



Redes. Revista do Desenvolvimento  
Regional

ISSN: 1414-7106

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul  
Brasil

Antonio Cazella, Ademir

As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência  
francesa

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 13, núm. 1, enero-abril, 2008, pp. 5-27

Universidade de Santa Cruz do Sul  
Santa Cruz do Sul, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056855001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

re<sup>dalyc</sup>.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa

*Ademir Antonio Cazella<sup>1</sup>*

---

### RESUMO

O objetivo deste artigo consiste em compreender quais são as bases sociopolíticas do pensamento sobre o desenvolvimento territorial levando-se em consideração as diferentes concepções do desenvolvimento. Pretende-se analisar, também, os fundamentos e as contradições, históricos e atuais, subjacentes à consideração do território como elemento ativo de desenvolvimento. Para tanto, o caso francês foi tomado como referência empírica por ser considerado pioneiro nesse domínio.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, descentralização, participação política.

---

### APRESENTAÇÃO

Iniciamos nossa reflexão sobre as bases sociopolíticas da abordagem territorial do desenvolvimento com um esboço histórico da evolução das formulações, mais ou menos, alternativas referentes à noção de desenvolvimento. Na seqüência, abordamos fatos originais que contribuíram para a construção do "quadro teórico" do desenvolvimento territorial. É possível afirmar que a concepção do desenvolvimento territorial foi edificada por ações de naturezas diversas e, às vezes, até contraditórias, empreendidas principalmente a partir da crise econômica dos anos 1970 e 1980. A associação da noção de território com o pensamento do desenvolvimento, tão atual, tem origem dessas diversas ações e formulações teóricas que recusaram consciente ou inconscientemente o paradigma do modelo único de desenvolvimento. Num estudo anterior realizamos uma divisão didática entre as bases sociopolíticas e as bases socioeconômicas desse pensamento. Neste artigo nos detemos na análise dos elementos sociopolíticos, tendo o caso francês como base empírica. Note-se que pesquisadores desse país, a exemplo de seus pares italianos, foram pioneiros nesse campo do conhecimento. A discussão dos preceitos socioeconômicos, em especial as contribuições a partir do fenômeno da Terceira Itália, pode ser encontrada, dentre outros, nos estudos de Raud (1999), Cazella (2002) e Carrière e Cazella (2006). Uma advertência inicial

---

<sup>1</sup> UFSC - Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina Área de Desenvolvimento Territorial Rural Pesquisas sobre dinâmicas de desenvolvimento territorial no meio rural e multifuncionalidade da agricultura familiar

se faz necessária sobre os significados das noções de desenvolvimento local e de desenvolvimento territorial. Ambas são aqui tomadas como sinônimos, pois como afirma Pecqueur (2004), o recurso ao termo local a partir dos anos 1980 foi aos poucos sendo substituído pela referência ao território, por esse não induzir nem à idéia de pequena escala, nem de autarcia.

## AS FORMULAÇÕES “HETERODOXAS” SOBRE O DESENVOLVIMENTO

### Crescimento e desenvolvimento

A distinção entre desenvolvimento e crescimento inscreve-se no seio de um velho debate. Entretanto, esse discernimento nos parece sempre atual na medida em que ele é apresentado como o núcleo duro que diferencia o pensamento do desenvolvimento daquele da escola neoclássica. A delimitação reside, fundamentalmente, no fato que o crescimento é uma parte indispensável, mas insuficiente do desenvolvimento. As formulações do desenvolvimento realçam o fato que, apesar das aparências de uma certa complementaridade, existem contradições profundas entre essas duas concepções.

Para se obter desenvolvimento é preciso articular o crescimento dos volumes de produção econômica, medido pelos índices de produção e, mais precisamente, pelas variações do produto interno bruto, à satisfação das necessidades fundamentais da população atual e futura, à redução das desigualdades socioeconômicas e à proteção do meio ambiente. Se nos aplicarmos em entender os fundamentos da teoria do crescimento, constatamos a negação mesma dos preceitos do desenvolvimento. A escola neoclássica concebe a teoria do crescimento como sendo a arbitragem sobre os fluxos de consumo no tempo, ou seja, o equilíbrio entre a poupança e o investimento. Os desperdícios de recursos e as distorções sociais que podem existir são explicados pelos usos ineficientes dos bens econômicos num determinado momento.

As proposições macroeconômicas do livre comércio são fundamentadas nas bases teóricas da escola neoclássica. Anderson (1996) demonstra bem o caminho percorrido pelos teóricos do neoliberalismo. Após a publicação da obra *O caminho da servidão* de August Von Hayek, espécie de carta fundadora dessa corrente ideológica e, também, manifesto político contra o intervencionismo do Estado na economia, esse pensamento não cessou de ganhar espaço no cenário político e econômico internacional. Desde os anos 1970, a crise econômica facilitou a ascensão de uma doutrina que, de fato, é avessa aos princípios do desenvolvimento.

Segundo Bourdieu (1998a e 1998b), o liberalismo é uma teoria *dessocializada* e *deshistoricizada*, que opõe, arbitrariamente, a lógica econômica fundada na concorrência, àquela da lógica social fundada na equidade. Para que seu projeto de sociedade seja imposto, o enfraquecimento e até, a destruição das estruturas e das solidariedades coletivas -sindicais e associativas- torna-se uma obsessão. A lógica seguida é a concorrência exclusivamente regulada pelo mercado.

No outro extremo, o pensamento do desenvolvimento procura valorizar exatamente essas estruturas e essas solidariedades. As formulações sobre o desenvolvimento constituem-se, então, como um tipo de oposição ideológica ao neoliberalismo. As primeiras elaborações desse pensamento foram forjadas, a exemplo do neoliberalismo, logo depois da Segunda Guerra Mundial.

## O INÍCIO DO PENSAMENTO *DESENVOLVIMENTISTA*

Segundo Hugon (1993 e 2000), a conjuntura política internacional da época favoreceu a sua concepção. Mais tarde, os processos de descolonização na África e na Ásia e os debates no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) a respeito dos problemas do crescimento dos países “atrasados”, dinamizaram os ensaios sobre essa temática. Ao contrário das análises neoclássicas, os problemas do desenvolvimento não são explicados nem pela teoria do crescimento, nem pelas imperfeições dos mercados.

Os primeiros teóricos do desenvolvimento são, na maioria, de origem francesa e, como os keynesianos, atribuem ao Estado um papel estratégico face às instabilidades da economia de mercado. A literatura francesa do desenvolvimento reserva um lugar privilegiado às idéias de François Perroux, que constituem a base da escola dita estruturalista do desenvolvimento. Muito influenciadas pelo pensamento econômico de Schumpeter, as análises e proposições de Perroux não se limitam aos aspectos econômicos positivos da inovação.

