**Avaliação Formativa de Meio Termo do Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local**

**Municípios envolvidos no projeto-piloto:**

Abaetetuba, PA

Barbalha, CE

Jaguarão, RS

Marliéria, MG

**Organizações responsáveis pelo projeto:**

**PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

**CNM – Confederação Nacional dos Municípios**

**Outubro 2010**

**I. INTRODUÇÃO**

O objeto de análise desta avaliação é o projeto de Fortalecimento de Capacidades para Desenvolvimento Humano Local (PDHL) cuja implementação foi iniciada em abril de 2009.

O propósito desta avaliação é prover as gerências de informações sistematizadas que apóiem a tomada de decisões gerenciais para promover uma melhor adequação do projeto de Fortalecimento de Capacidades para Desenvolvimento Humano Local.

O PDHL está agora finalizando seu primeiro ano de implantação, ainda que o PDHL não esteja maduro o suficiente para a realização de uma avaliação *pro forma*, faz-se necessário a realização deste exercício avaliatório por conta de problemas identificados na execução deste projeto que demonstram a necessidade de se reorientar as atividades até então realizadas para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade.

Por conta disso a avaliação realizada é uma avaliação formativa, focada na percepção dos atores envolvidos em relação as atividades até então realizadas e seus resultados, críticas e medidas mitigatórias.

Esta avaliação foi desenhada e desenvolvida para ser utilizada pelo corpo gerencial do PNUD e da CNM para, em conjunto com outras informações e evidências, servir para a tomada de decisões gerenciais que permitam o aprimoramento do projeto avaliado. Esta avaliação também serve a questões relacionadas a transparência e *accountability*, servindo para orientar a realização de reunião tripartite anual, e para informar agentes executores e *stakeholders* acerca de progressos obtidos, *fast tracks* identificados, a influência de fatores não observáveis nos resultados, assim como para identificar desafios e gargalos.

Foram realizadas rápidas visitas de campo em cada um dos quatro municípios e entrevistados prefeitos,[[1]](#footnote-2) membros dos GTL 21, agentes locais e técnicos locais da gestão pública. Os gerentes das instituições parceiras e os gerentes do projeto nas duas instituições, assim como o gerente financeiro da CNM, também foram entrevistados.

Não houve tempo para entrevistas aprofundadas com os consultores e para análises pontuais dos instrumentos utilizados no projeto como os questionários dos diagnósticos, cartografias, devolutivas e guias metodológicos.

**II. O PROJETO DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PARA DESENVOLVIMENTO HUMANO (PDHL)**

O PDHL visa promover o desenvolvimento humano sustentável por meio do desenvolvimento de capacidades em governos locais. O orçamento do PDHL é de US$ 2 milhões. Os recursos são oriundos do PNUD (execução por ONG). O agente executor do PDHL é a Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Tal projeto se insere nos resultado programático 4 do UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*) de promover “*políticas e gestão públicas eficazes, transparentes e participativas, asseguradas como mecanismos de promoção e exigibilidade dos direitos humanos*”. Em relação ao CPD (*Country Programme Document* – Documento de Programa de País) tal projeto se relaciona ao resultado 7 “*atores sociais em melhor exercício de democracia participativa, nos diferentes níveis governamentais*.”

O PDHL se propõe a trabalhar com um time de consultores independentes que vai aos municípios selecionados para capacitar o governo local, a sociedade civil organizada e o setor produtivo para a produção de diagnósticos de capacidade, mapeamentos territoriais (cartografia), e planos de ação com foco no desenvolvimento humano local. Em cada municipalidade foi instalado um Grupo de Trabalho Local (GTL21) composto de sete representantes do governo local, sete representantes do setor privado, e sete representantes da sociedade civil organizada com funções ainda não bem definidas.

São **resultados esperados (metas) do PDHL**: 1) Indicadores de Desenvolvimento Humano Local formulados e base de indicadores definida; 2) Capacidades das instituições locais para desenvolvimento humano em nível local fortalecidas; 3) Identificação das políticas públicas integradas para o desenvolvimento e participação social garantida; 4) Mecanismos de coordenação de políticas públicas integradas e sistema de monitoramento e avaliação estabelecido; e a 5) Experiência dos territórios-pilotos, sistematizada e apoio do PNUD desenvolvido para atendimento aos Municípios.

Os resultados esperados citados acima estão sendo trabalhados através da implantação da metodologia que sofre alguns atrasos e contratempos devido à dificuldade de gestão, de adaptação e apropriação pelos municípios dos instrumentos de diagnóstico de capacidades das instituições locais, identificação de meios para a promoção de políticas publicas integradas, e participação social.

Deve-se destacar que houve alterações significativas na execução do projeto em relação ao que havia sido planejado, o que leva a crer que os resultados esperados inicialmente podem ter sido super dimensionados de acordo com o arranjo de implementação em vigência, não estando em concordância com os recursos humanos e financeiros disponibilizados, assim como incongruente em relação ao espectro temporal desta iniciativa (dois anos).

No entanto, durante o trabalho de campo foi possível constatar algumas conquistas ainda que incipientes com relação: ao desenvolvimento de capacidades das instituições locais; a identificação de políticas publicas integradas; e a participação social ampliada.

Conceitualmente o PDHL parte da premissa de que atores locais mais capacitados potencialmente promovem o desenvolvimento humano local, uma vez que os mesmo passam a ser capazes de formular e implementar, com os devidos canais de participação, políticas, programas e projetos melhor concebidos, estruturados, planejados, implementados, monitorados e avaliados.

Tal entendimento baseia-se em premissas de uma macro lógica que tem demonstrado dificuldades para implantação diante das realidades complexas desses municípios brasileiros. A lógica inicial do PDHL era: 1) definir indicadores e linha de base; 2) produzir diagnósticos de capacidades, levantamento cartográfico e territorial; 3) elaborar e implementar um Plano de Ação; 4) desenvolver mecanismos de coordenação e de monitoramento e avaliação; e 5) sistematizar o conhecimento para produzir um modelo de intervenção que pudesse ser replicado em larga escala.

Em nota técnica do PNUD sobre o enfoque metodológico do PDHL são listadas ainda as seguintes ações que deveriam ser desenvolvidas estrategicamente pelo PNUD Brasil: 1) Desenvolvimento de novos produtos e serviços; 2) Ampliação da contribuição do PNUD para áreas alem além do mandato tradicional do PNUD (ex. saúde, educação, etc); 3) Fortalecimento do processo de aprovação de projetos conforme sua relevância para o mandato do PNUD e o tipo de intervenção formulada; 4) Estabelecimento de uma rede de consultores especializados no desenvolvimento de capacidades para atender a demanda de parceiros; e 5) Rever o foco da cooperação técnica do PNUD do governo federal para entidades dos governos estadual e municipal.

