

Avaliação dos impactos decorrentes da implantação da estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável em municípios baianos

algumas considerações sobre a metodologia adotada

Lielson Antônio de Almeida Coelho
Uaçai de Magalhães Lopes

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COELHO, LAA., and LOPES, UM. Avaliação dos impactos decorrentes da implantação da estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável em municípios baianos: algumas considerações sobre a metodologia adotada. In TENÓRIO, RM. and VIEIRA, M.A., orgs. *Avaliação e sociedade: a negociação como caminho* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. pp. 203-230. ISBN 978-85-2320-934-6. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste livro, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este libro, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

LIELSON ANTÔNIO DE ALMEIDA COELHO | UACAÍ DE MAGALHÃES LOPES

Avaliação dos impactos decorrentes da implantação da estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável em municípios baianos

Algumas considerações sobre a metodologia adotada

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Desde o início dos anos noventa que o Sistema Sebrae vem priorizando o desenvolvimento de metodologias de trabalho voltadas para fundamentar a sua atuação, atendendo seus clientes de forma coletiva e espacialmente, quer setorialmente ou não.

Tais iniciativas, acompanhando os novos tempos pós-globalização, apresentavam-se como as mais indicadas não só em função da redução de custos no atendimento, pelas possibilidades de melhor planejar a atuação da instituição, dos ganhos de escala em termos de atendimento, aportando inúmeros produtos e serviços simultaneamente, mas principalmente pela possibilidade de concentrar espacialmente os efeitos do atendimento, permitindo assim uma melhor visibilidade da atuação institucional.

Adotando-se esta abordagem, visualiza-se mais facilmente os resultados dos trabalhos de desenvolvimento junto a um determinado gênero de atividade numa determinada área ou mesmo a atuação compacta da instituição concentrada numa dada região, município ou bairro.

Em termos da vertente do desenvolvimento regional, em determinado momento na década adotou-se o Proder como referência maior, inspirado em parte pelas experiências positivas de Santa Catarina, que posteriormente espalhou-se por todo país.

No final dos anos noventa, em decorrência dos novos conceitos de gestão, uma serie de estratégias inovadoras de trabalho começaram a pontificar, sinalizando para o advento de metodologias de atuação espacial, tendo como principal referência os modelos de desenvolvimento local, integrado e sustentável.

No caso particular do Sebrae/BA, a partir de 1998, essa linha de atuação desenvolvimentista tornou-se a principal referência em termos de atuação espacial, ensejando inclusive as condições que viabilizaram a formulação de uma série de outras metodologias e também algumas parcerias com instituições ligadas ao governo do Estado e municípios nos anos subsequentes.

Especificamente, cita-se as parcerias com a CAR em torno do Pró-Gavião, desde 1998, com a Seplantec e a Fundação Luís Eduardo em 1999, em torno do Programa Faz Cidadão.

Posteriormente, a Agência Nacional, em meados de 2000, formatou uma nova versão do programa voltado para trabalhar determinado espaço, tendo como principais referências a concepção de desenvolvimento local alicerçado na missão institucional do Sistema Sebrae.

Nos últimos quatro anos, o Sebrae/BA tem vivenciado inúmeras experiências de internalização e de fomento das ideias de desenvolvimento local, algumas em parceria com o Governo do Estado, outras com municípios e organizações não governamentais, também com co-irmãos nos limites da região Nordeste do Estado, obtendo resultados os mais diferenciados.

Levando em conta todas essas experiências e considerando a existência de um tempo de consolidação e maturação dessas intervenções é que se colocou a necessidade de verificar com mais acuidade qual a natureza desses resultados? Quais foram às consequências do PDLIS nas comunidades? Que tipos de transformações ocorreram nos município? Como ocorreram estas transformações?

Para trabalhar estas e outras questões é que se investiu no desenvolvimento de uma metodologia que pudesse dimensionar e avaliar estes resultados.

Objetivamente, o que se pretende com esse modelo de avaliação? Identificar e quanti-qualificar o que ocorreu nos municípios, a partir do momento em que se implementou a metodologia do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável/PDLIS, identificando quais foram às principais consequências.

Na estruturação do modelo de avaliação adotado, trabalhou-se com um conceito de região que levou em conta, além do município beneficiado pelo Programa, um conjunto de outros municípios com os quais mantinha laços de cooperação e de relações econômico-sociais, denominados de vizinhos, que funcionavam como unidades de controle. Como se trata de municípios com a estrutura social e produtiva assemelhadas, acreditou-se que iriam evoluir observando o mesmo ritmo e padrão dos últimos anos. Na medida em que o PDLIS foi acionado em um dos municípios, passou-se a observar se o diferencial de crescimento concretizado a partir de então poderia ser creditado ao Programa ou não, e, em caso afirmativo, como esta possibilidade se concretizou.

Este artigo objetivamente apresenta uma discussão sobre os principais elementos integrantes desse modelo avaliatório e de como esta discussão levou em conta a realidade dos municípios vizinhos¹.

Em termos de estrutura, o artigo subdivide-se em quatro seções: Na primeira, apresenta as questões introdutórias, sinalizando em que condições este trabalho foi desenvolvido, o por quê, objetivos etc.; a segunda seção discute em que condições a metodologia do DLIS foi concebida e quais são as suas principais características; na terceira seção apresenta-se o esboço do modelo de avaliação, discute-se os principais conceitos adotados e de que forma a avaliação foi realizada; na quarta seção faz-se algumas considerações gerais sobre o modelo e as expectativas, sugestões e recomendações.