De acordo com Furtado (1979 e 1980/1989), a compreensão que Perroux tem da inovação ultrapassa muito a esfera do pensamento econômico. Os efeitos complexos da dominação são relacionados ao processo social que se opera no espaço físico. Sua noção, a respeito dos pólos industriais de crescimento, onde os impactos da organização imperfeita dos mercados e das economias externas são levados em consideração, não é isolada dos desafios ligados ao poder. A importância dada por Perroux à idéia de poder, às macro-decisões e aos pólos de crescimento, torna sua abordagem uma referência entre os ensaios sobre o desenvolvimento.

Segundo Le Roy (1979), os pólos de crescimento em Perroux estão na origem de todos os estudos contemporâneos da economia espacial, que procuram articular o conceito de espaço econômico com aquele de desenvolvimento. O espaço é integrado *a priori* e não *a posteriori* na sua análise com o auxílio de seu conceito de espaço econômico. A partir desse conceito, ele elabora uma abordagem original dos efeitos de cadeias ou de freios que esses pólos exercem sobre o desenvolvimento.

No entanto, a construção de Perroux pertence ao pensamento do desenvolvimento operado de cima e que predominou até no meado dos anos 1970. Nessa concepção, o Estado tem o papel de organizador e a grande empresa industrial aquele de investidor. Esse tipo de concepção considera o desenvolvimento como sendo uma questão de um grupo restrito de pessoas e de empresas, já que a maioria da população é incapaz de tomar iniciativas. Trata-se de uma visão uniforme do desenvolvimento que não considera as diferenças entre

as regiões e as categorias sociais cuja exclusão faz parte do processo (Demazière, 1996).

### **O subdesenvolvimento: o aporte da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)**

Uma formulação inovadora e pioneira entre as novas visões do desenvolvimento é aquela elaborada pela escola dita estruturalista latino-americana. Reunidos nos anos 1940 e 1950 no seio da CEPAL da ONU, um grupo de cientistas sociais, dentre os quais os mais conhecidos são o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado, elaborou teorias a respeito da estrutura centro-periferia e sobre o subdesenvolvimento.

As formulações teóricas de Prebisch e de Furtado sobre o desenvolvimento tinham conexão com suas experiências no seio da administração pública. Eles se diferenciavam nitidamente da maioria de seus colegas da CEPAL. Esses últimos eram fundamentalmente formados nas universidades americanas e não compartilhavam o mesmo entusiasmo sobre a tese da industrialização dos países latino-americanos, nem os preceitos da teoria da dependência (Garcia, 1998).

Essa teoria se inscreve na tradição da sociologia marxista, que explicava, essencialmente, o subdesenvolvimento dos países do terceiro mundo pela pilhagem no passado e na atualidade do sistema econômico mundial. Sua originalidade consistia em questionar a atenção obsessiva dada aos mecanismos de dominação, que bloqueavam a realização de pesquisas inovadoras capazes de explicar as margens de manobra dos atores locais, que superam, certamente, o determinismo da dominação do centro para a periferia (Olivier de Sardan, 1995).

Dentre os autores que se inspiraram nessa teoria para pensar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, Celso Furtado ocupa uma posição eminente. Faz parte das quinze personalidades que, segundo o Banco Mundial, marcaram o pensamento a respeito do desenvolvimento entre os anos 1940 e 1970 (Banco Mundial, 1987). Suas formulações, nesta área, apresentam uma interação nítida com o pensamento francês e, principalmente, com aquele de Perroux sobre o tema. "As idéias de François Perroux influenciaram muito a pesquisa em ciências sociais na América Latina pelo fato que elas completavam a visão em termos de 'centro-periferia' de Raul Prebisch" (Furtado, 1995, p.17-18).

Esse diálogo com Perroux começou nos anos 1940, quando Furtado preparou sua tese de doutorado cuja defesa ocorreu em 1948 na faculdade de direito da *Université de Paris*. Mais tarde, ele lecionou no *Institut d'Etudes du Développement Economique et Social de l'Université de Paris I* durante seu exílio político entre 1965 e 1985, período da ditadura militar no Brasil. Os anais do colóquio internacional organizado em 1997, por um grupo de universidades francesas, sobre o pensamento e a recepção internacional da sua obra, notadamente na Europa, discutem seu legado nessa temática (Cahiers..., 1998).

Sua principal inovação foi a introdução dos conceitos de cultura e de processo histórico no seio da problemática do desenvolvimento. Recentemente, na "6ª Conferência François Perroux", ele reafirma que a criatividade cultural e os processos históricos devem se combinar e se articular com a compreensão do

comportamento dos agentes econômicos<sup>2</sup>. Furtado destaca ainda na sua obra que parâmetros não econômicos provocam consequências importantes sobre os modelos macroeconômicos. Essa formulação interdisciplinar, além de enriquecer e completar a análise econômica revela, também, a complexidade das ciências sociais e em particular do universo do desenvolvimento (Mallorquin, 1998).

### O desenvolvimento “a partir de dentro”

Para Destanne de Bernis (1998), a obra de Furtado apropria-se das idéias de diferentes autores, dentre os quais Keynes e Perroux, para elaborar uma “teoria geral” do desenvolvimento. De Keynes, ele retém a primazia do político sobre o econômico e a necessidade de uma estrutura de financiamento dos investimentos para o desenvolvimento. De Perroux, ele retoma a noção schumpeteriana da inovação traduzida pela “criatividade dos homens”, o que se torna uma prioridade para ele. Ele se interessa, também, pelo papel regulador global que o Estado exerce na economia.

O pensamento de Furtado a respeito do desenvolvimento agrupa pelo menos três outras teorias: a teoria da acumulação, a teoria da estratificação social e a teoria do poder. Dessa forma, a noção de um **desenvolvimento “a partir de dentro”** (*desarrollo desde adentro*) necessita que a inserção no mercado externo seja condicionada à existência de um mercado interno forte e em expansão (Sachs, 1998; Comeliau, 1998).

O trabalho dos estruturalistas latino-americanos evolui no sentido de uma abordagem interdisciplinar da nova temática do desenvolvimento e de uma caracterização mais rigorosa do subdesenvolvimento, vendo como a conformação de sociedades em que as relações externas assimétricas, que provocam a dependência, se articulam internamente com o sistema de dominação social (Furtado, 1989, p.44).

Seu modo de concepção do desenvolvimento tem influências diretas sobre as instituições e os profissionais da mudança social que constroem seus discursos e orientam suas ações contra as desigualdades sociais. “Suas idéias impregnam de tal forma o imaginário coletivo que o grande público não sabe que lhes deve uma nova forma de pensar” (Buarque, 1998, p.107). Na medida em que a diminuição do ritmo de crescimento econômico do pós-guerra progrediu e que seus efeitos apareceram, a noção de subdesenvolvimento foi utilizada para explicar o atraso de desenvolvimento de certas regiões no interior dos países considerados, até então, como sendo desenvolvidos. A título de demonstração, o trecho abaixo, extraído de

---

<sup>2</sup> A construção teórica de Celso Furtado nessa área lhe valeu um convite para integrar a Comissão mundial sobre a cultura e o desenvolvimento criada em 1922, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) que publicou em 1966 o relatório “Nossa diversidade criadora”.

uma publicação da *Association pour le Développement Local e les Pays*<sup>3</sup>, apresenta essa transposição de uma forma clara.