Conforme ainda a documentação do PDHL, parcerias se configura como um conceito chave do desse projeto.

São **ações esperadas do PDHL**: 1) Promover a capacitação de equipes locais do projeto sobre as metodologias participativas e o processo de trabalho; 2) Realizar o diagnóstico de capacidades no município; 3) Levantar as necessidades e prioridades de desenvolvimento humano no município (cartografia); 4) Propor ações voltadas ao fortalecimento de mecanismos de gestão integrada; 5) Avaliar o progresso das atividades, seus resultados; 6) sistematizar conhecimentos aprendidos para a produção de lições e recomendações; e 7) Participar nas atividades da rede dos Municípios do Programa de Desenvolvimento Humano Local.

Então, com base nos diagnósticos e levantamentos realizados o PDHL promoveria três atividades: 1) a disponibilização das metodologias e das ferramentas de desenvolvimento de capacidades e fortalecimento institucional em áreas definidas por meio de processo de priorização conduzido por equipes locais; 2) a disponibilização das metodologias e das ferramentas para formulação de políticas, programas e projetos em áreas definidas por meio de processo de priorização conduzido por equipes locais; e 3) o apoio em identificação e estabelecimento de parcerias voltadas ao fortalecimento institucional, bem como desenvolvimento e implementação de políticas em áreas relevantes.

**III. OBJETIVOS E ESCOPO DA AVALIAÇÃO**

O **objetivo** desta avaliação formativa de meio termo do PDHL é buscar averiguar: (i) o entendimento dos objetivos e resultados esperados, e da gestão e lógica do projeto; (ii) os avanços, conquistas e pontos fortes do projeto; (iii) o entendimento e apropriação das ferramentas e metodologias do projeto; (vi) os avanços no estabelecimento de parcerias e ações de sustentabilidade. ; (v) os problemas, gargalos e , e pontos fracos identificados; (iv) a possíveis orientações e recomendações para a gestão deste projeto acerca da adoção de possíveis medidas mitigatórias; e (vii) a documentação de boas práticas e lições aprendidas.

O **escopo** desta avaliação restringe-se apenas às ações até o momento realizadas para os 4 municípios selecionados e a percepção dos atores principais identificados em cada município e na coordenação deste projeto (técnicos locais, agentes locais, prefeitos, GTL21, PNUD e CNM).Não constará dessa avaliação uma análise mais aprofundada do processo seletivo dos municípios, e dos instrumentos em desenvolvimento e em implantação por limitação de tempo.

Os **critérios avaliativos** focaram-se na relevância, eficiência, efetividade, sustentabilidade e indicações preliminares de possível replicabilidade dessa intervenção piloto.

**IV. ACHADOS E APONTAMENTOS GERAIS**

**Avanços, conquistas e pontos fortes do projeto PDHL**

* + 1. As **cartografias** produzidas se constituem como um avanço em todos os municípios. Entre as vantagens identificadas para o trabalho cartográfico foram citadas: elas forneçam uma visão ampliada e macro da municipalidade; a participação das comunidades durante a leitura comunitária; possibilita a identificação de necessidades urgentes, importantes e necessárias; conscientiza a população acerca dos problemas da cidade e também sobre o funcionamento do governo municipal; aumenta a cidadania e o empoderamento; distribui conhecimento sobre o município para todos setores da sociedade; estimula a solidariedade; e estimula a adoção de inovações e mudanças culturais. Por outro lado, foi citado o fato de que a cartografia merece um cuidado especial por conta de sua sensibilidade política, uma vez que a mesma chama a atenção para os problemas da cidade de forma muito visível e de fácil compreensão, o que pode ser interpretado como um processo que aponta os defeitos da gestão e pode ser utilizado politicamente em especial contra o poder executivo municipal.
    2. Até mesmo por sua realização recente o **Encontro do Conhecimento** foi citado várias vezes por técnicos locais e membros do GTL21 como uma atividade de grande valor. Os municípios vêem como uma grande oportunidade a chance de poder trocar conhecimentos como outros municípios em situação similar. O encontro realizado em Brasília também se configurou como uma oportunidade de estímulo ao pessoal e instituições envolvidas no PDHL. Também foi citada pela gerência a proposta de realização de uma Feira do Conhecimento, a qual pode possuir valor estratégico visto que forneceria aos municípios instrumentos para a execução do Plano de Trabalho.
    3. O estabelecimento de uma **parceria institucionalizada entre o PNUD e a CNM**, apesar de seus desafios, é entendida como uma estrutura que fortalece o PDHL. A cooperação técnica internacional no Brasil passa por um período de transição, com a migração de um modelo baseado em delivery para o paradigma de Gerenciamento Orientado para os Resultados do Desenvolvimento (*Management for Development Results*). Assim a opção estratégica pelo trabalho junto aos governos locais é fundamental para que o PNUD possa ajudar o Brasil na promoção do desenvolvimento. A CNM se insere como um ator de grande importância no movimento municipalista. Desde 1988, a descentralização das políticas básicas de educação e saúde foi motivo de grande polêmica, e de surgimento do municipalismo. A CNM tem uma tradição histórica e é também um ator político de grande importância com experiência de parcerias com outras entidades de presença nacional (SEBRAE, por exemplo) e produtos de conhecimento próprios já testados e aprovados (SIAMWEB, por exemplo), tendo, portanto, expertise no desenvolvimento de capacidades no âmbito municipal. A parceria PNUD CNM é, portanto um jogo em que todos ganham, e portanto, deve ser fortalecida.
    4. Ainda que não prevista anteriormente, a implementação do **Grupo de Trabalho Local (GTL21)** nos quatro municípios se configura como uma das maiores conquistas deste projeto observada até o momento. Foi unânime a citação de que por meio do GTL21 institui-se o diálogo entre segmentos sociais distintos como o setor público, o setor privado e a sociedade civil organizada. Esse arranjo foi citado como inovador em todos os territórios, ainda que os diferentes GTLs21 tenham diferentes atribuições e graus de poder e autonomia. O GTL21 é um organismo com potencial dinâmico e independente que se desenvolveu de forma distinta em cada um dos municípios, para o desenvolvimento de um projeto piloto tal flexibilidade pode gerar alguns problemas. Além disso, a definição do papel do GTL21 somente pode ser feita após a definição do papel dos demais atores envolvidos e das características da intervenção PDHL. O GTL21 pode ser visto como uma externalidade positiva. Evidencias recolhidas nas quatro municipalidades demonstra que o GTL21 se constitui como um espaço democrático e participativo que efetivamente congrega o setor público, a sociedade civil e o setor privado. O GTL21 em funcionamento em todos os municípios se mostrou como uma “entidade” importante no âmbito da gestão territorial de cada um dos municípios. Todos os GTL21 têm uma dinâmica própria, adaptada a cada um dos municípios, porém, foi unânime o reconhecimento da importância do GTL21 por ter possibilitado o diálogo horizontal entre os setores privados, público e a sociedade civil organizada, o que foi citado diversas vezes como uma inovação que anteriormente era tida como não factível. O GTL21 simboliza o fortalecimento da sociedade como um todo e sua constituição tem se mostrado dinâmica, o que pode ser notado pelas diferentes atribuições e características de funcionamento que foram observadas em campo.

