



# Planejar o desenvolvimento local: etapas e experiências

Jandir Ferrera de Lima<sup>1</sup>

Augusta Pelinski Raiher<sup>2</sup>

Recebido em: 17-05-2025

Aceito em: 27-06-2025

## Resumo

Esse artigo discute o planejamento do desenvolvimento local a partir da ação do planejamento, as etapas para a construção do plano e as experiências de alguns lugares. A abordagem metodológica foi a revisão bibliográfica descrevendo, comentando e apontando elementos objetivos e subjetivos. A discussão dos conceitos e seus desdobramentos ocorreram de forma exploratória descritiva, alinhadas a temática e aos argumentos usados ao longo da abordagem. Os resultados demonstraram que o engajamento da sociedade civil e ampla participação dos atores locais produzem as melhores práticas de planejamento do desenvolvimento. Os resultados também demonstraram que o planejamento do desenvolvimento local pode ser focado em produtos ou especificidades dos ativos territoriais, construindo estratégias de desenvolvimento a partir da valorização do saber-fazer e do conhecimento tácito das comunidades.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; planejamento, capital social, desenvolvimento territorial.

## Planning local development: steps and experiences

### Abstract

*This paper discusses local development planning based on planning action, the steps for building the plan and the experiences of some places. The methodological approach was the bibliographic review describing, commenting and pointing out objective and subjective elements. The discussion of the concepts and their unfolding took place in an exploratory, descriptive manner, aligned with the theme and the arguments used throughout the approach. The results showed that the engagement of civil society and the broad participation of local actors produce the best development planning practices. The results also demonstrated that local development planning can be focused on products or specificities of territorial assets, building development strategies based on the valorization of the know-how and tacit knowledge of the communities.*

**Keywords:** development; planning, social capital, territorial development.

## 1 Introdução

Discutir o planejamento do desenvolvimento local implica em dois elementos: o primeiro deles é a escala. O segundo, as ações que geram um processo no qual um lugar atrasado avança para uma nova etapa de desenvolvimento, porém mais avançada, tanto do ponto de vista econômico quanto social e ambiental.

Na questão da escala, o desenvolvimento local tem como objeto lugares com dimensões bem menores que as amplas regiões e até mesmo territórios, cuja escala varia muito das características do objeto que está sendo tratado. A definição e escala do território ainda é um

<sup>1</sup> Doutorado em Desenvolvimento Regional (UQAC/Canada). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PGE) da UNIOESTE/Toledo. Pesquisador e bolsista em produtividade do CNPq. [jandir.lima@unioeste.br](mailto:jandir.lima@unioeste.br)

<sup>2</sup> Doutorado em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. [apelinski@gmail.com](mailto:apelinski@gmail.com)

assunto de debate na sociedade científica, já que a escala do território não tem dimensão ou metragem ou padrão definido *a priori*. Já a escala do “local” está limitada como parte do todo, ou seja, pertence a determinado lugar e onde se vive. Por isso, ao se analisar o desenvolvimento local se pode estar discutindo o processo de desenvolvimento de um bairro, de uma comunidade, de uma cidade ou de um município que faz parte de um todo, em geral de uma região, quiçá um território.

Feito o esclarecimento sobre a questão da escala do local, cabe então refletir o seu desenvolvimento, pois ao ser parte de um todo, o local também é influenciado, entre outras, pela polarização, pelas áreas de mercado, pelas decisões políticas dos mandatários municipais e até regionais, pelas transformações das áreas no seu entorno. Ou seja, o local não é neutro, pois sofre a influência dos lugares no seu entorno e pode influenciar esse entorno. Então, o desenvolvimento local é um processo interno (endógeno), no qual as comunidades munidas de seus próprios recursos criam oportunidades de emprego e renda, de bem-estar coletivo e de forma sustentável.

Na literatura do desenvolvimento regional e territorial, a discussão do desenvolvimento local é recente, e no Brasil mais ainda. No caso brasileiro, ela surgiu no escopo da redemocratização, nos anos 1980, e no empoderamento das populações locais por meio dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil e do municipalismo. Ao descobrir o desenvolvimento territorial, enquanto escala e temática de abordagem, os pesquisadores brasileiros também começaram a discutir o processo de desenvolvimento em escalas mais localizadas (JOYAL, 2019; SAQUET, 2019).

No desenvolvimento local, tem-se a intensificação da atuação das organizações, de culturais e outros para promover uma maior integração das comunidades e avançar no seu processo de desenvolvimento. Por isso, os atores locais têm um papel preponderante na mobilização da população ou no fomento ao empreendedorismo. Os atores locais são ativos no processo de desenvolvimento, pois eles definem, executam e o controlam as ações em prol do avanço das suas localidades. Ou seja, o desenvolvimento local surge pela base, dentro das comunidades, fortalecendo o sentimento de pertencimento e criando alternativas para superar o atraso (GONZÁLEZ, 1994; MADOERY, 2000). Como o desenvolvimento local surge pela base, ele também pode ser planejado pelos atores locais.

