

Desenvolvimento Local e Planejamento Estratégico

André Joyal, Groupe de recherche en économie et gestion des PME (GREPME) da Université du Québec à Trois-Rivières

O discurso difundido há quinze anos pelos partidários de um “outro desenvolvimento” para as coletividades locais desejosas de assumir uma maior parte da responsabilidade pelo seu futuro econômico favoreceu o uso de uma abordagem inspirada nas grandes estratégias militares. Devido aos princípios de Clausewitz, trata-se de:

- combater no terreno em que as vantagens sejam maiores, e eliminar as posições fracas;
- concentrar a ação, para obter uma penetração significativa;
- construir pacientemente novas vantagens específicas (Gelinier, 1986).

Desse modo, ao invés de buscar capitalizar as forças e fraquezas de um adversário específico, é a partir de uma melhor tomada de consciência das suas próprias potencialidades e dos seus próprios limites que as forças vivas de um dado meio estabelecem os primeiros alicerces passíveis de estimular uma nova dinâmica. Contar acima de tudo com os recursos locais toma, assim, a forma de uma substituição da dependência em relação a um poder de decisão externo, público ou privado, em favor, tanto quanto possível, de um melhor controle do destino coletivo. Nesse sentido, as iniciativas adotadas em diferentes países, com o objetivo de alcançar uma maior descentralização da gestão das economias nacionais, destaca a pertinência de se utilizar o planejamento estratégico.

No Quebec, a nova política regional adotada no início de 1992, que teve como consequência a criação de conselhos regionais formados por representantes eleitos locais e representantes do meio socioeconômico, oferece um lugar de destaque à abordagem estratégica que deve ser posta em prática tanto no nível das municipalidades regionais distritais (Municipalités régionales de comté - MRC) como no nível das regiões. Trata-se, no nível das micro-regiões e, em seguida, no nível regional, de se lançar mão das populações envolvidas, através de seus representantes, eleitos ou membros de órgãos representativos do meio, com o objetivo de identificar os grandes eixos de desenvolvimento em torno dos quais surgirão, posteriormente, projetos que possam responder a necessidades sociais, culturais e econômicas.

Desse modo, embora há trinta anos, em plena economia de mercado, a idéia de uma determinada forma de planejamento econômico voltada para o desenvolvimento regional fosse ousada, hoje

em dia o conceito de planejamento estratégico é veiculado por vários arquitetos da descentralização. Inspirado em idéias associadas a um melhor funcionamento da empresa, os promotores de um desenvolvimento endógeno vêm nessa abordagem um instrumento de intervenção perfeitamente adaptado às necessidades das micro-regiões desejosas de desenvolver suas especificidades ao mesmo tempo em que respondem de maneira positiva às ameaças que as conseqüências da reestruturação da economia mundial fazem pesar sobre elas.

A participação das populações locais em um processo de decisão que deve levar à concretização de iniciativas passíveis de oferecer uma melhor qualidade de vida não pode deixar de seduzir os partidários do desenvolvimento econômico comunitário (DEC), bem como aos que se voltam principalmente para o desenvolvimento econômico local (DEL). Ao se tomar posição em relação a essa última forma (DEL) de valorização dos recursos locais, após se ter identificado a primeira (DEC), nos perguntaremos sobre o aspecto inovador da abordagem estratégica em relação à abordagem tradicional que, idealizada no início dos anos 60, oferecia alguns pontos de referência para as finalidades que eram então associadas à administração de um território.

Nessa época, não muito distante, não se demorou a constatar que era parcialmente ilusório conceber planos de desenvolvimento em escala regional no âmbito de uma economia desprovida de um verdadeiro plano nacional. Hoje em dia, embora no conjunto os grandes mecanismos econômicos não tenham realmente mudado, será realista investir no planejamento estratégico para estimular a revitalização de economias locais? Se é fácil imaginar e se é altamente desejável que, para fins de instrumentalização social e cultural, as iniciativas apelem ao mesmo tempo aos poderes públicos e ao setor associativo, a situação é diferente quando se trata de projetos de criação de empresas. Nesse último caso, deve-se reconhecer, trata-se menos de se criar empregos do que de tornar rentável uma idéia ou uma ambição. Admitindo-se a possível justaposição de finalidades sociais e econômicas em favor de um empresariado coletivo, como mostram nossos trabalhos anteriores (Bhérier e Joyal, 1987; Joyal, 1989), também fica claro que o ato empresarial representa, antes de mais nada, um gesto individual. Além disso, no quadro da aplicação de um processo de planejamento estratégico, o autor de um projeto de criação de empresa pode beneficiar-se dos estímulos oferecidos pelos agentes de desenvolvimento responsáveis pela concretização de diferentes fases da estratégia, ao mesmo tempo em que pode aproveitar o apoio de uma forma de parceria a que, em outras circunstâncias, ele não teria acesso.

Entretanto, diante de uma situação tornada cada vez mais precária devido à perda de atividades ligadas às antigas vantagens comparativas (recursos naturais), e dando lugar a um importante êxodo regional, é possível ficar de braços cruzados? Se o princípio do *laissez-faire*, tão caro aos

antigos economistas, ressurgem hoje em dia no discursos desses novos aduladores, nossa convicção se baseia na constatação de que a pior decisão é aquela que não é tomada, ou seja, “laissez faire” (deixar que aconteça)*. Reconhecer os limites da abordagem não significa rejeitá-la. Admitir a complexidade não corresponde a fazer a apologia da inação. Ao contrário, é antes devido à complexidade de uma situação marcada pelo caráter incontrollável de diversas variáveis que se torna necessário às micro-regiões se organizarem para proteger seus habitantes da tormenta que os aflige.

Portanto, em um dado contexto, ao se lançar mão de recursos humanos certamente determinados a tornar realidade iniciativas de desenvolvimento econômico, as populações locais, através das instituições e mecanismos adequados, podem reagir de forma a preservar sua identidade e conservar um modo de vida à altura das suas aspirações. Mas é necessário insistir no fato de que nada é fácil, e a importância de não semear ilusões capazes de gerar futuros amargos.

Feita a distinção entre desenvolvimento econômico comunitário e desenvolvimento econômico local, mostraremos a posição da abordagem estratégica em relação à abordagem tradicional do desenvolvimento regional, destacando suas dimensões principais. Uma avaliação crítica à luz dos fatos vividos buscará mostrar, ao final, que se trata, em relação às necessidades das regiões ou de algumas sub-regiões, de uma aventura a ser experimentada.