Em Abaetetuba, o GTL21 não avançou tanto quanto nos demais municípios. A prefeita relatou que não acredita na representatividade do GTL21, o que explicaria a pouca participação do setor público no GTL21, tanto em quantidade como em qualidade. O fato é que o apoio da prefeitura em Abaetetuba encontra-se deficitário. Em Barbalha o GTL21 se auto define como um agente multiplicador, o qual leva conhecimento e discussões sobre a cidade para diversas comunidades, esperando assim que a governança do GTL21 seja efetivamente participativa e que a representatividade do mesmo vá alem dos 21 membros participantes. Em Jaguarão o GTL21 se enxerga como um fórum de discussões, que pode vir a interagir com o poder público e colaborar com o planejamento do município de forma integrada por meio da participação na LOA, planejamento plurianual, etc. Em Jaguarão o GTL21 se articula para incluir no próximo orçamento uma rubrica própria, de forma a garantir a sustentabilidade institucional do GTL21 para além do período de implantação deste projeto. Em Marliéria o GTL21 se vê como um órgão deliberativo responsável pela força do PDHL no município. Nesse caso foram citados eventos realizados como o projeto do PAA (R$ 400 mil) e uma feira popular (R$217 mil), o qual segundo relatos contou com o apoio incisivo do PNUD e da CNM. Vale notar que apesar da grande ajuda recebida para a captação desses recursos a execução encontra desafios e merece atenção da equipe do projeto com urgência.

* + 1. Em todos os locais o projeto PDHL foi referido como “projeto do PNUD”, ou “projeto da ONU”. Essa percepção mostra a importância da presença do PNUD nessas municipalidades e a expectativa que o PDHL gera nos municípios. A presença da CNM também é festejada como uma grande vitória. Houve uma **apropriação no âmbito das municipalidades de um melhor conhecimento sobre a ONU, o PNUD, a CNM, e os ODMs**. Em todos os municípios foi demonstrado conhecimento sobre o PNUD e o interesse de se aprofundar nos temas relativos aos ODMs. Também se demonstra em todos os municípios uma grande admiração e gratidão pela ajuda da CNM desde que o projeto foi instalado. Essa percepção vem da forma de escolha dos municípios do projeto-piloto, baseada em edital e processo de seleção. Os municípios selecionados também criaram expectativas políticas nas comunidades, as quais também se tornam mais informadas acerca da ONU e dos ODMs. Essa estruturação apesar de ainda um pouco confusa corrobora para a percepção dos atores locais do PDHL de que a gestão do mesmo é de fato compartilhada entre a CNM e o PNUD.

**Dificuldades, gargalos e pontos fracos do projeto PDHL**

A gênese de uma intervenção evidencia questões importantes sobre o futuro desenvolvimento da iniciativa em questão. O PDHL foi concebido no âmbito do PNUD, já sinalizando uma inflexão estratégica da atuação do PNUD no Brasil, que passa a buscar um novo paradigma de atuação baseado na implantação de projetos com foco na promoção do uso da metodologia de desenvolvimento de capacidades do PNUD no Brasil, e no interesse do PNUD em trabalhar com governos locais.

O parecer favorável da ABC ao PDHL e a decorrente chancela do governo brasileiro para os inícios das atividades se dá em abril de 2009. No entanto, por aspectos legais, a contratação da equipe da CNM, assim como o estabelecimento das demais estruturas do PDHL começa a ocorrer somente após a assinatura do PRODOC pela ABC, em 22 de setembro de 2009.   
  
Apesar do envolvimento inicial de quadros técnicos e recursos próprios de ambas as entidades, há uma descontinuidade na concepção, formulação e execução do projeto. A conseqüência imediata deste problema é a promoção de atividades sem um replanejamento claro e sem a reorganização adequada dos cronogramas, gerando expectativas nos municípios não atendidas nos meses subseqüentes. O planejamento acabou ocorrendo entre janeiro a março, de 2011 impossibilitando que os técnicos do PDHL dessem a devida atenção aos municípios durante vários meses.   
  
A percepção de que houve um vácuo nas atividades deste projeto foi citada em diferentes municípios por diferentes segmentos e atores e chegou a ser referenciada como o principal dificuldade de comunicaçãodo PDHL. Foi relatado o fato, em mais de uma localidade, que após cerimônias de lançamento do PDHL técnicos do projeto ficaram meses sem ir aos municípios, o que gerou inclusive a dúvida de que o projeto seria implementado.

A CNM relatou discordar da concepção usada pelo PNUD com relação a conceitos de projetos e programas, isso tem levado a problemas de entendimento entre as gerências. Entende a CNM que o PDHL, que é um projeto-piloto, e cujos prazos, produtos e resultados, conforme definidos no PRODOC, aparentam ser mais adequados a atividade programática (Programa de Desenvolvimento de Capacidades) do que a um projeto-piloto propriamente dito.

O que se viu a partir da execução é a necessidade de maior aprofundamento e detalhamento das seguintes questões:

1. *Visão* **-** Não há uma visão consolidada sobre os objetivos, resultados, gestão e lógica do PDHL. Nem mesmo o corpo gerencial foi capaz de expressar uma visão comum do PDHL.
2. *Foco* – Permanece a insegurança de que com o tempo e os recursos disponíveis, o projeto necessite restringir o foco inicialmente definido pelo projeto, assim como redefinir e detalhar sua matriz de atividades, produtos e resultados.
3. *Definição de papeis* – Falta clareza e entendimento comum quanto os papéis desempenhados pelo PNUD, CNM, GTL21, agentes locais e atores locais. Em alguns casos o PNUD é citado como agente executor e em outros a CNM assumia esta função. Segundo informação citada por vários técnicos do projeto, a gestão é compartilhada pelo PNUD e pela CNM. Porém, por conta da falta de definição dos limites de atuação de cada instituição, esta gestão compartilhada se configura como um problema visível à maioria dos entrevistados. Um exemplo deste problema é a gestão financeira do projeto que é feita concomitantemente pelo PNUD e pela CNM gerando insegurança e falta de transparência quanto ao uso dos recursos e dificuldades operacionais na administração dos recursos e atividades. Tal situação tem em parte transparecido para as comunidades locais, vários membros dos GTL21 e da equipe técnica local reportaram o fato de que há diferenças entre o PNUD e a CNM. O GTL21, por sua vez, se auto caracteriza como um braço do PDHL na localidade, assumindo diferentes funções conforme as características do município Nos. No PRODOC cabe a CNM o papel de executora e ao PNUD o financiamento das ações. A linha hierárquica de responsabilização e gerenciamento também carece de melhor definição e alinhamento.
4. *Learning by doing* - A proposta de construção das ferramentas e instrumentos metodológicos prevê uma construção coletiva - “*learning by doing*” – junto com os municípios pilotos. Porém, não houve um esclarecimento desse processo junto aos atores locais, nem previsão adequada no dimensionamento dos tempos de execução, o que ocasionou na falta de apropriação e aprendizado por parte dos municípios com relação a boa parte do que foi levado aos municípios. O atenção da CNM e do PNUD em especial tem se concentrado mais até o momento na iniciação, organização e execução do projeto e menos na transferência de ensinamentos e conhecimento. Não houve até o momento apropriação da metodologia, dos instrumentos e dos conceitos pelos municípios.
5. *Metodologias* – O entendimento da metodologia macro de desenvolvimento de capacidades até o momento tem se mostrado um desafio. A própria agência implementadora confessa ainda não estar segura de um entendimento comum sobre a metodologia e de onde se chegará com a implantação da metodologia em questão. A metodologia ainda passa por um processo de concepção, adaptação e tradução para as realidades locais o que tem transmitido ainda uma certa insegurança.
6. *Projeto piloto* - Não existe clareza adequada nos municípios, e aparentemente no PNUD e na CNM, do que significa participar de um projeto-piloto. Combinada com a definição de resultados pouco factíveis para um projeto-piloto,[[2]](#footnote-3) esta confusão tem levado ao surgimento de expectativas irreais e posteriormente transformadas em frustração.
7. *Lógica de seleção dos municípios* - Sem entrar detalhadamente em uma análise sobre o processo seletivo dos municípios, vale notar que a utilização de *cohorts* de municípios conforme suas características distintas (de fronteira, na Amazônia, etc) tem dificultado uma atenção e análise mais próxima, horizontal e comparativa da implantação do projeto-piloto. A logística tem se mostrado complicada e mais cara do que o previsto inicialmente.
8. *Avaliação de Risco* - o projeto desde o principio previa a dificuldade de se implementar o Plano de Ação, mas o impacto deste problema foi considerado de médio grau, sendo a solução proposta a aceitação deste fato a busca de novas fontes financiadoras. Não foram implementadas ainda medidas mitigatórias desse problema inicialmente detectado. Tal problema ganhou mais relevância devido à expectativa gerada em função da execução de atividades concretas e tangíveis de desenvolvimento de capacidades pontuais nos municípios por meio do PDHL. Outro risco apontado inicialmente foi a ausência de critérios para análise da conjuntura política (histórico/situação no momento) o que levou a seleção de municípios com um quadro de elevado riscos para a execução do projeto uma vez que foram notados problemas políticos, em menor ou maior grau, que também são constatados potenciais entraves a execução do projeto em alguns municípios.
9. *Gestão Local* - a ausência do componente de gestão local no desenho inicial do Projeto dificultou a execução de atividades uma vez que ainda não estão claro no âmbito dos municípios, as atribuições e responsabilidades de cada ator envolvido. No entanto, tinha sido previsto no PRODOC a contratação de UNVs.
10. *Execução -*O PDHL tem aprensentado atrasos na execução e entrega de produtos. Um primeiro ponto parece ser que a gestão se “descolou” do planejamento. Cronogramas, fluxos e custos apresentam problemas. O atraso na execução do PDHL cresce, trata-se enfim de projeto que possui uma dinâmica modular, assim atrasos em uma etapa geram problemas que se acumulam com o tempo e atrapalham a execução das etapas subsequentes. Atrasos na execução também geram problemas políticos, desmobilização, custos maiores e afetam a imagem do PNUD e da CNM nos territórios. Os fluxos do PDHL também necessitam ser revistos, há o problema da dupla execução orçamentária uma vez que parte dos gastos é pago pela CNM e parte pelo PNUD. A falta de definição dos papéis institucionais também atrapalha o fluxo de informações e documentação no âmbito do projeto. Nas entrevistas e grupos focais nos municípios apareceram reclamações sobre a “ausência” de técnicos do PNUD e da CNM no campo, esse problema também foi diagnosticado pela gerência do projeto, a qual citou a dificuldade de gerenciamento de agenda dos diversos consultores envolvidos e o fato de que nem sempre o PDHL se configura como um projeto prioritário para os profissionais envolvidos, além de que os recursos financeiros são limitados para abarcar todas as viagens desejadas.
11. *Gestão de Recursos Humanos* **-** a falta de técnicos capacitados no tema de desenvolvimento de capacidades na CNM e nos municípios tem acarretado uma dependência dos consultores e elevação dos custos do projeto. Entende-se pela CNM que não houve um acordo inicial claro que previa detalhadamente o uso dos recursos para a contratação dos recursos humanos. No âmbito da CNM causou surpresa, após o inicio do projeto, o fato de que os honorários dos técnicos da coordenação do PNUD deveriam ser pagos com recursos do PDHL, onerando o projeto em até 22% do total dos recursos disponíveis, o que tem sido considerado excessivo.
12. *Gestão de Recursos Financeiro -* o volume e o cronograma de desembolso definidos pelo projeto são anteriores às definições metodológicas e instrumentais, de atividades e resultados esperados, da formulação do Plano de Ação e da seleção dos municípios pilotos (sem análise de custos implicados na logística entre locais distantes). Isso tem ocasionado custos não previstos anteriormente que impactam negativamente o PDHL. Os custos com recursos humanos compõe a maior parte dos gastos, assim como a logística de viagens. De toda forma, ainda que o projeto não esteja plenamente implantado, caso seja mantida a tendência atual, a relação custo beneficio (ou custo efetividade) desta iniciativa demonstra que a mesma não é replicável em outros territórios uma vez que seus custos suplantam em muitos seus resultados observados até o momento. Municípios demandam examinar os gastos feitos pelo projeto e demandam mais comunicação e tansparência com as informações financeiras.
13. *Atlas* - por um lado o sistema ATLAS oferece mecanismos de gestão e de monitoramento, por outro lado há limites de acesso e compreensão do sistema por parte da agência executora o que ocasionou incompreensões entre as instituições parceiras e uma gestão paralela da parte financeira do projeto, dificultando a garantia da transparência dos gastos.