Frente ao exposto, esse artigo discute o desenvolvimento local a partir da ação do planejamento. Ou seja, o estudo usa, para tal, alguns apontamentos sobre as etapas para a

construção do plano de desenvolvimento local, apresenta experiências de planejamento discutindo seu êxito.

Para atender ao seu objetivo, a abordagem metodológica foi a revisão bibliográfica, contextualizando os apontamentos da organização de um plano de forma qualitativa, ou seja, descreve, comenta e aponta elementos objetivos e subjetivos. A discussão dos conceitos e seus desdobramentos ocorreram de forma exploratória descritiva, alinhadas a temática e aos argumentos usados ao longo da abordagem. As referências foram coletadas em publicações científicas indexadas, que tratam da temática e estão alinhadas com objetivo proposto e a argumentação pretendida (SAMPLERI *et al*, 2013).

Por isso, essa abordagem baseia-se nos aspectos territoriais do desenvolvimento, na qual os aspectos produtivos de cada localidade, os seus recursos locais e as suas condições de associação e ações coletivas condicionam a dinâmica do local. Nessa abordagem, são os atores locais que “tomam a mão”, promovem e constroem o seu processo desenvolvimento.

## **2 Plano de desenvolvimento local: as etapas**

O processo de desenvolvimento econômico seja ele local, regional ou territorial tem temporalidades diferenciadas, pois as características geográficas, sociais, econômicas e políticas são diferentes nos lugares. Tanto que localidades com o mesmo perfil de características geográficas, como relevo, clima, hidrografia, por vezes têm etapas diferentes de desenvolvimento. Em algumas localidades, investimentos específicos do estado em infraestrutura ou em serviços públicos diferenciados marcam a distinção na etapa do desenvolvimento. Em outras, a capacidade de articulação da comunidade e sua atuação associativa fazem a diferença em termos de investimento e qualidade de serviços.

Então, a estratégia de desenvolvimento local não é um projeto de curto prazo, mas uma visão de futuro, pois ele é o retrato da sociedade local em longo prazo. Outro aspecto a salientar, além da temporalidade, é que o desenvolvimento local demanda a ação coletiva. Mesmo que parta do espírito inquieto e empreendedor de alguma liderança, as ações em prol do desenvolvimento local têm de ser capazes de mobilizar e mexer com toda a comunidade.

Joyal (2019) e Joyal e Bessa (2012) concordam que o desenvolvimento local é uma ação endógena, mas estimulada pela inteligência territorial do microempreendedor e seu espírito empresarial. No caso a inteligência territorial constrói a engenharia territorial, ou seja, os

métodos, as ferramentas e os dispositivos para que se construa a ação coletiva em prol do local.

Nas localidades nas quais o processo de desenvolvimento não encontra o *start* a partir da ação individual do empreendedor, ele pode ser construído pelos membros da comunidade. Os atores locais, que elencam os empreendimentos e objetivos a serem perseguidos, de modo a se elaborar um plano de ação concreto. Um exemplo é a atuação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Marchesan, Bernardo e Bazzanella (2017) ressaltam que os Conselhos são mecanismos de interação entre atores privados e públicos que possibilita a participação da sociedade civil nas decisões e nas ações de intervenção e controle social. Nesse caso, Conselhos Municipais ou outros órgãos representativos da sociedade civil organizada se tornam peça-chave para a definição dos empreendimentos ou objetivos do planejamento.

A definição dos empreendimentos ou objetivos passa pelo diagnóstico, ou seja, a identificação dos problemas, gargalos, oportunidades e potencialidades. Em geral, aquilo que é classificado como problema são as oportunidades existentes. O diagnóstico evita que se tomem medidas errôneas baseadas apenas na percepção, mas a partir de elementos concretos. Isso ajuda a estabelecer o foco maior, que é o objetivo de longo prazo. Muitas vezes é necessário adaptar ou modificar a estratégia, entretanto, tem-se um eixo principal já configurado, de maneira que as próprias mudanças se concentram na manutenção dos objetivos principais construídos localmente.

Como já mencionado, mesmo que um território tenha as mesmas condições geográficas de outro território, o seu grau de desenvolvimento pode se distinguir por outros fatores que não estão ligados ao meio ambiente. Isso significa que há fatores tangíveis e intangíveis no processo de desenvolvimento local (BOISIER, 1999). Isso decorre de especificidades decorrentes da ocupação histórica, das políticas públicas implementadas, da formação cultural, social, econômica e do espírito empreendedor e associativo. Por isso, qualquer plano de desenvolvimento, seja ele regional, territorial ou local deve levar em conta as especificidades de cada lugar. Uma política de desenvolvimento local desde a base, que englobe as expectativas dos agentes, suas percepções e suas condições de vida, de fato tende a ter maiores chances de promover o desenvolvimento.