Pode se traçar um paralelo entre o que aconteceu em certas regiões desvitalizadas da Europa e a implantação de um desenvolvimento desigual no âmbito mundial, em que o desenvolvimento dos países do 'centro' levou os países da 'periferia' ao subdesenvolvimento (Coulmin, 1984, p.44).

As noções de base do desenvolvimento, no entanto, não param de ser revistas e reformuladas, bem como de suscitar polêmicas. Essas reflexões tomam diferentes direções, a exemplo da recusa completa do pensamento desenvolvimentista, à maneira de uma "contra-ideologia" do desenvolvimento, e as formulações alternativas, cuja abordagem mais recente enfatiza a idéia da sustentabilidade do desenvolvimento.

### **Do fim do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável**

Partant (1983), no seu livro *"La fin du développement. Naissance d'une alternative"*, reeditado recentemente, considera o desenvolvimento como um projeto que dá continuidade às idéias da dominação colonial. Para ele, o conceito de desenvolvimento é historicamente deturpado já que todas as sociedades são desenvolvidas à sua maneira segundo sua cultura. Ele defende a idéia da necessidade de se encarar a construção de sociedades autônomas nas diversas regiões. Além disso, a inserção (socioeconômica, cultural, política...) dos indivíduos, até então, excluídos pelo sistema capitalista dominante deve substituir a busca exclusiva da autonomia econômica dessas regiões. Se Partant é eficaz em demonstrar o caráter ideológico da noção de desenvolvimento, quando tenta formular uma visão alternativa não consegue, no entanto, ir além daquilo que critica. Sua proposição alternativa não supera a ideologia baseada no moralismo e no bem estar dos outros, típica das formulações populistas do desenvolvimento<sup>4</sup>.

Na atualidade, não é o "fim do desenvolvimento" que figura nas manchetes, mas a noção de desenvolvimento sustentável. A difusão desse novo estilo de desenvolvimento está associada à publicação, em 1988, do relatório Brundtland que deu, sem sombra de dúvida, um novo fôlego ao pensamento do desenvolvimento. A inclusão da sustentabilidade nesse relatório das Nações Unidas foi precedida por duas abordagens que lhe serviram de fundo. O desenvolvimento sustentável é, mais ou menos, tributário das reflexões do Clube de Roma e dos estudos sobre o *ecodesenvolvimento*.

<sup>3</sup> A referência a "*pays*" tem aqui um significado histórico que remonta a divisões territoriais anteriores à Revolução Francesa e que permanecem como identidades culturais em algumas regiões. Essa Associação foi criada em dezembro 1982 após, *Les Etats Généraux des Pays*, que aconteceu em Mâcon no mesmo ano. Ela é o resultado de vários encontros nacionais organizados desde 1975 pelos agentes do desenvolvimento local. Em 1992, sua fusão com a *Fédération des Pays de France*, antiga organização de políticos locais, originou a *Union Nationale des Acteurs et des Structures du Développement Local* (UNADEL).

<sup>4</sup> Neste mesmo sentido ver, notadamente, Latouche (1991) e Mendes (1977).

O Clube de Roma foi fundado em 1968 por cientistas, empreendedores e homens políticos preocupados com as estratégias mundiais do desenvolvimento. Tem o mérito de ter provocado um debate a respeito dos riscos do modelo de desenvolvimento adotado pelos países ricos e imposto na esfera internacional. A publicação de seu primeiro relatório (*Limits to growth?*) foi, de certo modo, sua carta fundadora. Esse estudo foi muito criticado, mesmo por aqueles que preconizavam a necessidade de um modelo de desenvolvimento alternativo. A idéia de limitar o crescimento foi interpretada como uma apologia do “crescimento zero”.

Vinte anos depois dessa primeira publicação, Pestel (1988) explica que a mensagem que o grupo queria passar na época era aquela do “desenvolvimento orgânico”. A necessidade de uma coordenação no âmbito mundial, a plasticidade das iniciativas face às mudanças e aos conflitos, ao bem estar dos indivíduos e a constante renovação das ações são os ideais mais importantes para o tipo de desenvolvimento imaginado pelo Clube de Roma.

### **Do *ecodesenvolvimento* ao desenvolvimento sustentável**

Desde a primeira conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento em Estocolmo, em 1972, até a segunda conferência, organizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, vários outros encontros e discussões evocaram os problemas ambientais<sup>5</sup>. Em 1983, a Comissão mundial sobre o meio ambiente e o desenvolvimento foi criada pela ONU. Essa comissão publicou em 1988 seu relatório, que foi amplamente divulgado através do nome de sua presidente, Senhora Brundtland, a então Primeira Ministra norueguesa. Mais do que um rigoroso balanço da situação social e ambiental do planeta, esse documento se tornou um manifesto do desenvolvimento sustentável (Commission... 1988).

O conceito de desenvolvimento sustentável enunciado pelo relatório Brundtland preconiza a satisfação das necessidades da geração atual, levando em conta, ao mesmo tempo, aquelas das gerações futuras. Essa definição é suficientemente ampla para acolher tanto os adeptos de uma abordagem menos restritiva do desenvolvimento, como aqueles que defendem uma conservação mais estrita da natureza (Billaud, 1995).

A introdução de fato do viés “meio ambiente” no plano conceitual do desenvolvimento, remete, no entanto, aos estudos elaborados por Sachs (1970 e 1980). Numa abordagem mais recente, Sachs (1993) sintetiza as cinco dimensões da sustentabilidade que devem se integrar às estratégias do desenvolvimento: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Na sua abordagem, a ecologia é um dos aspectos, dentre outros, a ser considerado. Essa dimensão da sustentabilidade exige a articulação de vários fatores, tais como: o conhecimento dos diversos ecossistemas e seu potencial racional de uso, a limitação do consumo de combustíveis fósseis e os recursos não renováveis, a difusão da reciclagem dos

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, o RAPPORT DAG HAMMARSKJÖLD, 1975/1980. Que faire? Development Dialogue, nº1/2, 2ª éd., 137 p. elaborado quando da 7ª sessão extraordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas.



recursos e a conservação de energia, a intensificação da pesquisa para obter tecnologias não poluentes e mais eficientes no uso dos recursos e, finalmente, a criação de regras visando à proteção do meio ambiente.