14. *Diagnóstico de Capacidades -* os municípios tem uma percepção difusa do diagnostico de capacidades. Alguns acham que já conhecem bem seus principais problemas e prioridades, e entendem o diagnostico de capacidades como uma atividade de pouco valor agregado. Outros acham o diagnostico fundamental e chamam a atenção para que nunca antes fora feito um exercício deste tipo no município. Em todos os municípios documentou-se insatisfação sobre o processo de desenvolvimento e aplicação do instrumento de diagnóstico de capacidades. Os municípios não participaram da elaboração e da adaptação do instrumento de diagnóstico de capacidades apesar do PNUD ter frisado a importância de que esse processo acontecesse de forma participativa com a colaboração dos municípios. Em todos os municípios os instrumentos de diagnóstico de capacidades foram considerados demasiadamente longos e complicados, em especial o instrumento aplicado para a sociedade civil e o setor privado. Outras reclamações foram: o diagnóstico não foi adaptado para uso no setor privado e na sociedade civil, o diagnostico levou mais tempo do que o planejado para ser elaborado e para que recebessem uma devolutiva e um relatório. Entretanto, constatou-se na maioria dos municípios que após a devolutiva dos diagnósticos os municípios passaram a aceitar melhor a metodologia de trabalho e enxergar maior utilidade nos exercícios e ferramentas. O que indica que os resultados em sua grande parte são valorizados pelos municípios, mas o processo para se chegar aos resultados merece ser revisitado, em especial pelo fato dos municípios não terem se apropriado da ferramenta e da metodologia.
15. *Pré-diagnóstico* – Sem uma análise aprofundada dos pré-diagnósticos realizados antes da aplicação do diagnóstico de capacidades, se constata que as informações desses pré-diagnósticos em alguns casos, como no caso de Jaguarão já deveriam ser suficientes para se iniciar outras etapas da intervenção no município. Orientou o PNUD que esses diagnósticos deveriam inclusive fazer uso de informações já produzidas para reduzir o tempo despendido na aplicação dos questionários e realização dos diagnósticos de capacidades. No entanto, o escopo para o uso de informações secundárias era limitado uma vez que se exigia também a comparabilidade entre os municípios com a aplicação de novos questionário. Em Jaguarão, já havia um diagnósticos realizados recentemente pelo SEBRAE, mas este não foi utilizado. Não ficou claro porque o diagnóstico não foi utilizado.
16. *Plano de Ação -*  não foi desenvolvido em nenhuma municipalidade, mas é esperado com grande expectativa. Em Jaguarão foi citado o fato de que a expectativa transcende a produção do plano, pois espera-se apoio para a execução do mesmo. Chama-se atenção para a necessidade de alinhamento e redimensionamento de expectativas junto aos municípios com relação às etapas posteriores a elaboração do plano de ação. Segundo o PRODOC, posteriormente a elaboração do Plano de Ação caberia ao PDHL promover o “*apoio em identificação e estabelecimento de parcerias voltadas ao fortalecimento institucional, bem como desenvolvimento e implementação de políticas em áreas relevantes*.”
17. *Integração das diversas ferramentas* - houve avanços desiguais na implantação das ferramentas utilizadas no âmbito deste projeto, isso dificultou a integração das ferramentas conforme previsto no PRODOC. Entretanto, o processo como um todo avançou e apesar dos atrasos há indícios de que esta integração se dará durante a elaboração do Plano de Ação. É interessante notar que como se trata de projeto modular é de suma importância desenvolver uma estratégia que de fato seja capaz de promover a integração das ferramentas.
18. *Contratação dos agentes locais –* Não havia sido prevista a contratação de agentes locais no projeto, no entanto essa inovação se configura como de grande valia. Os agentes locais tem ajudado a gerenciar o projeto na ponta, a mobilizar a comunidade e a organizar as atividades. Chama-se apenas atenção para a transparência no processo de contratação dos agentes. Houve reclamações em alguns municípios que nem a prefeitura nem ninguém do município participaram do processo, nem mesmo na checagem de referências. Em Jaguarão chama-se atenção por um possível conflito de interesse pela agente local ser esposa do secretário público mais atuante no GTL 21. No entanto, reporta-se que o currículo dela era o mais adequado e até o momento isso não tem acarretado maiores problemas apenas questionamentos*.* Com relação aos agentes ainda, documenta-se aqui ainda formalmente uma reclamação direcionada ao agente público em Marliéria que não demonstra ainda comprometimento com projeto, ao não cumprir horários. Essa situação tem acarretado uma sobrecarga ao GTL 21 e ao técnico local.
19. *Comunicação*: o projeto tem problemas de comunicação, nos municípios a seleção para participar deste projeto foi amplamente festejada. Foi citada uma festa de lançamento do projeto no município de Barbalha que juntou mais de 3 mil pessoas (mais de 5% da população do município), e para a qual foi montado um palanque, o que mostra a conotação política que este projeto pode possuir no âmbito das municipalidades, por vezes afastando parte da comunidade. Como resultado da comunicação falha pode-se afirmar que a vinculação com o PNUD gerou expectativas não correspondente nos atores locais envolvidos, assim como na população como um todo. Foi repetida diversas vezes a questão relativa à “*quando as ações concretas do PNUD chegariam na cidade*”. Em um dos grupos focais foi citado o fato de que a CNM teria anunciado em seu sitio de internet que haveria recursos para o investimento nos municípios. Porém, conforme noticia identificada no sitio da CNM, tal confusão pode ser oriunda da interpretação utilizada, o texto afirma que “*membros da diretoria e das áreas técnicas da Confederação Nacional de Municípios (CNM) se reuniram com diretores internacionais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nesta quarta-feira, 5 de novembro, na sede da CNM em Brasília. As duas entidades discutiram a possibilidade de firmarem um convênio no valor de US$ 2,5 milhões para promover o desenvolvimento humano e social em quatro municípios brasileiros*.”[[3]](#footnote-4) Outra matéria no sitio da CNM demonstra as expectativas que foram criadas pelo PDHL uma vez que já anteriormente ao inicio do projeto, os prefeitos dos municípios selecionados já listavam suas demandas.[[4]](#footnote-5) Outra dificuldade, relacionada com a comunicação, decorreu da falta de envolvimento da Câmara Municipal, e outros atores de relativa importância na dinâmica política dos territórios visitados, o que seria de grande importância, já que trata-se de intervenção territorial. Conforme citado diversas vezes, o projeto ainda é visto como um projeto do prefeito, apesar de repetidas tentativas de mudar essa visão. Há resistência política ao projeto como se o mesmo fosse do grupo governista. Dessa forma, a participação do legislativo municipal e outros atores depende do alinhamento destes ao poder executivo, e da disponibilidade do prefeito para apoiar o PDHL. Ainda sobre a questão política, deve ser destacado o fato de que diversos atores locais de relevância, apesar do interesse no desenvolvimento local e no estabelecimento de parcerias, não conseguiram ainda interagir com o PDHL. Não sendo claro ainda como este projeto poderia promover as parcerias citadas. Fora esses problemas com a comunicação, no que se refere a troca de informações e a mobilização para a participação nesse sentido a comunicação também se configura como um desafio. Em alguns municípios falta rádio comunitária, acesso a telefone e internet de forma adequada e mobilidade para que a comunicação seja mais eficaz. E até o momento não foi criado uma rede eletrônica ou uma comunidade de prática entre os municípios e intra- município como fora prometido pela CNM em diversas ocasiões.