O desenvolvimento pode ser promovido por políticas exógenas, externas ao lugar, mas em o desenvolvimento local é endógeno e territorializado. Ele surge e parte de ações localizadas. Então não se pode falar em desenvolvimento local sem se considerar a ação de forças internas, em especial dos seus atores. Sant'Anna e Oliveira (2020), a ação dos atores

locais pode transformar o simples crescimento quantitativo da produção em um ciclo de desenvolvimento. As forças internas geridas pelos atores locais são o fomento para novos modelos de desenvolvimento, que em geral podem ser planejados.

Para Melo (2013) isso já demonstra que planos de desenvolvimento local têm maiores chances de sucesso do que planos nacionais ou ações construídas exclusivamente pelo estado nacional sem o diálogo com as lideranças e as comunidades locais. Nesse sentido, Joyal (2019) chama a atenção que a democracia fortaleceu o papel das comunidades nas decisões dos investimentos públicos, os chamados megaprojetos. As intervenções feitas pelo governo central não podem avançar sem o aval das comunidades. E na construção do plano local, identificar os pontos fracos e os fortes a partir da percepção dos atores endógenos é a forma mais correta de prospectar as oportunidades e limitações de cada lugar.

Basarada e Mariuciuc (2010) apresentam seis características principais que um plano estratégico de desenvolvimento local deve conter: o primeiro é a delimitação espacial, para que os problemas e potencialidades sejam situados no espaço. O segundo passo é a identificação dos atores locais, das lideranças relevantes no processo de desenvolvimento, para se construir o apoio para a elaboração do plano.

O terceiro passo é a enumeração das atividades econômicas e das oportunidades existentes. O quarto passo do plano refere-se aos problemas de nível macroeconômico e seu impacto na dinâmica local. A clareza sobre esses problemas permite a construção de alternativas frente aos diferentes cenários econômicos. Essas alternativas vão blindar a comunidade das oscilações dos ciclos econômicos. O quinto passo é a construção do apoio políticos para a aplicação do plano. Esse apoio garante as fontes de financiamento e de coordenação para a execução da estratégia.

Assim, ter esse apoio tanto local como em outras escalas territoriais garante o sucesso da execução do plano. Por fim, a estratégia envolve os elementos técnicos, gerenciais e financeiros devem ser enunciados para cada etapa do planejamento, devendo identificar suas fontes e os responsáveis pela execução, inferindo também os agentes encarregados pela avaliação periódica dos resultados.

Para Ferrera de Lima (2019), o planejamento do desenvolvimento local envolve duas esferas de poder: a pública e a privada. A privada não é exclusivamente as empresas ou empresários, mas a comunidade. E a esfera pública representa a atuação das políticas públicas. Junqueira e Ferrera de Lima (2008) conceituam política pública como procedimento ou ações formais e informais do setor público que se destinam a fins específicos.

Assim, por envolver duas esferas de poder, a temporalidade do plano de desenvolvimento local depende se o foco é setorial, o que envolve planos mais operacionais de curto-prazo, ou o foco é prospectivo, com uma transformação de longo prazo.

Mas, diferente de Basarada e Mariuciuc (2010), Ferrera de Lima (2019) e Holanda (1983) observam duas etapas básicas num plano: o diagnóstico e o prognóstico que inclui a prescrição ou estratégia. Porém, para construir o diagnóstico deve se ter o objetivo do planejamento, ou seja, a sociedade local tem que querer e visualizar as possibilidades do desenvolvimento local.

Se o objetivo da comunidade de fato é avançar no processo de desenvolvimento local, o diagnóstico detecta e apresenta os problemas, gargalos, potencialidades, ameaças e oportunidades a partir de uma análise socioeconômica e ambiental ou outra metodologia de prospecção e análise previamente definida conforme as particularidades que se apresentem. Já no prognóstico, que seria a segunda etapa, se discutem as previsões e projeções, as diretrizes e políticas, os objetivos, metas e instrumentos. Cabe lembrar que o objetivo do planejamento pode ser afetado pelo diagnóstico. Ou seja, o diagnóstico poderá inferir aspectos que mudem o rumo dos objetivos da comunidade.

Allebrandt *et al* (2009) aponta sete passos para a elaboração do planejamento e do plano de desenvolvimento, quais sejam: o diagnóstico técnico, elaborado a partir da sistematização de dados e informações; a análise situacional, elaborada a partir da interpretação técnica e política do local; a definição dos referenciais estratégicos, que seriam os valores, visão, aptidões; a aplicação de instrumento para detectar as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças para o desenvolvimento local; a formação de uma carteira de projetos, caracterizada por ações, projetos específicos, programas; a definição do modelo de gestão do processo, ou seja, a definição das responsabilidades e competências; e, a divulgação e implementação.