A redução das profundas diferenças das condições de vida entre as camadas sociais ricas e pobres, pela distribuição eqüitativa da renda e dos bens, é a condição primeira para a sustentabilidade social. No que diz respeito à sustentabilidade econômica, a eficiência deve ser compreendida, não mais pelos critérios microeconômicos da rentabilidade das empresas, mas por uma avaliação macro-social. A dimensão espacial do desenvolvimento se preocupa com a distribuição territorial da população e das atividades econômicas, onde os espaços rurais se tornam estratégicos. A sustentabilidade cultural procura uma modernização endógena através de um conjunto de ações pertinentes para o local, sua cultura e seu ecossistema específico.

Para Sachs (1995), a idéia do planejamento do desenvolvimento, espaço onde as estratégias devem ser negociadas entre os atores sociais, leva, inevitavelmente, ao rompimento com a prioridade da dimensão econômica. Uma hierarquia de múltiplas orientações deve ser respeitada, o social permanecendo no primeiro plano e o ecológico sendo adotado como limite ao crescimento econômico. De acordo com esse autor, até agora, não houve experiência de desenvolvimento que tenha sido bem sucedida, tanto no plano econômico quanto no plano social ou ecológico. O Quadro I, abaixo, esquematiza essas distinções.

**Quadro I: Crescimento e desenvolvimento**

	Econômico	Social	Ecológico
Crescimento selvagem	+	–	–
Crescimento socialmente benigno	+	+	–
Crescimento sustentável	+	–	+
Desenvolvimento	+	+	+

**Fonte:** SACHS, I., 1995 (*op.cit.*), p. 30.

O pensamento de Ignacy Sachs se inscreve entre as abordagens territoriais do desenvolvimento do final dos anos 1970 que, na época, foram julgadas como sendo utópicas e desprovidas da dimensão dos conflitos sociais. No plano internacional, o vocábulo *ecodesenvolvimento* não foi adotado pelas organizações da ONU em razão de seu caráter restritivo no tocante ao crescimento econômico (Wilson, 1995 e 1996). De acordo com Godard (1994) foi após essa recusa que o enfoque do desenvolvimento sustentável foi forjado como alternativa consensual entre as diversas organizações internacionais.

### **Levando em consideração o local**

O desenvolvimento sustentável é também, de certa forma, tributário da noção de “localidade”. No entanto, o foco para o local é anterior à crescente

conscientização em curso sobre os perigos do modelo atual de desenvolvimento para a perenidade do sistema. Além disso, como lembra Mormont (1996), as questões ambientais re-introduzem e re-qualificam o local de uma forma particular, já que são, muitas vezes, formuladas externamente ao meio local.

A construção do pensamento do que atualmente está sendo denominado de desenvolvimento territorial está ligada a vários fenômenos socioeconômicos e políticos, dentre os quais, alguns são, evidentemente, mais importantes que outros. Para fins didáticos, dividimos a análise da construção desse pensamento em duas partes, a partir, principalmente, da experiência francesa. Apesar de suas interdependências e do fato de estarem diretamente associadas à crise econômica dos anos 1970 e 1980, essas duas áreas têm naturezas totalmente diferentes.

A primeira apresenta uma faceta nitidamente mais econômica, cuja atenção se orienta, em especial, para os casos dos **sistemas produtivos localizados**. Mais especificamente, as experiências italianas dos distritos industriais constituídas por Pequenas e Médias Empresas (PME) inspiraram as pesquisas nesse domínio em diferentes países. Essas reflexões fizeram aparecer a importância do fato territorial.

A segunda abrange acontecimentos sócio-políticos contemporâneos diversos que, apesar de seu baixo grau de articulação, contribuíram para o fortalecimento da idéia segundo a qual os atores locais devem assumir o desenvolvimento da sua região. No caso francês Os **movimentos regionalistas** e de **retorno ao campo**, sobretudo após maio de 1968, como também a **descentralização política do Estado** iniciada nos anos 1980 foram os pontos altos e sintetizam, de certa forma, essas aspirações políticas e sociais diversas.

Note-se que esses três campos políticos ora se organizaram em paralelo, ora em justaposição e, às vezes, em oposição uns aos outros. Os três enfatizam, no entanto, os trunfos da localidade. Suas raízes são totalmente diferentes e muito mais antigas do que a crise econômica dos anos 1970. Essa representa o momento em que idéias de correntes políticas diversas destacavam a importância socioeconômica dos espaços locais e a vontade de agir por parte dos atores desses espaços. Na seqüência aprofundamos a análise desse segundo pilar de construção do pensamento do desenvolvimento territorial.

## AS BASES SOCIAIS E POLÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

### Dos movimentos regionalistas ao desenvolvimento local

Em geral, duas razões associadas são freqüentemente evocadas para explicar a emergência da noção de desenvolvimento local nos anos 1980. A primeira o interpreta como sendo o resultado de um estratagema por parte do Estado que, face à crise, valoriza as positivities locais para minimizá-la. A segunda está mais relacionada às iniciativas da sociedade civil que, através dos movimentos sociais e do associativismo, impuseram um modelo diferente de desenvolvimento. Nas duas situações, a crise econômica e a fratura social que essa crise provoca constituem a estrutura de fundo.

Barthe (1998), por exemplo, identificou quatro correntes políticas ou movimentos sociais que desempenharam um papel na edificação dos preceitos do desenvolvimento local na França: o movimento dos “países”, o movimento dos neo-rurais, o sindicalismo agrícola progressista e minoritário e o movimento ecologista. No entanto, torna-se evidente que essa emergência não se explica pela dicotomia opondo o Estado à sociedade civil. A combinação de um conjunto de fatores, dentre os quais elementos históricos estão na origem da estruturação desse pensamento.

Se o debate atual sobre o centralismo político e administrativo do Estado francês data do Antigo Regime e da Revolução Francesa, as ambigüidades e as complementaridades contemporâneas entre o local e o nacional datam do fim do último século. A Terceira República (1870-1940) foi o ponto alto de afirmação da identidade nacional que, ao contrário da opinião geral, não ocorreu em total detrimento das identidades locais. A escola primária republicana teve o papel de estudo e de valorização da “**pequena pátria**” sem, no entanto, colocar em perigo a integração nacional. Os professores eram incentivados a promover a pesquisa e a publicar suas monografias sobre a história, a geografia, o folclore, a fauna e a flora local (Thiesse, 1997).

Essa política educacional está na origem de várias manifestações culturais que contribuíram à re-invenção das tradições a partir da segunda metade do século passado. Essas manifestações estão ligadas às ações de uma geração que aprendeu na **escola primária** as belezas e as virtuosidades da localidade. Foi somente a partir dos movimentos sociais regionalistas dos anos 1960 e 1970 que a integração entre o local e o nacional empreendida pela Terceira República começou a sofrer certa desarticulação.