A pedido pontual da diretoria da CNM documentamos abaixo ainda duas situações politicamente sensíveis que pedem a atenção da gerência do PNUD:

Os problemas operacionais relatados acima geraram tensões entre as equipes da CNM e do PNUD. 1) a Presidência e Diretoria da CNM receberam um comunicado da Associação Amazonense de Municípios relatando comentários negativos feitos a equipe coordenadora do Projeto da CNM. Esse mal-entendido, cuja origem foi comentários acerca da legislação nacional para contratos não relacionados diretamente a CNM, gerou grande mal-estar junto a sua presidência. 2) a deterioração da relação entre a CNM e a equipe do PNUD de Desenvolvimento Local chegou a acusações pessoais sobre afirmações feitas e mal-entendidos gerados envolvendo a coordenação do projeto do PNUD em um comentário sobre a remuneração e o trabalho dos parceiros .

**VIII. LIÇÕES APRENDIDAS:**

1. O lançamento gera expectativas excessivas nos municípios e pode frustrar e desmobilizar atores com o tempo.
2. Os resultados e devolutivas dos instrumentos de diagnósticos merecem cuidado e sensibilidade política para não causarem mal estar e acusações perigosas e mal entendidos em direção a gestão pública do município.
3. Os GTL 21 se confirmaram como o maior ganho do projeto até o momento por fomentar e ser capaz de promover de forma democrática o debate  entre os 3 setores da sociedade.
4. Quando utilizados de fato os processos de construção coletiva para a elaboração e implantação das metodologias e ferramentas podem garantir maior apropriação por parte das equipes e comunidades locais*.*
5. É difícil a implantação de um projeto piloto com várias intervenções acontecendo ao mesmo tempo em regiões distantes do escritório de gestão.
6. Trabalhar com municípios pilotos de uma mesma região pode contribuir para a consolidação da metodologia dentro de uma realidade específica, pois favorece o acompanhamento por parte das agências executoras e diminui os custos logísticos e operacionais.
7. Visitas periódicas aos municípios pela equipe do PNUD e da CNM, não de consultores independentes, ajuda a manter atores do projeto motivados e energizados para contribuir e ajustar no andamento do projeto.
8. Mostrou-se imperativo simplificar a linguagem e adequar os instrumentos com a participação da comunidade e efetivo empoderamento dos municípios e apropriação do conhecimento sendo promovido com o projeto piloto.
9. Ir a campo com metodologia previamente construída e consensuada (com equipe da instituição executora capacitada e atores principais das comunidades) e guia metodológico de aplicação desenvolvimento evita futuras desmobilizações dos atores locais.
10. É necessário preparar desde as etapas iniciais do projeto as equipes locais para realizarem o monitoramento e a documentação dos avanços do projeto, e não apenas do plano de Ação Estratégico, para que haja a apropriação pelo município de todas as metodologias, ferramentas e estratégias;
11. Contratar desde o começo do projeto um agente local para ajudar na execução do projeto nos municípios é fundamental.
12. A forma do uso dos consultores independentes para o desenvolvimento e implementação das metodologias e ferramentas nos municípios merece ser revisto. Os municípios não têm participado dos processos de desenvolvimento e aprendizado de forma efetiva a se apropriarem dos conhecimentos o que tem gerado uma dependência pelos consultores não benéfica.
13. O projeto necessita de um componente de gestão planejado e orçado desde o desenho do projeto.

**IX. RECOMENDAÇÕES GERAIS**

O PDHL é um projeto de grande relevância, possuindo valor estratégico para as instituições envolvidas. O PDHL necessita melhorar sua eficiência, há um claro gargalo administrativo, os papéis institucionais não são estabelecidos com clareza, há processos falhos e duplicados. Do ponto de vista de uma relação custo-benefício, até o momento o PDHL é uma atividade cara, de replicação pouco recomendada. A efetividade do PDHL não pode ser estimada dada a pouca maturidade deste projeto, porém, há indícios de que o PDHL, por meio dos GTL21s gera efetivamente um dinamismo no território. A sustentabilidade do PDHL também merece ser discutida, com alguns ajustes esta parece ser uma realidade provável. Em função disso:

1) Recomenda-se: Realinhar a visão e as expectativas entre a gerência institucional do PNUD, os gerentes do projeto e os municípios para garantir uma adequada priorização de tarefas e delegação de responsabilidades e prazos. Sugere-se a elaboração de um organograma para ajudar nesse processo de realinhamento. Orienta-se quanto à necessidade de esclarecimentos e definição de estratégia para reposição de funcionários em licença, inclusive.

2) Recomenda-se: readequação do escopo do projeto diante das novas limitações e riscos que se apresentam em cada municipalidade. Junto à readequação mostra-se necessário a definição de *benchmarks* mais claros com um realinhamento de prazos e responsáveis em cada instituição e município. Uma elaboração detalhada de um mapa estratégico com as ações necessárias para se realinhar e alcançar os resultados pode ajudar. Orienta-se validar os *benchmarks* e o mapa estratégico junto a cada município para divisão de responsabilidades e a devida apropriação e comprometimento das partes.

3) Recomenda-se: inclusão de um componente de gestão que fortaleça e oriente a agência implementadora do projeto para um realinhamento das demandas, necessidades, exigências administrativas, contábeis e programáticas. Esse componente de gestão deverá preocupar-se em redefinir claramente um novo plano de ação estratégico com cronograma e responsáveis; um arranjo de implementação que garanta o cumprimento do cronograma e a qualidade da intervenção piloto como um todo, inclusive o desenvolvimento das metodologias e das ferramentas com a elaboração dos devidos guias metodológicos para que o aprendizado seja repassado e apropriado pelos municípios; um sistema informacional com um fluxo de informações claro para ser usado entre as instituições e os municípios, incluindo uma prática de relatoria mensal e o incentivo para que os municípios troquem informações.

4) Recomenda-se:  realinhamento conceitual com os devidos esclarecimentos e detalhamentos quanto aos papeis de cada instituição parceira e atores chaves para evitar a duplicação ou falta de comandos tempestivos.

