENE, em 1959, e a introdução de técnicas e importação de quadros que formaram uma escola de planejamento com efeito irradiador no conjunto das instituições brasileiras. Antes mesmo da formação de algumas instituições nacionais de planejamento, como o IPEA, a SUDENE já criava um pensamento e uma teoria de planejamento regional: treinou centenas de técnicos de nível superior nas teorias de desenvolvimento e metodologias e técnicas de planejamento e programação, e exercitou a prática do planejamento com a produção dos Planos Diretores e documentos programáticos de desenvolvimento do Nordeste. Paradoxalmente, a região mais pobre do Brasil



foi líder na teoria e prática do planejamento econômico e na elaboração e efetiva execução de planos, de nível e qualidade mais alta e precisa que os planos nacionais, como o Plano de Metas. Diga-se de passagem, que se tratavam de planos não voluntaristas e utópicos, até porque se traduzia em instrumentos efetivos, parte dos quais traduzidos em leis específicas.

Até o final da década de sessenta, A SUDENE-Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste exerceu uma função de relativa coordenação dos programas e intervenções da União no Nordeste, enquanto não existia, a nível federal uma estrutura institucional e ministerial forte e com presença ampla no território nacional. A partir da década de setenta, com os planos nacionais e a consolidação da estrutura federal, aliada à grande centralização política nacional, a SUDENE foi perdendo espaço e capacidade de coordenação e articulação.

A partir de então, a questão regional (especialmente do Nordeste) passou a ser tratada como se fosse um setor, ao mesmo tempo em que se intensificava a setorialização da atuação do Estado nacional. O Nordeste passa a ser um capítulo na ação federal, sem interação e influencia nas intervenções e programas setoriais. Isto leva a uma grande contradição: de um lado, a propalada prioridade e preocupação com o Nordeste se manifesta nos discursos e na formulação, separada de uma programação e de instrumentos regionais; de outro, as políticas e programas setoriais, que constituem o peso central da intervenção pública federal no país, tende a se concentrar nas regiões de maior densidade econômica e com níveis mais altos de desenvolvimento. Paradoxalmente, a setorialização do regional constitui um alibi para que as iniciativas setoriais não necessitem de orientação espacial, resultando num processo natural de reforço da concentração econômica nacional. Esta tendência vai ser reforçada a partir da década de oitenta, realçando a visão compensatória e emergencial de “ajuda ao desenvolvimento do Nordeste”, consolidando uma ideologia regionalista tradicional e conservadora que unifica os interesses das novas oligarquias nordestinas com a arrogância das elites sulistas.

Enquanto o planejamento teve um papel real nas decisões políticas nacionais, até final da década de setenta, mesmo com a setorialização, o processo de planejamento funcionou no Nordeste, embora fortemente dependente das deliberações e orientações centralizadas em Brasília. A SUDENE continuou exercendo um papel de planejamento e formulação, com participação modesta e subsidiária nas definições de programas e projetos regionais. Esta subordinação institucional foi reforçada pelo esvaziamento político do Conselho Deliberativo, formado por governadores nomeados, estes também subordinados politicamente ao governo central.

Com a crise geral do Estado brasileiro e, evidentemente, a descoordenação e degradação do sistema e da prática do planejamento no





Brasil, acaba-se o planejamento regional. O imediatismo e prioridade para as questões macro-econômicas e financeiras acentua a debilidade das instituições de planejamento regional, até porque caem de moda, ao mesmo tempo o planejamento e o tema regional. O formalismo e voluntarismo utópico, já historicamente presente na realidade político-institucional latino-americana e brasileira, alcançam o paroxismo no Brasil da década de oitenta e início de 90. E com maior significado no planejamento regional, uma vez que a grande herança técnica e política de órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDENE, permite continuar uma tradição de elaboração e formulação técnica, mesmo sem poder de tradução efetiva em instrumentos e intervenção real.

Por mais de uma década, a SUDENE tem persistido na iniciativa de elaboração de planos e projetos e na tentativa de negociar e coordenar as iniciativas no Nordeste, com sucesso, reconhecidamente tímidos. Ao mesmo tempo, no terreno efetivo, tem se concentrado na gestão de um grande instrumento financeiro, o FINOR-Fundo de Investimentos do Nordeste, que obedece muito pouco a diretrizes e prioridades de desenvolvimento. Seja pela limitação dos mecanismos de priorização, seja pela influência política e de interesses patrimonialistas exercidos sobre o FINOR e dos equívocos de gestão do fundo que levaram a uma grave insuficiência de recursos. No fundamental, enquanto o planejamento regional desaparecia, limitando-se à ficção dos planos-livros, o álibi da política regional ganhava o nome, controvertido e carregado de interesses, de FINOR. O que termina criando uma dramática limitação da capacidade de intervenção da SUDENE no desenvolvimento regional, reforçando as críticas aos instrumentos e à instituição de desenvolvimento regional.

O planejamento regional no Nordeste acabou. E sua recuperação deverá estar sintonizada com novas tendências econômicas, políticas e institucionais do Brasil e da região. Em primeiro lugar, porque a região mudou ela mesma, em grande parte, como resultado da intervenção dos instrumentos de desenvolvimento regionais. O Nordeste reconstruiu-se numa integração nacional desagregadora, que leva a uma dispersão dos Estados, que se apoiou no centralismo recente para estabelecer relações diretas de estados com a União. A tendência mais recente de descentralização institucional do país, na direção de um claro fortalecimento dos Estados e Municípios, diminui a importância relativa do planejamento regional, articulador dos Estados, e reforça a desagregação regional.

No entanto, a própria discussão sobre o rearranjo institucional do país, com a redistribuição de funções e responsabilidades das instâncias federal, estadual e municipal, reabre a questão regional dentro do debate e negociação do chamado pacto federativo. O novo processo de desenvolvimento nacional não pode continuar convivendo e ignorando as desigualdades regionais e terá, necessariamente que recuperar a capacidade de planejamento e gestão pública e sua orientação no espaço. Mas, neste caso, a estrutura que emerge

inviabiliza as pretensões de uma coordenação regional e mesmo as iniciativas federais que devem persistir na região terão seus próprios meios institucionais de execução ou passarão, diretamente, para a execução dos estados e municípios, em parcerias espacialmente localizadas.

Como, por outro lado, o entendimento moderno de planejamento remete para o terreno da negociação política e institucional, um órgão de planejamento e desenvolvimento regional deve ter competência técnica elevada e procurar exercer um papel de articulação e mediação de interesses e instrumentos de intervenção, atuando como facilitador entre a União, os Estados e os Municípios. Provavelmente sem executar e conduzir diretamente nenhum instrumento, mas com espaço e qualificação para negociação e articulação, através das quais viabilize os instrumentos e recursos de intervenção e principalmente promova a convergência das iniciativas diversificadas no espaço regional, potencializando e otimizando os recursos.

### III. PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A concepção de planejamento está ganhando, nas últimas décadas, conotações novas que incorporam visões modernas e avançadas do processo social e suas implicações sobre a formulação, negociação, decisão e implementação de meios e instrumentos de desenvolvimento. Entretanto, ao mesmo tempo que vão se desenhando novas concepções de planejamento, ocorre uma reviravolta fundamental nas teorias de desenvolvimento, especialmente, na última década com a introdução das preocupações ecológicas nas formulações estratégicas. O desenvolvimento e, por via de consequência, o planejamento, não pode mais ser interpretado como ganhos econômicos e mesmo sociais num horizonte de curto e médio prazos, como predominou em todo o período de auge da teoria de desenvolvimento. A proposta de desenvolvimento do Projeto ÁRIDAS, adotando o conceito de desenvolvimento sustentável como base da sua orientação estratégica, gera, de imediato, repercussões sobre a metodologia e técnicas de planejamento.

#### III.1 Desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento sustentável é o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações” (Buarque, 1994). Ao mesmo tempo, o desenvolvimento sustentável deve ampliar a consolidar a democracia e criar instituições e mecanismos de participação da sociedade no processo decisório, inclusive como forma de assegurar a sustentabilidade política dos caminhos e políticas de desenvolvimento.



Deste ponto de vista, contêm cinco objetivos diferenciados e, nem sempre convergentes, que envolvem relações complexas entre as dimensões econômica, social, ambiental e política que, seguramente, dependem do avanço tecnológico, outra dimensão de grande efeito sobre as interações no sistema complexo. (Buarque, 1994). De acordo com a definição consagrada e simplificada da Comissão Brundtland, desenvolvimento sustentável é “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMDA, 1991), ressaltando, desta forma, uma solidariedade necessária em cada sociedade e entre as gerações, configurando um novo paradigma de desenvolvimento (Sousa, 1994),

As escolhas relativas ao equilíbrio e conciliação das dimensões não podem permitir que se comprometa a continuidade no longo prazo das condições efetivas de desenvolvimento, especialmente no que se refere à disponibilidade dos recursos naturais. O componente particularmente novo da proposta de desenvolvimento reside nesta conciliação das dimensões considerada viável e necessária em cada momento e no conjunto do processo de desenvolvimento. Não se pode, portanto, privilegiar nenhuma delas em detrimento da outra, embora as escolhas encerrem, em cada momento, uma combinação de ganhos e perdas entre as partes. Em princípio, não existe um confronto entre o crescimento econômico e a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente nem um desencontro ou conflito entre a **dinâmica econômica**, a **equidade social** e a **qualidade ambiental**.