A CONCEPÇÃO DO DLIS E SUAS IMPLICAÇÕES EM TERMOS DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO SOCIAL

Durante o desenrolar da década de noventa, assiste-se a uma ascensão de novos conceitos de gestão, fruto das transformações associadas com a globalização, tendo profundo conteúdo inovador relacionado com os novos parâmetros de comunicação e de tecnologia.

Sintonizadas com esses novos conceitos de gestão, diversas estratégias inovadoras de trabalho começaram a pontificar, destacando-se em particular

as metodologias de atuação espacial, tendo como principal referência os modelos de desenvolvimento local, integrado e sustentável. O Sistema Sebrae, especificamente, visualizando as possibilidades destas linhas de trabalho, tinha desenvolvido e implementado uma série de metodologias de atuação espacial que vieram a ser consolidadas em meados da década com a estruturação do Programa de Desenvolvimento Regional(Proder).

Sendo o principal responsável em boa parte da década pela viabilização das ações do Sistema no âmbito espacial, o Programa transformase em Proder ESPECIAL em fins de 1999, na medida em que incorpora novos conceitos no sentido de torná-lo mais adequado aos desafios da época.

Deve-se ressaltar, em paralelo a estas mudanças que vão ocorrendo no âmbito do Sebrae, as iniciativas por parte do Governo Federal em meados de 1999, quando cria o Programa Comunidade Ativa, incorporando os elementos da Agenda 21 na sua pauta, e o Governo Estadual, que implementa na Bahia o Programa Faz Cidadão nessa mesma linha.

Consciente da importância desses novos desafios e trabalhando novos conceitos tais como desenvolvimento local, auto sustentabilidade, Agenda 21 etc., o Sistema apresentou em fins de 2000 uma nova concepção de programa voltado para trabalhar determinado espaço, tendo como principais referências:

a) fundamento na crença de que o desenvolvimento constitui-se em algo mais amplo, que ultrapassa os limites do crescimento econômico, devendo incorporar outras vertentes;

b) tornou-se claro a necessidade de articular-se com outras instituições, governamentais e não governamentais, para melhor fundamentar a atuação do Programa;

c) o sucesso do programa depende da decisiva capacitação e colaboração das forças sociais locais, inclusive do poder público;

d) a população local, além de beneficiária dos resultados do programa, é também partícipe do processo;

e) busca permanente para aproveitar da melhor forma possível os recursos reais e potenciais das comunidades trabalhadas como forma incluíve de estabelecer um maior comprometimento com o processo

Essa estratégia de atuação, fundada em referências tão bem sinalizadas, que refletem os desafios dos novos tempos, foi denominado de Programa Sebrae de Desenvolvimento Local e tem como principal objetivo, conforme se indica no Manual do Programa Sebrae:

Buscar despertar e incentivar o empreendedorismo, apoiar e expandir micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos já existentes, indicar novas oportunidades de negócios e criar ambientes favoráveis ao surgimento de novos empreendimentos que gerem empregos ou ocupações produtivas, renda e riqueza para as populações de localidades com baixos índices de desenvolvimento (Sebrae, 2001, pg. 6).

Tomando por base a concepção desse Programa, o Sebrae construiu a sua estratégia para promover o desenvolvimento local, integrado e sustentável.

Na página 7, do documento acima citado, o Sebrae reforça o sentido do desenvolvimento local e afirma com relação ao DLIS que:

É um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações locais, de desenvolver suas potencialidades específicas e de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens comparativas locais.

Nessa perspectiva, o Sebrae/BA, em conjunto com outras instituições do Estado, articulou o Programa de Desenvolvimento Local, inclusive com outros Programas, como é o caso do FAZ CIDADÃO, desencadeando uma série de ações locais de desenvolvimento em municípios previamente selecionados, desde meados de 2000.

Decorridos aproximadamente dois anos de atuação, a Instituição decide-se pela necessidade de desenvolver uma metodologia que lhe possibilite avaliar quais foram os impactos decorrentes das ações implementadas sob a bandeira

do DLIS nos municípios, identificando suas consequências nos planos qualitativo e quantitativo.

Importa frisar que, sob a bandeira de DLIS, dado que a sua condução pressupõe a presença integrada de outras instituições, abriga-se a metodologia do Programa Sebrae de Desenvolvimento Local e mais os mecanismos de atuação das outras entidades.

Nessas condições é que se trabalha numa perspectiva de avaliação global, tentando dimensionar o conjunto dos impactos provocados pelo DLIS, distinguindo, da melhor forma possível, qual foi a contribuição de cada um dos seus agentes.

A metodologia adotada pelo Programa Desenvolvimento Local – ver o Manual do Programa Sebrae, 2001 – possui em linhas gerais onze etapas distintas e interligadas, em que se destacam:

- Atividades preparatórias
- Sensibilização
- Capacitação para a participação
- Constituição do Fórum de Desenvolvimento Local
- Realização do Diagnóstico Participativo Local
- Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local
- Confecção da Agenda Local com a definição das prioridades
- Negociação da Agenda Local
- Pacto de Desenvolvimento Local
- Implantação e Acompanhamento das Ações
- Avaliação e Premiação.

Em cada etapa do processo, vislumbra-se uma serie de fases e sub-fases, atividades, tendo objetivos diferenciados. Tomando-se por base a definição dos objetivos de cada etapa, identifica-se uma serie de atividades que se articulam no sentido de concretizar os propósitos indicados.

Essas atividades e ações, conduzidas pelo próprio Sebrae ou instituições parceiras, foram desenvolvidas no sentido de criar as condições para que se avance na metodologia, possibilitando fortalecer os laços de

cooperação, no propósito de internalizar a noção e ideia de desenvolvimento na comunidade.