Distinção entre DEC et DEL

Foi no Bas-du-Fleuve-Saint-Laurent e na Gaspésie, no rastro de diferentes “operações-dignidade”, que foram realmente estruturadas as primeiras iniciativas de emancipação econômica de caráter coletivo. Como nos Estados Unidos no final dos anos 60, em consequência da implantação das primeiras *Community Development Corporations* (Corporações de Desenvolvimento Comunitário) em meios urbanos desfavorecidos, para que de fato nascesse o *community-based economic development* (desenvolvimento econômico com base na comunidade), bastava que se falasse de desenvolvimento comunitário. A palavra “econômico” foi acrescentada mais tarde para destacar o caráter específico dos objetivos visados. Por volta dos anos 80, sob influência da experiência francesa, a expressão “desenvolvimento local” se disseminou pelos diferentes meios que aderiram à idéia de desenvolvimento “começando por baixo”.

* Como na época do êxodo quebequense em direção das tecelagens da Nova Inglaterra.

Trata-se de uma questão de terminologia para evocar uma mesma realidade, ou existe uma nuance entre desenvolvimento econômico comunitário (DEC) e desenvolvimento econômico local (DEL)? Procuramos responder essa pergunta (Joyal, 1993) com base nas diferentes definições ou conceitos encontrados na literatura sobre o tema, em particular as contribuições de Perry (1987, 1989), para quem a dimensão social é primordial, considerando-se que o desenvolvimento comunitário se espalha por várias frentes, através da integração dos objetivos sociais aos econômicos. Na França (Grefe, 1989, Chassagne e de Rommefort, 1987, *Le local en action*, 1989) a referência ao desenvolvimento local implica sempre a dupla finalidade, social e econômica, mesmo quando geralmente é aceito que para se fazer o “bem social” é preciso antes fazer o “bem econômico”.

A referência ao desenvolvimento econômico comunitário exige necessariamente que se leve em consideração um tipo específico de empresa, geralmente identificada como empresa comunitária, que Ninacs (1990) distingue das empresas tradicionais a partir das seguintes considerações:

- O desejo, por parte de uma coletividade, de gerar atividades úteis com bases ao mesmo tempo econômicas e sociais;
- A procura de uma resposta às necessidades identificadas por seus membros;
- A concretização de uma gestão participativa;
- A promoção, tanto na estrutura como na prática, de valores de justiça social, visando eliminar a discriminação e a opressão.

Trata-se claramente de empresas alternativas, e o empresariado a que se refere se distancia sensivelmente daquilo que em geral estimula as várias estratégias associadas ao desenvolvimento econômico local tal como praticado de um lado a outro do Atlântico. E é nesse ponto que começam os problemas segundo Dionne (1989), que estuda a tendência dos poderes públicos de interferir no desenvolvimento econômico local através de um apelo ao espírito empresarial que arrisca ocultar a dimensão social (em benefício da dimensão econômica) e o local reservado à participação da população*. Enquanto que para Dionne o desenvolvimento econômico comunitário é caracterizado pela sua intervenção em um espaço marcado por um passado e uma identidade cultural a ser enriquecida, o desenvolvimento econômico local, devido à sua lógica estritamente **economicista**, leva a uma racionalização, a uma compartimentalização e a uma hierarquização dos territórios locais em função das suas capacidades produtivas.

* O grifo é nosso.

Em nossa opinião esse conceito dito economicista do DEL se afasta do que é praticado especificamente no Quebec e na França, e diz respeito antes à abordagem americana do *local development* (desenvolvimento local). Segundo essa última o empresário, apesar dos serviços convencionais oferecidos pela administração local, atua de fato a partir de uma base individual, estando acima de tudo motivado pela realização de uma ambição pessoal. Está-se, de fato, longe de uma abordagem baseada na promoção de um desenvolvimento integrado “... que conserve o orgulho das pessoas, o espírito de coletividade e a qualidade de vida” (GRIR, 1990).

Por seu lado, o Institut de Formation en Développement Economique Communautaire (IFDEC, 1992) associa o desenvolvimento econômico local a uma abordagem centrada no emprego, e caracterizada por diferentes elementos, como:

- uma atenção particular dedicada às atividades de cooperação (acordo, parceria) e ações coletivas entre os diferentes atores, com a finalidade de melhor utilizar os recursos da comunidade;
- uma intervenção dividida entre a promoção do empresariado privado local e medidas de desenvolvimento da empregabilidade da população;
- um efeito de integração das diferentes dimensões do trabalho (por exemplo, unir o desenvolvimento da capacidade de trabalho à criação de empregos).

Em consequência, o IFDEC sugere a seguinte definição para DEL:

Uma estratégia de intervenção socioeconômica através da qual representantes locais dos setores privado, público ou social trabalham com a valorização dos recursos humanos, técnicos e financeiros de uma coletividade, associando-se dentro de uma estrutura setorial ou intersetorial de trabalho privado ou público que tem como objetivo principal o crescimento da economia local.

Quanto ao desenvolvimento econômico comunitário, o IFDEC o vê como uma tendência orientada para a idéia de “encarregar-se”, de que algumas características são:

- os objetivos sociais se somam aos econômicos* ; e os dois são perseguidos conjuntamente, através da capacidade da comunidade de planejar e realizar um plano de ação;
- a delegação de responsabilidades, a ajuda mútua e a autonomia são encorajadas;

* Que, entretanto, estão bem presentes no desenvolvimento econômico local tal como definimos mais acima.

- as formas econômicas alternativas e não-tradicionais (cooperativas, empresas alternativas, empresas comunitárias, autogestão, organizações sem fins lucrativos) são vistas pela ótica de um preconceito favorável;
- As organizações criadas desejam ser representativas e responsáveis em relação à sua comunidade.

Desse modo, DEC é definido como sendo:

Uma estratégia global de revitalização socioeconômica de uma comunidade marginalizada onde, através da valorização dos recursos locais e da ajuda de novas solidariedades, organizações e instituições controladas democraticamente por representantes desta última são criadas e facilitam a representação da comunidade em questão diante de instituições externas que influenciam a gestão dos recursos locais.

Ao reconhecer que o desenvolvimento econômico local dá um lugar de destaque à finalidade social, favorecemos a abordagem baseada no emprego, tal como definida pelo IFDEC e que, a nosso ver, está a meio caminho entre a abordagem americana e a preconizada pelos mais ardorosos partidários do “comunitário”.

Como se vê, DEC lança mão do engajamento do maior número possível de pessoas de uma dada coletividade, através da promoção de um processo decisional coletivo. Todos concordam que o “comunitário” se esgota rapidamente. Mesmo seus adeptos mais ardorosos tendem a “jogar a toalha” após um esgotamento psicológico provocado por esforços mantidos durante anos. Um estado de coisas que leva os líderes locais a optarem por um pragmatismo sem, necessariamente, venderem suas almas ao primeiro comprador.