Essa desarticulação do local e do nacional, associada à representação nostálgica e idealizada de um mundo passado, explica em parte certos aspectos do regionalismo dos anos pós-68. A oposição construída, então, entre regiões e ‘a França’ introduz nos discursos contra o colonialismo e terceiro-mundistas contemporâneos os conceitos de subdesenvolvimento, exploração, alienação e colonialismo interno (Thiesse, op.cit., p.120).

Dentre essas correntes regionalistas que contribuíram, de uma forma ou outra, à construção das idéias do desenvolvimento local, o movimento dos “países” é aquele que conseguiu, ao mesmo tempo, obter mais legitimidade no seio do Estado e apresentar maior peso político. De acordo com Maze (1997), o território francês era, na sua origem, constituído por cerca de trezentos a quatrocentos pequenos “países”. Após a Revolução, a Assembléia Constituinte de 1789 criou os departamentos com o objetivo de enfraquecer a forte identidade que as estruturas feudais, administrativas e religiosas mantinham com esses “países”. Apesar da falta de reconhecimento oficial, essa referência territorial se manteve pela tradição até ser recuperada pelos movimentos regionalistas dos anos 1960 e 1970.

Após o questionamento do centralismo político-econômico parisiense por parte desses movimentos, vários estudos e articulações políticas foram realizados.

A organização do "*Rassemblement des Etats Généraux des Pays*", em 1982 em Macon, foi um dos pontos altos da mobilização a favor dos "países" e do desenvolvimento local. A frágil pressão política da época não conseguiu legitimar o movimento a favor do reconhecimento dos "países". Somente em fevereiro de 1995, a Lei Pasqua deu amparo legal a essa reivindicação.

Para Leurquin (1997), a política dos "países" constitui uma originalidade francesa reconhecida pelos responsáveis das políticas territoriais da União Européia. Segundo esse experiente perito em ordenamento do território da antiga *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR), a maioria das zonas rurais francesas que se organizam em torno dessa noção é financiada pelos programas europeus que apóiam o desenvolvimento rural.

Se a política dos "países" tem por ambição federar as iniciativas intermunicipais já existentes, assinalando a identidade cultural, geográfica e socioeconômica, sua legitimidade e sua pertinência, no entanto, suscitam posicionamentos contrários. As recentes medidas que deram consistência à noção de "países" representam mais uma vontade do Estado do que uma demanda social pela sua legitimação. O movimento de "países" tem mais raízes políticas do que sociais e suas dinâmicas sociais são complexas e, às vezes, contraditórias. Na realidade, esse movimento não é nem social nem político já que representa, antes de tudo, um movimento dos profissionais do desenvolvimento. Como frisou Allaire (1988 e 1985), o fato mais grave é que ele camufla a existência de uma pluralidade de outros movimentos locais.

A história contemporânea das manifestações a favor dos "países" está repleta de ambigüidades políticas, tornando questionável a sua pertinência enquanto um movimento social. Para Mathieu (1983), a recorrência atual aos "países" está associada à articulação de diversos intelectuais com as "**elites técnicas da mudança**", dentre as quais políticos tradicionais e os agentes de desenvolvimento local. Os países podem referir-se a espaços geográficos com dimensões variáveis, mas frente à crise, essa noção serve tanto aos otimistas quanto aos pessimistas pelo fato de gerar segurança e estabilidade.

De acordo com Jollivet (1985), não é uma novidade que o Estado se volte para o local para sair da crise. Os primeiros sinais contemporâneos de abertura e de proposição de um tipo de desenvolvimento econômico regional datam dos anos 1960. Para o Estado, o fato fundamental é que o local garante a ordem social e tanto melhor se promover, também, a convivência entre os habitantes. Nesse tipo de interpretação, a valorização do local não é nem recente nem contrária ao centralismo político.

Controvérsia a parte não se pode negar que, na atualidade, o processo de descentralização das políticas públicas representa uma ação considerada estratégica pelos especialistas franceses do ordenamento territorial. O estudo recente de Bonnal (2007) efetua uma excelente síntese desse processo com destaque para o papel relevante reservado aos "países". Esse esforço de articulação intermunicipal concerne todas os tipos de zonas-urbanas, periurbanas e rurais, mas são aquelas com características rurais que representam o lócus principal dessa orientação.

## A ancoragem do desenvolvimento territorial nas zonas rurais

As repercussões das manifestações políticas a favor do local apresentam uma grande e particular implicação no meio rural. O estudo de Houée (1982) revela que as primeiras gerações do desenvolvimento local estão ligadas, seja às medidas do programa denominado Renovação Rural coordenado pela DATAR a partir do final dos anos 1960, seja aos Planos de Organização Rural que aconteceram entre 1970 e 1983, ou, ainda, aos “contratos de países” implantados desde 1975.

Para Jollivet (1985), a concentração importante das ações de desenvolvimento local no meio rural se deve, em grande parte, ao movimento migratório em direção ao meio rural que começou nos anos 1960. Se os serviços estatísticos somente perceberam esse fenômeno em 1975, isso se deve ao fato que, nessa data, o aumento da população rural já estava suficientemente difundido para ser auferido. As migrações urbanas recentes rumo ao rural provocaram mudanças sociopolíticas estruturais profundas no campo.

Na França, a população agrícola se tornou minoritária e a população rural é mais operária que a população urbana. Essa mudança se acompanha do questionamento do modelo de desenvolvimento agrícola produtivista adotado após a segunda Guerra Mundial. Ao lado das unidades agrícolas altamente especializadas, cresce a importância das unidades que estabelecem uma maior articulação entre o desenvolvimento agrícola e o desenvolvimento rural (1985). Essas novas dinâmicas estão na origem das abordagens de desenvolvimento local.

Na realidade, as análises sobre as relações cidade-campo nunca cessaram de ser revistas, assim como a forma de encarar o desenvolvimento das zonas rurais. Os estudos realizados por Mathieu (1990, 1996 e 1998) sobre a evolução dessas relações dos anos 1950 até hoje nos ajudam a identificar as diferentes visões com as quais o pensamento do desenvolvimento local ora interage, ora se opõe. Nos anos cinquenta, por exemplo, o rural e o urbano são concebidos como sendo noções opostas. Se, de um lado, o rural é visto como restrito ao meio natural, à atividade agrícola e ao campesinato, do outro, a cidade representa a técnica, a concentração da população, a acumulação de capitais e o acesso ao lazer e à cultura. A cidade é, por excelência, o espaço de vida da burguesia e dos operários.

Durante a década seguinte, o modelo de análise predominante é aquele da urbanização do campo, que vem acompanhado pela negação da noção de rural. As idéias, mais ou menos, associadas de *continuum* urbano-rural e do fim do rural ganham mais adeptos entre os intelectuais e os responsáveis para a elaboração das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento rural. A contra corrente que tentou demonstrar a diversidade dos espaços rurais era amplamente minoritária. Algumas experiências pilotos de desenvolvimento local começaram a ser timidamente organizadas no meio rural.