Dadas certas condições tecnológicas e organizacionais, as relações entre o econômico, o social e o ambiental encerram tensões e limitações técnicas; de modo que o avanço em um dos segmentos pode representar perda ou prejuízo nos outros. Existe uma espécie de trade-off especialmente na relação entre o crescimento econômico e a qualidade do meio ambiente, que decorre de fatores estruturais do estilo de desenvolvimento, com destaque para o **padrão tecnológico**. Mas, se, por um lado, o crescimento econômico pode provocar impactos ambientais, por outro, permite gerar emprego e renda e criar excedentes para investimento em infra-estrutura social e desenvolvimento tecnológico, que pode melhorar as condições de vida, recuperar o meio ambiente facilitar a conservação dos recursos naturais (Buarque, 1994).

A democracia (parte da dimensão política) consiste, na verdade, em uma forma determinada de organização do processo decisório, através do qual se negocia e se operacionaliza as escolhas da sociedade com relação às dimensões e suas prioridades. Diante dos trade-offs e ritmos diferenciados de desenvolvimento, a sociedade faz suas opções através das vias políticas, entre as quais a participação social representa a forma mais avançada e democrática, permitindo uma mais ampla e equilibrada negociação dos interesses dos atores sociais. A democracia e a participação constituem



uma dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, uma vez que define esta forma diferenciada de organização dos atores na decisão sobre a articulação das dimensões econômica, social, ambiental e tecnológica no tempo e no espaço. Representa, portanto, o arcabouço político-institucional no qual se constroi a conciliação das dimensões e objetivos, respaldado pelas informações técnicas que expressam as interações e as trocas de inputs e outputs.

### III.2 Questões metodológicas do novo paradigma

O conceito de desenvolvimento sustentável introduziu uma concepção radicalmente nova de abordagem técnica e política das escolhas para transformações na realidade dos países, especialmente dos países de menor desenvolvimento e mais complexas interações entre as dimensões. De forma simplificada, e como forma de antecipar a apresentação da proposta de metodologia, podem ser indicadas algumas das questões metodológicas mais importantes abertas pelo conceito de desenvolvimento.

#### 1. Complexidade e multidisciplinaridade

O planejamento do desenvolvimento sustentável deve tratar com sistemas muito complexos que envolve várias dimensões com relações de intercâmbios e impactos cruzados diferenciados de acordo com as condições concretas de cada realidade. Em cada objeto de planejamento, devem ser analisados e incorporados no processo decisório, as definições relativas à economia, ao social, ao tecnológico, e ao meio ambiente, cada dimensão com suas características e dinâmicas próprias e suas teorias respectivas. Esta abordagem representa, portanto, um aumento significativo da complexidade do processo de planejamento e das técnicas para organização do processo decisório, remetendo à necessidade de um tratamento **multidisciplinar**. O planejamento do desenvolvimento sustentável deve ser, antes de tudo, um exercício de multidisciplinaridade que envolva técnicos e especialistas em diversas disciplinas, com suas teorias e metodologias específicas, procurando confrontar e cruzar as percepções, métodos e conclusões diversificadas e, o que é mais complexo, confrontando os impactos das definições para as dimensões, calibrando as escolhas que otimizem os resultados sínteses.

As dimensões apresentam, por outro lado, ritmos de maturação e mudança diferenciados no tempo, o que encerra uma complexidade adicional, de modo a permitir um tratamento temporal adequado. Resultados econômicos de curto prazo podem gerar impactos sobre o meio ambiente que, não obstante, só devem evidenciar-se num prazo mais longo, devendo ser antecipado e estimado para orientar as decisões no terreno econômico. No sentido contrário, processos de alteração do meio ambiente natural, que maturam lentamente, podem ter implicações no médio e longo prazos, sobre





o desempenho da economia. Esta temporalidade diversa nos prazos de maturação e mudança das dimensões deve ser rigorosamente interpretada no processo de análise e formulação de estratégias, de modo a instrumentalizar as decisões; embora de cunho político, as escolhas devem estar solidamente fundamentadas nas formulações técnicas que encerram um tratamento multidisciplinar complexo.

## 2. O atores sociais e as gerações futuras

O planejamento, como foi analisado antes, é um processo de decisão que expressa os interesses e a estrutura de poder prevalecente na sociedade, portanto, representa escolhas feitas em cada momento presente sobre processos que impactam o futuro. No entanto, como o desenvolvimento sustentável deve atender aos interesses das gerações futuras, com uma visão de longo prazo, estas gerações devem estar, de alguma forma, presentes no jogo político contemporâneo, influenciando nas escolhas. Esta é, evidentemente, uma abstração, uma vez que as chamadas gerações futuras não existem no presente ou não têm qualquer envolvimento direto no processo decisório, a não ser através dos pais que participam das negociações e escolhas políticas. Ocorre que, em cada sociedade, de acordo com seus padrões culturais e sua percepção com relação ao presente e ao futuro, o peso dos interesses de curto e longo prazos podem ser muito diversificados.

No fundamental, fica a pergunta lançado por Ingestam: quem é responsável pelo que deixamos para as gerações futuras? Em outras palavras, como podem ser considerados os interesses destas gerações sem que tenham relevância como ator no processo decisório atual. Segundo Ingestam, “en nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras” (Ingestam, pg.73). Conceitualmente, contudo, há uma recorrência nesta abordagem, uma vez que as “entidades políticas” não são mais que um reflexo da estrutura de poder e da hegemonia prevalecente na sociedade, não tendo vontade própria e participação no jogo dos atores. A “representação dos interesses” das gerações futuras no processo decisório ocorre pela via da **solidariedade** e da **ética**, internalizando nas decisões as preocupações dos atores sociais com seus filhos e netos e incorporando uma visão histórica da vida social. Através da sociedade, da ética e da visão histórica, as gerações futuras se tornam presentes nas escolhas dos atores sociais contemporâneos.

Mas, o peso dos interesses imediatos e a falta de informação e conhecimento com relação ao seus impactos sobre as perspectivas do futuro tendem a moderar ou ignorar os “interesses” abstratos e imprecisões das gerações futuras. A compreensão antecipada da articulação das dimensões e dos desdobramento, no tempo e no espaço, das diversas decisões nos diferentes segmentos, constitui uma importante de informação sobre o futuro. Esta informação entra no planejamento como um referencial para os atores



definirem as trocas de bem-estar imediato por condições mais ou menos favoráveis para as gerações futuras. Com a consciência destes desdobramentos e do que cada decisão do presente poderá deixar de heranças para as gerações futuras, os atores sociais podem fazer as escolhas e confrontar os interesses.

### 3. Solidariedade intra-gerações versus inter-gerações

Numa sociedade com profundas desigualdades em nível e qualidade de vida, a solidariedade intra-gerações deve levar, necessariamente, a uma distribuição de renda e a decisões que permitam elevar o padrão de vida (eventualmente representada por aumento de consumo). A pobreza e a emergência das necessidades sociais tende a acentuar a preferência pelo curto prazo na busca das soluções dos problemas, vale dizer, nas decisões e escolhas do planejamento do futuro. De tal modo que, em princípio, quanto mais acentuadas as desigualdades e a pobreza maior a demanda por crescimento econômico e consumo no presente com base nos padrões tecnológicos e organizacionais atuais. Como consequência, a solidariedade intra-gerações pode comprometer e minimizar a solidariedade entre gerações, em detrimento daqueles que não estão presentes no processo decisório (Buarque, 1994).

Esta tendência deve ser crescente com o grau de pobreza e de desigualdades sociais. De modo que, numa sociedade desenvolvida do ponto de vista econômico-social, como a Suécia, por exemplo, deve haver uma clara preferência pelo longo prazo, ressaltando a solidariedade das gerações presentes com a futura. Ao contrário, no Brasil e, mais especialmente, no Nordeste, tende a ocorrer o contrário: uma preferência pelo curto prazo e uma redução da solidariedade da geração presente com a futura.

A democracia abre os espaços para a influência dos subalternos e mais pobres nas decisões políticas de peso que definem o planejamento, permitindo construir novas estruturas de poder e hegemonias. Neste sentido, altera o eixo das decisões estratégicas sobre o futuro, ressaltando a solidariedade intra-gerações e, por conseguinte, a preferência pelo curto prazo. Esta é uma tensão interna ao conceito de desenvolvimento sustentável que se reflete diretamente no planejamento, redefinindo o jogo temporal das escolhas com o deslocamento para variáveis de maior efeito sobre a o nível de vida emergente. No entanto, não se pode inferir que a democracia venha a ser um obstáculo para o desenvolvimento, por constituir, ela também parte indispensável do desenvolvimento sustentável; nem, muito menos, pode-se buscar, como conclusão uma alternativa de organização autoritária e elitista de decisões. Ao contrário, é necessário utilizar o processo decisório democrático como um instrumento pedagógico da sociedade, procurando ampliar a informação, a educação ambiental e a cultura de longo prazo na sociedade.