5) Recomenda-se: Traçar formalmente e validar junto aos municípios um foco na definição do Plano de Ação e da estratégia e orientação para os municípios na busca de fontes de recursos complementares para a continuação do projeto.

6) Recomenda-se: Discutir com os municípios meios de integrar as atividades do PDHL às atividades de planejamento já realizadas no município (Plano Diretor – ou sua atualização – Lei Orçamentária Anual, Plano Plurianual, etc) para evitar a desmobilização e a duplicação de esforços .

7) Recomenda-se: Fomentar a integração do trabalho sendo desenvolvido no PDHL com GTL21 como agente multiplicador e órgão deliberativo da gestão municipal e da adoção de outros projetos do PNUD, das demais agências, fundos e programas da ONU, assim como ONGs e empresas parceiras do setor privado.

8) Recomenda-se: Envolvimento da equipe do PNUD e da CNM em conversas reconciliadoras  com os poderes locais, em especial as Câmaras Municipais, para que esse poder também se envolva no projeto.

9) Recomenda-se: Reforçar a implementação da metodologia macro de desenvolvimento de capacidades em formato modular porém de alguma forma cíclica também. Chama-se atenção para a necessidade de cada etapa desse trabalho não ser trabalhada separadamente (mobilização, diagnóstico, desenvolvimento do plano, implantação do plano). As etapas devem ser trabalhadas de forma continua e de modo a se retroalimentarem constantemente.

10) Recomenda-se: definir com mais clareza os cronogramas de entrega de produtos junto aos consultores, e fortalecer a capacidade de gestão e de logística da CNM e das equipes locais para que seja possível o cumprimento com qualidade dos cronogramas.

11) Recomenda-se: resgatar processo de construção coletiva para a elaboração e implantação das metodologias e ferramentas para garantir maior apropriação por parte das equipes e comunidades locais*.* A estratégia de oferecer soluções após a estipulação de demandas prioritárias demonstrou-se adequada, principalmente com a proposta de realização de feiras de experiências regionais. No caso das soluções previamente identificadas percebeu-se um desgaste na relação com essas possíveis parceiras dado a demora para o alcance do Plano de Ação Estratégico.

 11)  Recomenda-se: realinhar discursos da equipe de execução do projeto (PNUD e CNM) para adequar as expectativas da população, esclarecendo mal entendidos como o de que o projeto traria recurso financeiro para o município.

12)   Recomenda-se: Sistematizar o que foi feito até agora de forma detalhada à partir dessa avaliação e a criação de um banco de imagens do projeto como estratégia de pertencimento e complemento de registro da experiência.

13)  Recomenda-se: que não demore o desenvolvimento e implantação de uma comunidade de prática ou rede de comunicação, pelo menos on-line, para que os municípios possam promover a troca e a gestão de conhecimento.

14)  Recomenda-se:  consolidar de forma amigável e publicar com freqüência regular os avanços e processos do projeto em cada município.

15)  Recomenda-se: analisar a possibilidade de estabelecimento de estratégias de parcerias como a realização de feiras de soluções regionais, com o intuito de também promover a visibilidade dos municípios.

16)  Recomenda-se: estudar mais a fundo se o arranjo de implementação com um agente implementador, da forma que acordado com a CNM e o modelo de execução por ONG, seria o melhor para a expansão ou replicação do projeto. Talvez um modelo DEX (execução direta) com uma parceria bem estruturada com a CNM possa dar mais agilidade no futuro.

17)  Recomenda-se: aprofundamento na análise da viabilidade de ampliação do tempo do Projeto, bem como a adequação dos recursos financeiros para os resultados estipulados. Mostra-se hoje necessário um esforço estratégico de captação de recursos para a continuação do projeto, apoio ao GTL 21 e a implantação de questões pontuais dos planos de ação em desenvolvimento.

18)  Recomenda-se: estudar melhor o alinhamento de ferramentas de gestão para garantir maior transparência e acessibilidade aos gastos e avanços do projeto aos municípios.

19)  Recomenda-se: estudar a possibilidade da equipe do PNUD assumir mais a supervisão, orientação, desenvolvimento e implantação das metodologias e ferramentas de desenvolvimento de capacidades nos municípios. Hoje a CNM é responsável pelos produtos, não o PNUD. separar os papeis metodológicos e de execução. Orienta-se discutir a relevância e viabilidade do PNUD reassumir a parte metodológica e a CNM se responsabilizar pela implementação e teste das ferramentas.

20) Recomenda-se: Recomenda-se um debate esclarecedor com os vários técnicos e atores chaves participando do PDHL que reportam ainda não entender a conexão entre desenvolvimento de capacidades e desenvolvimento humano local e políticas integradas. Existem iniciativas de localização dos ODMs combinadas com o desenvolvimento de capacidades,[[5]](#footnote-6) que poderiam ajudar na orientação e no entendimento. A localização dos ODMs também poderia favorecer a implantação de um sistema de indicadores de fácil compreensão, baseados nos ODMs, que possibilitaria o princípio de estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação que pudesse ser conduzido de forma participativa pelo GTL21 e gradualmente ir chegando mais próximo da promoção de um entendimento comum de como seria possível se chegar a promoção do desenvolvimento humano local através das ações de desenvolvimento de capacidades e políticas integradas.

21) Recomenda-se: esclarecer o uso de atividades que funcionam com porta de entrada nos territórios. Ainda que haja a preocupação com o equilíbrio de ações entre os diversos segmentos, na maioria das municipalidades é fato que o poder público se configura como ator de suma importância na gestão territorial. A adoção do SIAMWEB poderia ainda criar um ambiente que favoreça o desenvolvimento do PDHL já que atividades de desenvolvimento de capacidades são implantadas desde o princípio. A gestão informatizada da gestão municipal pode ser dinamizada e empoderada com a adoção do SIAMWEB, software livre desenvolvido pela CNM e ITI para democratizar o acesso às ferramentas de gestão. Segundo informações da CNM, a adoção do SIAMWEB leva a uma economia de 30% nos recursos orçamentários em apenas seis meses. Em Jaguarão inclusive houve reclamações sobre a empresa privada que cuida da base de dados da prefeitura, a qual por contrato, não tem acesso, por exemplo, a informações relativas à cobrança do IPTU no município, o que dificulta inclusive o planejamento urbano municipal.

22) Recomenda-se: Fortalecer as capacidades dos GTL 21 para que sejam capazes de ajudar na implementação e no monitoramento das ações do projeto e não apenas do plano que virá.

23) Recomenda-se: a discussão de uma estratégia de conciliação entre a CNM e o PNUD para um alinhamento de conduta de forma a orientar o projeto construtivamente diante das incertezas, erros e inseguranças comuns a um projeto piloto.