Os anos setenta são marcados por uma reviravolta ideológica em relação à fase precedente. Após os eventos de maio de 1968, o uso não agrícola do espaço rural, a reafirmação positiva do campesinato e do campo, estão mais nitidamente associados a fenômenos novos: as migrações rumo às zonas rurais, o movimento dos “países” e a organização de sindicatos agrícolas de oposição. A defesa do rural

tem, então, sua hora de glória. O espaço rural se distingue do urbano pela sua densidade demográfica baixa, seu menor número de assalariados, suas pequenas empresas, suas habitações individuais e sua paisagem natural e agrícola. As relações cidade-campo são pensadas de novo em termos contraditórios.

Mathieu (1990) observa que a ideologia da urbanização do campo, que concebe o espaço como um *continuum*, começou a perder sua influência ao longo da década de 1970. Seu esgotamento se deve ao peso político das formulações que insistem sobre as discontinuidades. Em revanche, as instituições governamentais não conseguiram acompanhar as mudanças que ocorreram na época e seus responsáveis subestimaram tanto a importância da diversificação das atividades exercidas no meio rural, como os primeiros sinais do êxodo urbano. Na realidade, os modelos de análises precedentes não desaparecem totalmente de um período histórico a outro.

Assim, os anos 1980 são marcados por duas tendências contraditórias. Por um lado, a noção do local enfraquece aquela de espaço rural. Nesse estágio, o tema do desenvolvimento local já faz parte do discurso dominante e freia a análise das questões específicas dos territórios rurais. Por outro lado, o pensamento que distingue o rural é doravante acompanhado pela valorização do meio ambiente. Durante a década de 1990, a noção de desenvolvimento sustentável ganhou maior importância. A mudança da tendência migratória atinge até os municípios rurais mais isolados. O emprego na agricultura se encontra em regressão contínua apesar de diversos estudos assinalarem sua relevância para a recomposição dos empregos. As atividades agrícolas são, agora, associadas à paisagem, que deve ser cuidada e preservada. A progressão das instalações na agricultura consideradas “fora das normas”<sup>6</sup> representa uma realidade não desprezível (Mathieu, 1996 e 1998).

A legitimação do desenvolvimento territorial no seio do Estado aconteceu fundamentalmente no âmbito das instituições públicas habilitadas e habituadas a administrar as políticas de ordenamento do território. Rapidamente, a noção de desenvolvimento local se tornou uma expressão comum nos discursos dos ministros e nos projetos de lei. Ela ganhou o reconhecimento da sua utilidade pública. Dessa forma, o Estado concede importância às práticas econômicas subterrâneas, não oficiais ou sem valor comercial (Alphandery e Dupont, 1988). Esse reconhecimento oficial do desenvolvimento local levou, no entanto, um certo tempo para concretizar-se; ele se fez progressivamente, a partir da adoção das leis de descentralização no decorrer dos anos 1980.

---

<sup>6</sup> As instalações agrícolas ditas “fora das normas” são aquelas que não correspondem às normas oficiais que um jovem candidato a se tornar agricultor deve cumprir para receber as subvenções e financiamentos especiais. A análise desse tema encontra-se aprofundada no Capítulo 2 de Cazella (2002).

## A legitimação do desenvolvimento territorial pelas leis de descentralização do Estado

A acusação sistemática de "colonialismo do Estado parisiense" formulada pelos movimentos regionalistas e populares precedeu o debate científico. A obra de Gravier (1947/1972) representa uma exceção notável, pois ele denunciou a gravidade da concentração política, cultural e econômica da região parisiense já no fim dos anos 1940. É a primeira vez, também, que a "*désertification rurale*", no sentido de êxodo rural, é mencionada como problema de desenvolvimento.

Apesar disso, somente na segunda metade dos anos 1970, o Conselho da atual União Européia começou a chamar a atenção dos países membros sobre o papel estratégico das coletividades locais e regionais para a retomada do desenvolvimento. A persistência da crise econômica e o aumento contínuo do desemprego fizeram com que as políticas centralizadas fracassassem. No início dos anos 1980, a política administrativa francesa conheceu importantes inflexões, ou seja, 35 anos após a publicação de "*Paris e o deserto francês*". As medidas administrativas a favor da descentralização são aprovadas sem muitas consultas prévias. Naquele momento, houve um consenso entre a maioria e a oposição a respeito da necessidade das mudanças. Os políticos locais devem passar do estatuto de acompanhadores àquele de promotores do desenvolvimento local.

As leis descentralizadoras dos anos 1980 tratam dos direitos, das liberdades e das competências dos municípios, dos departamentos, das regiões e do Estado. Doravante, esse último deve controlar, *a posteriori*, a legalidade das ações políticas e administrativas das coletividades. As regiões são reconhecidas como sendo verdadeiras coletividades e sua assembléia é eleita pelo sufrágio universal. Nenhum recorte novo do território é imposto e os municípios podem recorrer às parcerias intermunicipais de desenvolvimento e de ordenamento territorial a fim de realizar alguns serviços de base (Godard e Ceron, 1986; Laborie *et al.*, 1985).

As competências das coletividades locais, ou seja, dos municípios, departamentos e regiões, são ampliadas. Os municípios, através das suas câmaras de vereadores, devem garantir os serviços públicos de base, a organização de seu território, a gestão do patrimônio natural e urbano, das zonas de preservação e dos programas habitacionais. Os municípios podem apoiar, ainda, através de ajudas diretas e indiretas, seja a instalação de pequenas e médias empresas, sejam aquelas que estejam em dificuldades financeiras.

A instância departamental não teve transformações políticas e administrativas importantes. O departamento realiza um papel de gestão, sobretudo no setor do equipamento rural para o qual deve elaborar um plano de organização a partir das proposições elaboradas pelos municípios. Na esfera regional, no entanto, a lei previu um papel mais amplo em matéria de reorganização do território e de planejamento. Doravante, as regiões são encarregadas de estudar, propor e coordenar as políticas regionais (Laborie *et al.*, 1985).

Para Coulmin (1984), a descentralização oscilou entre o fortalecimento do poder das regiões e o acréscimo daquele dos departamentos, através do aumento das competências municipais e das estruturas intermunicipais. Sem uma definição

entre uma tendência e outra, a articulação dos diferentes níveis administrativos com as políticas de desenvolvimento não foi regulamentada.

Dessa forma, foi num clima econômico de crise, de descentralização do poder do Estado, de efervescência por parte dos movimentos sociais e da **existência de uma geração que aprendeu na escola a dar valor aos potenciais locais**, que o pensamento do desenvolvimento territorial foi sendo construído. O encontro das práticas e das proposições de origens e de interesses diferentes inspirou a proposição de um tipo de desenvolvimento totalmente distinto do modelo centralizado que predominava até então. Essa forma nova de conceber o desenvolvimento atribui um lugar estratégico aos atores locais e a suas iniciativas a fim de enfrentar a crise econômica.

