

A experiência no Québec de planificação do desenvolvimento regional*

André Gagné**

RESUMO

No quadro de uma reflexão relativa ao futuro e ao devir dos territórios locais e regionais, parece oportuno lançar um olhar retrospectivo sobre a experiência de planificação do desenvolvimento regional no Québec ao longo dos últimos quarenta anos. Questionamos, então, sobre os resultados das tentativas de modificação dos fundamentos e do quadro de organização dos trabalhos de planificação e das discussões envolvendo escolhas, a fim de passar de um *approach* fundado sobre as medidas de urgência a um *approach* priorizando uma programação integrada de intervenções suscetíveis de reduzir as disparidades e de sustentar o melhoramento das condições de vida em termos de desenvolvimento sócio-econômico. A partir disso, faremos observações que permitam evidenciar alguns ensinamentos que podemos tirar dessa experiência. As observações serão apresentadas em duas partes : 1) sobre as etapas de evolução da planificação do desenvolvimento regional; 2) sobre os ensinamentos da experiência de desenvolvimento regional.

ABSTRACT

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNIFICATION - THE QUEBEC EXPERIENCE - Within the framework concerning the future of regional and local territories, we focus the planification experience of the regional development of Quebec during the last forty years. We question the modifications made in the assumptions and in the plans involving choices, in order to move from an approach emphasizing an integrated program of interventions capable of diminishing disparities and of a sustainable socio-economic development. We will, then, analyse observations that allow some conclusions from this experience. The observations will be divided in two parts: 1) on the stages of the regional development planning; 2) on the knowledge drawn from the regional development experience.

Keywords: Regional development; Quebec; Different approaches.

* O presente texto foi publicado originalmente em francês no livro *Choix publics et prospective territoriale*, sob a organização de Danielle Lafontaine (tradução para o português de Sílvio Marcus de Souza Correa).

** Professor da Universidade do Québec em Rimouski (UQAR) e membro do GRIDEQ

I Etapas de evolução da planificação do desenvolvimento regional

Com o fito de melhor fixar as idéias sobre os ensinamentos da experiência e as expectativas de futuro, apresentaremos, num primeiro momento, os traços relativos às experiências e aos acontecimentos que constituem os tempos fortes da planificação do desenvolvimento regional.

As quatro últimas décadas podem ser decompostas em três etapas ou fases que constituem períodos ricos em atividades de planificação em desenvolvimento territorial e, particularmente, em desenvolvimento regional. Para melhor compreender as perspectivas de evolução num futuro próximo, parece pertinente e útil precisar as origens e o caminho percorrido desde os anos 1960, época de emergência de uma primeira experiência de planejamento do desenvolvimento sobre uma base territorial. A seguir, três fases da evolução da idéia de planificação do desenvolvimento :

- os anos 1960-1975 : emergência e as primeiras experimentações;
- os anos 1976-1990 : a valorização dos dinamismos locais e regionais;
- os anos 1991-2000 : a adaptação às transformações sócio-econômicas e o pensamento estratégico

1.2 Os anos 1960-1975 : emergência e as primeiras experimentações

Este período pode ser subdividido em dois: os anos 1960-1968 e 1969-1975. Na primeira metade dos anos sessenta, destacamos os trabalhos do Ofício de Ordenamento do Leste do Québec (BAEQ) e do Conselho Econômico do Québec que realizaram uma primeira articulação da planificação do desenvolvimento do conjunto do Québec sobre uma base setorial e de planificação de ordenamento a partir de um recorte de regiões administrativas e de municipalidades. Esta é a fase de reflexão, de análise, de debates e de trocas de pontos de vista a fim de melhor preparar e enquadrar as ações e as intervenções dos atores e dos agentes sócio-econômicos, e mais particularmente aquelas de diferentes níveis de governo. Estes trabalhos foram fortemente inspirados pelo *approach* francês.

Os trabalhos do BAEQ estavam articulados em torno da modernização e do reforço da estrutura econômica e da atividade industrial sobre uma base regional, da racionalização da utilização dos recursos naturais e do reagrupamento de comunidades locais a fim de promover uma "massa crítica". Tratava-se de um programa de reforma maior em que o sucesso dependia do apoio da população e de sua participação ativa para elaboração e realização de projetos e atividades de modernização e de formar as condições suscetíveis de sustentar o desenvolvimento econômico e social. Para isso, a animação era percebida como um meio pertinente para favorecer a mobilização dos cidadãos para debater sobre a orientação fundamental de intervenções, ou seja, debater a escolha entre a aplicação de um *approach* tradicional de "distribuição dos recursos" de forma dispersiva ou a elaboração e realização de um programa integrado de desenvolvimento que assegurasse a coerência das intervenções. Depois de uma reflexão e um debate no seio das instâncias políticas e administrativas, um acordo foi assinado em 1968 entre o governo do Québec e o governo federal com o fito de determinar a programação das intervenções, as modalidades de realização e as modalidades de financiamento de um programa de

desenvolvimento para a região do Bas-Saint-Laurent, Gaspésie e Ilhas de la Madeleine.

Paralelamente às atividades relativas ao desenvolvimento regional, a segunda metade dos anos sessenta foi marcada, entre outras coisas, pelo início de uma reforma no domínio dos negócios municipais que se traduziu pelas veleidades de fusão e de reagrupamento de municipalidades e na criação de comunidades urbanas e regionais do Québec, de Montreal e Ouataouais. Foi igualmente a época dos trabalhos da Comissão provincial de urbanismo, cuja síntese foi consignada no relatório La Haye, que propunha uma filosofia, um *approach* e um esquema de ação com o fito de realizar uma planificação do ordenamento territorial sobre uma base municipal. Em suma, houve preocupações regionais e municipais que não eram necessariamente coordenadas.

No afã das primeiras experiências em desenvolvimento regional, o Gabinete de Planificação e Desenvolvimento do Québec (OPDQ) foi criado em 1968. Ele assumiu a coordenação e a animação de reflexões e de intervenções de planificação regional e de desenvolvimento regional junto à administração pública quebequense. Ele realizou "missões" de desenvolvimento nas "regiões-recursos" do Québec: Estria, Charlevoix e a bacia da Yamaska, entre outras. No quadro de negociação de acordos Canadá-Québec relativos às zonas especiais, outros trabalhos de desenvolvimento regional foram realizados nas zonas de Trois-Rivières, Sept-Îles-Port-Cartier, assim como nas regiões metropolitanas de Montréal e de Québec.