Ao recorrer à ação combinada de diferentes órgãos com vocação socioeconômica, os agentes responsáveis pelo desenvolvimento local objetivam consolidar e reestimular as atividades econômicas do seu meio. Desse modo eles vão de encontro à opinião de um ativista britânico do desenvolvimento endógeno, para quem somente uma pequena parcela de uma população local se envolve no desenvolvimento e na gestão das pequenas empresas nascidas do esforço coletivo. E, de fato, a maioria dos projetos surgem de líderes agindo tendo em vista o interesse comum. Esses líderes, por exemplo na Escócia, são representantes eleitos pela população, enquanto que no resto da Grã-Bretanha encontram-se principalmente representantes de diferentes órgãos, escolhidos em função da sua experiência ou da sua competência (MacFarlane, 1990).

Em resumo, se as reuniões populares nas salas de aula das escolas, ou nos subsolos das igrejas são úteis para estimular uma reflexão e sensibilizar a população para a necessidade de agir em um determinado sentido, deve-se convir que o desenvolvimento econômico não se faz simplesmente com o voto de um levantar de mão. As populações locais devem delegar responsabilidades a agentes do desenvolvimento devidamente autorizados a procurar soluções para os problemas econômicos que os afligem. Cabe a eles se envolver em um processo de planejamento estratégico estando conscientes de que este não é a panacéia universal para todos os males que atingem as regiões afastadas dos grandes centros.

O Antigo e o Novo

Tradicionalmente, em relação à necessidade de organizar o território ou de estimular o desenvolvimento em regiões economicamente enfraquecidas, a seqüência preconizada é a mesma em todo lugar:

identificação da situação → destaque dos pontos fortes e fracos → busca de soluções para os problemas observados → seleção de projetos ou iniciativas → avaliação da exequibilidade dos projetos e iniciativas → realização de determinados projetos e iniciativas → avaliação dos primeiros resultados e reajuste do plano de ação.

Trata-se, da parte de um órgão local, de colocar em prática um processo decisional e de gestão linear que implica em diferentes etapas, determinadas com o auxílio de um calendário concebido tendo em vista acompanhar o desenrolar das operações, geralmente em um prazo mínimo de três anos. Os responsáveis por tal operação, ao longo das diferentes etapas, devem consultar as populações com as quais e para as quais o plano de ação está sendo realizado. Desse modo, de etapa em etapa, com os inevitáveis ajustes de rota, parece realista acreditar no progresso de uma região no sentido de um certo nivelamento, tanto quanto possível, das disparidades em relação às regiões mais prósperas*. É o caso de se fazer o planejamento estratégico antecipadamente? Os planejadores ou animadores dos órgãos voltados para o desenvolvimento regional dos anos 60 eram “bobos alegres” do desenvolvimento econômico? Ou, com o planejamento estratégico, está-se de fato diante de uma nova abordagem?

Essa última pergunta recebe uma resposta afirmativa de dois pesquisadores suíços, com base na experiência da política regional da confederação helvética. Para Rey e Ratti (1992a), referir-se

* Via-se dessa forma, na linha da experiência do BAEQ, o desenvolvimento das regiões do Quebec, no momento da criação do OPDQ, no final dos anos 60.

ao planejamento estratégico não corresponde a embrulhar um produto nacional em uma nova embalagem. Mesmo que a nova abordagem esteja apenas dando seus primeiros passos no país dos helvéticos, ela apresentaria sinais suficientemente diferenciados para evocar uma nova visão como fazem crer, entre outros elementos, os seguintes pontos:

<u>Características da política regional atual</u> <u>(ou tradicional)</u>	<u>Características da política regional</u> <u>estratégica</u>
* Divisão entre crescimento e correção das disparidades econômicas;	* Valorização das capacidades de inovação de cada região, e promoção de todos os recursos regionais econômicos, ecológicos, sociais, humanos, etc.
* Prioridade das empresas vindas do exterior;	* Prioridade para o espírito de iniciativa dos atores regionais;
* Atenção voltada para as regiões com problemas;	* Atenção voltada para o conjunto do território nacional;
* Orientações estratégicas principalmente institucionais; a região é assunto de especialistas, com a colaboração dos atores;	* Orientações estratégicas de parcerias e contratuais; a região é assunto dos atores regionais, com o apoio de especialistas;
* Política limitada ao tempo necessário à correção das disparidades;	* Política realizada em base permanente;
* Federalismo (ou regionalismo) de concorrência;	* Federalismo (ou regionalismo) cooperativo;
* Adoção de medidas de ajuda aos projetos de infra-estrutura material, ou de medidas baseadas na transferência de recursos financeiros.	* Adoção de medidas de estímulo visando influenciar o comportamento de todos os atores regionais, e de medidas que impliquem em transferências reais (apoio, orientação, ajuda à inovação, animação, etc.).

Como se pode ver, as diferenças dizem respeito tanto à forma como ao conteúdo, Mais que buscar responder ao espinhoso problema da criação de empregos pela via providencial de um impor-

tante investimento de origem externa*, os animadores do desenvolvimento econômico local privilegiam, de modo geral, projetos de pequenas dimensões baseados na diversificação das atividades, apelando para os promotores locais. Para consegui-lo, dá-se uma atenção especial para a parceria, que assume diferentes formas. Se este último assume diferentes formas (Klein e Gagnon, 1991), em geral está-se de acordo ao reconhecer que ela implica em uma inter-relação entre os vários atores pertencentes aos setores privado, público e associativo. A contribuição de uns e outros, dependendo das diferentes etapas da realização de um projeto, estimulam uma emancipação em relação aos poderes decisoriais externos. Finalmente, não se trata mais de intervenções voltadas apenas para as regiões periféricas que se espera atrair para o seio da economia nacional. Todas as regiões e seus subconjuntos estão envolvidos em base permanente pois, em função das primeiras experiências, o processo é chamado a se renovar continuamente. Trata-se, de qualquer modo, como afirma Bryant (1992), de gerar a mudança de forma contínua. Esta é a essência da abordagem estratégica.

A referência ao desenvolvimento econômico local é sempre acompanhada da palavra “estratégias”, no plural. Como se deduz, dependendo do contexto, os agentes de desenvolvimento podem utilizar um leque de diferentes possibilidades; cada uma delas, aos olhos de especialistas do *Employ et Immigration Canada*, diz respeito a uma visão realista que poderá envolver a coletividade no futuro. Segundo eles, uma avaliação a mais precisa possível da situação inicial, e dos fatores passíveis de intervir durante o caminho também são dimensões de uma estratégia de desenvolvimento (OCDE, 1989). Mas para que fiquem claras tanto as diferenças como as semelhanças entre as duas abordagens, é preciso conhecer os diferentes elementos do planejamento estratégico.

Os Elementos do Planejamento Estratégico

Rey e Ratti (1992,b) definem abordagem estratégica com a ajuda de cinco dimensões: antecipação, arbitragem, conteúdo, realização e avaliação.