No geral, o trabalho de avançar no processo fundamenta-se numa intensa participação da comunidade e suas lideranças, através de palestras, cursos, seminários, pesquisas, inclusive com levantamento de dados secundários, oficinas, reuniões etc., gerando, ao termino de cada etapa, um documento referencial que sinaliza de certa forma o grau de amadurecimento conquistado pela sociedade local.

Dentre esses resultados, há alguns que têm um significado especial, pois espelham a direção que a comunidade vai tomar.

Além de todo esse esforço por parte do Sebrae, que possibilita criar as condições para que a comunidade assuma seus destinos, há também aquelas iniciativas tomadas por outras instituições que funcionam no sentido de ampliar as condições para deslançar o processo de desenvolvimento local.

No caso específico do Sebrae, além das iniciativas sinalizadas acima traduzidas em termos de uma serie de ações e eventos diversos, ressalta-se inclusive a própria condução do processo em termos metodológicos. Além disso, há uma serie de outros produtos e serviços que são canalizados para atender as demandas manifestadas pelos empresários, potenciais empreendedores e comunidades, com relação a crédito, informação em geral, tecnologia, estudos de mercado, etc.

Caracterizada em linhas gerais a extensibilidade do Programa, considerando agora a atuação do Sebrae e de outras instituições de forma articulada, acredita-se que uma serie de resultados vão se concretizando no tempo, alguns que impactam de forma mais subjetiva os indivíduos, outros que provocam resultados mais concretos, afetando o quadro sócio-econômico ambiental local.

Nota-se que, em decorrência das iniciativas do programa de desenvolvimento implementado – ver com base na definição da Agenda Local –, são feitos vários investimentos no município que provavelmente têm consequências na vida dos residentes locais.

Por outro lado, viver as experiências concretizadas pelo Fórum Local e participar de uma serie de eventos em que se discutem os destinos do

município, decisões de investimentos, como estes impactam sobre a realidade local etc., são situações que sem dúvida ajudam no amadurecimento e crescimento pessoal.

Além disso, as iniciativas e a representatividade do Fórum e sua mobilização no dia a dia do município criam um clima favorável para novas iniciativas, inclusive estimulando investimentos e mudanças de postura em geral.

Como dimensionar toda essa série de mudanças e impactos que podem ter ocorrido no município e identificar qual foi a contribuição do Sebrae e das outras instituições nesse processo?

Fruto dessas considerações, esta proposta apresenta um modelo de avaliação que, tomando como referência os objetivos indicados na concepção do Programa Desenvolvimento Local e as estratégias sinalizadas pelo DLIS, define-se com base num conjunto de procedimentos e parâmetros envolvendo a realização de entrevistas qualitativas junto a residentes, pessoal técnico e lideranças nos municípios vizinhos, através dos quais busca-se obter dados e informações que serão estruturados de forma a identificar quali-quantitativamente, quais foram as consequências do DLIS no espaço municipal.

Esse é o desafio do modelo de avaliação proposto.

CARACTERIZANDO O MODELO DE AVALIAÇÃO

ELEMENTOS GERAIS

Quando se está tentando avaliar algum tipo de programa, a questão central perseguida é a de verificar em linhas gerais se os objetivos propostos foram alcançados ou não. Contudo, nem sempre tal possibilidade, aparentemente simples, tem condições de ser concretizada.

Em geral, os programas quando são concebidos até que prevêm formalmente uma etapa de avaliação, mas os gestores sempre terminam esquecendo de indicar como ela será feita, não identificam que tipo de

informações será utilizado, como elas serão estruturadas, quando serão obtidas, etc., o que termina inviabilizando o desenho do processo avaliativo.

Tal circunstância é reforçada principalmente dada a impossibilidade de se ter disponíveis as informações e dados necessários que possibilitem não só identificar as relações de causalidade entre as variáveis articuladas, como também quantificar quais foram as efetivas transformações ocorridas.

Por outro lado, mesmo que os objetivos tenham sido concretizados na sua totalidade, visualizado através de medições qualitativas e quantitativas os seus resultados, nem sempre pode-se creditar os seus efeitos única e exclusivamente ao seu agente original. Às vezes, num mesmo ambiente, há “n” variáveis e instituições atuando simultaneamente sob o mesmo objeto, que se torna difícil identificar qual foi a efetiva contribuição de cada agente/instituição.

Por isso, é fundamental que seja possível pensar um modelo que viabilize identificar claramente quais foram os fatores determinantes das transformações, suas causas, como forma de poder caracterizar quem foi/ foram os agentes da mudança.

Pensar num modelo de avaliação sempre se pressupõe também a existência de um lapso temporal, no qual se define o período de tempo a ser considerado para medir os resultados, isto é, o momento zero e o momento t .

Para que o modelo atenda aos propósitos de origem, torna-se necessário que os dados e informações a serem levantados nos dois momentos, além dos requisitos de qualidade, precisam ter também um certo grau de comparabilidade.

Por fim, deve-se salientar que, mesmo na possibilidade de que os resultados obtidos não tenham alcançado o patamar previsto, é válido buscar identificar quais foram os fatores que contribuíram para um desempenho aquém do previsto. Em determinados casos, as variáveis intervenientes que provocaram tal resultado podem não ter sido previstas originariamente, o que cria possibilidade se promover ajustes na concepção e metodologia do programa de forma a criar as condições para que ele seja replantado e que atue de forma mais eficaz.

O objetivo pretendido com o modelo proposto é o de verificar o que ocorreu no município a partir do momento em que se implementou a metodologia do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável(PDLIS) e identificar quali-quantitativamente quais foram as principais consequências. Estas podem ser quantificáveis ou qualificáveis. A metodologia proposta de avaliação trabalha considerando as duas possibilidades.