Em 1969, o governo federal canadense criou o Ministério de Expansão Econômica Regional (MEER) que reagrupou os programas ARDA, o Fundo de desenvolvimento econômico rural, os dois programas maiores baseados sobre a redução das desigualdades econômicas e de condições de vida em certas regiões ou zonas dos estados canadenses. Os programas complementares de apoio foram igualmente colocados sob a responsabilidade do MEER, ou seja, o programa de desenvolvimento de infra-estruturas e de subvenções ao investimento industrial nas zonas designadas. Este reagrupamento visava a coordenação de intervenções e a aplicação de um pensamento e de uma visão comum relativa ao desenvolvimento regional segundo a perspectiva federal. À época da racionalização das escolhas orçamentárias, o reagrupamento dos programas relativos à redução das disparidades regionais permitia a aplicação de um modelo de desenvolvimento fundado sobre a idéia de polarização, cujos fundamentos tinham sido comandados pelo MEER no relatório Higgins-Martin-Raynauld, com vista a dar uma base conceitual a suas reflexões e ações.

No início dos anos 1970, no quadro da realização de uma nova orientação na gestão de intervenções governamentais e de um novo sistema de gestão de conjunto de recursos e produções governamentais (o sistema de planificação-programação-orçamento); experimentações pouco frutuosas foram realizadas a fim de regionalizar a programação orçamentária dos organismos públicos (programação regional de ministérios e organismos públicos) e de elaborar orçamentos regionais. A determinação de produções governamentais continuava essencialmente um negócio setorial sem nenhuma preocupação significativa com a dimensão territorial. Em 1974, depois de uma reflexão interna ao OPDQ relativa ao *approach* e ao protocolo de elaboração de esquemas e de planos regionais de desenvolvimento para o conjunto de regiões do Québec, foi lançada a operação esquemas

regionais de ordenamento. Era a primeira vez que uma intervenção em desenvolvimento regional cobria o conjunto das regiões do Québec.

1.3 Os anos 1976-1990 : a reviravolta ideológica e o cuidado de uma maior aplicação dos atores

Para apresentar os acontecimentos que mais marcaram este período, poderemos decompô-lo igualmente em duas subfases: os anos 1976-1981 e 1982-1990.

A primeira subfase é caracterizada pela concentração de uma mudança de approach. Doravante, no lugar de colocar o acento sobre a elaboração de planos de conjunto e de programas de desenvolvimento sobre uma base regional cuja coordenação e animação seriam asseguradas pela administração central dos ministérios e organismos concernentes, foi decidido, ao menos em princípio, tomar mais em conta as proposições de intervenção e os projetos emanando dos atores locais e regionais do desenvolvimento territorial. É a passagem de um approach global de planificação do desenvolvimento a um approach por projeto. A preocupação relativa à elaboração de esquemas de ordenamento é abandonada.

Paralelamente a esta viravolta ideológica, tem-se a realização de trabalhos relativos à descentralização de tomada de decisão e da gestão de intervenções. As decisões relativas a estes trabalhos e às discussões que lhes acompanharam foram consignadas na lei 125 concernente ao ordenamento e ao urbanismo que previa, entre outras, a criação de municipalidades regionais de condado (MRC). Observamos uma preocupação de reaproximação de atores locais e regionais e uma vontade de traduzir num quadro institucional e de modalidades de funcionamento estipulando os mandatos e os papéis dos interventores numa perspectiva de descentralização administrativa na medida em que esta implicava em mudanças que os detentores da autoridade decisória não estavam prontos a aceitar.

Quanto à segunda subfase, ela é caracterizada num primeiro momento pela realização dos MRC nos primeiros anos da década de oitenta, e pela preparação da primeira geração de esquemas de ordenamento de MRC. Convém assinalar o papel maior desempenhado pela publicação de um documento de orientação relativo ao desenvolvimento regional, *A escolha das regiões*, e pela organização de fóruns regionais de desenvolvimento sócio-econômico.

A escolha das regiões, publicado em 1982, anuncia oficialmente as intenções governamentais que colocavam em evidência a preocupação em desenvolver as regiões pelas regiões e em favorecer a realização de escolhas regionais. A idéia mestra era de assegurar a articulação da reflexão, da tomada de decisão e de ação em nível regional num quadro de reforço da capacidade regional de influenciar as decisões e o arranjo das forças vivas do meio. Tratava-se de uma proposição para equilibrar a presença governamental na região e a presença regional no Québec. Os interventores eram afrontados a um desafio que implicava uma renovação do quadro de ações e um ajustamento de práticas em vista de sustentar uma participação efetiva da população nas escolhas e ações relativas ao desenvolvimento territorial.

Quanto aos fóruns regionais de desenvolvimento econômico e social, eles constituíram mecanismos de pesquisa de consenso suscetíveis de enquadrar mudanças periódicas e

pontuais destinadas a elaborar e a realizar um programa de ações compatíveis com a realidade regional. Era a ocasião de encontros com o fito de discutir a situação, determinar as prioridades de intervenção, de definir as ações comuns, de precisar as responsabilidades e os engajamentos dos atores, a fim de melhor controlar as conseqüências das ações em prol do desenvolvimento regional. Os fóruns regionais constituíam meios de favorecer o arranjo que se impunha e se impõe sempre como condição essencial de enquadramento de ações conjuntas entre os interventores do local e o governo.

Ao longo desse período, o governo federal modificou seu parecer sobre o desenvolvimento. A evolução da percepção governamental levou a modificações significativas nos mecanismos e processos de elaboração de programas e de projetos. Isso resultou na assinatura de acordos de desenvolvimento Canadá-Québec em 1984 e 1988. Estes acordos concretizavam a vontade de colaboração entre os dois níveis de governo (estadual e federal). Eles constituíam um quadro geral, relativamente flexível, no qual era possível a modificação e a adaptação de programas e de intervenções. Enfim, um novo *approach* era anunciado.

1.4 Os anos 1991-2000 : a preocupação de redefinição da gestão governamental e as compressões orçamentárias

No final da década de 1980, observamos uma preocupação cada vez mais significativa de uma integração melhor assegurada da reflexão e da ação face à elaboração e à realização de intervenções de desenvolvimento territorial julgadas muito expandidas. Um tal questionamento da concepção de desenvolvimento e de modalidades de ação provém da experiência de fóruns regionais de desenvolvimento sócio-econômico. Compreende-se então que o governo estava decidido a decretar um embargo de mais ou menos dois anos sobre a organização de fóruns a fim de fazer um balanço da evolução do contexto econômico, social, tecnológico, político e internacional. Um grupo de trabalho composto de altos funcionários foi criado pelo governo quebequense. Ele era presidido por Bernier. Seu mandato era para passar em revista modalidades de intervenção, de organização, de funcionamento, de financiamento e de participação local e regional.