24) Recomenda-se: uma avaliação aprofundada da eficácia e do impacto das ferramentas e metodologias e uma análise de custo e benefício.

25) Recomenda-se: o desenvolvimento de uma estratégia de saída e sustentabilidade para a continuidade das ações.

**ANEXO I - ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS:**

1. **Abaetetuba, PA**: com uma população de 140 mil habitantes Abaetetuba se situa em um afluente do Rio Tocantins próximo a foz do Rio Amazonas e se compõe por dois distritos, um urbano e outro rural. Trata-se de um município composto por 73 ilhas cuja economia gravita em torno do setor terciário. Abaetetuba é um município pólo cuja região abrange cerca de 350 mil habitantes e três outros municípios (Moju, Igarapé-Mirim, e Barcarena). A sede da prefeitura é um prédio de madeira que simboliza bem as condições econômicas e sociais de Abaetetuba. Neste município há um trabalho inicialmente desenvolvido com um grupo de mulheres quilombolas, e também negociações iniciais para trazer parceiros locais para o PDHL, como por exemplo, a Visão Mundial e uma empresa de cosméticos. Em Abaetetuba o envolvimento do poder público local com o PDHL está enfraquecido, a prefeita deixou claro que havia uma expectativa de recebimento de verbas, e para além da falta de financiamento as atividades do PDHL estariam criando problemas para a prefeitura com expectativas frustradas. A Cartografia em Abaetetuba foi vista pela prefeita em especial como um instrumento que destaca as fraquezas do poder público municipal, o qual poderia ser utilizado pelo oposição de forma política. Também em Abaetetuba foram identificadas inicialmente na cartografia pontos de venda de drogas, o que se recomenda rever pelo risco de gerar problemas de segurança no futuro para o projeto. Em Abaetetuba enfrentam-se sérios problemas de mobilização devido em especial a ordem logística .
2. **Barbalha, CE**: situado no Vale do Cariri o município de Barbalha está praticamente conurbado com os município de Juazeiro do Norte e Crato. Barbalha tem cerca de 53 mil habitantes distribuídos em quatro distritos. A base da economia de Barbalha é a agricultura e o comércio, existem no município algumas industrias de importância regional e nota-se um grande crescimento recente do setor turístico. Barbalha também se constitui como um centro médico de relevância regional, por conta de seu posicionamento, Barbalha chega a receber pacientes de diversas capitais nordestinas. O município tem recebido investimento do governo estadual, suas estradas estão em boa qualidade e um centro de abastecimento regional está em fase final de construção no município. A prefeitura de Barbalha apóia o PDHL de forma incisiva, e a representação do GTL21 é ampla, um dos membros, por exemplo, preside uma federação que representa 53 associações de pequenos produtores rurais. Recentemente foi realizado em Barbalha um encontro regional de cordel. Esta atividade foi realizada com o apoio da equipe local do PDHL e um dos cordéis produzidos se intitula “Zé Penudo” e conta a história de um cidadão que com muito esforço se forma e vai trabalhar na ONU para ajudar as pessoas mais necessitadas. O lançamento do PDHL neste município juntou três mil pessoas, dessa forma pode-se ter uma ideia de como a presença do PNUD e da CNM já causou um efeito positivo de mobilização e conscientização nesta localidade. Finalmente, Barbalha possui um problema relativo a uma parte da cidade, com cerca de três mil habitantes, que supostamente não está localizada dentro dos limites do município.
3. **Jaguarão, RS**: como um município fronteiriço Jaguarão enfrenta desafios distintos das demais municipalidades. As oportunidades também são especificas e Jaguarão tem se destacado por seu recente desenvolvimento na questão turística. Jaguarão possui cerca de 28 mil habitantes, mas segundo informações do GTL21 os gastos com saúde são muito superiores ao montante relativo a sua população porque grande parte da população de Porto Rio Branco, no Uruguai, vem a cidade em busca de atendimento.[[6]](#footnote-7) O fato de Proto Rio Branco ser uma zona franca também gera dificuldades para o comercio jaguarense. Durante visita do presidente da CNM na cidade membros do GTL21 tiveram a chance de se reunir com o presidente da CNM para pedir apoio para uma legislação que cria uma zona franca em áreas de fronteira no Brasil também. Outro exemplo da integração entre os municípios de Jaguarão e Porto Rio Branco ocorre na área ambiental. O esgoto do município uruguaio é todo tratado, o mesmo não ocorre em Jaguarão que dessa forma continua a poluir o rio que separa ambas localidades. Em Jaguarão o GTL21 se movimenta para adquirir sustentabilidade por meio da criação de uma rubrica no orçamento municipal que forneça recursos para a continuidade do trabalho após o termino do ciclo do PDHL financiado pelo PNUD. Em Jaguarão a UNIPAMPA se configura como um parceiro provável do PDHL, na cidade também mostrou-se interesse no estabelecimento de parcerias com a UNB, para a criação de uma incubadora de empresas, conforme apresentado para as equipes locais durante o Encontro do Conhecimento.

1. **Marliéria, MG**: com quase 4 mil habitantes, Marliéria é uma municipalidade localizada no Vale do Aço, na região leste de Minas Gerais. Em Marliéria localiza-se o Parque Estadual do Rio Doce, que contém uma das maiores reservas remanescentes de Mata Atlântica no país. Marliéria já realizou algumas atividades com o apoio do PDHL, como uma feira local, por exemplo. Marliéria, conforme relatado no Encontro do Conhecimento, decidiu transformar a sala do PDHL em um escritório de elaboração de projetos, sendo esta uma boa ideia que poderia ser seguida pelos demais municípios que citaram a dificuldade de elaboração de projetos como uma área identificada como deficiente nas demais municipalidades.
2. 

1. Por questões de agenda o prefeito de Barbalha não foi entrevistado. Porém, o próprio fato de que o projeto possui uma sala na sede da prefeitura demonstra o apoio do prefeito a esta iniciativa, fato este que foi comentado nas entrevistas e no grupo focal. [↑](#footnote-ref-2)
2. O projeto dá a entender em seu PRODOC que serão efetivamente implementadas ações concretas de desenvolvimento de capacidade e de formulação de políticas, programas e projetos, além do apoio na identificação e estabelecimento de parcerias. [↑](#footnote-ref-3)
3. <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=108686> [↑](#footnote-ref-4)
4. <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=142325>) [↑](#footnote-ref-5)
5. Vide, por exemplo, nota técnica do PNUD - Capacity Development for MDG Localization, de fevereiro de 2007 (draft). [↑](#footnote-ref-6)
6. O governo brasileiro possui um programa chamado SIS-FRONTEIRA para integrar ações e serviços de saúde em regiões fronteiriças. [↑](#footnote-ref-7)