Contudo é preciso distinguir o que ocorreu no município no período considerado, separando:

- a) o que foi fruto da metodologia DLIS;
- b) o que foi decorrente de outras forças econômicas e sociais que atuaram provocando mudanças no município, independente do Programa;
- c) o que foi conjugação simultânea dos dois elementos.

A questão chave é como separar a atuação de cada força/elemento causal e fazer a devida associação em termos de consequências/efeitos, fundamentando esse relação com base em elementos quantitativos e qualitativos, inclusive indicadores.

Para ter condições de poder estabelecer as relações de causa e efeito e assim indicar as associações, será necessário formular alguns elementos de controle para poder se identificar o que ocorreu em nível local que foi independente do DLIS.

A metodologia DLIS foi desenvolvida e aperfeiçoada pelo Sebrae, envolve um conjunto de instituições públicas, privadas, ONG's etc. na sua implementação e tem como principal marca do seu coroamento a constituição do chamado **Fórum de Desenvolvimento Local**, que se constitui na principal instância de promoção do desenvolvimento.

Nota-se, por conseguinte, que há algumas questões que devem ser consideradas com um pouco mais de atenção no desenho do modelo:

- a) atenção especial com relação à tipologia, qualidade e disponibilidade de dados e informações a serem levantados nos momentos de origem e de avaliação do processo;
- b) qual será a dimensão de tempo a ser considerado e o que é que caracteriza cada momento;

c) como iremos distinguir dos efeitos gerais na economia regional os resultados provenientes do DLIS;

d) quem serão os nossos informantes e como as informações de referências serão obtidas;

e) que procedimentos deverão ser adotados no sentido de que o modelo possibilite verificar efetivamente como os fatores causais se manifestaram, quais foram os fatores determinantes, quais são as variáveis caracterizadoras etc.

QUALIFICANDO OS PARÂMETROS E ESTABELECENDO OS REFERENCIAIS DO MODELO

Na estruturação do modelo de avaliação, três elementos têm um significado chave:

- A agenda local proposta, pactuada e aprovada;
- A caracterização dos atores do processo, os participantes;
- As questões referenciais formuladas que possibilitaram identificar quais as informações necessárias para operacionalização do trabalho de avaliação e na estruturação das abordagens.

Quanto à questão da agenda, a sua importância decorre do fato dela se constituir no próprio guia condutor do desenvolvimento de onde se originam os programas de trabalho, os projetos, as iniciativas institucionais e outras ações, sinalizando assim quais são os elementos objetivos de transformação local e que efetivamente precisam ser avaliados.

A importância dos participantes decorre da posição privilegiada que vivenciaram no decorrer de todo o processo, quer direta ou indiretamente, discutindo, conversando, analisando, avaliando etc. Tal circunstância tanto contribui em termos do delineamento das abordagens, como também enriquece o processo avaliatório em função da situação de cada ator, considerando a visão que cada um possui do processo, a experiência vivenciada, a posição exercida, o papel desempenhado etc.

Distinguiu-se, em termos dos informantes, três categorias:

Residentes locais: referindo-se a moradores do município, independente de localização, quer sejam lideranças, intelectuais, empresários, políticos, educadores, produtores rurais, profissionais em geral etc. que possuam minimamente condições de serem entrevistados e que exerçam alguma atividade sócio-econômica, diferenciando-os em participantes *versus* não participantes;

Pessoal técnico: diz respeito aos profissionais ligados às diferentes instituições, públicas e privadas, envolvidas com a condução e coordenação dos trabalhos;

Vizinhança: refere-se aos potenciais informantes que residem em municípios localizados na região que possuam características semelhantes a Novo Horizonte.

Para cada um dos conjuntos visualizou-se, assim, abordagens diferenciadas com relação ao processo. Entenda-se o significado das abordagens pela possibilidade de que através de cada participante será possível averiguar, com base nas questões referenciais, como o DLIS atuou na região e quais foram as suas consequências.

Também nessa mesma linha foi que se pensou em utilizar alguns pontos de referência, identificados por uma prévia qualificação de participantes, como que definindo elementos de controle, no sentido de estabelecer condições efetivas para averiguar quais foram as consequências “reais” do PDLIS.

Em termos organizacionais, a estruturação do trabalho, concepção e campo tem a seguinte caracterização:

ABORDAGEM I: Percepção do cidadão local/ residente

Nesta abordagem, vamos trabalhar com pessoas residentes no município, empresários e líderes empresariais, lideranças políticas e comunitárias, executivos municipais etc., diferenciando-os quanto ao fato de participarem ou não das atividades do PDLIS.

Entenda-se como participantes do PDLIS os membros atuais do Fórum, pessoas que estão efetivamente participando no momento.

Considera-se como não participantes residentes no município que exerçam alguma atividade econômica-social e que não estejam participando das atividades do DLIS no momento, independente de ter participado ou não no passado.

Na seleção dos informantes, deve-se evitar que a escolha se concentre em determinados grupos. Deve-se observar como se compôs a distribuição dos projetos e atividades, buscando ampliá-la conforme a base referencial do município.

Deve-se também evitar concentrar a seleção em termos do sexo, idade, etc.

Nesta abordagem, vamos realizar entrevistas em profundidade, com roteiro previamente definido.

Principais objetivos são levantar dados e informações que possibilitem: a) identificar e caracterizar as transformações ocorridas, b) verificar como os residentes locais percebem as transformações ocorridas e c) distinguir essa percepção através da natureza do informante em termos de participação no processo.

Quanto ao número de informantes, serão selecionados aproximadamente 20, no total, dividindo-se em dois conjuntos iguais, denominados de participantes e não participantes. A definição deste número levou em conta o número de participantes que regularmente participam da direção dos trabalhos no Fórum.