Todas são estreitamente interdependentes de modo a evitar, apesar da lógica aparente (é possível imaginar uma certa antecipação antes da realização), uma evolução linear do conjunto do processo. A insistência na circularidade é explicada pela importância de se levar em conta que a

* Vide o triste exemplo da fábrica de papel de Matane. A implantação, durante um ano e meio, de uma empresa vinda do exterior, vinha de encontro às intenções originais dos promotores do projeto que, de acordo com as implicações da abordagem estratégica, haviam optado por beneficiar um empresariado regional.

todo momento novos elementos podem ser levados em consideração, ao contrário de um processo linear, cujo respeito pelas diferentes etapas torna o voltar a fases anteriores problemático. Além disso, é essa ausência de flexibilidade, em comparação à permitida pelo planejamento estratégico que, entre outras coisas, leva a abordagem tradicional a perder grande parte do seu interesse.

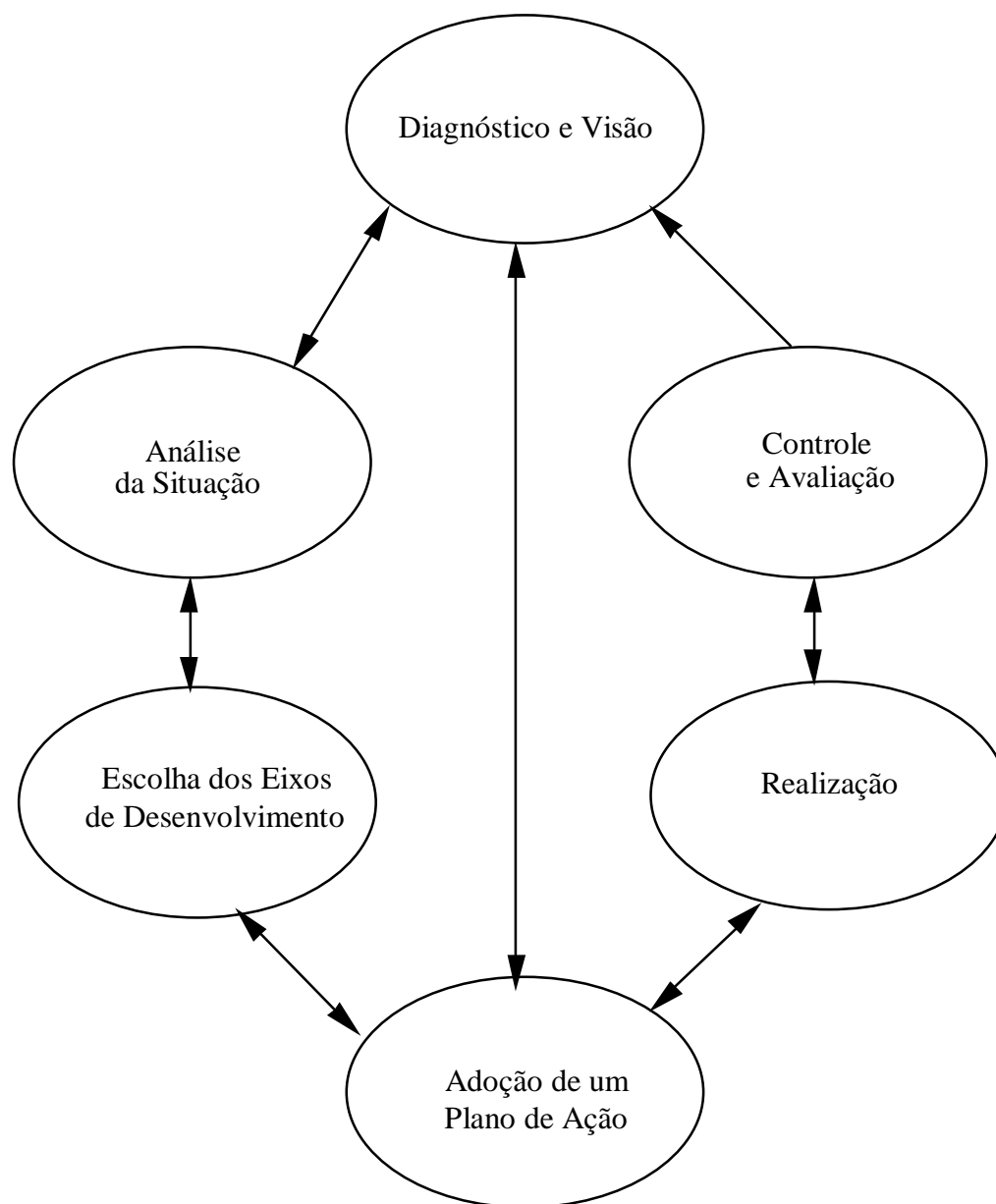
Dentre as cinco dimensões, absolutamente indispensáveis, como se verá adiante, é a arbitragem que constituiria, com maior frequência, a principal dificuldade. Rey e Ratti associam essa dimensão à definição das regras do jogo, que devem ser respeitadas para que resolva o problema apresentado. “A complexidade dos problemas e a multiplicidade de atores exigem máxima atenção ao processo de decisão: quem decide, e quem é consultado? Como a decisão é tomada por ocasião da elaboração da política ou de sua realização? É evidente que existe o procedimento definido por lei, mas há também o jogo social dos atores que procuram influenciar política, social e economicamente a decisão. Essas duas dimensões revelam a arbitragem” (1992b).

Ao se admitir essa visão de coisas, antes de propor nossa própria visão do planejamento estratégico, é importante ter sempre em mente seus principais objetivos:

- * Oferecer às coletividades o controle sobre mudanças inevitáveis;
- * Permitir às coletividades a escolha entre variáveis que influem em sua qualidade de vida;
- * Dar um quadro de referências favorável à tomada de decisões em prol de um ambiente aberto, dinâmico e incerto;
- * Maximizar a eficácia das decisões passíveis de levar a uma orientação favorável das coletividades (EIC, 1993).

Alcançar esses diferentes objetivos é função da inter-relação entre um determinado número de dimensões que, apesar de uma lógica evidente em seu desenrolar podem, como mostra a figura 1, a qualquer tempo ser objeto da realização, em uma ordem indiferenciada, e em função das circunstâncias.

Figura 1: As Dimensões da Abordagem Estratégica*



* O número de dimensões varia dependendo do autor. Assim sendo, Bryant (1992) propõe sete: 1- Determinar a visão e fixar os objetivos gerais; 2- Uma análise realista dos pontos fortes, das fraquezas, dos recursos e das oportunidades de desenvolvimento; 3- Identificar os cenários alternativos; 4- Escolher os cenários; 5- Desenvolver planos de ação; 6- Planejar em caso de imprevistos; 7- Controlar e avaliar. Por seu lado, Green e Lewis (1992) identificam nada menos que nove dimensões: 1- Preparo do planejamento; 2- Visão e identificação dos valores; 3- Definição de uma missão específica; 4- Análise da situação; 5- Levar em consideração as várias opções; 6- Adoção de fins estratégicos; 7- Planejamento operacional (como fazer); 8- Realização; 9- Controle e avaliação.