As ações interpretadas como sendo marginais começam a tornar-se aceitáveis e estão entre as alternativas ao modelo produtivo centralizado, que tem as grandes empresas como base da economia. A representação social dominante do desenvolvimento sempre foi e ainda é muito associada com a produção de massa e com as grandes instalações industriais. O estudo de Arocena (1986) demonstrou que essa representação social concebe que a crise das grandes indústrias será amenizada com o retorno do crescimento econômico. Somente esse tipo de indústria pode dinamizar o conjunto da economia com os indispensáveis impulsos do Estado. As PME são paliativos que não constituem soluções aos problemas de empregos locais.

Somente há pouco tempo, no entanto, a representação social minoritária do desenvolvimento, que se opõe, dentre outras coisas, ao fatalismo do esvaziamento das zonas rurais e defende a idéia de que as pequenas e médias empresas são estratégicas para a retomada da economia, ganhou espaço. O território cessa de ser concebido como um espaço microeconômico residual para tornar-se inovador e com capacidade de desencadear o desenvolvimento sem esperar uma iniciativa por parte do Estado. Essa forma de representação do desenvolvimento se tornou um contrapeso aos efeitos enraizados na sociedade do modelo centralizado. A seguir, analisamos o papel reservado ao Estado e à participação política dos atores sociais no interior do pensamento do desenvolvimento territorial.

## OS PRECEITOS TERRITORIAIS DO DESENVOLVIMENTO

### **Estado, atores sociais e participação política.**

Segundo Wilson (1996), duas características são importantes na noção do desenvolvimento territorial, que se traduzem por uma dupla negação: a primeira é a recusa ao fechamento espacial já que a interação entre o "local" e o "global" é almejada e necessária; a segunda é a recusa da supremacia econômica, colocando o bem estar humano no centro do processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento territorial não é, portanto, incompatível com a abertura dos mercados, cada vez mais concorrentes. Esse pensamento pretende superar a visão fatalista que predestina os territórios à passividade. A priori, nada impede que as abordagens globais possam ser coerentes com as perspectivas locais e



apoiar-se “sobre a mobilização dos atores que aceitam colocar suas competências e suas práticas a serviço de um território, no âmbito de relações não exclusivamente mercantis” (Glon, *et al.*, 1996, p.449). Além disso, esses autores assinalam a importância da **complementaridade entre as ações ascendentes e descendentes do desenvolvimento**, tendo essas últimas um caráter subsidiário e nunca substitutivo das iniciativas ascendentes.

Para Coulmin (1984), o desenvolvimento territorial depende da sinergia de vários micro-sistemas locais que se cruzam e efetuam trocas entre eles e com sistemas mais amplos. Três características principais são específicas do desenvolvimento local:

a) ele é endógeno já que as potencialidades e os particularismos locais são valorizados e as solidariedades internas fortalecidas para que a maioria da população local possa aproveitar da nova situação;

b) ele é interdependente das redes diversificadas dos âmbitos espacial e social. O espaço local deve ser transgredido pela articulação com vários atores sociais e organizações externas à coletividade. A mobilização local é fundamental, mas insuficiente. Assim como, a ausência de uma categoria de atores sociais pode comprometer sua dinâmica;

c) trata-se de um processo coletivo que recusa os interesses exclusivos e imediatos da economia e do benefício individual. Ele pressupõe a existência de um sistema de valores que leve em consideração a educação, as solidariedades internas e a coerência afetiva, de convívio e ideológica dos atores sociais.

Já Godard e Ceron (1986) associam o êxito de um processo de desenvolvimento territorial à observação de três condições fundamentais. Em primeiro lugar, a coletividade local deve se responsabilizar pelo debate a respeito do desenvolvimento de tal maneira que a população possa escolher suas metas e suas preferências e identificar os meios materiais e humanos disponíveis localmente. Ela deve ser um pólo de inovação técnica e social que organiza e anima os diferentes atores sociais, sem perder de vista que o desenvolvimento territorial não representa uma panacéia.

Em segundo lugar, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento territorial. Ele deve desfazer, progressivamente, os obstáculos que resultam de sua organização vertical, sem que isso signifique retirar-se da cena local e, sobretudo, do plano econômico. Ele tem a difícil função de contrabalançar os efeitos desestruturantes da lógica de mercado, além de fornecer os meios humanos e técnicos ausentes na esfera territorial.

Em último lugar, é preciso construir uma estrutura autônoma de animação e de planejamento do desenvolvimento. Essa estrutura deve respeitar a pluralidade dos atores que constituem a base social de implementação do desenvolvimento. Esse organismo de animação do planejamento requer autonomia de ação para evitar o determinismo de certos atores sociais.

Essas condições colocam os atores sociais e sua participação no primeiro plano das dinâmicas de desenvolvimento territorial. Eles devem assumir as ações a tal ponto que esse estilo de desenvolvimento não tem nenhum sentido sem a implicação direta dos segmentos organizados da sociedade civil. No entanto, os desafios do desenvolvimento territorial são, por princípio, mais amplos. Superar o

limite das organizações para atrair o interesse dos cidadãos, ou seja, do conjunto da população de uma localidade é a maior meta imaginada.

Se a participação dos atores sociais é um desafio político de primeira ordem nas experiências de desenvolvimento territorial, a pergunta prévia que se impõe é saber quem está incluído nesse vocábulo? Para responder essa questão partimos de uma tipologia dos atores do desenvolvimento territorial presente num ensaio de um autor militante dessa formulação. De acordo com Coulmin (1984), os atores sociais do desenvolvimento territorial são representados por quatro grupos distintos: os animadores, os políticos, os parceiros econômicos e a economia social.

Os animadores são diversificados, seja em termos de formação profissional, seja em termos de funções que eles exercem. A dinamização, a mediação, a negociação, a retomada e a análise prospectiva das potencialidades territoriais são papéis inerentes à profissão de agente de desenvolvimento territorial. Os políticos locais assumem a função de fazer a ligação e a mediação entre o local e as instâncias políticas mais amplas. A adoção das estruturas intermunicipais a fim de dinamizar suas ações é um recurso freqüente. Os parceiros econômicos se organizam no interior de associações profissionais segundo os três setores da economia (agricultura, indústria e comércio). Mesmo que todos os tipos de empresas sejam importantes para o processo de desenvolvimento, a economia social constituída pelas redes de cooperativas, condomínios e associações, têm aqui um papel estratégico.