## IV. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO

A teoria do planejamento desenvolveu, nas últimas décadas, métodos e técnicas avançadas que permitem incorporar as demandas técnicas geradas pela complexidade do desenvolvimento sustentável. As inovações criaram vários recursos que podem ser utilizados adequadamente no planejamento do desenvolvimento sustentável, de acordo com a abrangência do objeto e o nível de detalhamento do instrumento técnico. Entre as inovações, podem ser distinguidas três grandes vertentes do planejamento contemporâneo com afinidades e diferenças importantes que permitem adaptar aos diversos aspectos do processo de planejamento: o Planejamento Estratégico, o Planejamento Estratégico-situacional e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP).

De acordo com o objeto do planejamento, especialmente sua abrangência e complexidade, pode-se recorrer aos instrumentos técnicos destas três vertentes, com as adaptações que devem demandar a realidade. Como diz Carlos Matus, para “conformar un sistema de planificación se requiere combinar varios métodos de planificación, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles de la organización” (Matus, 1993, pag. 287)

No geral, estas metodologias têm concepções bastante aproximadas do planejamento, especialmente em três aspectos: a **visão política** do processo decisório, a consideração dos **atores sociais na negociação** e nas escolhas diante do futuro e, finalmente, a percepção do **planejamento como um processo** permanente de formulação, decisão, execução e avaliação, em constante reformulação e redefinição. Mesmo assim, existem diferenças importantes na concepção da política e dos atores sociais, na estrutura lógica e nos instrumentos técnicos das metodologias. De forma simplificada apresenta-se, a seguir, os elementos centrais das três vertentes metodológicas do planejamento, procurando destacar as especificidades das mesmas em termos de objeto e nível de detalhamento dos instrumentos técnicos.

### IV.1 Planejamento Estratégico

Embora tenha sido desenvolvido, originalmente, para o planejamento empresarial (Ansoff et alli, 1987), o planejamento estratégico introduziu inovações importantes nas metodologias e técnicas de planejamento de macro-sistemas complexos, incluindo o planejamento global (nacional, regional ou sub-espacial) ou setorial. Planejamento estratégico, que constitui hoje um referencial valioso para o desenvolvimento sustentável, é o **processo ordenado e sistemático de decisões sobre ações e iniciativas selecionadas e hierarquizadas capazes de gerar resultados esperados**



**e desejados, num certo horizonte de tempo**, sobre o objeto de planejamento. Evidentemente que esta conceituação se refere ao tratamento técnico do processo de planejamento estratégico, que antecipa e prepara as decisões. As decisões são de natureza política e utilizam os elementos gerados pelo processo técnico para calibrar e fundamentar as escolhas.

O planejamento estratégico, na forma definida acima, contém três idéias centrais: o **futuro como algo a ser construído socialmente**; a **percepção dos limites e possibilidades da ação** decorrentes das circunstâncias; e a necessidade de **seletividade nos meios** e iniciativas. No primeiro aspecto, o planejamento estratégico procura ressaltar a necessidade de uma **visão de longo prazo**, que orienta as ações no presente, de modo a ampliar as possibilidades com maior liberdade das restrições estruturais de curto prazo. Além disto, incorpora o conceito de incerteza perante o futuro, levando a uma postura flexível nas formulações e decisões estratégicas. Com efeito, como o futuro é incerto e imponderável, o planejamento não pode conter decisões rígidas e definitivas no que se refere às ações e instrumentos de intervenção, apenas definindo um referencial de longo prazo estável como imagem-objetivo. Desta forma, o plano deve ser entendido apenas como um roteiro estratégico para orientar a ação com flexibilidade e deve ser capaz de ajustar-se e adaptar-se às condições do contexto e da realidade cambiantes.

As restrições de meios constitui um elemento central de orientação do planejamento estratégico. Deve partir de uma compreensão das circunstâncias em que se planeja e decide, como forma de perceber os limites e possibilidades de intervenção e dos seus impactos. Neste aspecto, principalmente se tratando do planejamento regional, deve ressaltar as relações do objeto com o seu contexto, partindo do princípio que toda realidade planejada é parte de um todo mais complexo, com o qual interage e do qual recebe influências, impactos e restrições, em maior ou menor intensidade e poder determinante. Este contexto do objeto de planejamento funciona como um determinante externo sobre o qual se tem pouca capacidade de intervenção e que, por último, constitui circunstâncias, favoráveis ou desfavoráveis, a considerar no processo decisório.

A metodologia utiliza, normalmente, com uma abordagem sistêmica, procurando apreender a realidade como uma totalidade, formada de sub-sistemas integrados e constituindo parte de outros sistemas mais complexos. Desta forma, procura perceber o objeto de planejamento como expressão da articulação dos seus componentes e em relação com o seu contexto, do qual constitui um componente ou sub-sistema. Desta forma, procura sempre compreender as relações de interdependência do objeto com o seu contexto, com graus diferenciados de subalternidade e dependência.

Os limites e circunstâncias representam também escassez de meios e instrumentos para implementação das ações, o que leva, necessariamente, a





um rigoroso critério de seletividade. A ação sobre determinada realidade exige, portanto, um esforço técnico de otimização e seleção para assegurar eficiência e eficácia da intervenção. O agente que planeja tem limites de capacidade e poder de intervenção e influência sobre o objeto e seu contexto, financeiros, políticos, humanos, naturais, de modo que deverá priorizar e selecionar o que deve e pode fazer com o máximo de resultados e economia de meios. Partindo das restrições e limites de meios e recursos, o **planejamento estratégico** toma decisões sobre **ações e iniciativas selecionadas e hierarquizadas**, capazes de gerar, com o máximo de eficácia e eficiência, os resultados esperados sobre a realidade em determinado horizonte de tempo, que ajudam a construir o futuro desejado.

Para a definição das **opções estratégicas**, que definem os eixos centrais da ação e prioridades de intervenção, o planejamento estratégico se baseia no cruzamento de dois conjuntos de informações:

1. Oportunidades e ameaças do contexto- situa o sistema-objeto do planejamento no seu contexto, procurando identificar os elementos exógenos que podem favorecer ou dificultar o desenvolvimento, de modo a calibrar o focalizar as prioridades e eixos estratégicos.
2. Potencialidades e estrangulamentos endógenos – procura captar as possibilidades e restrições internas à realidade, ressaltando os elementos facilitadores do desenvolvimento e os fatores impeditivos ou dificultadores, como forma de delimitar com precisão onde concentrar as iniciativas e ações.

Esta duas análises devem seguir uma abordagem multidisciplinar, nos termos do desenvolvimento sustentável, de modo a ampliar o horizonte das oportunidades e ameaças e das potencialidades e estrangulamento. Do cotejamento e cruzamento dos dois conjuntos de informações e definições referidas acima, podem ser definidas as opções estratégicas e as grandes prioridades estratégicas do desenvolvimento.

De forma sistemática, o processo de planejamento estratégico pode ser apresentado como uma sequência baseada nos seguintes passos, utilizando diferentes instrumentos técnicos:

### 1. Delimitação do Objeto

Antes de qualquer diagnóstico sobre as oportunidades e potencialidades, o processo de planejamento estratégico deve iniciar com a delimitação clara do sistema-objeto. Deste ponto de vista, o trabalho técnico começa com um esforço para compreensão do que se está planejando, expresso num estudo das **relações estruturais e lógica de determinação** do seu comportamento presente e futuro, como uma abordagem teórica da realidade que se pretende planejar. Quais as características básicas da realidade estudada? De que sub-sistema se compõe e que peso hierarquizado têm na determinação/



explicação da totalidade estudada? Qual as relações com o contexto e sub-sistemas exógenos determinantes do seu comportamento e desempenho. A delimitação teórica e estrutural do objeto planejado deve ser o ponto de partida para o planejamento, condição mesmo para a compreensão da sua história e para a análise das oportunidades e ameaças, potencialidades e restrições (Porto et alli, 1989).

Para tanto, o planejamento estratégico pode recorrer à técnica de **Análise Estrutural**, concebida por Michel Godet, que consiste num processo de sistematização e simplificação da realidade, procurando compreender as relações de causalidade de variáveis chaves do objeto e a hierarquia de variáveis determinantes sobre o processo conjunto, tanto as variáveis do próprio sistema quanto as externas ao mesmo (Godet, 1984).