Para Baloch (2003) são seis etapas que permeiam a formação de um plano de desenvolvimento local: a primeira é o diagnóstico, que deve elencar os elementos históricos e geográficos, os indicadores estatísticos da localidade, em especial os relacionados ao desenvolvimento econômico, conjuntamente com a capacidade institucional local. No caso desta última, é importante diagnosticar a capacidade das instituições locais para gerenciar ou iniciar projetos de desenvolvimento local e o grau de apoio da comunidade. O sucesso do desenvolvimento do plano depende dessa aceitação pela comunidade e de se ter agentes responsáveis pela execução de tal estratégia.

Na fase do diagnóstico também se deve envolver os atores locais para participem e auxiliem na interpretação da realidade local. Apesar do diagnóstico prévio baseado em dados e informações secundárias, serão os atores locais irão apresentar os pontos fortes e fracos, as potencialidades existentes. Nesse caso, a metodologia sugerida é a matriz *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) ou matriz FOFA (Força, oportunidade, fraqueza, ameaça), em tradução livre. Com essa matriz se enunciam e avaliam os principais gargalos existentes, bem como as potencialidades não exploradas. Também avaliam as influências externas, colocando seus efeitos positivos como oportunidades e os pontos negativos como ameaças.

Fagundes *et al* (2013) salientam que o uso da matriz *SWOT*, usada de forma precursora no planejamento estratégico de empresas, permite uma vasta gama de aplicações para o diagnóstico e planejamento do desenvolvimento de atividades turísticas, do desempenho das cadeias produtivas, pois possibilitam um quadro estático de uma realidade num dado momento. A matriz apresenta os elementos que ajudam e atrapalham num período do tempo o processo de desenvolvimento do objeto de estudo. Então, seu uso para os diagnósticos no âmbito do desenvolvimento local permite uma série de inferências sobre a conjuntura local e elementos para superar os gargalos produtivos e sociais, ou seja, é eficaz na fase de diagnóstico e, *a posteriori*, prognóstico.

Após a fase do diagnóstico, Baloch (2003) salienta que a segunda fase é a construção das metas e do critério de desenvolvimento que se almejam no plano. Isso inclui as possibilidades de ações, bem como as estratégias para se cumprir as metas. Isso exige a determinação dos objetivos estratégicos de desenvolvimento (incluindo todas as estratégias a serem desenvolvidas, assim como os agentes locais envolvidos em cada etapa) e os objetivos operacionais, que são subprogramas cujo intuito é de auferir os objetivos estratégicos.

A terceira fase refere-se à seleção dos projetos e programas, avaliando as suas viabilidades, a qual deve ser analisada também em conjunto com a comunidade. Nessa fase é importante especificar a forma como será conduzido cada projeto e em qual período temporal.

A partir daí, tem-se mais três etapas, todas referentes à parte mais prática. Essas etapas se referem: detalhamento da implementação de fato, com a menção dos recursos financeiros e seus possíveis financiadores; as pré-avaliações, os estudos de viabilidade detalhados, quando for o caso; e, a execução em si, no qual se estabelecem os responsáveis pelas ações, monitoramento e avaliação do programa.

Indiferente a abordagem a ser usada, seja de Ferrera de Lima (2019), Basarada e Mariuciuc (2010), Allebrandt *et al* (2009), Baloch (2003) ou Holanda (1983), todos os elementos

e etapas precisam de um diagnóstico e devem ser pensados e construídos em conjunto com a comunidade, ou seja, pelo local. Um plano de desenvolvimento envolve a parceria entre diferentes atores, envolvendo a administração pública local, a comunidade, as empresas privadas e os representantes da sociedade civil, dentre outros. Para Baloch (2003), a administração pública teria um papel decisivo, atuando diretamente na execução desse plano, buscando financiamentos. Melo (2013) também considera esses os principais atores locais, incluindo as associações e as agências de financiamento.

O elemento consensual nos estudos de Ferrera de Lima (2019), Basarada e Mariuciuc (2010), Allebrandt *et al* (2009), Baloch (2003) é que os atores locais são o principal elemento condutor do processo. Mas, esses atores locais podem ser esclarecidos sobre os elementos globais, especialmente durante o diagnóstico do lugar. Enfim, em cada lugar, dada as suas particularidades, diferentes serão os atores, tanto em termos de perfis de poder, liderança ou participação nas atividades produtivas; o importante é que todos eles, pelo menos em sua maioria, contribuam tanto no diagnóstico, na elaboração, como também na execução da estratégia de desenvolvimento local.

Ao construir um plano de desenvolvimento local define-se uma direção a ser percorrida, estipulando a natureza e o tipo de desenvolvimento que a comunidade almeja. A partir disso que se estabelecem os objetivos operacionais e as etapas e ações necessárias para obtê-los, os recursos e suas fontes, além do estabelecimento dos atores envolvidos. É importante destacar que um plano de desenvolvimento não é rígido temporalmente, pois ele pode ser revisado periodicamente, readequando as ações com o intuito de se alcançar as metas estabelecidas *a priori*, especialmente porque tal plano pode ser afetado tanto pela conjuntura regional e nacional como também por fatores globais. Na seção seguinte será apresentada a experiência de alguns planos de desenvolvimento local.