- **Diagnóstico e Visão:** não é preciso explicar o que é um diagnóstico. As regiões quebequenses e suas subdivisões foram objeto de várias avaliações nos últimos anos. É inútil buscar identificar mais uma vez a natureza da estrutura econômica de cada uma delas. Além disso, o que é menos conhecido é o processo que leva a se ter uma visão clara e precisa da forma que as coletividades podem assumir. Por visão em geral se entende a situação desejada para uma coletividade em um prazo de dez anos. A diversificação da economia, com a finalidade de reduzir a dependência em relação aos atores externos, pode ser um objetivo definido dentro dessa visão.

- **Análise da Situação:** feito o diagnóstico, é o momento de avaliar adequadamente os pontos fortes, as fraquezas, as possibilidades e as ameaças que caracterizam toda coletividade. É essa atividade, de acordo com a visão obtida, que leva à adoção de uma estratégia de conjunto para o futuro.

- **Escolha dos Eixos de Desenvolvimento:** essa etapa consiste em definir as orientações principais: turismo e lazer, serviços relacionais, valorização da floresta, desenvolvimento de serviços sub-contratados, apoio ao empresariado, melhoria das infra-estruturas físicas e culturais, etc. Nessa etapa, nenhum projeto definido é ainda objeto de decisões.

- **Adoção de um Plano de Ação:** com base nas escolhas feitas e sujeitas a revisão, desta vez os projetos, bem como seus autores, são submetidos a uma primeira avaliação. Estudos de exequibilidade permitem que se conservem as idéias mais realistas e mais vantajosas, com base em critérios múltiplos.

- **Realização:** refere-se em geral a uma estrutura de apoio já existente (uma corporação de desenvolvimento econômico, um comitê de auxílio ao desenvolvimento das coletividades) ou criada com a finalidade de ser o mestre de obras da realização dos projetos aceitos. Seus responsáveis prestam contas para o conjunto de atores pertencentes ao tecido socioeconômico, que continuam sendo os principais arquitetos do conjunto do processo.

- **Controle e Avaliação:** etapa crucial, se existe uma. Muitas boas intenções suscitam esperanças não satisfeitas por falta de um acompanhamento adequado. Projetos morrem prematuramente por falta de atenção suficiente às diferentes etapas da sua evolução. Acompanhar de perto e fazer ajustes, se preciso, são necessidades absolutas.

Apesar da circularidade entre as diferentes etapas na figura 1, a lógica exige que se comece pelo diagnóstico e a visão. E o mecanismo de mercado que é a base do nosso sistema econômico

exige uma grande flexibilidade na realização do processo. Nada pode ser planejado de forma definitiva. As variáveis presentes, em um mundo aberto, são estimuladas a mudar continuamente. Desse modo, os autores de projetos podem, a todo momento, apresentar novas idéias. A existência de um plano de ação não deve ser obstáculo a que se leve em consideração novas idéias. Ao contrário, a realização de um processo de planejamento estratégico deve facilitar a adoção de novos elementos, o mesmo valendo para os ajustes necessários devido às modificações do meio externo: chegada inesperada de uma multinacional, alteração sensível das taxas de câmbio, aumento drástico do preço dos recursos energéticos, mudanças importantes nas regras do comércio internacional, entrada de novos países concorrentes (em desenvolvimento ou ex-países socialistas), etc.

Uma coletividade decidida a controlar a si mesma recorrendo à abordagem estratégica só pode fazê-lo por intermédio de um órgão já existente ou criado especialmente com esse fim. Cabe às “forças vivas” do meio em questão delegar a agentes de desenvolvimento a responsabilidade de caminhar através das diferentes etapas que devem levar à adoção de um plano de ação. Desde o início os atores responsáveis pelo início do processo devem se certificar de que os responsáveis por essa estrutura de apoio utilizarão a contribuição do maior número possível de interventores, pois as idéias apresentadas e passíveis de dar lugar às primeiras iniciativas não devem, em qualquer hipótese, vir de alguns indivíduos agindo em benefício próprio, pouco interessados em representar a visão de suas coletividades. Informar, animar e agir são as três palavras-chave que definem claramente a natureza da responsabilidade do órgão investido da responsabilidade de dar à coletividade alma nova.

DEL e os Obstáculos a Superar

O problema com o planejamento estratégico é a paternidade dos projetos; ninguém tem de fato o monopólio de uma idéia, e as oportunidades de conflito para lhes dar seguimento são numerosas. Essa afirmação de um diretor do Conselho Regional de Desenvolvimento ilustra bem o problema da arbitragem citado mais acima em relação à experiência suíça. Nas regiões, algumas idéias veiculadas por algumas pessoas através dos anos, e por diferentes órgãos socioeconômicos, sobem sempre à superfície no momento de se levar adiante projetos de criação de empregos. Por ocasião de diferentes consultas, ou quando da realização de colóquios sobre o desenvolvimento, ou ainda através das mídias locais, as idéias avançam e são repetidas muitas vezes. Podem se referir, por exemplo, a: retificação das margens de um rio ou de um lago com finalidade de recreação e turismo; criação de uma empresa voltada para a piscicultura, implantação de um centro de recuperação e reciclagem, realização de um festival anual,

valorização de produtos florestais, exploração de nichos específicos ligados à agro-alimentação, etc. Quando um órgão ou grupo de indivíduos decide priorizar uma dessas idéias, não faltam reações a essa iniciativa, e geralmente não são reações de solidariedade.

Todos estão de acordo sobre a necessidade de se fazer algo, mas o consenso desejado para evitar desperdícios e dispersão de energias não é obtido com facilidade. É exatamente quando a paternidade de um projeto não pode ser dada a um autor bem identificado, ou seja, quando a idéia não é realmente nova, que surgem os problemas. Como escreveu Jean-Pierre Filiâtre em um relatório para o Comissariado do Plano: “o acordo é difícil, pois o terreno está sempre um tanto minado. As antigas idéias políticas estão sempre presentes, bem como as rivalidades. Para que seja possível, são precisos procedimentos claros, garantias de competência e a existência de contrapartidas e de possibilidades de negociação (1991)”. Para esse autor, três tipos de motivos são obstáculos ao bom andamento de uma abordagem estratégica: dúvidas sobre sua pertinência, dúvidas sobre a existência de conceitos confiáveis, e a dificuldade para que as estruturas de gestão adotem uma atitude estratégica.