A entrega do relatório foi seguida de uma nova política de reorganização do quadro de gestão do desenvolvimento territorial. A nova política estava ancorada no reforço da regionalização e na realização de relações mais estreitas entre o governo quebequense e os conselhos regionais de desenvolvimento e de arranjo. Os traços salientes da política foram apresentados no documento governamental *Desenvolver as regiões*. Ele colocava em evidência a preocupação de uma real integração de perspectivas e de orientações dos interventores. Propunha o documento reforçar a capacidade de ação do nível intermediário da estrutura territorial (nível regional) para melhorar as chances de sucesso de harmonização das atividades e dos projetos setoriais. Em suma, a nova orientação queria realizar um equilíbrio entre pontos de vista extremos que influenciaram o pensamento e a ação. Visava-se uma orientação integrada e a geração de sinergia entre os atores do desenvolvimento regional e local. Além disso, no quadro da reorganização administrativa, o OPEQ foi substituído pela Secretaria de Negócios Regionais.

Em 1997, o governo quebequense divulgou sua política de apoio ao desenvolvimento local e regional (política Chevrette). Ela completava a política de 1992, ancorada no nível intermediário regional ao propor um reforço do nível local através da criação, entre outros, de centros locais de desenvolvimento (CLD) e de centros locais de emprego (CLE).

2 Os ensinamentos da experiência de desenvolvimento regional

Depois de traçar as características maiores da evolução da planificação do desenvolvimento regional e do início da atenção ao desenvolvimento local, parece-nos oportuno perguntar sobre os ensinamentos que podemos colocar em evidência. Nos parece interessante agrupar os comentários e observações em torno de certos temas principais: o papel dos atores, o desenvolvimento regional e a noção de região, a leitura do ambiente e do binômio relacional ambiente interno e externo da região, a articulação da reflexão e da ação, a relação entre os meios de ação e os resultados, a harmonização da organização territorial e setorial do desenvolvimento econômico e social, a avaliação enquanto elo faltante do sistema de tomada de decisão e de gestão, assim como as determinantes e os modelos dominantes de desenvolvimento.

1.1.1 O papel dos atores

A retrospectiva do desenvolvimento regional e o lugar da planificação não podem ignorar o papel de diferentes categorias de atores na concepção e realização de intervenções em vista de sustentar o melhoramento das condições de vida. Para este fim, façamos um breve exame dos últimos 40 anos. A planificação do desenvolvimento foi influenciada pelo papel dos atores e de sua percepção do lugar da planificação regional no desenvolvimento econômico e social.

Até o início dos anos sessenta, a grande empresa desempenhou um papel dominante no desenvolvimento de diferentes partes do território do Québec. A criação de empregos e a geração de rendas eram fortemente dependentes dos investimentos e dos planos de produção de grandes empresas que exploravam os recursos naturais e que produziam bens manufaturados. Os centros de decisão eram situados na maior parte dos casos no exterior do Québec. O desenvolvimento das regiões era quase exclusivamente tributário de um desenvolvimento exógeno. A planificação do desenvolvimento regional era, para fim de utilidade, ausente das preocupações e das modalidades de gestão. Em suma, o que era bom para a empresa era necessariamente bom para a região concernente, seja ela urbana ou dita periférica ou de recursos.

Nos anos sessenta, uma mudança de papel foi observada. A fim de acelerar o desenvolvimento econômico e social de diferentes partes do Québec, o governo do Québec – na vaga do governo federal e de certos estados canadenses como Ontário – decide-se dar instrumentos de reflexão e de ação. É o início de uma presença relativamente importante de organismos públicos nas atividades e projetos suscetíveis de sustentar o melhoramento das condições de vida da população do Québec. Para uma forte percentagem

da população e para as elites políticas, sociais, econômicas e culturais do Québec, o Estado do Québec tinha a responsabilidade de assumir um papel importante no desenvolvimento por causa da situação particular do Québec e dos efeitos de transformação que se manifestavam cada vez mais. Em suma, o Estado do Québec queria chamar para si a liderança do desenvolvimento, pois até então era líder a grande empresa privada. O Estado passava a ser percebido como o ator principal para intervir diretamente no desenvolvimento.

Em meados dos anos 1970, constatamos uma mudança da percepção do papel do governo. Após resultados decepcionantes, ou aquém das expectativas, o papel do governo enquanto ator interventor diretamente do desenvolvimento foi colocado em questão. Uma atenção particular é dispensada ao lugar do empresariado quebequense e à PME regional. A liderança do desenvolvimento das regiões se desloca do governo para as empresas cujo papel é assegurar a criação de riqueza e de valor agregado. O governo se reconhece doravante um papel de suporte financeiro e técnico. É a época da propagação da idéia de delegar à região seu próprio desenvolvimento. O fundamento do desenvolvimento deve ser encontrado no interior das regiões. Não é mais para esperar que o seu desenvolvimento venha de intervenções de centros de decisões situados fora da região. Os atores exteriores têm um papel de suporte, mas não podem substituir as forças vivas do meio.

No início dos anos 1990, os resultados dos últimos quinze anos não permitiram atingir de forma satisfatória os objetivos visados ou desejados em termos de geração de empregos e de redução do desemprego. Uma discussão do modelo de desenvolvimento dominante estava aberta. Vários se perguntavam se era realmente pertinente atribuir um papel maior a um ator em relação aos outros. Em suma, se reconhecia que nenhum ator tinha o monopólio da receita do desenvolvimento e do melhoramento das condições de vida. Todos os atores tinham interesse em reforçar sua colaboração a fim de assegurar a coerência das intervenções de uns e outros e de superar a visão puramente organizacional e setorial para se dar uma perspectiva ampliada se apoiando sobre a dimensão regional. Trata-se, então, mais de uma questão de redes. Todavia, a passagem da intenção à ação é mais difícil. Aliás, ao longo desse período, as organizações de economia social se desenvolvem. Ao menos sobre uma base informal, não há aparição de uma nova categoria de atores que poderiam assumir a intermediação da grande empresa, do governo e da PME.

Uma tal visão não é claramente explicitada, mas certos comportamentos e expressões de ponto de vista nos incitam a pensá-la. Certos atores agem freqüentemente como se as organizações de economia social fossem permitir a saída da crise e cobrir as lacunas e as insuficiências de outros atores.

Em suma, somos da opinião que a tendência a privilegiar um ator como líder do desenvolvimento foi um freio a uma real preocupação regional que necessita uma visão inter-organizacional e inter-setorial em condições de sustentar um programa de desenvolvimento integrado. Na realidade, disso resulta uma planificação fragmentada e fechada que produz intervenções mais justapostas do que integradas. O balanço entre potencialidades e capacidades era limitado. Não houve planificação integrada, mas um leque de atividades de planificação realizadas de maneira mais ou menos coordenada por uma diversidade de interventores, que privilegiaram suas perspectivas e preocupações sem muito se preocupar em realizar as interfaces e as trocas sistemáticas com os outros atores.