### **3 Experiências de planos de desenvolvimento local**

As experiências de planos de desenvolvimento local podem ser focadas num conjunto de elementos que afetam uma comunidade ou apenas em um elemento específico que tem o poder de se transformar numa atividade motora. Nas experiências relatadas na sequência, tanto no Brasil como no exterior, os focos do planejamento do desenvolvimento local variam, mas sua meta é sempre a mesma: melhorar e/ou criar condições de vida digna para as comunidades locais.

Em 2011, por exemplo, foi efetivado um diagnóstico para melhorar e dinamizar o turismo em Corumbá (MS), com fins ao desenvolvimento local. Em ações anteriores, tanto empresários, gestores públicos e pesquisadores perceberam que a cadeia produtiva do turismo seria um grande instrumento para a promoção do desenvolvimento local. Para saber os gargalos, as fraquezas e potencialidades dessa cadeia e as ações necessárias para fortalecê-la e estimulá-la, um conjunto de pesquisadores aplicou a técnica de pesquisa da matriz *SWOT* para fazer o diagnóstico do turismo em Corumbá (MS). O público-alvo foram os *trades* turísticos e ao final se percebeu uma série de potencialidades, tanto no contexto da infraestrutura turística como nas parcerias público-privadas ou exclusivamente privadas para incrementar e fortalecer a cadeia do turismo local. Os resultados demonstram uma grande lacuna a ser preenchida na evolução das atividades turísticas, mas com grande potencial para gerar externalidades positivas a todos os estratos da população. Esse conjunto de elementos estabeleceu as bases para o planejamento do turismo com fins ao desenvolvimento local de Corumbá (MS) (FAGUNDES *et al*, 2013).

Em 2015, a Prefeitura Municipal do Município de Marechal Cândido Rondon (PR) em conjunto com a Associação Empresarial (ACIMACAR), promoveram uma discussão sobre o desenvolvimento local para subsidiar a formação do futuro Conselho Municipal de Desenvolvimento. Isso resultou na elaboração de um plano de ações para construir o futuro desejado pela população municipal, com o horizonte em 2035. O plano de desenvolvimento local, conhecido como MCR2035, foi elaborado de forma participativa e organizado em 04 eixos temáticos: social e capital humano; inovação e gestão pública; economia e fomento a produção; urbanização, infraestrutura e meio ambiente.

A partir desses eixos temáticos, técnicos e moderadores de uma universidade local organizaram dados e informações para subsidiar a comunidade no diagnóstico do desenvolvimento socioeconômico municipal. Para isso usaram dados primários e secundários; também foram efetuadas reuniões temáticas com munícipes e representantes das organizações locais, para conhecerem as informações e expressarem suas opiniões e sugestões; apresentação dos resultados parciais em audiências públicas, abertas a toda a comunidade; diálogos com empresários e investidores, dentre outros.

O conjunto dessas atividades ficou conhecido como “Fórum de Desenvolvimento MCR 2035”. Os trabalhos e atividades se desenrolaram num período de 18 meses e, ao final, o relatório serviu de base para formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento de Marechal Cândido Rondon (CODEMAR). Dentre os objetivos do CODEMAR ficou registrado o

foco na estratégia de desenvolvimento socioeconômico, a partir das linhas apontadas no relatório do Fórum MCR 2035 (MCR, 2016).

Se o Fórum MCR 2035 definiu diretrizes para um município, as ações locais podem partir da esfera de um plano mais amplo geograficamente, no caso de desenvolvimento regional ou vice-versa. Ou seja, a escala daquilo que é definido como local difere para cada país ou território, dada as suas especificidades geográficas e nacionais. Foi o que ocorreu na Romênia, quando a União Europeia promoveu sua política de desenvolvimento regional e estimulou as discussões mais localizadas, como a efetivação de planos de desenvolvimento local. A microrregião romena Valea Jiului, que congrega diferentes cidades, aproveitou a oportunidade e construiu um plano de desenvolvimento local, com a participação das lideranças locais privadas e públicas. A proposta que ficou intitulada como *StrategVest* se constituiu na elaboração da análise socioeconômica da região na sua primeira parte.

Na sequência, fez-se uma análise *SWOT* com os principais atores locais, identificando os pontos fortes, os fracos, as oportunidades e as ameaças existentes. O relatório e ação da comunidade de Valea Jiului reforçou o poder das organizações locais e a sua capacidade em elaborar estratégias e ações de desenvolvimento (BASARADA; MARIUCIUC, 2010). Nesse caso, a escala foi a microrregião e não o município ou um bairro. Mas, as características do desenvolvimento local, ou seja, endógeno e baseado na ação de lideranças da comunidade prevaleceu.