## 2. Estudo retrospectivo da realidade

De forma paralela e articulada à abordagem estrutural-conceitual, deve-se realizar um estudo exaustivo para compreender a evolução recente e as condições presentes da realidade, expressas pela situação das variáveis determinantes e contendo uma interpretação das tendências ou fatores de inovação que estão maturando e anunciando tendências futuras de desenvolvimento da realidade. Esta abordagem é fundamental para identificar o quadro atual do objeto de planejamento (oportunidades, ameaças, potencialidades e restrições) mas, principalmente para gerar elementos para a antecipação do futuro, recorrendo à técnica de cenários.

## 3. Cenários futuros

O estudo de cenários é o terceiro momento da análise técnica e o mais importante passo para a geração das informações básicas para o planejamento estratégico, como instrumento para **antecipar os prováveis futuros da realidade**, diante dos quais é formulada a estratégia. A técnica de cenários é uma ferramenta avançada de planejamento estratégico, permitindo antecipar futuros prováveis e desejáveis, diante dos quais se definem as estratégias. De uma forma genérica, cenários são **configurações de imagens de futuro com base em jogos coerentes de hipóteses sobre o comportamento das variáveis centrais do objeto** de análise e de seu contexto. Não pretende eliminar a incerteza (entendida como regra no processo social), buscando apenas reduzi-la a probabilidades referências adequadas ao planejamento. Os cenários constituem, portanto, instrumento técnico fundamental para o planejamento; precisamente porque o futuro é incerto, torna-se indispensável trabalhar com alternativas futuras para orientar as decisões. No planejamento estratégico são utilizados, normalmente, dois tipos gerais de cenários:

- a) Cenários alternativos – indicam os **futuros prováveis** que representam futuros qualitativamente distintos da realidade futura,



sem ligação direta com os desejos e vontades e contemplando mudanças de rumo no comportamento passado. Com base nos cenários alternativos podem ser definidos as oportunidades e ameaças futuras do contexto, em diferentes horizontes de tempo, e as potencialidades e restrições endógenas futuras.

- b) Cenário normativo ou desejado – corresponde ao futuro desejado e plausível, que pode ser construído pelos atores sociais dentro das circunstâncias. O cenário normativo, deve se reportar sempre aos cenários alternativos, procurando verificar sua plausibilidade, e representa a referência a ser alcançada pela estratégia, com imagem-objetivo do planejamento.

A estratégia deve ser concebida de forma a implementar uma transformação no processo provável de desenvolvimento futuro, expresso pelos cenários alternativos, e de modo a construir o cenário normativo.

#### 4. Matriz de planejamento

Com base nas informações geradas pelos cenários alternativos, pode-se recorrer à Matriz de Planejamento, técnica amplamente utilizada de sistematização e cruzamento das oportunidades e ameaças, por um lado, e potencialidades e restrições endógenas, por outra. Esta matriz é o principal recurso técnico e permite delimitar os **pontos nodais** de intervenção na realidade, de modo a **aproveitar as oportunidades** de maior impacto e mais apropriada, **responder às ameaças** de maior significado exógenas, atuais e futuras, **explorar as potencialidades** mais relevantes e **superar as restrições** mais significativas do sistema-objeto. A identificação dos pontos nodais leva à definição das **opções estratégicas** em torno das quais se orientam as prioridades e se detalham os programas e projetos prioritários de desenO planejamento estratégico permite muitas variações em torno destas diferente técnicas e demanda adaptações flexíveis aos diferentes objetos de planejamento. Não pode ser visto como um manual fechado e rígido, muito menos exclusivo no processo técnico e instrumental de decisões, mesmo porque existem outras técnicas que se adaptam melhor a outros objetivos de planejamento. As técnicas podem ser, em alguns casos, simplificadas bastante, para adequar melhor às condições do planejamento e aos próprios horizontes de tempo requerido para as decisões. Em outros casos, pode ser interessante enriquecer o arsenal de instrumentos técnicos com contribuições de outras vertentes da teoria e prática do planejamento, até mesmo, quando for o caso, ampliando a sofisticação e detalhamento técnico.

### IV.2 Planejamento estratégico-situacional (PES)

O planejamento estratégico-situacional é uma metodologia construída por Carlos Matus, adequada para o planejamento de macro-sistemas complexos (como o planejamento estratégico) composto de um rico arsenal

técnico de organização e tratamento da realidade. O PES parte de uma abordagem de **planejamento por problema**, como forma de evitar um tratamento setorial que tem predominado, normalmente, no planejamento governamental e confere um grande destaque à relação entre atores sociais e seus interesses e percepções da realidade. O adjetivo “situacional”, que dá origem ao método, representa a visão de Matus de que, **cada ator que planeja se defronta com outros atores** que também têm interesses e estratégias; e que, para cada ator existe uma determinada explicação da realidade, de acordo com sua posição na sociedade e seus interesses e visões de mundo daí decorrentes. Toda explicação é dita por alguém a partir de uma situação, de modo que existe mais de uma explicação verdadeira para cada realidade, de acordo com o ator social que planeja (Matus, 1993a)

Para Matus, o componente político do processo de planejamento é fundamental, de modo que o ator que planeja deve dedicar parte relevante do processo de planejamento a uma análise política, que procure compreender a postura dos outros atores diante da sua estratégia, assim como identificar as sua possíveis estratégias, convergentes ou conflitivas. O planejamento, portanto, é um **processo tecno-político**, que demanda um esforço analítico da dimensão política tão importante quanto o dedicado às dimensões econômicas e sociais.

Do ponto de vista conceitual, o PES apresenta semelhanças com a abordagem do planejamento estratégico mas registra algumas diferenças importantes que devem ser ressaltadas, como forma de orientar a metodologia do Projeto ÁRIDAS. Os três componentes referidos acima merecem uma análise comparativa:

### 1. Planejamento por problema

O planejamento por problema permite evitar o tratamento setorial da realidade, concentrando em aspectos multi disciplinares que condensam os aspectos relevantes de mudança. No entanto, o planejamento por problema tende a constituir uma limitação séria por concentrar a abordagem nas necessidades, carências e insatisfações, o que pode levar a uma inadequada desconsideração de oportunidades e potencialidades. Muitas vezes, o desenvolvimento de um país ou região pode seguir mais através de ações para potencializar e aproveitar oportunidades que propriamente enfrentar os problemas, eventualmente superados pelo sucesso das oportunidades. Desta forma, limitar o conceito às necessidades e insatisfações, constitui um caminho equivocado e o planejamento por problema, pode levar a uma estratégia limitada e defensiva.

Matus procura ampliar o conceito, quando ressalta que o problema deve ser entendido, no processo de planejamento, como um “foco de interesse para um ator social pelo mal-estar que produz ou pelas oportunidades que abre”(Matus, 1993b). Mas, a simples referência a problemas tende a enviar



o enfoque e influenciar no processo de planejamento, em detrimento de um esforço técnico para identificar as potencialidades e oportunidades de desenvolvimento futuro. Tanto é verdade, que o próprio Matus, quando detalha o método e apresenta exemplos, tende a refletir esta **orientação pelas insatisfações**. O planejamento estratégico, ao contrário, procura combinar problemas e potencialidades ou oportunidades, orientando o trabalho para uma postura ofensiva.

## 2. Ator e explicação situacional

O planejamento estratégico-situacional concentra o processo analítico na compreensão do ator, partindo do princípio que cada ator está dentro do objeto e em confronto com outros atores. Segundo Matus, atores são “organizações com capacidade de ação”, tais como “partidos políticos”, “forças sociais”, “grupos de pressão organizados”, “governos e instituições” ou “organizações de qualquer natureza”, como os sindicatos, os grêmios, as organizações de defesa regional, as organizações religiosas, etc. Cada ator tem planos e estratégias que se articulam e confrontam com os planos e estratégias dos outros atores na sociedade, cada qual partindo da sua situação.

Esta concepção de ator social tende a misturar categorias muito diferenciadas das forças sociais em colaboração e conflito na sociedade, particularmente por tratar indistintamente grupos sociais e governo (órgãos públicos). Em termos analíticos, é preferível delimitar o conceito de ator social aos **grupos e segmentos da sociedade diferenciados de acordo com sua posição na estrutura produtiva e cultural**, diferenciado o ator das formas de organização e representação dos seus interesses e, principalmente, do Estado (ou governo). Assim, seriam atores trabalhadores (com as segmentações convenientes), empresários, movimentos sociais, movimentos ambientalistas, etc. e não os sindicatos ou associações, que constituem formas diferenciadas de representação. Deste ponto de vista, partidos políticos também não são ator mas sim uma forma de representação de interesses e valores éticos e filosóficos da sociedade diversificada, traduzido em projetos e iniciativas políticas diretas. Da mesma forma, os governos não são atores mais instância de poder disputada pelos atores, através da qual, pode implementar e realizar seus interesses.

Evidentemente que a delimitação de ator social depende da natureza e abrangência do objeto de planejamento. Mas, quando se trata do planejamento governamental, vale a conceituação apresentada acima, que diferencia os grupos e segmentos sociais das formas de organização e representação. Vale neste contexto, o conceito de governo (ou Estado) como síntese de um projeto hegemônico disputado e construído pelos atores sociais no jogo político. No planejamento governamental, o Estado ou o governo não é um “ator que planeja” mas um conjunto de atores que se articula no confronto

e negociação política que constitui a hegemonia, que orienta a estratégia e o plano governamentais.