1.2 Desenvolvimento regional e a noção de região

Cabe lembrar que desde algumas décadas, houve um real interesse pelas questões relativas ao desenvolvimento regional. Este interesse que, para alguns parecia mesmo uma forma de paixão, conheceu uma evolução oscilante dependente dos modos e opiniões dominantes nas diferentes épocas durante a segunda metade do século XX. Esta preocupação pelo desenvolvimento regional foi ampliada no início dos anos 1990 para ficar situada em relação ao desenvolvimento local. Voltamos a falar em desenvolvimento territorial e de sua gestão no contexto da nova economia e da valorização de dinamismos locais e regionais.

Este interesse se traduz em dois objetos maiores no que concerne ao desenvolvimento regional e à noção de região. Esta última foi e ainda é percebida como um quadro de reflexão e um quadro de ação. O quadro de reflexão faz referência à análise, ao estudo, à discussão e ao debate concernente às escolhas de orientações, de estratégias e de planos de ação. Já o quadro de ação, evidencia a entidade geográfica no seio da qual um conjunto de atores ou interventores interage. Em princípio, havia um elo entre esses dois objetos, mas na prática, sob a influência do modelo de tomada de decisão e de gestão dominante que priorizava certas práticas e certos princípios, sua integração não foi observada. Em consequência, as atividades de planificação tiveram um alcance limitado nesse sentido, pois elas não conseguiram assegurar a articulação entre a elaboração e a realização de escolhas estratégicas e operacionais.

Além disso, os objetos da região são tratados com o auxílio de duas orientações que é difícil de aplicar de maneira satisfatória nas operações de planificação: a orientação situacional e a sistêmica. A primeira considerava a região como uma realidade histórica e social. Esta tinha então uma existência própria que provinha de laços e relações entre indivíduos e grupos cujas ações fragmentavam as condições de vida. Ela constituía um espaço organizado. Todavia, este espaço organizado na prática não era reconhecido na realidade pelos atores maiores do desenvolvimento que faziam apelo aos quadros de tomada de decisão e de gestão que eram fontes de mal-estar quando era questão de desenvolvimento regional. Com efeito, a dimensão vertical especializada era privilegiada, embora a visão regional fizesse apelo a uma dimensão transversal e horizontal repousando sobre um estado de espírito e um modo de funcionamento diferente. Ainda aqui, a planificação regional estava longe de ser favorecida. Aliás, os trabalhos de planificação tiveram sempre dificuldade em tomar conta da dimensão sistêmica da região na medida em que as análises eram, sobretudo, articuladas em torno de indicadores que eram agregados se situando mais numa macro-perspectiva do que em torno de indicadores suscetíveis de tratar diretamente as relações entre os agentes sócio-econômicos no quadro do sistema sócio-econômico regional. Ela se situava num *approach* de tipo estático que não permitia a sensibilização frente às transformações e às mutações que afetavam as condições de desenvolvimento. Na realidade, a planificação se inspirava em um encaminhamento fragmentado que respeitava a existência de mandatos especializados.

Neste contexto, podemos interrogar sobre o papel e o lugar da planificação regional. A região é tratada como um espaço de referência significativo e suscetível de favorecer a coerência de escolhas e de ações? Ela foi percebida mais como continente do

que conteúdo. O acento foi dado sobre “fotos” da situação em diferentes momentos no lugar de procurar entender as relações ilustrando a dinâmica das trocas e das relações mais ou menos intensas entre os atores sobre uma base regional. As relações de fluxo não foram jamais uma preocupação maior. A região não era um espaço de referência significativo. Este papel foi reservado ao espaço nacional. A região era apenas um nível de ordem menor que correspondia somente a um lugar de realização de projetos e atividades e não a um lugar de elaboração de estratégias e de programação numa perspectiva integrada. A experiência de planificação regional evidencia que a região foi um quadro arbitrário de intervenção repousando sobre um recorte administrativo por necessidades de planos administrativos principalmente de organismos e ministérios públicos de governos do Québec e do Canadá. A região não foi vista como uma realidade na qual se tratava de fazer a luz à especificidade e às características próprias para apreender e compreender os mecanismos, os processos e as estruturas. Infelizmente, não houve uma passarela entre estes dois conceitos de região, o que limitou fortemente o valor e o interesse das operações de desenvolvimento regional. Na prática, a região foi assimilada a uma abstração burocrática e tecnocrática e não a um quadro de vida. Ela era mais um ecran à vida econômica e social do que um palco favorável à harmonização de preocupações e de intervenções dos atores. Mas dificilmente a região pode ser percebida de outra forma nesse contexto onde ela é um espaço de gestão de referência pouco significativa para atores que se reconhecem mais sobre o plano local e nacional. De fato, poucos grupos ou organismos têm um mandato especificamente regional. Aliás, a região não é reconhecida como um lugar de luta de poder ou de influência. As relações significativas e pertinentes entre os atores que intervêm no desenvolvimento das comunidades se realizam em nível local e nacional, sendo o nível local o quadro de relações cotidianas associadas à prestação de serviços ou à produção de bens e o nível nacional aquele da coerência do conjunto que contribui para a criação de uma massa crítica.

1.3 A relação reflexão-ação e a planificação

Os comentários relativos ao papel dos atores, às noções de desenvolvimento e de região nos ajudam a situar o que foi sempre a pedra de toque da planificação do desenvolvimento regional para fins de esclarecimento da tomada de decisão e da realização de programas de melhoramento das condições de vida da população, ou seja, a difícil articulação da reflexão e da ação ou de elaboração de estratégias e de programas de desenvolvimento, de uma parte, e as modalidades de realização e de mão-de-obra, de outra parte.

A experiência ensina que em matéria de desenvolvimento, o acento tinha sido posto, e ainda o é com frequência, sobre as considerações técnicas, econômicas, setoriais e organizacionais em detrimento de considerações sociais, intersetoriais e inter-organizacionais. As práticas e os princípios de tomada de decisão e de gestão tanto privadas quanto públicas não sustentaram realmente as tentativas de realização de um *approach* integrado de melhoramento das condições de vida e do desenvolvimento econômico e social das comunidades locais e regionais. Num tal contexto, os esforços, o tempo e os recursos empreendidos não produziram os resultados esperados. Houve um certo desencantamento. Muitos se perguntaram “por quê os bons resultados eram tão

difíceis de se obter” e “como se poderia explicar a persistência de desigualdades e de disparidades de situação”. Alguns se perguntavam se o quadro de organização e as modalidades de funcionamento eram compatíveis com o approach privilegiado e com as ambições priorizadas.