Como serão selecionados? No caso dos participantes, a escolha será com base nos integrantes do Fórum. No outro conjunto, será feito um mapeamento de personalidades municipais e, dentre estes, serão escolhidos os mais receptivos. Atenção para observar o tempo de participação no processo, identificando claramente essa condição.

ABORDAGEM II: Percepção do pessoal técnico envolvido na condução/coordenação do processo.

Nesta abordagem vamos entrevistar o pessoal técnico-institucional, vinculado às instituições envolvidas no processo e que preferencialmente sejam não residentes no município. Trata-se de um informante privilegiado, relativamente bem informado e que deve em tese possuir uma visão mais

qualificada de todo o processo, suas principais dificuldades e obstáculos, quais foram os ganhos qualitativos, conhecer bem os “bastidores” etc.

Também vamos realizar entrevistas em profundidade, com roteiro previamente definido.

Os principais objetivos são: a) verificar como eles percebem o que tem ocorrido no município, principais mudanças ocorridas, obstáculos etc. e b) caracterização dos fatores impeditivos.

Iremos selecionar um representante por instituição, preferencialmente o que tiver mais tempo alocado no processo.

Será interessante comparar essa opinião com aquelas a serem evidenciadas na primeira abordagem, residentes.

ABORDAGEM III: Comparando o desempenho de Novo Horizonte em relação a outros municípios na região. A percepção do vizinho.

Nesta abordagem, vamos trabalhar em duas vertentes, comparando o desempenho de NH em relação a outros municípios de porte assemelhado, localizados na região.

Na primeira, utilizando dados obtidos no SEI, Ibge, Juceb e outras instituições, vamos comparar como evoluíram os indicadores de Novo Horizonte e os dos municípios de referência. Quais os indicadores que serão utilizados para comparar, fonte, período. Quais os critérios que serão utilizados para escolher os municípios.

Na segunda vertente, pretende-se entrevistar pessoas residentes em outros municípios, empresários e líderes empresariais, lideranças políticas e comunitárias, executivos municipais etc., para que opinem sobre como evoluiu o seu município em particular, identificando quais são as perspectivas, ao mesmo tempo em que se indagar sobre como vêem Novo Horizonte, buscando-se estabelecer os termos comparativos entre NH em relação a seus municípios e vice-versa.

Foram realizados entrevistas em profundidade, com roteiro semi-estruturado.

Principais objetivos: a) traçar um perfil evolutivo sobre o seu município, identificando os seus momentos, desafios e perspectivas; b) estabelecer base

comparativa em relação à NH; c) identificar semelhanças e diferenças nos processos entre os dois municípios e buscar as explicações; d) identificar o significado do PDLIS; e) verificar como percebem as transformações ocorridas em NH; e c) identificar que mudanças foram essas.

Foram selecionados dois informantes por município, preferencialmente lideranças locais, gerentes de bancos, profissionais de nível superior, etc.

O modelo de avaliação proposto, além das três abordagens apresentadas levando em conta o papel desempenhado por cada um dos atores enquanto informantes privilegiados do processo, distingue também o conjunto das questões referenciais formuladas no sentido de orientar-nos na discussão dos principais pontos a serem trabalhados na avaliação.

Além desse aspecto central, as questões referenciais também exercem um papel decisivo no sentido de nos guiar no desenvolvimento dos instrumentos de coleta de dados e informações, os roteiros de entrevistas.

Nesse sentido, os roteiros que foram elaborados visando a realização das entrevistas em profundidade têm um papel chave na condução dos trabalhos, pois se constituem no principal mecanismo de coleta de dados e informações que serão utilizadas na avaliação. Esta importância decorre das características do objeto e do público a ser estudado, da natureza do processo que é objeto do estudo, da dimensão dos negócios municipais e das limitações com relação à disponibilidade de outros meios informacionais de âmbito local.

Estima-se a realização de algo em torno de 40 entrevistas, sendo 20 com residentes no município que estejam aptos a poder qualificar que mudanças ocorreram no período, incluindo membros do Fórum local e não participantes, e o restante distribuído entre o pessoal técnico e os residentes nos municípios vizinhos.

As questões referenciais colocadas, além de orientar-nos na coleta de dados e informações primárias, vão também nos ajudar no trabalho com as fontes secundárias. Em ambas as situações, deve-se distinguir em termos dos seus momentos básicos: a) inicialmente, caracterizar a situação dos municípios em fins de 1999, marco inicial do processo; b) num segundo momento, caracterizar como está a situação hoje.

No caso específico das fontes secundárias, além do levantamento de dados e informações referentes aos municípios nos dois momentos citados, há também que se considerar as informações relacionadas com o processo local, disponíveis nos documentos de trabalho do DLIS sob a guarda das Instituições participantes, inclusive aquelas que subsidiaram a elaboração dos planos e relatórios.

Quais foram as questões referenciais formuladas e de que forma estruturaram o desenvolvimento da avaliação? Num primeiro momento, trabalha-se no sentido de caracterizar o chamado marco zero do processo.

TRABALHANDO NA CARACTERIZAÇÃO DO MARCO ZERO DO PDLIS NO MUNICÍPIO, VER O MOMENTO HISTÓRICO DA CHEGADA, COMO SURTIU, PRINCIPAIS FATOS. COMO ESTAVA O MUNICÍPIO

Este é um momento muito importante no trabalho. Trata-se de identificar, junto aos entrevistados, as origens, a chegada do PDLIS no município. Quais eram as condições gerais do município naquele momento, em termos econômicos e sociais. Quais eram as suas expectativas pessoais em termos do futuro de NH. Quais eram seus sentimentos com relação ao município. Qual o tipo de impacto que a chegada do Programa provocou. O que fazia o entrevistado na época, qual o tipo de sua atividade.