O plano de desenvolvimento reforçou os pontos fortes de Valea Jiului, como a densidade demográfica, a localização estratégica, a base industrial, a disponibilidade de força de trabalho e a localização de instituições de ensino. Os pontos fracos foram: uma única indústria motriz, a escassez de empregos, a migração da força de trabalho, o declínio da indústria de mineração, a existência de problemas ambientais, dentre outros. Como oportunidades a comunidade e os dados apontaram a adesão gradual a União Europeia, melhorias na estrutura e acesso a educação, o associativismo e o diálogo entre as unidades administrativas territoriais e as empresariais para o desenvolvimento do turismo, a disponibilidade de financiamentos para ações ambientais, dentre outros elementos. Por fim, como ameaça, a principal foi a dependência do extrativismo (BASARADA; MARIUCIUC, 2010).

O resultado das atividades de planejamento local de Valea Jiului foi a transição da dependência da indústria de extração mineral para uma economia mais diversificada e inclusiva. O que levou a formação de cinco eixos prioritários a serem alcançados: o desenvolvimento de recursos humanos; a diversificação das atividades econômicas; o

desenvolvimento da infraestrutura dentro da microrregião; o desenvolvimento da região como atração turística regional e nacional; e, a proteção do meio-ambiente (BASARADA; MARIUCIUC, 2010). A organização e o estímulo ao diálogo entre os atores locais promoveram um foco diferenciado para os problemas da microrregião, no caso, um “olhar” endógeno baseado na troca de experiências e nas informações sobre os números reais do desenvolvimento socioeconômico.

Outra atividade de planejamento local, que usou e estimulou a participação das lideranças locais e de representantes de organizações empresariais e do poder público, ocorreu no Departamento de Canindeyú, no Paraguai. No caso, em 2013 foi realizado o “estudo exploratório das necessidades do Departamento”, capitaneado por uma série de entidades e coordenado pela Universidade Nacional de Canindeyú (UNICAN). O estudo teve como enfoque fazer o diagnóstico das fragilidades, gargalos e problemas do desenvolvimento local.

Além do diagnóstico, que foi executado com o uso da matriz *SWOT*, o estudo avançou na proposição de uma série de ações a serem executadas por meio de um organismo multilateral e com a participação de todas as organizações da sociedade civil. Esse organismo seria um Comitê Multissetorial de Desenvolvimento Regional, com poderes para criar e pôr em prática uma estratégia de desenvolvimento local. Dentre as principais ações alinhadas por meio da aplicação de instrumentos de planejamento, cabe salientar a necessidade de investimentos em capital humano e infraestrutura logística, para ampliar a oferta de formação e minimizar a migração de jovens. Além do capital humano, o diagnóstico também apontou para a quantidade limitada de liderança e infraestrutura. Isso significa a necessidade de fortalecer o capital físico e o capital social (UNICAN, 2013).

Se no Brasil, em Marechal Cândido Rondon (PR); na Romênia, em Valea Jiului; e no Paraguai no Departamento de Canindeyú prevaleceu a participação dos atores locais e o debate com a comunidade e suas lideranças. Porém, num caso ocorrido na África do Sul aconteceu uma situação diferente. Esse fato ocorreu na cidade de Durban e foi relatado por Maharaj e Ramballi (1998), ao discutir a natureza das estratégias de desenvolvimento local. Apesar da expectativa da participação dos atores locais e regionais, bem como a ampla participação da comunidade no diagnóstico socioeconômico, ocorreu a interferência e a supremacia de interesses puramente privados.

As propostas de ações em prol do desenvolvimento foram definidas pelas grandes empresas sem participação da comunidade. Isso não significou que a comunidade tenha ficado “calada”, pois a pressão de grupos locais forçou a reestruturação do processo de planejamento

do desenvolvimento. Mas, a voz dada aos atores locais foi apenas no sentido de legitimar os benefícios dirigidos para os grandes empreendimentos, não revertendo, de fato, benefícios para a comunidade.

Ou seja, o plano de desenvolvimento se deu em prol dos grandes empreendimentos e não das comunidades. As comunidades só eram chamadas a opinar quando ações no seu território poderiam gerar manifestações e oposição. Ao final, o principal problema de desenvolvimento local em Durban, o desenvolvimento humano, não foi considerado como prioritário.

Os planos de desenvolvimento local podem ter um foco mais amplo que ações voltadas exclusivamente para o emprego e a renda da comunidade ou mesmo seu desenvolvimento humano. Foi o que aconteceu no plano de desenvolvimento local do Vale Montafon, na Áustria. Nesse caso, objetivo do plano de desenvolvimento era promover o debate e construir ações para lidar com os efeitos das mudanças globais que tenderiam a afetar a economia, o social e o ambiental da região.

O primeiro passo para o planejamento foi reunir os atores locais de diferentes áreas da economia, do serviço público e da comunidade em geral para debater a temática do planejamento. As reuniões foram antecedidas por exposições dos técnicos e moderadores sobre dados da região e as mudanças climáticas, com o intuito de esclarecer, promover o debate e estimular a expressão das inquietações da comunidade. Um grupo de técnicos reuniu todas as observações e apontamentos dos atores locais para formar o diagnóstico e propor estratégias para avançar no desenvolvimento sustentável (LOIBL; WALZ, 2010).