Forçoso é reconhecer que a integração da reflexão e da ação era difícil de se concretizar num ambiente onde uma distinção clara era mantida entre “aqueles que pensam” e “aqueles que agem” em virtude da aplicação de princípios e de práticas tradicionais de tomada de decisão e de gestão ancoradas na hierarquia, na ordem e no controle. Em suma, o acento era colocado sobre a macro perspectiva e as considerações setoriais. A micro perspectiva e as considerações infra-setoriais e infra-nacionais (regionais e locais) eram simples questões de intendência ou constavam apenas sobre aspectos periféricos da gestão do desenvolvimento. A coerência de funções produtivas era assegurada por escolhas de empresas privadas guiadas pela “mão invisível” que harmonizava, em princípio, as escolhas privadas e individuais. Quanto àquela de escolhas públicas e coletivas, ela era realizada por políticas e programas elaborados e supervisionados principalmente a partir da direção central de organismos públicos.

O exame de experiências de planificação nos ensina que as diferentes orientações de planificação (clássica normativa, global por otimização e parcial setorial) produziram resultados aquém das expectativas. De modo geral, o fundamento teórico dos trabalhos de planificação do desenvolvimento provocava o aumento do abismo entre as intenções e as realizações. Uma tal constatação se explica pelas hipóteses seguidamente implícitas sobre as quais repousam os planos de desenvolvimento que nos permitem melhor compreender as metas e os resultados do que foi reconhecido como sendo a manifestação da crise de planificação. Os analistas e os práticos acentuaram duas hipóteses fundamentais: uma hipótese técnica relativa à elaboração de um plano e uma hipótese comportamental concernente à realização do conteúdo do plano.

A hipótese relativa à elaboração repousa sobre a capacidade técnica de propor opções ou medidas eficazes para assegurar a realização dos objetivos. Uma grande parte dos trabalhos de planificação repousava sobre a idéia de que uma vez que os objetivos e as metas fossem estabelecidos, a planificação poderia fornecer meios técnicos ou científicos permitindo atingi-los. Os conhecimentos e a informação disponíveis e acessíveis ofereciam a possibilidade de chegar a soluções por meios técnicos. A racionalidade técnico-científica dominava os trabalhos. O respeito às exigências da lógica do cálculo científico e econômico era uma condição necessária e suficiente para elaborar um plano coerente. As preocupações organizacionais ou institucionais, políticas e sociais no que tange à sociedade civil eram secundárias. No papel, é possível conceber planos de desenvolvimento. Mas como aplicá-los à realidade?

Para responder a esta pergunta, é preciso tratar da segunda hipótese, daquela relativa à realização do conteúdo do plano. O que ela nos propõe? Ela sustenta a idéia de que as mudanças necessárias concernentes ao quadro de estruturação de atividades e projetos e às modalidades de funcionamento eram automaticamente aceitas e realizadas. O conteúdo de um plano, uma vez aprovado, era aplicado sem dificuldade. As questões de realização eram percebidas como simples questões de intendência ou de logística que

se adaptavam espontaneamente às exigências técnicas e científicas da realização de objetivos tendo em vista contribuir à solução de problemas ou à exploração de oportunidades identificadas e privilegiadas. Esta hipótese é de alguma maneira corolário da primeira hipótese, pois o quadro de realização de programas e projetos era previsto num plano a partir de trabalhos de natureza técnica e científica. As mudanças de comportamento e de organização não constituíam uma fonte de preocupação no quadro de elaboração de um plano.

2.4 A relação meios-resultados e a noção de programa

Se a relação reflexão-ação coloca em evidência o processo de tomada de decisão e de gestão, a relação meios-resultados considera o objeto deste, ou melhor, a realização do processo de transformação de atividades e projetos em resultados que possam ser traduzidos na melhoria das condições de vida das comunidades. Ela se preocupa com a pertinência de meios de ação empregados com vista no alcance de resultados desejados.

A relação meios-resultados implica a determinação de objetivos a atingir num contexto de escassez relativa de recursos, que leva à necessidade de fazer escolhas e estabelecer prioridades. Mas como determinar os objetivos na realidade? A experiência ensina que eles não são facilmente quantificáveis, localizáveis e datáveis, pois as instâncias de decisão não são particularmente inclinadas a identificar resultados desejados esclarecendo: a) o nível de resultado do produto ou do impacto do produto sobre uma base quantificada, b) a localização do resultado e c) o momento em que foi atingido o resultado. Esta constatação se explica por várias razões. As principais são: conservar uma margem de manobra para se adaptar a evolução de um ambiente mutável, complexo, incerto e competitivo; não se expor à crítica ao identificar claramente os resultados propostos a atingir; não deixar cristalizar o comportamento e as atitudes dos interventores e dos atores envolvidos pelas intervenções ao especificar o que é valorizado como prioridade, o que poderia provocar a reação (desmobilização e/ou perda de motivação) quando seu papel é percebido como menos importante nos esforços em vista de sustentar e de estimular o desenvolvimento econômico e social.

Em suma, somos confrontados com situações onde não se pode contar muito com a expressão clara de objetivos operacionais, portanto, com uma orientação direta de gestão de resultados. Em conseqüência, os objetivos são discutidos num quadro de exame de cenários em que os resultados suscetíveis de serem atingidos são avaliados através de uma combinação particular de medidas. As instâncias de decisão não se pronunciam de uma maneira explícita sobre os objetivos, mas elas estão diante de um conjunto de medidas que podem produzir certos tipos e níveis de resultados. Somos levados a discutir as escolhas dos meios em níveis de aproximação de resultados. Se os produtos de uma intervenção podem ser freqüentemente identificados em condições satisfatórias, não é assim quando se trata de precisar os impactos dos produtos sobre as condições e sobre o nível de vida.

Quanto às escolhas dos meios de ação, contrariamente a uma primeira impressão que as associam a considerações puramente técnicas, a realidade é bem outra. Reconhece-se, geralmente, que os objetivos ou os resultados são determinados no quadro de um debate político e de um processo de escolha coletiva que é articulado em torno da constituição

de coalizões, de negociações, de barganhas e de compromissos em vista de realizar em condições satisfatórias até a arbitragem entre interesses e pontos de vistas divergentes. O leque de meios de ação acessíveis e utilizáveis é igualmente determinado por considerações políticas e ideológicas. A escolha de meios de ação não é neutra e não corresponde a uma intervenção puramente técnica. A determinação de atos e gestos é regida pelo debate político como a seleção de resultados a atingir. Este ponto foi negligenciado nos trabalhos relativos à planificação do desenvolvimento regional.