### 3. Processo tecno-político

Para o PES, o tratamento do jogo político no processo de planejamento, é um recurso técnico fundamental para refinar a ação, estabelecer a estratégia de relacionamento com os outros atores e definir a viabilização do projeto de governo. Com isto, ressalta o caráter tecno-político do planejamento, com a utilização de técnicas de **análise estratégica** que procura compreender e organizar a estratégia política do “ator que planeja” frente aos outros atores. Monta, assim, um processo de análise política, considerada tão importante quanto a econômica e social. Apesar de partir de um princípio comum, esta abordagem difere da visão técnico-política do planejamento estratégico, porque trata de ressaltar a necessidade de uma análise técnica do jogo político; e não apenas da compreensão de que toda decisão passa por um processo político que articula interesses, negociações e disputas políticas.

São duas formas complementares de destacar o componente político no planejamento: a compreensão da dimensão política no processo decisório que demanda, naturalmente, uma análise política do jogo de interesses, alianças e confronto entre os atores. sociais presentes na cena do objeto de planejamento.

A metodologia do PES introduz um conjunto de técnicas de sistematização e organização da realidade complexa que pode constituir recursos auxiliares ao planejamento do desenvolvimento sustentável. O processo de trabalho do PES se distribui em quatro momentos que não devem seguir uma seqüência linear mas sim uma cadeia contínua de análise, com interação e trocas entre si de forma permanente. De forma muito simplificada são os seguintes os momentos do planejamento estratégico-situacional e suas técnicas:

#### 1. Momento Explicativo

Este momento deve gerar uma explicação situacional do ator que planeja, procurando descrever **o que foi, o que é e o que tende a ser** o objeto de trabalho. Deve convergir para a construção de um **Fluxograma da Explicação Situacional**, no qual se organiza os problemas e o “modelo causal explicativo”, destacando os **nós críticos** que explicam o processo e os problemas. Com base nesta análise, pode-se estruturar uma **Árvore de problemas na situação atual**, pela interação dos vetores de descrição e nós críticos, a partir dos quais se definem os focos centrais da estratégia de intervenção. Este é um instrumento muito valioso e guarda semelhança com a Matriz de Planejamento (planejamento estratégico), embora se limite a uma abordagem por problema e se concentre em identificar os problemas de hoje perante as expectativas, não explicitadas, dos atores.





## 2. Momento Normativo

Define o “deve ser” da realidade planejada, desde a perspectiva do Projeto de Governo, refletida numa **Árvore de situação-objetivo**, como uma reconstrução da árvore de problema. Nesta fase, Matus sugere a necessidade de observar a governabilidade do “ator” sobre o sistema-objeto, com base no Triângulo de Governo, cujos vértices, interligados, estabelecem a relação entre o **projeto de governo**, o deve ser do ator; a **governabilidade sobre o sistema, poder que o ator detém sobre componentes da realidade**; e a **capacidade de governo**, domínio dos instrumentos e capacidades técnico-gerenciais para a ação.

Neste momento, o PES utiliza uma forma simplificada de **cenários** para testar as opções e definir o programa direcional que constitui a base da estratégia de intervenção. De acordo com Matus, devem ser desdobradas e analisadas as operações para cada um dos cenários, verificando os resultados prováveis das opções formuladas. Deste ponto de vista, os cenários entram mais como uma referência e teste de opções que, propriamente como um insumo para a formulação estratégica, como costuma ser utilizado no planejamento estratégico. Por conta disto, os cenários aparecem no PES mais tarde e tem um nível de sofisticação e tratamento técnico mais simplificado, embora partam da mesma visão de incerteza e imponderabilidade diante do futuro.

## 3. Momento Estratégico

O estratégico em Matus, como já foi referido, tem uma forte orientação para a estratégia política, ou seja, o jogo político do ator que planeja na articulação, cooperação e conflito com outros atores sociais. A estratégia visa construir a viabilidade do deve ser do plano (Matus, 1993a) e “é um meio para criar situações encadeadas (trajetórias) no tempo que permitam operações necessárias para alcançar objetivos com uma possibilidade razoável de êxito quando o outro também pressiona e cria situações em função do seu plano” (Matus, 1993a, pg 89). O PES se inspira na teoria dos jogos e tende a trabalhar com o princípio da “escolha racional” dos atores, como base para a sistematização dos seus interesses e estratégias.

Por conta desta visão política da estratégia, o momento estratégico se baseia num conjunto de instrumentos técnicos para compreender o jogo dos atores e a viabilidade política do projeto de governo. Para tanto, o PES utiliza algumas matrizes analíticas, tais como **Matriz de motivações dos atores**, **Matriz de vetores de peso dos atores**, **Matriz de interesses e operações conflitivas**, e **Matriz de estratégia dos atores e operações**, quando procura analisar as posturas, jogo de interesses, poderes e tendências das forças em cena diante das opções de políticas.



No caso do planejamento governamental estas técnicas podem servir para os formuladores técnicos compreenderem as bases de sustentação político da estratégia que, para ser efetiva, deve expressa o projeto político hegemónico no Estado. Mas, particularmente para o planejamento regional pode ser um instrumento interessante de sistematização das alianças políticas para a construção de uma base de apoio nas instâncias de poder do Estado-nação. Considerando que o processo de planejamento é político, durante a própria fase de elaboração e definição da estratégia (e não a posteriori) deve estar sendo construída este “cálculo estratégico” pelos atores na negociação para definição da macro-estratégia de desenvolvimento.

#### 4. Momento Tático-operacional

Neste momento, o PES procura construir a relação entre o conhecimento e a ação, com base nos instrumentos de intervenção e implementação das decisões. Trata-se, portanto, da articulação entre o estratégico e o tático, como o “uso dos recursos na produção da mudança situacional imediata”, que prepara o caminho para alcançar a situação-objetivo do plano.

### IV.3 Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos

Conhecido como método ZOPP-Ziel Orientiert Project Planung, o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos é uma técnica desenvolvida pela GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, órgão de cooperação técnica do governo alemão, especialmente para elaboração e gerenciamento de projetos. Trata-se de uma ferramenta bastante eficaz e útil, mas voltada especificamente para projetos de porte e complexidade pequena e com focalização muito concreta de âmbito local. Se baseia no **trabalho de grupo** e no **processo participativo** de geração de idéias e consensos em torno da realidade-objeto, dos problemas, objetivos e atividades de intervenção.

Embora trabalhe com conceitos próprios e diferenciados, e se oriente por processo simplificado de construção, o ZOPP guarda algumas semelhanças com o PES, particularmente com o fato de trabalhar com a **abordagem por problema** e recorrer à construção da **Árvore de problema**, a partir de uma estrutura lógica de causação (causa-efeito), como forma de seleção dos focos centrais de intervenção, assim como da Árvore de objetivos, utilizada pela metodologia ZOPP.

O processo técnico do ZOPP se centra no trabalho em equipe, responsável pela definição do projeto, a partir do esforço de geração, negociação, e interação das percepções, idéias, experiências e propostas. O Grupo de Planejamento é a base do ZOPP, de tal modo que a qualidade, o rigor, a consistência e viabilidade do projeto dependem de cada grupo. Nisto, difere bastante, tanto do planejamento estratégico quanto do PES, que demandam um trabalho técnico mais rigoroso e sistemático para complementar





o processo de trabalho e reflexão coletiva. Apesar deste tratamento de grupo de atores, a sustentação política de um projeto do ZOPP não tem a mesma importância que tem para o planejamento estratégico; mas é fundamental que se construa a adesão dos participantes aos resultados, assim como seu comprometimento com a cooperação e a construção coletiva.

Para que a técnica de grupo seja utilizada com uma preocupação com a sustentação política do projeto seria necessário que os atores fossem selecionados de forma a expressar uma efetiva representativa política (e não técnica) dos atores sociais com poder decisório, com critérios de representatividade de interesses e suas diversas formas de organização. Não é esta a orientação do ZOPP que, por trabalhar no nível de projetos, está especialmente preocupado em montar grupos com conhecimento e experiência mais que com força política.

O método de estruturação lógica do ZOPP se distribui em etapas sequenciadas de produção e reflexão do grupo, convergindo para a produção de uma **Matriz de Planejamento** que sintetiza as informações básicas sobre Objetivos (superior e do projeto), Resultados, e Atividades. Inicia com a **Análise de Participação**, procurando identificar os participantes e os grupos destinatários do projeto (que influenciam e são influenciados). Em seguida parte para a etapa mais importante de formulação do projeto, que consiste na compreensão do problema: Análise do Problema, com a construção da **Árvore de Problema** que destaca os problemas centrais e organiza um sistema de causa e efeito que explica o encadeamento lógico de explicação da realidade.