Para uma melhor caracterização desse momento, ele foi situado entre setembro a novembro de 1999, quando foram feitos os primeiros contatos e realizado os trabalhos preliminares no Município. Numa segunda investida tenta-se averiguar como se deu o processo pós-implantação.

CARACTERIZANDO A IMPLANTAÇÃO DO PDLIS, SUA EVOLUÇÃO E OS ALTOS E BAIXOS

Nesta etapa da entrevista, o nosso principal objetivo foi o de tentar resgatar qual a compreensão do entrevistado acerca da evolução do PDLIS

como um processo, identificando os fatos mais importantes que ocorreram, quais foram os momentos de grande vibração e de entusiasmo com o programa, quais foram os momentos de desânimo, quais foram os fatores determinantes em cada uma das situações, etc. A ideia chave é a de tentar captar se o entrevistado percebe o PDLIS como um processo, criando as condições para poder mais adiante identificar as relações de causa e efeito.

Formulou-se como questão geral:

Como o município do entrevistado evoluiu nos últimos três anos e quais foram as principais transformações que ocorreram, em termos das suas condições econômicas, sociais, de infra-estrutura e ambientais?

Buscou-se identificar quais foram os principais resultados e transformações ocorridas no município nos últimos três anos, explorando os fatores determinantes, e de que forma estes resultados poderiam ser creditados ao PDLIS no município, segundo a opinião do entrevistado.

Levando-se em conta as transformações ocorridas nos últimos três anos no município, o que é que pode ser creditado como consequências das ações do PDLIS?

Trata-se de um momento muito importante no trabalho, pois em função da qualidade dessa informação é que teremos condições de poder fazer uma avaliação efetiva do Programa no município. Lista-se item por item e solicita-se uma breve caracterização de como isso ocorreu.

Para cada item ressaltado pelo entrevistado como resultado do DLIS, deve-se explorar em que medida isto aconteceu, como foi, com base em que ele faz essa afirmação, solicitar exemplos concretos, tentar obter indicadores quantitativos e qualitativos desse sucesso, etc.

Numa segunda perspectiva, trabalha-se ampliando os horizontes no desenho de um referencial que permita visualizar o município em termos do seu ambiente regional e levanta-se a seguinte questão:

Como os municípios localizados na região, assemelhados a Novo Horizonte em termos de porte e de características econômicas e sociais, evoluíram no mesmo período?

No caso dessa indagação em particular, busca-se verificar se ocorreu algo de especial na região que possa ter afetado de forma substantiva os municípios.

Tem-se a intenção de comparar o desempenho entre municípios de mesmo porte, observando o que ocorreu com NH, que sofreu à ação do DLIS em relação àqueles que não vivenciaram essa experiência. Busca-se, com essa iniciativa, utilizando-se os municípios vizinhos, estabelecer parâmetros de controle referentes ao desenvolvimento local/região.

Tal questionamento, na perspectiva de que os outros municípios localizados na área não tenham sido trabalhados pelo DLIS, possibilitará inferir de forma mais objetiva sobre as mudanças ocorridas em Novo Horizonte.

Para trabalhar essa comparação, faz-se necessário estabelecer alguns critérios para efeito de seleção dos municípios, definindo-se a princípio que tenham o mesmo porte, características econômicas e sociais assemelhadas, índices de desenvolvimento econômico e social aproximados, etc.

Além de dados secundários a serem utilizados na comparação, também serão realizadas algumas entrevistas qualitativas nos municípios que vão funcionar como referencial de controle.

No que se refere à escolha dos entrevistados em cada município, considerando os objetivos e a natureza dessas entrevistas, deve-se privilegiar a seleção de pessoas bem conceituadas, bem informadas, que estejam em atividade, conhecedoras da realidade econômica e social local, acessíveis, residentes há mais de três anos, etc.

Estima-se selecionar entre três a quatro municípios que tenham características assemelhadas com NH. Quanto ao número de entrevistas, estima-se a realização em torno de duas por município, trabalhando-se com algo entre sete a dez entrevistados.

Sobre as ações e projetos propostos na Agenda, que não foram concretizados.

Todo processo de intervenção econômica e social carrega uma certa dose probabilística no que se refere aos seus resultados. Alguns projetos são plenamente concretizados, outros são parcialmente e alguns não conseguem acontecer.

Este tópico busca levantar dados e informações junto aos entrevistados, tentando identificar o que foi proposto em termos de projetos, ações, etc., que não foi implementado ou que resultou em algo inexpressivo.

Nessa indagação deve-se buscar identificar, na opinião do entrevistado, quais foram os fatores determinantes, o que poderia ter sido feito e que não o foi, se há algum grupo, comunidade ou instituição responsável diretamente, etc.

Esta vertente a ser trabalhada toma como referência mais diretamente a elaboração das Agendas e como principal questionamento:

Tendo em vista que algumas das ações previstas na Agenda não se concretizaram após três anos, quais foram os fatores determinantes?

A importância dessa indagação no processo relaciona-se mais diretamente com o fato de que a Agenda proposta representou no momento uma peça de importância capital no trabalho do DLIS e a não concretização de alguns projetos podem ter contribuído para provocar um certo desestímulo na comunidade, comprometendo assim o desenvolvimento de outras iniciativas.

Toma-se como referência nessa abordagem em particular a necessidade de se obter informações e dados junto às pessoas que direta ou indiretamente estiveram envolvidas com a condução dos processos.

Qual é a situação hoje do município e do PDLIS. Caracterizando o momento atual? Quais são as suas perspectivas?

Este item é de extrema importância para a análise das possibilidades futuras do Programa, inclusive em termos de comprometimento dos seus participantes, pois é a partir da caracterização da situação atual que se pode pensar os próximos passos e no nível de autonomia que a comunidade conseguiu estruturar.