Finalmente, o exame de características da relação entre os meios de ação e os resultados era submetido a várias limitações. A relação de causalidade não é tão evidente quanto se pensava. As conseqüências de intervenções não eram redutíveis a uma análise puramente técnica ou científica. Como os conhecimentos e informação disponíveis e acessíveis se encontravam limitados em um meio mutável, complexo e incerto, os trabalhos de planificação eram levados a considerar os cenários repousando sobre hipóteses que davam conta não somente de fatos e observações, mas igualmente de julgamentos de valor, de crenças, de convicções e mesmo de preconceitos. Na realidade, a adequação e a compatibilidade entre as medidas de desenvolvimento propostas e seus resultados não podiam ser estabelecidas com precisão; assim como a lógica interna dos programas que constituía os planos de desenvolvimento também não podia ser demonstrada. Tratava-se de experimentações influenciadas, em muitas circunstâncias, por conjunturas e escolhas do tipo improvisadas.

A fim de melhor integrar os limites e as particularidades de dimensões importantes do meio, no intervalo dos anos 1960 uma tentativa foi feita para reforçar a estruturação do questionamento e de informação. Ela se concretizava na utilização da noção de programa que devia contribuir a introduzir uma estrutura de acolhimento para enquadrar a informação, as análises e as discussões. Com isso, os interventores queriam passar de uma gestão de meios e de atividades associadas a uma orientação tradicional de tomada de decisão para uma gestão de resultados. O programa devia permitir ir além de considerações organizacionais e setoriais para privilegiar uma perspectiva inter-organizacional e intersetorial articulada em torno de problemáticas ou temáticas que afetavam o conjunto da população ou de grupos específicos. Na prática, a aplicação foi muito rapidamente esvaziada de qualquer fim útil.

5.5 A relação entre o meio interno e meio externo

Ao longo da última metade do século XX, as transformações maiores e relativamente rápidas concernente a fatores tecnológicos, econômicos, sociais, políticos, históricos, geográficos e internacionais impulsionaram à frente da cena o papel do meio externo das comunidades. Mais particularmente, desde os anos 1980, as organizações foram consideradas como sistemas abertos. Assim, houve um alargamento e um aprofundamento de preocupações tradicionais em virtude das quais as organizações foram tratadas como entidades que não funcionam em veios fechados: elas se valem do seu meio mais ou menos imediato e afastado, dos recursos que são transformados em produtos, bens e serviços úteis suscetíveis de responder às expectativas e às necessidades de clientes, consumidores, cidadãos, usuários, beneficiários e que retornaram do meio externo.

Dizer que as organizações não vivem em veios fechados é sinalizar a importância da abertura ao seu meio para assegurar uma boa gestão de seus recursos próprios e dos recursos comuns a outras organizações de sua comunidade. Dar-se conta da dimensão territorial aparece, então, como um elemento essencial da tomada de decisão e da gestão contemporânea por causa da interdependência entre as organizações que têm uma finalidade e preocupações variadas e complementares. Reconhece-se cada vez mais que as organizações não podem mais se contentar de funcionar isoladamente. Assim, o território oferece uma estrutura de acolhida para gerar a coerência das intervenções de uns e outros. Durante as últimas décadas, tornou-se cada vez mais evidente que o território constituía um espaço de apoio às atividades e aos projetos de organizações privadas, públicas e comunitárias. As organizações começaram a se preocupar com a relação entre a gestão de seu meio interno e seu meio externo.

Esta evolução se refletiu nos trabalhos de planificação regional. Todavia, a relação entre o meio interno de uma região com o meio externo não ocorreu em condições favoráveis por causa da tendência em tratar as questões setoriais de uma maneira fragmentada e isolada segundo uma perspectiva mais vertical do que horizontal. O surgimento de uma real visão integrada não ocorreu efetivamente. Observamos uma justaposição de elementos setoriais e não sua integração. Os grupos de planificação ficavam num mal-estar quando se tratava de fazer uma boa leitura do meio da região considerada porque eles eram mais sensíveis ao estabelecimento de relações de causalidade segundo o modo científico do que o tratamento de incertezas e de complexidade numa perspectiva de esclarecer a tomada de decisão e não de desenvolver conhecimentos. A passagem do rigor científico ao rigor prático não foi feita.

A experiência ensina que, de modo geral, os responsáveis pelas operações de planificação tenderam a acentuar a coerência interna dos programas e dos planos de desenvolvimento regional. As relações próprias a um setor atraíram bastante a atenção em vista de fazer emergir as condições a respeitar para atingir os objetivos ou os resultados desejados. Em conseqüência, as oportunidades, as ameaças e os perigos, conforme as forças e fraquezas não eram analisadas e discutidas em profundidade. Poderia dificilmente ocorrer isso num outro contexto caracterizado por um certo otimismo em virtude do qual uma forte porcentagem de pessoas implicadas nos trabalhos de planificação regional pensava que o crescimento era assegurado por um horizonte de vários anos. A sociedade quebequense tinha meios e capacidade de lutar contra as desigualdades e as disparidades. Lembramos que faz apenas alguns anos que uma maioria influente tomou consciência da amplitude das mudanças no meio que enquadra o desenvolvimento das regiões do Québec. Alguns críticos vigilantes da década de 1980 eram considerados como "mensageiros do mal" e não como analistas e atores lúcidos e realistas que se preocupavam em fazer uma leitura justa da realidade.

As orientações dominantes de planificação de 1960 até hoje não favoreceram abarcar de forma satisfatória o conjunto de fenômenos ligados ao meio externo. A orientação "globalizante" que predominou entre 1960 e 1975 privilegiava uma macro-perspectiva que incitava a fazer o exame de fatores e de forças do meio externo sem muito se preocupar com as relações entre os atores do desenvolvimento que constituem um

elemento maior do meio externo. O acento era colocado sobre os agregados que resultavam da soma de transações e trocas. A dinâmica de relações entre as categorias maiores de atores não era analisada e discutida. A mesma constatação se aplica para o período cobrindo grosso modo os anos 1976-2000. Observamos durante este período uma viravolta importante que se traduz por um movimento pendular: passamos de uma macro-perspectiva a uma micro-perspectiva ancorada mais na gestão de projetos do que na gestão de programas de desenvolvimento. As preocupações de desenvolvimento são fragmentadas e cada projeto é uma entidade em si que não é sistematicamente colocada em relação com outros projetos. O questionamento relativo às relações entre os "portadores" de projetos tem apenas um papel secundário. A visão do desenvolvimento é individualista. Parece postular que uma "mão invisível" assegura a coerência.