Naturalmente, não apenas é preciso crer que o acordo é bem fundamentado, mas também saber como concretizá-lo. Após alguns anos de funcionamento, os responsáveis pelos Comitês de Auxílio ao Desenvolvimento das Coletividades (CADC) e pelos Centros de Auxílio às Empresas resultantes dos primeiros* reconheceram a necessidade de se recorrer a um programa de formação adaptado especialmente às características e exigência do planejamento estratégico. A operação é complexa, e não pode dar lugar para improvisações ou tentativas. Seus responsáveis precisam, por um lado, obter uma gama bastante variada de informações sobre o espaço em que intervirão e devem, por outro lado, desenvolver inter-relações com um grande número de atores pertencentes a todas as esferas e atividade. E não demoram em perceber até que ponto o terreno pode estar, de fato, minado.

E, de fato, é importante levar em consideração a existência de diversas intervenções que, mesmo se não trazem todas a bandeira do planejamento estratégica, têm os mesmos objetivos, embora

* Órgãos ligados ao Programa de Desenvolvimento das Coletividades (PDC) de Emprego e Imigração do Canadá. De 1986 a 1991, não menos que 214 CADC foram constituídos em todo o país, inspirados nos seguintes princípios:

- a formação e a criação de empregos são objeto de divisão de responsabilidades entre os governos e o setor privado, e devem ser estimulados a partir de um apoio à pequena empresa e ao empresariado;
- as medidas beneficiadas devem provar serem inovadoras, flexíveis e adaptadas às necessidades do meio; serem simples, de fácil realização, e evitar o duplo emprego.

em contextos diferentes e para horizontes diferentes. Em que medida, no Quebec, os planos de ação que devem ser preparados pelos CADC poderão envolver adequadamente uma operação semelhante às que devem ser realizadas pelos MRC e, em seguida, pelas regiões a que pertencem, no âmbito da nova política regional? De que modo sua ação pode se ligar à dos comissariados industriais e de outros órgãos responsáveis por estimular o desenvolvimento econômico de um dado meio? Ainda uma vez encontramos o problema da **arbitragem**, que se torna mais complexo quando se está diante de um labirinto formado pelo emaranhado de jurisdições de três níveis de governo. Cada representante eleito tem prioridades bem estabelecidas, com maior frequência que outra coisa, em função dos seus fracassos eleitorais. São obrigados a cortar fitas e tirar fotos para o jornal local*, o que tem como consequência privilegiar o curto prazo e os projetos com essa característica, com todas as ocasiões de conflitos que podem surgir com os autores não-escolhidos. Representantes eleitos e funcionários federais tendem a favorecer as intervenções no nível dos MRCs, em colaboração com os representantes eleitos municipais, enquanto que do lado da administração provincial tende-se a favorecer o nível regional, intervindo em associação com os conselhos regionais de desenvolvimento. Não se conhecem projetos que possam dispensar a ajuda de um ou outro dos diferentes níveis governamentais, um estado de coisas que explica a gama de entendimentos exigidos antes que se lance a pedra fundamental.

A essas complicações soma-se a escolha da localização de uma iniciativa que recebe contribuições de diferentes municipalidades. Se a idéia de criação de um eco-museu consegue chegar à fase de pré-projeto, seu caminho até a realização exige um consenso sobre o local de implantação. A arbitragem necessária para levar a bom termo um projeto desse porte conseguirá superar o imenso obstáculo do espírito “bairrista”, que leva os atores envolvidos a ajudar, desde que o projeto seja realizado em sua própria casa** ? Uma vez resolvido o delicado problema da localização, resta garantir que os vários parceiros saberão respeitar seus compromissos, assumindo sua parte do financiamento necessário.

Toda essa dinâmica esgota, a longo prazo, mesmo as pessoas mais dedicadas. É fato que esses últimos, em geral identificados como fazendo parte das forças vivas do meio, podem desenvolver sentimentos de frustração após constatarem que são sempre os mesmos que vão para a frente de combate. Como citado acima, o desenvolvimento econômico dificilmente mobiliza “Deus e todo

* O que qualificamos de síndrome da página três de um jornal diário regional, como *Le Nouvelliste* em Trois-Rivières, *La Tribune* em Sherbrooke, *Le Quotidien* em Chicoutimi.

** Em uma dada sub-região, nos foi permitido constatar a existência de quatro centros de esqui alpino de criação recente, nenhum deles rentável. Não foi possível alcançar um consenso em torno de um projeto englobando o conjunto das municipalidades envolvidas.

mundo”. A indiferença demonstrada pela maioria da população, ao invés de surpreender tem, com o tempo, efeitos desmobilizadores capazes de levar alguns indivíduos, tradicionalmente mais fracos, a cruzar os braços e abandonar seus interesses em prol do bem-estar coletivo. É o fenômeno TLM: “Toujours Les Mêmes” – Sempre Os Mesmos. No nível de uma municipalidade regional distrital típica, são no máximo trinta. Ao invés de atrair novos interventores, os responsáveis pelo planejamento estratégico arriscam se encontrar em uma situação semelhante à da parábola bíblica que lamenta o pequeno número de trabalhadores diante de uma colheita abundante. A colheita aqui, naturalmente é o trabalho a ser feito para, ao menos, evitar uma maior degradação da situação econômica. A possível desmobilização dos atores acentua os riscos de que os campos voltem a ser abandonados, por falta de braços que conservem sua vocação tradicional, ou para lhes dar uma nova.

E é essa mesma desmobilização dos atores, cuja ação é considerada indispensável que, em muitos casos, obriga a se abandonar áreas inteiras de um plano de ação adotado para guiar as principais intervenções durante um determinado período. Se o planejamento estratégico tem como vantagem permitir uma melhor adaptação às mudanças, estas últimas, se foram muito numerosas, arriscam tornar caduca toda alusão a uma estratégia concebida com base em uma visão precisa do que é a coletividade e o que ela poderia tornar-se. Uma eventualidade que acentua a própria essência de um sistema econômico que tenha a liberdade de realizar como sua pedra angular.

É característico de uma economia de mercado dar lugar ao abandono de atividades e estimular novas implantações, dependendo das possibilidades de funcionamento do mecanismo econômico. Como demonstrou a experiência das antigas economias de tipo soviético, plano e mercado são dois conceitos antinômicos que nunca conviveram bem. Evidentemente, no âmbito da descentralização econômica que nos interessa aqui, está-se longe de um contexto caracterizado por uma tentativa de compartilhar o poder entre o Escritório Central do Planejamento e as unidades de produção pertencentes aos níveis regional e local. E é igualmente ilusório para muitos conceber um plano de ação com finalidade econômica, ou seja, implicando em uma gama mais ou menos importante de projetos de criação de empresas em um horizonte de três a cinco anos.