Em seguida, o grupo reorganiza a realidade construindo uma **Árvore de Objetivos** que consiste numa transformação da hierarquia de problemas em hierarquia de objetivos, reformulando os “estados indesejáveis” da Árvore de problemas em “estados desejados”. Desta forma, as relações de causa-efeito da Árvore de Problemas deve ser transformada em relações meios-fim de uma Árvore de objetivos. Com base numa análise de alternativas dos pontos centrais desta árvore, devem ser identificados os conjuntos de pontos que vão constituir ações necessárias à transformação de uma árvore na outra, levando à definição dos resultados esperados e das atividades do projeto.

Nesta fase do trabalho, parte-se para a montagem da **Matriz de Planejamento**, que expressa uma visão sintética e estruturada do projeto. Esta matriz cruza informações de quatro colunas com quatro linhas estreitamente articuladas: a primeira coluna se distribui em **Objetivo Superior** (primeira linha), **Objetivo do projeto** (segunda linha), **Resultados** (terceira linha) e **Atividades** (quarta linha), de forma que, numa análise ascendente, cada célula inferior deve ser capaz de viabilizar a superior. A segunda coluna expressa para cada item da linha correspondente os **Indicadores de comprovação** do desempenho; a terceira coluna distribui por item as **Fontes dos indicadores** (da coluna anterior); e, finalmente, a quarta coluna, apresenta

as **Suposições Importantes** necessárias a que se realizem os resultados esperados e indicados na primeira coluna.

O processo de trabalho do ZOPP converge para a construção desta matriz de planejamento e na análise da interação interna das suas células. As etapas seguintes consistem na montagem do sistema de **Gestão do projeto** (tarefas, atribuições e responsabilidades dos atores) e na definição dos custos previsíveis e nos insumos necessários à execução das atividades.

O instrumento mais interessante do método ZOPP, muitas vezes confundido com o próprio método, consiste na técnica de trabalho em grupo, com o sistema de **visualização e flexibilidade em painéis** e utilização de tarjetas. Conhecido também como **Metaplan**, a técnica de trabalho em grupo permite criar condições muito favoráveis para a **construção coletiva** em torno de temas específicos, com um processo de negociação e reconstrução de idéias, percepções e interesses dos participantes. Técnica parecida é utilizada por Carlos Matus no planejamento, especialmente no “método popular” de elaboração de projetos desenvolvido pelo autor, procurando priorizar a reflexão e produção coletiva. Com adaptações, a técnica de visualização em painéis do Metaplan pode ser utilizada para qualquer trabalho em grupo que pretenda construir um produto convergente de percepção da realidade, mesmo para processos e objetos mais complexos que a elaboração de projeto.

## V. METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DO PROJETOS ÁRIDAS

Com base nos elementos conceituais e nas inovações técnicas da teoria e prática contemporânea do planejamento, e na sua adaptação aos objetivos de sustentabilidade do desenvolvimento, procurou-se definir uma metodologia de trabalho para elaboração da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, que servisse de base para o Projeto ÁRIDAS. Esta metodologia foi utilizada parcialmente na formulação da estratégia e pretende orientar o processo de detalhamento técnico da estratégia.

### V.1 Processo técnico e político

A metodologia de planejamento do Projeto ÁRIDAS tomou como orientação conceitual as concepções convergentes das três vertentes da teoria e prática de planejamento contemporâneo, privilegiando, no processo de trabalho, as técnicas e instrumentos do planejamento estratégico. Mesmo assim, foram incorporadas e introduzidas na metodologia vários instrumentos técnicos complementares, decorrentes das metodologias do PES e do ZOPP, procurando adaptar livremente aos objetivos e à visão de desenvolvimento sustentável do Nordeste.





Consistente com a concepção de desenvolvimento sustentável e do entendimento do planejamento como um processo político de decisão sobre o futuro, o ARIDAS estruturou seu trabalho em dois eixos complementares, que geraram as informações necessárias à formulação e legitimação política da estratégia. O **trabalho técnico** foi estruturado em grupos de trabalho, diferenciados segundo a área de concentração, e distribuído em dezenas de estudos e formulações técnicas. O **processo político** de negociação foi concentrado numa ampla consulta à sociedade organizada do Nordeste, voltada para a formulação do futuro desejado pela e para a região.

De acordo com a **visão multi-disciplinar** do desenvolvimento sustentável, o Projeto ÁRIDAS se organizou em base a sete grupos de trabalho que se responsabilizou por estudar as cinco grandes dimensões, com menor ou maior grau de desagregação interna. Os Grupos de Trabalho se dividiram nos seguintes temas: **Recursos Naturais e Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Recursos Humanos, Organização do Espaço e Agricultura, Economia, Ciência e Tecnologia, Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão, e Articulação com a Sociedade**. Cada um destes grupos de trabalho se estruturou em vários Estudos Básicos de conteúdo temático em que se desagregaram os segmentos, procurando aprofundar as questões de maior relevância para o desenvolvimento regional. Mais de quarenta estudos foram realizados, com base em dados secundários, entrevistas e pesquisa de campo, de acordo com a natureza do trabalho, gerando dezenas de relatórios técnicos que constituem insumos para a formulação da estratégia, procurando integrar as diversas dimensões e segmentos.

Todos os estudos técnicos procuraram desenvolver um **diagnóstico** da realidade e segmento estudado, construir **cenários** (um cenário tendencial e o desejado) para o segmento no futuro de médio e longo prazos, e apresentar **propostas e recomendações** para o desenvolvimento sustentável da região, da perspectiva do segmento estudado. O tratamento de cenários está consistente com a **visão de longo prazo** e com a concepção de **incerteza** do planejamento contemporâneo e com as perspectivas de lenta maturação de algumas das dimensões do objeto de planejamento, especialmente as dimensões ambiental e tecnológica.

O Projeto ARIDAS trabalha com uma metodologia **participativa** para a definição do futuro desejado pela e para Região, procurando, para tanto, envolver os atores sociais do Nordeste. O Grupo de trabalho de Articulação com a Sociedade foi responsabilizado pela Construção do Cenário Desejado pela sociedade nordestina, para o qual foi organizado um amplo processo de consulta à sociedade. De fato, o processo de participação da sociedade no Projeto ÁRIDAS concentrou-se na consulta em torno do futuro desejado, referência para a definição da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste.

## V.2 Processo de trabalho

O planejamento do desenvolvimento sustentável do Nordeste parte de uma articulação entre os Estudos Básicos, e as suas diferentes propostas e recomendações específicas, e os Cenários tendencial e desejado, que indicam as oportunidades e ameaças da região e a imagem-objetivo do Nordeste no longo prazo. Deste ponto de vista, procura articular as diferentes variáveis, procurando harmonizar e balancear os resultados conjuntos sobre a realidade regional, cruzando as dimensões e suas dinâmicas específicas (e diferentes prazos de maturação no tempo) num processo complexo que envolve uma mútua interação e intercâmbios de impactos, custos e benefícios cruzados.

A estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste deve estruturar as iniciativas, políticas, programas e projetos para construir o futuro desejado pelos nordestinos e explicitado pelos atores sociais da Região. Portanto, o desenvolvimento sustentável da região depende da vontade dos atores e da sua participação na definição do seu futuro e das estratégias regionais; assim como das possibilidades efetivas de desenvolvimento regional, decorrente das oportunidades e restrições do contexto e das suas reais potencialidades endógenas.

De uma forma mais detalhada, procura-se apresentar o processo utilizado na formulação da estratégia de desenvolvimento do Nordeste, aproveitando as contribuições das inovações metodológicas adaptadas ao conceito de desenvolvimento sustentável e ao objeto de trabalho específico do Projeto ÁRIDAS. O processo de distribui em três níveis complementares de tratamento técnico e articulação da sociedade, como mostra, de forma simplificada, o fluxograma.

### 1. Estudos Básicos

De forma articulada por Grupo de Trabalho, os estudos, apresentaram três grandes insumos técnicos e informacionais: diagnóstico da realidade estudada pelo segmento; cenário tendencial setorial (por segmento); e cenário desejado setorial (por segmento). Estes insumos foram sistematizados em uma base de dados por indicadores centrais que expressavam o desempenho do setor no presente (estado atual) e no futuro, desagregado em três cenas (períodos), correspondentes aos anos 2000, 2010 e 2020: um conjunto para a evolução provável ou tendencial e um conjunto para a evolução do futuro desejado para o setor estudado por cada consultor.

### 2. Cenários globais

Para a elaboração do cenário desejado de forma participativa, captando as expectativas da região sobre o futuro do Nordeste, o Projeto recorreu a um **amplo processo de consulta à sociedade nordestina**, utilizando, para tanto, técnicas estruturadas de manifestação e participação.





O Projeto ÁRIDAS trabalhou com dois cenários: o cenário tendencial e o cenário desejado. O cenário tendencial constitui uma forma particular e simplificada dos alternativos que projeta o futuro mais provável, supondo a maturação dos processos e tendências gerais em curso. Este pode ser elaborado e organizado no plano estritamente técnico, a partir das informações sobre a realidade e definição de hipóteses razoáveis sobre o comportamento das variáveis.