2.6 A organização setorial e a organização territorial

A relação território-setor levanta a questão da organização do quadro de reflexão e de ação em vista de sustentar o desenvolvimento regional. Uma questão se impõe: o modelo de organização privilegiado era compatível com a intenção e a visão subentendendo as intervenções num contexto onde os espaços de referência eram muitos? Forçoso é reconhecer que o estilo de gestão tradicional dominante ao longo das últimas décadas não favoreceu a realização de um modo de gestão territorial integrado. A gestão tradicional não preconizava um estado de espírito e um processo que facilitava a gestão de interfaces e de relações entre os atores sobre uma base territorial. Era difícil de se dar um espaço de apoio de conjunto territorializado por causa da influência de preocupações setoriais. O acento era colocado sobre a realização de serviços públicos e de infra-estruturas, segundo uma perspectiva setorial do modelo indo de cima para baixo.

No modo de modernização de aspectos da vida da coletividade, uma primeira influência maior sobre o tipo de gestão territorial foi a experiência do Escritório de Ordenamento do Leste do Québec. Foi a ocasião de uma primeira sensibilização importante ao papel que poderia eventualmente desempenhar a dimensão territorial numa gestão de políticas e de programas. O território era mais que um lugar físico de ordenamento de locais para a prestação de serviços e a realização de infra-estruturas: ele era igualmente o modo de harmonização de intervenções de uma pluralidade de atores considerados nas suas necessidades e condições locais e regionais. A questão de articulação de aspectos setoriais e territoriais estava colocada.

Após as experiências de desenvolvimento de políticas e de programas dos anos 1960, um novo sistema de gestão integrada, o sistema de planificação-programação-orçamentarização (PPBS) foi proposto e implementado no início dos anos 1970. Os trabalhos preparatórios se impunham assim que as orientações e os princípios diretores de implementação deste sistema de gestão de conjunto reconheciam a importância da harmonização entre setorialidade e territorialidade. A prática foi, todavia, diferente. Como no passado, a prioridade foi dada às preocupações setoriais. A dimensão territorial teve apenas um papel secundário sobre a formulação de políticas e de programas. Reconhecia-lhe uma certa importância apenas no momento da implementação, na etapa

de elaboração e de realização de projeto e atividades. Na prática, a dimensão territorial foi marginalizada e seu papel foi marginal. Por esmero em eficácia e eficiência, performance e impacto, numa perspectiva de racionalização de intervenções, uma reorganização maior da administração estava em curso. O desafio era grande. Parecia assaz difícil de aplicar na gestão de problemas e de oportunidades sobre uma base setorial. Não se estava de acordo para complexificar mais ainda aquilo que era suficiente num sistema burocrático! Optou-se, então, por um processo gradual que permitia conquistar e fazer a aprendizagem do novo sistema de gestão sem criar perturbações e turbulências muito importantes que arriscavam provocar reações automáticas e duráveis. A abordagem de forma mais sistemática da territorialidade foi afirmada na política de desenvolvimento regional.

Os anos de 1990 são caracterizados por uma retomada da regionalização depois de alguns anos sob vigilância, ao menos em termos de plano de ação. No final de 1992, em seguida à entrega do relatório Bernier, relativo ao desenvolvimento regional, e de uma reflexão que durou alguns anos, uma lei relativa ao desenvolvimento regional foi promulgada a fim de enquadrar uma "nova" política nesta matéria. Trata-se da quarta etapa de um longo e lento processo iniciado no início dos anos 60. Ela transcorre num contexto de questionamento aprofundado do papel e das funções do Estado numa época em que os agentes sócio-econômicos devem enfrentar o desafio da mundialização das trocas e do recrudescimento da concorrência e da competitividade. Busca-se um modo de gestão permitindo sair da dimensão territorial da marginalização que ele conheceu no plano de elaboração de políticas e de programas, e em consequência da gestão de orientações, de estratégias e prioridades.

A experiência recente de planificação estratégica regional animada pelos conselhos regionais de arranjo e desenvolvimento (CRCD) ilustra a problemática da gestão territorial do desenvolvimento. A difícil articulação dos elementos da gestão do desenvolvimento foi experimentada por agentes do desenvolvimento sócio-econômico num quadro de exercício de planificação estratégica regional. Ela evidenciou as contingências do desenvolvimento e a necessidade de uma orientação e de um processo intersetoriais e interorganizacionais. De modo geral, o desenrolar do exercício foi caracterizado por uma mobilização "ad hoc" de uma parte dos atores do desenvolvimento. Malgrado as boas intenções, a realização das atividades de planificação se fez de uma maneira expandida segundo os setores de atividades e por causa das exigências e das características do modelo convencional de gestão do desenvolvimento, que privilegia uma orientação vertical, especializada, fragmentada e fechada. Disso resulta um funcionamento "de ordem dispersa" que é a matriz de sérios problemas de coordenação. Um tal contexto de tomada de decisão é muito mais favorável à promoção de projetos suscetíveis de sustentar a defesa de interesses particulares do que um verdadeiro esclarecimento da tomada de decisão. A responsabilidade e o encargo implicam uma viravolta maior no que concerne à filosofia de gestão, donde a necessária adaptação às regras do jogo. Para explicitar os traços salientes da dinâmica de planificação estratégica regional, consideramos a situação de categorias maiores de atores, seja o Estado, a empresa e o terceiro setor.

2.7. A avaliação de intervenções de desenvolvimento

Tínhamos sublinhado anteriormente a dificuldade de assegurar a articulação entre a reflexão e a ação. Esta constatação se explica mais particularmente pelo desenrolar linear e seqüencial que é privilegiado pela elaboração de estratégias, políticas e programas, de uma parte, e sua realização, de outra parte. Disso resulta um processo muito mais fragmentado e fechado do que interativo e circular propício à promoção de relações entre elementos dos processos de decisão e de gestão. Mas então devemos nos contentar de viver com esta realidade ou podemos identificar um meio de corrigir este estado de fato, ao menos em parte, e criar condições suscetíveis de favorecer uma melhor integração de planificação e de realização de programas de intervenções?

A experiência de gestão do desenvolvimento ensina que a avaliação de intervenções constitui o pivô entre a planificação e a realização. Ela pode ser assimilada ao elo faltante que permite assegurar a corrente de elementos dos processos de decisão e de gestão. Ela é a outra face da planificação que nos incita a tomar precaução frente à tirania do cotidiano e a questionar não somente nossas maneiras de agir, mas igualmente nossa maneira de ser, assim como os fundamentos e as hipóteses que subentendem os modelos explícitos e implícitos que influenciam a escolha de orientações, de prioridades e de ações.