Dentre os diversos apontamentos feitos pelos atores locais, o turismo foi o elemento central, haja vista que ele estava ameaçado pelas alterações climáticas e pelas mudanças na paisagem. Com isso, a construção do plano de desenvolvimento local efetivou-se com dois conjuntos de encontros com a comunidade: no primeiro, a construção do cenário ou conjuntura atual; na segunda a elaboração da estratégia de ação, para se chegar ao cenário ou futuro desejado. Em cada encontro, os atores locais auxiliaram na identificação de questões críticas que afetavam o desenvolvimento local. Com base nessas discussões cada grupo formulou um futuro desejado para o desenvolvimento local. Esse conjunto de encontros ocorreu em torno de 12 meses, no qual se construiu um modelo de simulação de transição de paisagem de acordo com o diagnóstico feito pela comunidade acerca da expectativa futura (LOIBL; WALZ, 2010).

Esse processo participativo para desenvolver visões gerais e estratégias para uma região visando lidar com os impactos da mudança global no local tende a ter maior grau de sucesso, segundo Loibl e Walz (2010). No entanto, o que esse exemplo de plano de desenvolvimento local demonstra é que, em muitos casos, as abordagens participativas requerem um processo de mediação, feitos por técnicos de diferentes áreas, que consigam traduzir e simular as percepções (positivas e negativas) dos diferentes atores locais.

Outras ações de desenvolvimento local podem ser focadas em ações ou cadeias produtivas específicas com o intuito de valorizar as identidades locais. Rosseto (2019) cita o caso francês de governança territorial em prol da valorização dos ativos territoriais. A autora salienta que os ativos territoriais têm grande potencial para sustentar o processo de desenvolvimento local. Para isso, se formaram redes de produtores e consumidor para identificar produtos de origem específica ou origens controladas que são produzidos nas comunidades locais.

Assim, as ações ocorrem no sentido de proteger e valorizar os produtos locais e suas especificidades. Então, o diagnóstico promovido pelas autoridades focou desde o perfil de produção até a comercialização e os gostos dos consumidores. O diagnóstico visou a detecção de elementos tradicionais na produção e de elementos pitorescos no sabor e no hábito de consumo.

Na sequência, o prognóstico focou campanhas publicitárias, ações de *marketing* para valorizar os produtos locais tanto pelos consumidores quanto pelos próprios produtores, e ações legais para garantir o direito de origem. Ao final, o processo de planejamento do desenvolvimento local a partir de ativos territoriais assegurou o envolvimento das coletividades e a melhoria na governança, tanto da gestão coletiva da produção quanto do próprio território.

#### **4 Considerações finais**

O objetivo desse artigo foi discutir o desenvolvimento local a partir da ação do planejamento. Ao longo do texto foram apresentadas as etapas para a construção do plano de desenvolvimento local e algumas experiências nacionais e internacionais. A abordagem metodológica consistiu na revisão bibliográfica, contextualizando os apontamentos da organização de um plano de forma qualitativa, comentando e apontando os elementos objetivos e subjetivos.

A discussão dos conceitos e seus desdobramentos ocorreram de forma exploratória descritiva, alinhadas a temática e aos argumentos usados ao longo da abordagem. Os exemplos elencados nesse texto demonstraram que se a participação da comunidade não for considerada antes e durante todo o processo de construção e incorporação do plano de desenvolvimento local, as chances de sucesso e a melhoria no desenvolvimento humano da comunidade, tende a ser diminuído ou protelado.

O potencial de algumas localidades para criar alternativas de desenvolvimento, seja por meio de negócios que gerem produção com o ótimo aproveitamento dos recursos locais, tangíveis e intangíveis, se torna mais evidente nas atividades coletivas de diagnóstico. Da mesma forma, boa parte das ações para tornar possível o caminho para o desenvolvimento local deve combinar mudanças sociais, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento humano. E, também, combinar mudanças ambientais, preservar os recursos naturais e fortalecer a educação ambiental. E, ainda, combinar mudanças econômicas, fortalecer o capital humano e investimentos em áreas que aproveitem o potencial do território, sem prejudicar as gerações futuras.

Outros exemplos demonstraram que o planejamento do desenvolvimento local pode ser focado em produtos ou especificidades dos ativos territoriais, construindo estratégias de desenvolvimento econômico a partir da valorização do saber-fazer e do conhecimento tácito das comunidades. Em todo caso, a maior parte dos problemas relacionados ao planejamento e plano de desenvolvimento ocorre no momento da execução. Ou seja, apesar da ampla participação da sociedade civil organizada que se conseguem em algumas atividades de planejamento, as maiores dificuldades ocorrem ao se montar e executar a estratégia de desenvolvimento.