Qual é o grau, em termos atuais de envolvimento, do comprometimento do entrevistado com o Programa.

Por fim identifica-se a sexta vertente, abordagem que pretende mensurar quais foram as consequências do trabalho desenvolvido pelas instituições, em geral, e pelo Sebrae, em particular, no âmbito do município, decorrentes de iniciativas relacionadas com o DLIS.

Como avalia o trabalho das Instituições participantes e do Sebrae em particular?

Nessa etapa busca-se verificar como o entrevistado percebeu a participação das diferentes instituições que participam do processo, quem

são essas instituições, o que fazem, como avalia essa participação e que sugestões oferece no sentido de melhorar essa participação.

Uma indagação mais objetiva deve ser dirigida com relação ao Sebrae, incluindo questionamentos com relação aos serviços prestados, sua qualidade e consequências.

Quais as consequências da atuação do Sebrae no município em termos de dinamização da atividade econômica e empresarial local? Foram gerados novos empregos? Foram criadas novas empresas? O nível de faturamento das empresas locais sofreu alguma alteração? Ocorreu alguma expansão da feira municipal?

Durante todo o processo, foram realizados inúmeros cursos, seminários e palestras, disseminou-se no município informações de interesse dos pequenos negócios, surgiram novas empresa e algumas fecharam, foi feito todo um trabalho de desenvolvimento coletivo etc.; pergunta-se: quais foram as consequências destas atividades na vida do município?

Por exemplo, como é que está o negócio do alho hoje? Em relação à dez./1999 a situação melhorou? Houve expansão da área plantada? Aumentou o número de produtores? Foram adotadas inovações na produção? Qual foi a contribuição do Sebrae nessa mudança? Como concretamente a instituição colaborou nessa evolução?

Surgiram novas possibilidades de exploração para a atividade de mineração na área? O artesanato é hoje uma realidade?

Quanto aos cursos, palestras e seminários oferecidos, quando tratados isoladamente, há uma certa dificuldade, a princípio, para se estimar quais foram às consequências relacionadas com a participação da população nesses eventos. Contudo, quando analisadas no conjunto, é possível, através de entrevistas qualitativas, tentar averiguar se ocorreram mudanças no “clima”, em termos de esperança e surgimento de novas alternativas, tendo em vista as condições de positividade relacionadas com o processo DLIS.

Há também uma serie de outros produtos e serviços disponibilizados pelo Sebrae localmente que podem ter provocado algumas consequências na vida da população.

Alguns de natureza mais subjetiva, relacionados à questão do “clima”, descobertas, expectativas etc., outros de natureza mais objetiva possibilitaram o surgimento de alguns empreendedores, novos investimentos foram realizados, foram criadas novas empresas, ampliou-se a organização associativa no município etc.

No caso das subjetivas, algumas fortalecem o espírito de cidadão e se constituem em horizonte de referência da pessoa.

A ideia assinalada nessa vertente é a de se trabalhar num plano mais micro e tentar, através de entrevistas qualitativas, identificar quais foram as consequências dos atendimentos.

Para melhor explorar essa linha de abordagem, será necessário levantarmos quais foram às ações realizadas pelo Sebrae no município no período, identificando os objetivos, quem foram os beneficiários etc.

MAPEANDO OS PRINCIPAIS PROBLEMAS E DIFICULDADES

Neste item em particular, indaga-se do entrevistado qual a percepção do mesmo com relação aos problemas, dificuldades e obstáculos enfrentados pelo município e o PDLIS no decorrer desses anos.

Identifique quais são as principais dificuldades e problemas que impedem um desempenho mais produtivo do município.

Também nessa mesma linha deve-se indagar acerca dos problemas do município e quais são aqueles que persistem, independentemente dos resultados do PDLIS.

Identifique, na sua opinião, quais são os principais problemas, dificuldades e obstáculos enfrentados pelo município hoje.

Em relação a três anos atrás, ocorreu alguma mudança substantiva?

Identifique, na sua opinião, quais são os principais problemas, dificuldades e obstáculos enfrentados pelo PDLIS no município hoje.

Quais são as possibilidades desses entraves serem corrigidos? Como poderão ser suplantados?

QUAIS SÃO AS SUAS SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

Chegando à etapa final da entrevista, deve-se buscar do entrevistado quais são as sugestões e recomendações no sentido de fortalecer a economia local e o PDLIS. Observe-se que no item anterior se identificou quais foram as principais dificuldades e problemas que impediram um desempenho mais produtivo do município. Quais as propostas que poderia oferecer no sentido de conseguir aperfeiçoar a atuação do PDLIS?

Tomando por base as questões referenciais formuladas, definiu-se então a estrutura das abordagens e se organizou os roteiros de entrevistas. Os roteiros, em número de três, foram elaborados de forma a possibilitar:

- Uma adequada caracterização do marco zero, como estava o município nas origens;
- Uma precisa identificação do processo como um todo, seu desenvolvimento do marco zero à situação atual, listando os principais resultados e mudanças;
- Caracterizar o processo em termos dos seus momentos de pico e de baixa;
- Uma atenta caracterização da situação hoje;
- Identificando o que foi proposto e que não foi concretizado, por quê;
- Como as instituições em geral se portaram no processo e o Sebrae em particular;
- Como os municípios vizinhos, de porte assemelhado, se comportaram no período;
- Mapeamento dos principais problemas, dificuldades;
- Perspectivas.

ELEMENTOS CONCLUSIVOS

Em síntese, o modelo proposto tem como principal indagação o seguinte:

“Como cada uma das categorias trabalhadas percebeu as transformações ocorridas no município em decorrência do PDLIS?”