Como as condições do mercado são objeto de modificações contínuas, elas tornam difícil, se não quase impossível, qualquer forma de planejamento. Um projeto para um centro de interpretação da natureza pode perder todo o seu interesse após a implantação de uma atividade semelhante em uma coletividade vizinha, o mesmo podendo ocorrer com qualquer outro tipo de atividade. Em

seguida, o que fazem os responsáveis por uma estrutura de apoio engajada em uma realização estratégica quando, de modo inopinado, se apresenta um autor de projeto com uma idéia em que ninguém havia pensado antes? Por menos que o projeto se apóie em bases aparentemente sólidas, os animadores do desenvolvimento, muito felizes por enfim terem a oportunidade de exercer seu papel de acompanhantes, não hesitarão em beneficiar este último, vindo de uma posição prioritária em suas preocupações. E, com o tempo, o plano de ação* se juntará a outros documentos em uma prateleira...

Alguns sustentarão que não pode ser de outra forma, pois o gesto realizador não pode partir de um iniciativa coletiva. Se a implantação de um museu ou de outro tipo de centro cultural é dificilmente imaginada sem participação de um esforço coletivo, a história é outra para uma cultura de cogumelos, uma micro-cervejaria ou para a maioria das empresas de transformação ou de serviços. Sempre serão apresentadas idéias, estudos de mercado podem mostrar a pertinência de se estimular determinados nichos, mas a ausência de alguém empreendedor para assumir a responsabilidade sempre impedirá que se passe aos atos, o que explica a pressa dos responsáveis por uma estrutura de apoio em receber de braços abertos todo realizador em potencial, sem maiores considerações sobre as prioridades determinadas pelo âmbito do plano de ação.

Finalmente, o que ocorre com o planejamento estratégico diante da vinda providencial de um investimento importante chamado para criar algumas centenas de empregos? Uma eventualidade que afeta a todos, começando por aqueles cuja ação, em princípio, é completamente motivada pela busca de respostas ao problema do subemprego da sua coletividade. Ser obrigado a administrar uma situação alterada de maneira tão favorável, deve-se convir, desperta a inveja de todos os agentes de desenvolvimento local. Diante de tal acontecimento, é precisamente a existência de uma atuação estratégica que facilita os ajustes indispensáveis, permitindo tirar do fato o melhor partido possível. A formação de mão-de-obra, recorrer à subcontratação, e estruturar as infraestruturas sociais são alguns exemplos de intervenções que poderão ficar a cargo da estrutura de apoio, cuja razão de ser não pode ser rediscutida.

Em resumo, apesar dos diversos obstáculos que surgem no caminho dos responsáveis pelo planejamento estratégico, e apesar da sua aparente contradição com a própria essência da atuação empresarial, essa abordagem, se não existisse, precisaria ser inventada, desde que seu alcance e seus limites sejam levados em consideração.

* Geralmente designada, às vezes com um quê de derrisão por parte dos seus responsáveis, como sendo “o calhamaço”.

A Planificação Estratégica: A Estratégia Menos Pior

Nada fazer e entregar ao livre jogo do mecanismo de mercado os cuidados em determinar o futuro das regiões* é a alternativa que deve ser rejeitada sem hesitação. Se as leis económicas são incontornáveis, durante o século 20 os homens aprenderam a lidar com elas de modo a não se tornarem completamente dependentes delas, e principalmente a não serem suas vítimas passivas. Como se deve admitir as restrições que limitam a eficácia do planeamento estratégico, torna-se pertinente levar em consideração a sugestão dos especialistas de Emprego e Imigração do Canadá (OCDE, 1990), que recomendam redefinir o planeamento dentro do contexto do desenvolvimento local, ao invés de encontrar um novo termo para ilustrar a sua aplicação no nível das micro-regiões em que se aplica o programa de desenvolvimento das coletividades. Uma sugestão baseada no fato de não ser tanto o exercício do planeamento que define a abordagem, mas antes uma série de elementos reunidos em um método coerente com base na coletividade.

Em outras palavras, trata-se de por no lugar os meios de intervenção que permitem reagir na presença de determinados acontecimentos e, ainda melhor, que favorecem um comportamento proativo. Privilegiar a troca, e não simplesmente reagir às suas conseqüências, é a essência da atitude a ser adotada por uma coletividade através do órgão que, como deseja Macleod (1989), seja diretamente responsável diante da primeira, ao invés de uma instância governamental, pois nesse último caso, inevitavelmente, surgem os jogos de alianças e compromissos passíveis de limitar a margem de manobra dos agentes de desenvolvimento. Por esse motivo é desejável que as intenções que baseiam o programa de desenvolvimento das coletividades seja respeitado. No momento em que entrou em vigor, estava claro que os CADC deveriam caminhar, em um horizonte de cinco anos, em direção de uma autonomia financeira completa. O meio a que pertencem foi chamado a se revezar com o governo federal para garantir a continuidade das suas atividades.

Os CADE, para um grande número de coletividades, acabam de entrar em uma fase chamada de “segunda geração”, com seu mandato renovado com base na experiência adquirida, e em favor de um programa de formação que serve para satisfazer as necessidades identificadas pelos próprios responsáveis. Essa decisão se baseia em uma constatação aparentemente contraditória. Por um lado, a experiência da “primeira geração” é suficientemente favorável para levar à sua

* O que poderia significar para a Gaspésie, feita a abstração dos índios, um retorno ao estado em que Jacques Cartier a descobriu...

renovação* mas, por outro lado, apesar dos bons resultados obtidos, as coletividades envolvidas, quer porque não tenham ficado suficientemente impressionadas para assumir a responsabilidade de um financiamento de uma tal estrutura de apoio, ou simplesmente por não terem os meios e, em conseqüência, a ajuda governamental se torna indispensável. Encontra-se aqui uma situação que lembra as Corporações de Desenvolvimento Econômico e Comunitário de Montreal, em que as realizações de três pioneiras, a partir de meados dos anos 80, levaram à criação recente de três novas corporações. Ainda uma vez a ajuda financeira oferecida na época pelo OPDQ foi concebida para um horizonte de três anos, após o qual cada corporação deveria contar com diferentes formas de autofinanciamento para dar seguimento às suas atividades. Como se pode deduzir, o autofinanciamento propriamente dito se mostrou impossível, e outras instâncias governamentais intervieram para garantir o seu bom financiamento (Joyal, 1993). É inútil especificar que cada emprego criado por esse tipo de estrutura, seja em meio rural ou urbano, custa muito menos que os gerados por uma fábrica de alumínio ou outra indústria de papel.