O papel importantíssimo da avaliação redundava da análise da situação que lhe concerne avaliar. A avaliação contribui ao exame do contexto ou do meio interno e externo das atividades e das operações de organizações e organismos de um território local ou regional. Uma vez feito isso, ela incita à revisão da situação presente a fim de visualizar a pertinência, a oportunidade, o valor, a utilidade e a performance de estratégias, políticas e programas em curso de execução. Ela repousa sobre a revisão das intervenções segundo uma perspectiva estratégica e operacional que enquadra a integração da reflexão e da ação. Este conhecimento do presente é relacionado com a retrospectiva da evolução de um passado mais ou menos recente e com as perspectivas de futuro a curto, médio e longo prazo. A leitura e a compreensão da situação presente necessitam levar em conta a avaliação de uma maneira sistemática a fim de formular boas hipóteses para poder enquadrar os trabalhos de planificação e de elaboração de estratégias e de programas de desenvolvimento. A avaliação de intervenções e de atividades permite relacionar o passado e o futuro com o presente.

Temos a tendência a esquecer que é importante bem conhecer o presente para melhor nos situar em relação ao passado e ao futuro. Portanto, a fim de fixar as idéias de uma maneira satisfatória sobre as perspectivas futuras, parece essencial precisar de onde viemos e quem somos. Aliás, uma real aplicação do pensamento estratégico ao desenvolvimento territorial não pode fazer abstração do conjunto das dimensões de avaliação.

Quando analisamos as características de experiências de planificação do desenvolvimento regional, forçoso é constatar que a avaliação das intervenções segundo uma perspectiva territorial teve um papel muito limitado, para não dizer quase inexistente. De modo geral, o processo privilegiava a análise retrospectiva que repousava sobre um período limitado de 10 ou quinze anos, e sobre uma análise prospectiva relativa à

identificação de cenários plausíveis e possíveis, pouco preocupados com as particularidades dos elementos de programas existentes em um determinado momento. Os trabalhos eram realizados como se as intervenções existentes fossem pertinentes e oportunas. Os interventores se preocupavam, antes de tudo, com a adaptação de maneiras de fazer e com considerações operacionais, quer dizer, de realização e de execução. O acento era colocado sobre a avaliação de conformidade e de controle da realização das atividades e projetos previstos. Não havia reais avaliações de performance e de impacto. A gestão de meios de ação e de recursos era priorizada e não a gestão de resultados.

As lógicas da tomada de decisão e de gestão evidenciavam três níveis e tipos de resultados; de uma parte, tinha-se resultados imediatos ou diretos (produto de atividades ou projetos), intermediários (efeito de produtos) e posteriores (melhoramento de condições de vida), de outra parte, o resultado segundo uma perspectiva organizacional ou burocrática, sócio-econômica e política. Na prática da revisão de intervenções existentes no modo de trabalhos de planificação, os interventores tinham a tendência em privilegiar os resultados imediatos concernentes às conseqüências imediatas de atividades e projetos realizados. As considerações administrativas foram privilegiadas em relação às considerações sócio-econômicas e políticas. Os interventores evitam o quanto possível abordar os temas suscetíveis de suscitar controvérsias e debates políticos. Todavia, atrás dos aspectos administrativos se perfilam fenômenos políticos. Em conseqüência, a avaliação de intervenções necessita a integração de dimensões técnico-econômicas e sócio-políticas nas análises, reflexões e atividades relativas ao esclarecimento de escolhas e decisões. As revisões de atividades de desenvolvimento eram articuladas em torno de uma visão setorial, pois elas estavam influenciadas por uma perspectiva fragmentada e fechada. Ora, a gestão do desenvolvimento regional necessita uma orientação intersetorial a fim de relacionar as conseqüências de ações não somente sobre uma base setorial, mas igualmente sobre uma base territorial caracterizada pela relação entre fenômenos de desenvolvimento. Um elemento fundamental do desenvolvimento regional concerne à gestão de externalidades ou de efeitos externos que estão associados às relações mercantis e não mercantis entre os atores. Por isso, a importância de ir além de indicadores de meios de ação, de produção, de efeitos setoriais para evidenciar as relações e não unicamente indicadores relativos às características de transações e trocas em diferentes setores de atividade. Todavia, para realizar tal orientação, parece essencial ter políticas territoriais realísticas que são outra coisa que políticas "setoriais territorializadas" para fins de realização de atividades e projetos.

Conclusão

A experiência de desenvolvimento regional ao longo das últimas quatro décadas pode ser ligada a dois períodos: os anos 1960-75, caracterizados por uma orientação global influenciada por uma macro-perspectiva, e os anos 1976-2000, durante os quais a orientação fragmentada por projetos desempenhou um papel predominante enquanto modo de uma micro-perspectiva. Todavia, desde alguns anos, observamos um cuidado

ancorado numa orientação integrada com o fito de assegurar mais coerência e maior compatibilidade entre os projetos e as atividades.

Inicialmente, evidenciamos a imperiosa necessidade de garantir um nível intermediário de coordenação a fim de harmonizar, o quanto possível e nas melhores condições, as intervenções de conjunto de atores de desenvolvimento e não somente de alguns privilegiados. Alguns fazem referência a uma meso-perspectiva que considera as organizações e os organismos implicados como sistemas abertos em relação constante com seu meio e com seu conjunto de parceiros. Assim, tem-se uma passarela entre a macro e a micro-perspectiva e se torna possível pensar em uma orientação interorganizacional e intersetorial. Uma tal orientação implicaria num desenvolvimento e numa introdução de fato de estratégia e programação territoriais de desenvolvimento e que não são a mesma coisa que simples justaposição de intervenções setoriais e organizacionais.

As atividades ligadas às operações de planificação do desenvolvimento regional evidenciam a dificuldade de realizar um equilíbrio e uma dosagem satisfatória entre a orientação por projeto e orientação global. A primeira tem tendência a privilegiar uma perspectiva organizacional isolada, enquanto a segunda se preocupa, sobretudo com a integração de projetos e de atividades segundo uma perspectiva interorganizacional e intersetorial. Na prática, estivemos confrontados com um movimento de balanço que nos fez passar de uma orientação à outra. Em certos períodos, uma micro-perspectiva foi priorizada; em outros, priorizou-se uma macro-perspectiva. A orientação por programa nos dá uma ferramenta que estabelece um elo entre as duas orientações que tiveram um papel dominante no passado. Esta nova orientação constitui uma contribuição interessante para a busca de um equilíbrio e de uma dosagem satisfatória entre preocupações interessantes, mas limitadas quando nós as consideramos de uma maneira isolada.

Nós falamos bastante hoje em dia da gestão horizontal. Sua aplicação passa por trabalhos de planificação e de elaboração de estratégias e de projetos, entre outros, que se situam num processo que leva em consideração a idéia de "programação territorial" a fim de conservar uma visão integrada e não fragmentada do desenvolvimento sócio-econômico, e de melhorar as oportunidades de aplicação da gestão estratégica do desenvolvimento territorial.

Recebido para publicação em 12/09/2005

Aceito para publicação em 31/10/2005