O cenário desejado, ao representar a formulação de um **futuro que se pretende alcançar**, foi elaborado com base na concepção e desenho do futuro desejado pelos atores sociais, refletindo suas aspirações; de qualquer forma, estes desejos devem ser confrontados com as circunstâncias efetivas de desenvolvimento, de modo a testar sua viabilidade. Desta forma, o cenário desejado resulta da relação entre os desejos, livres de restrições, e as probabilidades, expressas no cenário tendencial.

A elaboração dos cenários tendencial e desejado no Projeto ÁRIDAS seguiu duas linhas básicas de atividades relativamente independentes mas estritamente interligadas e complementares. Estas linhas de trabalho convergiram para a definição da estratégia geral do ÁRIDAS, como mostra, de forma sintética o fluxograma anexo.

#### a) Cenário tendencial

O cenário tendencial foi construído com base na produção técnica dos estudos que compõe os diversos Grupos de Trabalho que, como visto, produziram cenários tendenciais setoriais. Por seu caráter setorial, estes cenários constituem apenas insumos preliminares para a elaboração do cenário tendencial global, que expressa uma consistência do futuro dos segmentos. Rigorosamente, estes trabalhos geraram apresentaram um conjunto de tendências prováveis de desenvolvimento futuro do setor analisado no estudo, explicitando as hipóteses de partida desta construção de futuro (sobretudo quando se trata de fatores exógenos ao objeto específico);

O material gerado pelos estudos passou por um processo de Análise de Consistência e Convergência interna, para compor um conjunto de hipóteses uniformes e estruturar as tendências do conjunto da realidade regional. A partir deste trabalho técnico de consistência e convergência dos cenários setoriais tendenciais isolados, construiu-se o **Cenário Tendencial Global**.

Para a construção do cenário tendencial do Nordeste (consolidando o que foi produzido por cada estudo, para compor um quadro de referência geral) foram realizadas duas grandes atividades:

- i. definição de hipóteses convergentes e comuns relativas aos condicionantes do contexto do Nordeste, confrontando/comparando as que estão explicitadas nos diferentes estudos. O instrumento é

- uma **matriz que tenha nas linhas a lista dos Estudos e nas colunas os diferentes fatores utilizados como determinantes do contexto** (vários dos quais podem ser comuns a mais de um estudo). Depois de uma primeira listagem das diferentes hipóteses, realiza-se uma discussão e análise conjunta para definir os condicionantes gerais e consistente, produzindo, portanto, uma matriz final, batendo o martelo nas hipóteses mais consistentes e prováveis.
- ii. cruzamento das hipóteses e tendências diferenciadas apresentadas por cada Estudo (segmento) com as dos outros estudos, analisando e confrontando as interdependências existentes entre os mesmos. Para isto, o primeiro instrumento é a construção de um quadro de referência analítico destas interdependências, montando um **sistema de fluxos de encadeamento**. O segundo passo é a montagem de um **Quadro Analítico** para cada segmento ou estudo com três colunas: a primeira apresenta as hipóteses de entrada, que decorrem de outros segmentos; a segunda apresenta as tendências futuras definidas no cenário tendencial pelo estudo: e a terceira, procura acrescentar alguns impactos prováveis desta tendência sobre outros segmentos da realidade. Com base nestes quadros de referência por estudo/segmento, a equipe procuraria construir um Quadro Analítico global que resulta do confronto das interações entre os quadros específicos, tendo como referência o sistema de fluxos de encadeamento. O resultado deste trabalho, expresso no quadro analítico, constitui o Cenário Tendencial Global.

### b) Cenário Desejado

Os Cenários Setoriais Desejados, produzidos por cada Estudo setorial, geraram insumos para duas outras etapas do trabalho para a elaboração do Cenário Desejado Global, cotejando os parâmetros desejáveis elaborados pelos técnicos nos diversos setores com a vontade dos atores sobre o futuro da Região, captada pela consulta à sociedade. Os parâmetros desejáveis para o desenvolvimento futuro do setor analisado no estudo, foi preparado por cada estudo, procurando ressaltar as ações necessárias à sua viabilização com prerequisites para a formulação de uma estratégia (tanto as que são próprias do setor analisado quanto dos seus condicionantes exógenos).

A construção do cenário desejado partiu da manifestação política (não técnica) e qualitativa dos atores sociais, refletindo as suas aspirações convergentes com relação ao futuro do Nordeste. De qualquer forma, entendido com a “utopia plausível”, o cenário desejado resulta do confronto destas aspirações com as efetivas possibilidades de desenvolvimento e transformação da realidade regional. Portanto, o cenário desejado foi construído com base na análise e cotejamento dos Cenários Setoriais Desejados e do Cenário Tendencial Global, de um lado, com a Vontade Regional, por outro.

O componente central da elaboração do cenário desejado foi a **consulta à sociedade regional**, que foi desagregada em duas atividades e técnicas complementares:

- i. **workshop com os atores sociais** – os representantes dos diferentes segmentos e grupos sociais da região (na concepção de atores do planejamento estratégico) se reúnem para negociar as suas diversas visões e aspirações com relação ao futuro do Nordeste. Este workshop utilizou as técnicas de moderação com visualização para organizar as convergências e divergências entre os atores e desenhar a realidade futura desejada. E mobilizou os atores sociais, entendidos como grupos e segmentos da sociedade organizada de acordo com sua posição na estrutura econômica e social e na produção cultural do Nordeste.

Os workshops foram distribuídos em dois estágios, procurando descentralizar a participação dos atores sociais mas, ao mesmo tempo, consolidar uma produção coletiva a nível regional. Deste ponto de vista, o processo se inicia com workshops nos Estados do Nordeste envolvidos no Projeto ÁRIDAS, em base ao qual se estrutura a formulação regional. Na seqüência lógica do fluxograma (segunda linha) esta técnica de consulta segue os seguintes passos:

**workshops estaduais**, foi realizado em cada Estado uma oficina de trabalho com os atores sociais selecionados para gerar o desenho do futuro desejado para o Estado e a Região. Estes workshops geraram dois produtos para servir de base para a realização do workshop regional: relatórios estaduais com o desenho do futuro desejado; e indicação de uma “delegação” de três representantes para participar do workshop regional.

**workshop regional** retomou e aprofundou, num plano regional, as discussões dos workshops estaduais e redesenhou o futuro desejado da região, aprofundando a reflexão e construção coletiva. O workshop regional, como uma aproximação da sociedade nordestina, gerou como produto um relatório da produção coletiva que expressa o desenho do futuro do Nordeste desejado pelos atores sociais. Este workshop reuniu os representantes dos atores indicados por cada encontro estadual, e alguns poucos convidados especiais, como forma de complementar o perfil diversificado da sociedade regional.

- ii. **Delfos político** – técnica de consulta estruturada com base em questionários em diferentes rodadas de reflexão, procurando estimular convergências possíveis na definição das expectativas e sobre políticas de desenvolvimento. O método Delfos é um exercício em grupo com participantes trabalhando isoladamente e expressando, em resposta a um questionário, sua visão sobre o sistema complexo e as alternativas para o desenvolvimento. As manifestações dos

participantes são organizadas em sumário (com indicação das convergências e divergências) por uma equipe técnica e devolvida aos participantes, passando por várias rodadas de reflexão e reformulação. O Projeto ÁRIDAS utilizou uma forma simplificada do Delfos político para gerar informações sobre o futuro desejado e as iniciativas para o desenvolvimento do Nordeste, mobilizando cerca de 50 personalidades nordestinas..

O resultado da produção no Delfos gerou insumos para a formulação da Vontade Regional e do Cenário Desejado mas também contribuiu para a definição das políticas e prioridades, a serem incorporadas na Estratégia geral do ÁRIDAS.

Com base na análise e **Tratamento de Informações**, procurando identificar as convergências e consistências do relatório do workshop regional e do Delfos, foi elaborado, pela equipe regional, um documento síntese do futuro desejado que constitui a **Vontade Regional**, entendida como a aspiração convergente dos atores regionais para o futuro do Nordeste.

Em seguida, comparando esta vontade regional com os parâmetros setoriais desejáveis e confrontando com o cenário tendencial global (que expressa o futuro provável) foi construído o **Cenário Desejado** pelo Nordeste e para o Nordeste. Este representa o desenho do futuro da Região que, ao mesmo tempo, coincide com as **aspirações sociais** e é **plausível e viável** de ser construído no médio e longo prazos.