Especificamente, trabalha-se de forma mais objetiva no sentido de identificar mais claramente:

- Os limites de tempo e espaço;
- Quais foram às transformações ocorridas no município;
- Como ligar estas transformações ao Programa;
- Distinguir o que efetivamente é fruto do Programa.

Os principais meios para fazer estas ligações são: os documentos básicos do Programa, a agenda e o plano de desenvolvimento local e a opinião dos atores desse processo nas suas diferentes categorias.

No que diz respeito à escolha do Município para testar a metodologia, quanto a Novo Horizonte levou-se em conta alguns aspectos em particular:

O município escolhido para testar o modelo de avaliação conforme a orientação da Coordenação do Programa foi Novo Horizonte, tendo em vista o fato de que o município já ter vivenciado todas as etapas do processo, tendo por conseguinte condições de ter amadurecido alguns resultados.

O marco de referência para estabelecer os limites da avaliação em termos do ponto de partida foi dado pelo trabalho realizado pelos consultores da Escola de Administração/UFBA em fins de 1999 e registrado no Relatório “Programa Faz Cidadão em Novo Horizonte”, dez. 1999.

Considera-se junho de 2003 como marco final que delimita o espaço temporal a ser adotado nessa primeira avaliação.

Consequentemente, tem-se três anos e meio, de dezembro/1999 a junho/2003, a serem considerados como período básico de avaliação.

Levando em conta estas considerações, o conceito de vizinhança adotado no modelo de avaliação foi definido com base nos seguintes vizinhos: Boninal, Ibipitanga, Ibitiara, Palmeiras, Piatã e Rio do Pires.

Quanto à realidade econômico-social do Município, é preciso destacar alguns aspectos eco-sociais, situando-o inclusive em relação aos vizinhos e identificando suas principais interconexões.

Novo Horizonte, situado nas encostas da Chapada Diamantina, a aproximadamente 553 Km. de Salvador, com uma população em torno de 8.502 habitantes, foi um dos que mais avançaram em termos da metodologia do Programa e conseqüentemente foi escolhido para a realização da primeira avaliação, conforme o modelo que está sendo proposto.

Localizado na Região Econômica da Chapada Diamantina e na Administrativa de Seabra, NH é um município relativamente novo, tendo sido desmembrado do Município de Ibityara em 13/06/1989, através da Lei Estadual nº. 5020/89.

É um município relativamente pequeno, possui uma extensão de 614,8 Km², que representa apenas 1,7% do total da área da Região Econômica da Chapada Diamantina. A estrutura geográfica do município compreende, além do distrito Sede, mais dois outros denominados Brejo Luiza de Brito e Vila dos Remédios.

Com essa estrutura administrativa, NH é um dos municípios menos urbanizados do Estado, apresentado em 2000 uma taxa de urbanização da ordem de 23,5 %, com uma densidade demográfica da ordem de 13,8 hab./Km².

Trata-se de um município bastante acidentado, tendo altitude média em torno de 900 metros, com clima semi-árido e seco, com pluviosidade anual em média de 700 a 800 mm.

Economicamente, trata-se de um município de base rural, que possui sua estrutura produtiva centrada na agricultura do alho e no extrativismo do cristal de rocha, sinalizando um produto municipal/ano de aproximadamente R\$ 20,6 milhões, conforme estimativas do SEI, ano 2000. Este produto representa apenas o equivalente a 2,5% do produto da Região Econômica da Chapada Diamantina.

Em termos urbanos, o segmento comercial e de serviços existentes opera em algumas atividades básicas voltadas para atender às necessidades da sociedade e da economia do município. Vale destacar a existência de serviços básicos, nas áreas de educação, saúde, correios, transporte intermunicipal, inclusive uma agencia bancária. No aspecto industrial há

algumas unidades de pequeno porte no ramo alimentício e de beneficiamento mineral.

REFERÊNCIAS

CANO, Ignácio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 120 p.

COELHO, Lielson. **Avaliação dos impactos decorrentes da implantação da estratégia de desenvolvimento local, integrado e sustentável/DLIS em municípios**. Proposta de um modelo de avaliação. Salvador, 2003. 20 p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993. 312 p.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DA BAHIA-Sebrae/BA. **Levantamento de potencialidades municipais**. Vocações e vantagens comparativas do município de Novo Horizonte. Salvador, 2000. 103 p. (elaborado pela ACTO Ltda.).

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DA BAHIA-Sebrae/BA. **Relatório do plano de desenvolvimento integrado e sustentável de Novo Horizonte-Bahia**. Atualização Agosto 2002. Salvador, 2002. 51 p.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DA BAHIA-Sebrae/BA. **Plano de desenvolvimento integrado e sustentável de Novo Horizonte-Bahia**. Ago.2002. Salvador, 2002. 31 p. (Versão Preliminar).

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-Sebrae. **Manual do Programa Sebrae Desenvolvimento Local**. Brasília, 2001. 217 p.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA-SEI. **Índices de desenvolvimento econômicos e sociais dos municípios baianos**. Salvador, 2002. 140 p.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA-SEI. **Municípios em síntese**. Disponível em: < www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahiadados/est_municipios/xls/2002 > Acesso em: 15 jul. 2003.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA-SEI. **Índices de desenvolvimento econômico e social, segundo seus**

componentes, 1998. Disponível em: < www.sei.ba.gov.br/indicadores/ide_ids_pib/index.htm > Acesso em: 15 jul. 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA-UFBa. Pró-Reitoria de Extensão. Escola de Administração. **Programa Faz Cidadão em Novo Horizonte**. Relatório. Salvador, 1999. 77 p., paginação irregular.

NOTAS

- 1 Ressalta-se que este modelo avaliatório foi testado no Município de Novo Horizonte em 2005, tendo apresentado resultados bastante satisfatórios.