Por isso, envolver a sociedade e as lideranças locais, desde o diagnóstico até a atuação coletiva nas ações de desenvolvimento, demanda um esforço que denota o quanto o capital social faz a diferença no desenvolvimento local. Certamente que conseguir que os atores locais identifiquem as relações de causa-efeito conduz a um conhecimento mais aprimorado das características do local e de como este pode ser afetado por mudanças exógenas (globais).

Ademais, conseguir construir cenários de “desejo” e as trajetórias críticas (negativas), ínsita que a comunidade reveja sua caminhada bem como os elementos que de imediato podem ser alterados visando suavizar os problemas existentes e, também, os que poderão existir. Portanto, conseguir o engajamento na prática para que os atores locais se empenhem

na execução envolve um “pacto” em prol do desenvolvimento. Isso significa que o diálogo e a transparência devem fazer parte de todas as etapas do planejamento até sua efetivação.

## 5 Referências

ALLEBRANDT, S.; BUTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial. In: SIENDENBER, D. (org.) **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Ijuí: EdUNIJUI, p.49-79, 2009.

BALOCH, M. Etapele de elaborare a strategiilor de dezvoltare locală. **Revista Transilvană de Științe Administrative**, v. 9, p. 75-79, 2003.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BASARABA, A.; MARICIUC, A. Local development strategies – Regional policy tools in Romania. Study case: Valea Jiului. **Studia Europea**, vol.15, nº1, 2010.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 2, p. 42-50, 1999.

FAGUNDES, M. B.; SCHMIDT, V.; CENTURIÃO, D. A. Identificação das variáveis de SWOT como ferramenta para promover o diagnóstico turístico e o desenvolvimento local: Corumbá-MS. **Informe GEPEC**, vol. 17, nº 01, p. 06-22, 2013.

FERRERA DE LIMA, J. **Planejamento e planos de desenvolvimento**. V Encontro de Economia da UEPG, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/349662160\\_Planejamento\\_e\\_Planos\\_de\\_Developolvimento](https://www.researchgate.net/publication/349662160_Planejamento_e_Planos_de_Developolvimento). DOI: 10.13140/RG.2.2.28466.53444. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

GONZÁLEZ, R. **Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización**, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, Chile, 1994.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**. Fortaleza: BNB, 1983

JOYAL, A. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial: uma comparação Québec - Brasil (1960-2010). **Informe GEPEC**, vol. 23, edição especial, p. 191-209, 2019.

JOYAL, A.; BESSA, L. F. Inteligência territorial e desenvolvimento sustentável: exemplos Marroquinos e Brasileiros. **Informe GEPEC**, vol. 16, nº 01, p. 06-25, 2012.

JUNQUEIRA, C.; FERRERA DE LIMA, J. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Revista Semina**, vol. 29, nº 02, 2008. DOI: 10.5433/1679-0383.2008v29n2p159

LOIBL, W.; WALZ, A. Generic Regional Development Strategies from Local Stakeholders, Scenarios - an Alpine Village Experience. **Ecology and Society** vol. 05, nº 03, p. 3-20, 2010.

MADOERY, O. El valor de la política de desarrollo local, **Cuadernos Regionales**, n. 1, Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2000.

MAHARAJ, B.; RAMBALLI, K. Local economic development strategies in an emerging democracy: the case of Durban in South Africa. **Urban Studies**, vol. 35, nº1, p131-140, 1998.

MARCHESAN, J.; BERNARDO, E.; BAZZANELLA, S. L. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Concórdia (SC): possibilidades para o desenvolvimento local.

**Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, vol. 14, n. 1, p. 41-58, 2017. DOI: 10.26767/coloquio.v14i1.566.

MCR – PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON. **Construção do futuro**. Marechal Cândido Rondon (PR): Prefeitura Municipal/ Acimacar, 2016.

ROSSETO, A. Ativos territoriais articulados aos processos de desenvolvimento territorial: um relato da experiência francesa de governança territorial. **Informe GEPEC**, vol.23, edição especial, p. 71-88, 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; BAPTISTA L., M. P. **Metodologia de pesquisa**. 5ª ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANT'ANNA, A.; OLIVEIRA, G. B. Os atores locais como promotores do desenvolvimento territorial endógeno. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, vol. 17, n. 4, p. 187-208, 2020. DOI: 10.26767/colóquio.v17i4.1812.

SAQUET, M. A. O território: a abordagem territorial e suas implicações nas dinâmicas de desenvolvimento. **Informe GEPEC**, vol. 23, edição especial, p. 25-39, 2019.

SIENDENBERG, D. (org.) **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Ijuí: EdUNIJUI, 2009.

UNICAN- Universidad Nacional de Canindeyú. **Estudio exploratorio de necesidades del Departamento de Canindeyú**. Salto del Guaira: UNICAN/INCISO/CETI SA/ ARANDURÃ, 2013.