O cenário desejado global demanda um esforço de cotejamento da formulação da sociedade com o definido pelos técnicos nos estudos, e uma análise de plausibilidade, pelo confronto do desejado com o tendencial. Para tanto, foram realizadas duas atividades:

- i. confronto dos conceitos e das qualificações do futuro desejado pela sociedade com os utilizados pelo cenário desejado dos diferentes estudos, procurando ver as convergências e complementaridades. Para isto, foi utilizada uma matriz que tem, nas linhas as diferentes dimensões tratadas nos estudos e na descrição do desejado pelos atores e duas colunas: a primeira apresenta o desejo dos atores, distribuindo, nas células correspondentes, a forma representativa do desejo por dimensão; e na segunda, também distribuído pelas dimensões, apresenta o que foi gerado pelos estudos. Com isto, pode ser feito o confronto para gerar um desenho convergente.
- ii. o tratamento anterior produziu como resultado um desenho completo e convergente do desejo dos atores, balizado pelos técnicos. Mas a sua plausibilidade necessita ser confirmada, uma vez que entre eles deve haver conflitos e porque, os cenários desejados por segmento/ estudo deve ser modificado para se ajustar ao novo tendencial global. Portanto, um segundo esforço foi feito para confrontar o tendencial





com o desejado ainda “livre de restrições e atemporal”. O instrumento para este tratamento foi uma nova **matriz analítica**, na qual a primeira coluna apresenta o Cenário desejado global (resultado do exercício anterior) e a segunda coluna expressa a síntese do cenário tendencial com conceito/variáveis semelhantes e, na medida do possível, traduzida em quantificações. Em cima desta primeira listagem da matriz, foi realizado um exercício técnico de confronto do desejado com o tendencial, para testar, em várias rodadas de reflexão, a plausibilidade de cada componente do desejado e do seu conjunto. Concluído este trabalho, chega-se a uma matriz resultante que expressa o cenário desejado global (utopia plausível), modificando o desejo dos técnicos e dos atores sociais com base nas condições e tendências futuras prováveis.

### 3. Estratégia geral

A estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste representa o **conjunto das ações consistentes e articuladas** que implementa um processo de mudança da realidade regional de modo a **transformar o Cenário Tendencial no Cenário Desejado**, que constitui a imagem-objetivo da estratégia. Por outro lado, na sua formulação e detalhamento, a estratégia procurou se subsidiar das Propostas e Diretrizes Setoriais geradas pelos Estudos Básicos (recolhendo e considerando ainda a as recomendações geradas no **Delfos Político**).

Com base nestas informações, e procurando sistematizar e organizar os elementos informacionais, procurou-se definir o conjunto estruturado e consistente de ações, iniciativas, instrumentos e investimentos necessários ao desenvolvimento sustentável do Nordeste. O processo foi iniciado com uma formulação global das prioridades estratégicas, resultado do confronto do cenário desejado com os condicionantes do contexto. Mesmo antes de incorporar as propostas de políticas e programas setoriais geradas pelos estudos e pelo Delfos político, foi formulada uma macro-estratégia do ÁRIDAS, constituindo um detalhamento das grandes opções estratégicas, após uma análise de consistência e complementaridade. Para tanto, foram utilizados dois instrumentos de trabalho:

- a) **Matriz de Planejamento** – cruzando as Oportunidades e Ameaças do contexto com as Potencialidades e Restrições endógenas, levantadas nos diferentes estudos técnicos, torna-se possível ressaltar os principais pontos críticos e fundamentais para a concentração das prioridades estratégicas, através da identificação dos aspectos de maior capacidade para capturar as oportunidades e de maior fragilidade interna aos desafios. Com esta matriz, foi preparada uma primeira listagem dos focos centrais de intervenção para o desenvolvimento sustentável do Nordeste. Mas estes ainda são



- preliminares, por não estarem ainda balizados pelo desejado (imagem-objetivo), e são muito agregados, devendo, portanto, passar por dois tipos de teste de consistência e adequabilidade:
- i. confronto das **opções estratégicas** com o **cenário desejado** para identificar a adequação das grandes prioridades com o futuro (desejado e plausível) que a sociedade pretende construir.
  - ii. confronto com as propostas de políticas e programas apresentadas pelos Estudos para identificar sua convergência e consistência com as opções estratégicas, como forma de detalhamento da estratégia geral.
- b) **Matriz de Impactos cruzados** – esta matriz procura cruzar as políticas e programas prioritários finais (definidos com base no exercício anterior), com as principais dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, sócio-cultural, político-institucional, ecológica, tecnológica, etc.) para analisar a sustentabilidade das políticas e programas. Para tanto, se distribui nas células o impacto (positivo e negativo) de cada programa/política sobre as dimensões, como forma de explicitar os resultados cruzados das ações. Com base numa discussão intensa, pode-se afinar e ajustar as políticas e programas, especialmente introduzindo uma dimensão temporal de sua implementação e seus impactos.

Desta forma, antes de confirmar os programas prioritários que vão estruturar a estratégia, procura-se realizar uma análise dos impactos cruzados dos diferentes programas sobre as dimensões da abordagem multidisciplinar, testando e refinando a estratégia e sua distribuição no tempo, de modo a otimizar os impactos positivos de cada segmento sobre o conjunto e sua maturação no médio de longo prazos. A Matriz de Impactos Cruzados que tem nas linhas os programas selecionados preliminarmente e nas colunas as cinco dimensões da realidade complexa, segundo a ótica de desenvolvimento sustentável: econômica, ecológica, sócio-cultural, tecnológica e político-institucional. Com base nas análises de impactos, realizam-se diferentes rodadas de discussão com os técnicos e com os atores sociais relevantes, para instrumentalizar as escolhas que levam a decisões políticas sobre a estratégia.

## BIBLIOGRAFIA

- ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; e HAYES, Robert L. – “Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica” – Editora Atlas – São Paulo – 1987.
- ALVES, Edgard Luiz G. e LIMA, Mozart de Abreu – “Crise e Planejamento Estratégico-situacional” – in São Paulo em Perspectiva – Vol. 5 nº 4, Outubro/Dezembro de 1991 – Fundação SEADE.
- BUARQUE, Sérgio C. – “Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional” – in Cadernos de Ciências Sociais – Editora Massangana – Recife – Vol. 2 – nº 2 – Jul/Dez 1986.





- BUARQUE, Sérgio C. – “Roteiro metodológico para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia” – (mimeo) – Recife – 1990.
- BUARQUE, Sérgio C. – “Planejamento do Desenvolvimento Sustentável – Problemas teóricos e técnicos de um Nova Abordagem do Planejamento” – paper apresentado no Seminário do ICID – (mimeo) – Recife – 1991.
- BUARQUE, Sérgio C. – “Metodologia de Elaboração de Planos Diretores para Áreas Programas da Amazônia” – (mimeo) – Belém – 1994a.
- BUARQUE, Sérgio C. – “Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco” – (mimeo) – Recife – 1994.
- COMISSION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO – “Nuestro Futuro Comum” – Relatório Brundtland – Nações Unidas – 1987.
- INGELSTAM, Lars – “La Planificacion del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodologia” – in Revista de la CEPAL – nº 31 – Santiago – 1987.
- GODET, Michel – “Prospective et Planification Stratégique” – CPE – Paris – 1984.
- GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit – “Seminário de Planejamento de Projeto (SPP): Método ZOPP” – (mimeo) – sem data.
- MACROPLAN – “Introdução à Administração Estratégica – FINEP – Rio de Janeiro – 1992.
- de MATTOS, Carlos – “Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina” – in Estado e Planejamento: sonhos e realidade – IPEA/CENDEC – Brasília – 1988.
- MATUS, Carlos – “Adeus Senhor Presidente – Planejamento, Anti-planejamento e Governo” – Litteris Editora – Recife – 1989.
- MATUS, Carlos – “El PES en la práctica” – material didático do Curso Governo e Planejamento – IPEA/CENDEC (mimeo) – Brasília – Nov. de 1993a.
- MATUS, Carlos – “Guia Teórico” – material didático do Curso Governo e Planejamento – IPEA/CENDEC – (mimeo) – Brasília – Nov. de 1993b.
- MATUS, Carlos – “Análise Estratégica” – material didático do Curso Governo e Planejamento – IPEA/CENDEC – (mimeo) – Brasília – Nov. de 1993c.
- PORTO, Claudio Américo; MEDEIROS, Nelmar; e BUARQUE, Sérgio C. – “Construção de Cenários e Prospecção de Futuros” – (mimeo) – Recife – 1989.
- RAMOS, Alberto Guerreiro – “A modernização em nova perspectiva – em busca do modelo de possibilidades” – Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro – Jan./Março de 1983.
- SOUSA, Ester Maria Aguiar de – “Desenvolvimento Sustentável – um marco conceitual para o ÁRIDAS” – (mimeo) – Recife – 1994.
- TORRES, Santiago - “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: Aspectos operacionais” – in Sunkel, Oswaldo e Gligo, N. – Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en la América Latina – Fondo de Cultura Económica – México – 1981.
- UTRIA, Rubén D. – “La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica” – in Oswaldo Sunkel e N. Gligo – Estilos de Desarrollo y Meio Ambiente en América Latina – Fondo de Cultura Económica – México – 1981.



# ARIDAS



Ministério da  
Integração Nacional