Custam menos mas oferecem menos, apressam-se em acrescentar alguns espíritos, que as características e as implicações do desenvolvimento econômico local deixam céticos. E eles têm razão. Quando a principal fábrica de uma localidade monoindustrial, por exemplo uma fábrica de papel, fecha suas portas, os empregos gerados pela criação de pequenas empresas e pela consolidação daqueles pertencentes às PMEs locais, não oferecem condições salariais tão boas. Por esse motivo, aos olhos de muitos, o desenvolvimento econômico é sinônimo de grande empresa. *Uma boa fábrica de alumínio vale cinqüenta empresas de portas e janelas*, afirmava um antigo ministro do governo do Quebec, enquanto brincava com seus suspensórios, em um gesto de orgulho após anunciar a vinda próxima de um investidor estrangeiro que parecia seduzido por subvenções generosas ou tarifas preferenciais de energia. Mas ainda era preciso que a fábrica de alumínio em questão não se envolvesse em um jogo perdido que, superados os obstáculos do mercado, exige o licenciamento, em outra região, de um número equivalente de trabalhadores por parte de um concorrente. As energias e esperanças investidas na perseguição de tal projeto de ares messiânicos e de pequena probabilidade de sucesso poderiam, por sua vez, ser canalizadas para a realização de um plano de ação caracterizado por uma gama variada de projetos muito menos ambiciosos, porém com maior probabilidade de garantir a uma coletividade os meios de conservar sua identidade e sua coerência social. A falta de ganhos em termos salariais seria compensada por vantagens de ordem qualitativa.

* Todos os observadores tendem a afirmar que o programa desenvolvimento das coletividades é o melhor dos últimos vinte anos. Nesse caso, é o mesmo que dizer que é o melhor jamais adotado por um governo canadense com o objetivo de lidar com o problema do subemprego. Em 1994 os CADC se transformaram em sociedades de auxílio ao desenvolvimento das coletividades (SACD), ao se unirem com os Comitês de Ajuda às Empresas.

Conclusão

Para que haja o desenvolvimento das regiões, é preciso esquecer o desejo de Alphonse Allais, que consistia em deslocar as cidades para o campo. Manter vivas as regiões não corresponde a uma imitação do modo de vida que prevalece no Montreal metropolitano. Se são precisos altos salários para se adquirir um carro de luxo, vale o contrário para se viver bem. Cabe às pessoas escolher. Aquelas para quem o modelo produtivista é o único caminho visível, o planejamento estratégico oferece uma possibilidade de *viver e trabalhar na região*. Essa expressão, criada na França no início dos anos 80 pelos partidários de um “outro desenvolvimento”, reflete bem a realidade que se apresenta àqueles que, sem desejar “mudar o sistema”, compõem com a lógica dos mecanismos econômicos, visualizam um outro modelo de desenvolvimento, Por menos que os atores envolvidos aceitem suas aplicações e desejem se dar os meios para sua realização, todas as esperanças são permitidas. A título de ilustração, por que não retomarmos o famoso exemplo do JAL, no Témiscouata. O salário-hora de 12.00\$ oferecido pela fábrica dos Caixões St-Laurent Inc., uma antiga cooperativa criada no auge do “comunitário”, parece convir para os trabalhadores que ignoravam os inconvenientes ligados aos engarrafamentos do subúrbio de Montreal (Foglia, 1993).

Em resumo, para usar um lugar comum, não existe fórmula mágica. As respostas ao êxodo rural e à ameaça de desertificação que o acompanha não são encontradas facilmente. A edificação de uma estrutura de apoio às iniciativas locais é o primeiro gesto a ser feito por parte de uma comunidade desejosa de unir forças no âmbito de uma atuação de parceria. Por causa dessa ferramenta do desenvolvimento, os raros autores de projetos de criação de empresa poderão obter apoios preciosos que facilitem a passagem das intenções aos engajamentos concretos nas melhores condições possíveis. E que se trate de fato de empresas devidamente incorporadas segundo a primeira lei das companhias não deve apresentar problemas, pois o pragmatismo deve levar a se admitir que sem os empreendedores e suas diferentes motivações, há poucas chances de se assistir ao surgimento de iniciativas de criação de empregos.

Referências Bibliográficas

Bhérer, H., et Joyal, A., (1987) L'entreprise alternative: mirages et réalités, Éditions Saint-Martin, Montréal.

Bryant, C., (1992) Le développement communautaire durable, le partenariat et la préparation de propositions de projets réussies, Stratec Communiactions, Inc, Hudson.

Chassagne, M.-E., et de Rommefort A., (1987, Initiatives et solidarités, Syros, Paris.

Dionne, H., (1989), Le développement local villageois comme projet de société, dans Le local en mouvement, GRIR, Chicoutimi.

Emploi et Immigration Canada, (1993) Développement économique local et la planification stratégique. Manuel de l'animateur ou de l'animatrice

Filiâtre, J.-P., (1991) Méthodologie de la planification stratégique régionale, Rapport final, Commissariat Général du Plan, Paris.

Foglia, P., (1993) Le JAL est vivant, il fait des cercueils, La Presse, 13 mars.

Gagnon, C. et Klein, J.-L., (1991) le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social Cahiers de géographie du Québec, Vol 35, No 95, septembre.

Green, F., et Lewis, M., (1992) Strategic Planning for the Community Economic Development Practitioner, Westcoast Development Group, Vancouver.

Gélinier, O., (1986) Stratégie de l'entreprise et motivation des hommes, Hommes et Techniques, Paris.

Grefte, X., (1989) Décentraliser pour l'emploi, Economica, Paris.

GRIR, (1990) Un pays à construire, Réseau, Mars.

IFDEC (1992) Le développement économique communautaire et les CDEC montréalaises, Colloque d'orientation, cahier du participant, Montréal.

Joyal, A. Les entreprises alternatives au Québec, dans L'Autre économie: une économie alternative? sous la dir. de B. Lévesque, A. Joyal, et O. Chouinard, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1989.

Joyal, A., (1993) PME et développement territorial, dans Théorie et pratique dans les PME, Presses interuniversitaires, Québec et Economica, Paris

Le Local en Action,(1989): Actes d'un colloque international, Les Editions de l'Epargne, Paris.

MacFarlane, R., (1990), C-BED, L'expérience britannique, Revue d'économie sociale, Juin.

MacLeod, G., (1989) Le développement communautaire: quelques expériences canadiennes, dans L'Autre économie: une économie alternative, op. cit.

Ninnacs, W., (1990) L'intervention communautaire: une alternative à l'intervention sociale, Revue canadienne de santé mentale communautaire, Vol. 9, No 1.

OCDE (1989) La planification stratégique axée sur la collectivité: une approche au développement économique et la mise en valeur du potentiel local dans les régions rurales du Canada, SME/ILE/89.12, Paris.

Perry, S., (1987), Communities On The Way: Rebuilding Local Economies in the United States and in Canada. State University of New York Press.

Perry, S., (1989), Le développement régional par l'engagement communautaire, Cahier du Conseil économique du Canada, No 17, Ottawa.

Rey, M., et Ratti, R., (1992a) A l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse, Peter Lang, Paris

Rey, M., et Ratti, R., (1992b), Propositions pour une approche stratégique de la politique régionale suisse, Communication au colloque de l'ASRDLF, Louvain-la-Neuve, 25 août.