A importância do mundo associativo é de tal ordem que, em 1984, uma Secretaria de Estado foi criada para se ocupar desse universo. O número de associações cresceu significativamente durante a década de 1980 e a diversidade de funções e campos de atuação é a principal característica desse grupo de atores sociais. De acordo com Coulmin (1984, p.202), as associações cumprem o papel fundamental de realizar a ligação e as trocas entre os habitantes e seus representantes políticos. Além disso, "o mundo associativo é o parceiro privilegiado, inovador e dinâmico do desenvolvimento local".

No entanto, essa tipologia dos atores do desenvolvimento territorial suscita duas observações: uma relativa à eficiência das instituições associativas e a outra à ausência dos movimentos sociais. Uma pesquisa realizada pela *Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale* questiona o real dinamismo do associativismo. Ela revela uma fragilidade do mundo associativo mais preocupante que sua tradicional falta de recursos financeiros evocada com freqüência a fim de justificar os limites de sua intervenção. A conjugação desejável entre a democracia de delegação e a democracia de participação, que reserva um lugar efetivo aos cidadãos, estaria em crise. O debate de idéias promovidos pelas associações no início dos anos 1980 praticamente inexistente na atualidade. As associações não têm quase nenhuma influência sobre as questões tratadas pelas esferas públicas federais. Várias delas se tornaram responsáveis por certos serviços públicos (educativo, sanitário, social e lazer) sem que sua maneira de atuar se diferencie das instituições públicas e das empresas privadas tradicionais. O êxito eleitoral por parte de militantes associativos nas eleições de 1989 levou, paradoxalmente, as associações a perder sua utopia e seu papel de contrapeso ao poder público (Vandewynckele, 1990).

A ausência dos movimentos sociais entre os atores do desenvolvimento territorial soma-se a essa fragilidade do mundo associativo, reduzindo ainda mais os mecanismos de participação crítica da população local. Evocados como elemento importante para explicar a articulação das noções de desenvolvimento e de localidade, os movimentos sociais perdem seu estatuto ou sua legitimidade a partir do momento em que o desenvolvimento territorial é institucionalizado. De acordo com Moulaert *et al.* (1996), os movimentos sociais que, teoricamente, deveriam dinamizar as ações de desenvolvimento territorial confrontam-se à ortodoxia das autoridades locais. Esses últimos estão habituados com a lógica do capital privado, enquanto que os movimentos sociais adotam uma lógica mais voltada para o social, cultural ou ecológico.

### Redes e territórios: contradição ou complementaridade?

Uma pergunta de fundo se impõe com essa nova construção do desenvolvimento: como definir o espaço local? A noção de rede é, com frequência, utilizada nas análises sobre o assunto para dar conta, ao mesmo tempo, do dinamismo dos atores e da inconveniência da suposta autarquia do local. De acordo com Eizner e Larrère (1988), essa noção pode ajudar a definir o espaço local e superar as limitações do objeto espacial, apesar delas permanecerem poucas estudadas.

Nesse sentido, o estudo de Castells (1998) preenche, em parte, essa lacuna através uma análise minuciosa das mudanças que as organizações da sociedade contemporânea são obrigadas a adotar frente às novas tecnologias de comunicação. A organização social por meio de redes nunca teve à disposição tantas ferramentas de alta performance como na atualidade. Essas tecnologias fornecem as bases materiais que não existiam antigamente para que o capital, antes de qualquer coisa, possa organizar-se em redes e funcionar globalmente e em tempo real. As redes são interpretadas por Castells como estruturas abertas que se delimitam pela sua capacidade de comunicação interna.

No que diz respeito à localidade, no entanto, Billaud (1983) observa que a ambigüidade dessa expressão reside, justamente, no fato de ser **fundada ora nas redes, ora no território**. De uma parte, há a valorização do enraizamento e, de outra, é a mobilidade que conta mais. Se a ênfase recai sobre a estruturação em redes, a territorialidade se torna secundária e vice-versa. Em contrapartida, a interpretação do local através a noção de rede tem a vantagem de valorizar as mudanças sociais provocadas pelos níveis intermediários da sociedade. Essa visão recusa as explicações das mudanças sociais exclusivamente pelas relações de forças entre a sociedade global e os indivíduos.

O recurso à teoria de redes para conceber o local associa sua amplitude à capacidade de mobilização e aos interesses dos atores sociais. Dessa forma, o pensamento do desenvolvimento territorial tem o mérito de se juntar às críticas sobre as abordagens dualistas das ciências humanas que opõem tradição e modernidade. Dito isso, as noções de rede e de território não são nem contraditórias entre si, nem com o fato da proximidade espacial permanecer na

base da sociabilidade local. Na lógica do desenvolvimento territorial, as redes dos atores tendem a fortalecer a territorialidade através das suas articulações externas (Alphandery *et al.*, 1989).

Os estudos a partir das experiências italianas dos distritos industriais são, sem dúvida, as formulações contemporâneas mais exaustivas sobre a percepção das dimensões históricas e, sobretudo, espaciais nas análises sobre o desenvolvimento. Desde então, a compreensão de que as lideranças empresariais levam em consideração os recursos territoriais nos seus cálculos econômicos tornaram-se objeto de pesquisa sistemática.

## CONCLUSÃO

A análise das principais vias constitutivas do pensamento do desenvolvimento territorial revelou que um conjunto de circunstâncias sociopolíticas e econômicas do final dos anos 1970 e início da década seguinte foram imprescindíveis nesse processo. De uma parte, os movimentos regionalistas e dos “países”, a valorização do espaço local pelas escolas públicas, as migrações urbanas para as zonas rurais e as leis de descentralização do Estado foram, no caso francês, acontecimentos que estão na origem das formulações acerca do desenvolvimento territorial. De outra parte, os estudos sobre os distritos industriais da “Terceira Itália” forneceram um conteúdo de caráter mais econômico a essa nova abordagem, revelando os fortes vínculos mantidos pelas PME e seus territórios.

A concepção de desenvolvimento territorial, no entanto, em pouco tempo, começou a revelar seus limites e suas contradições. As principais críticas formuladas convergem no sentido de demonstrar que o apelo ao território se caracteriza, quase sempre, por uma ancoragem centrada na classe média da sociedade. Os atores locais que se interessam e participam das operações formais de desenvolvimento territorial são aqueles que se encontram mais ou menos bem integrados do ponto de vista socioeconômico. No universo científico, uma espécie de desilusão se implantou, em especial entre os pesquisadores que tratam da problemática socioambiental. O apelo ao território continuou mantendo o viés economicista com pouca preocupação para os danos ecológicos e os problemas sociais.

Apesar desse ceticismo, o recurso aos preceitos teórico-metodológicos do desenvolvimento territorial se tornou recorrente nas diferentes esferas da administração pública. Essa abordagem justifica a alocação de orçamentos, a criação de novas políticas e instituições, bem como o surgimento de uma categoria profissional especializada no assunto.

Por fim, o tom crítico comum em trabalhos de pesquisa sobre as práticas sociopolíticas não deve ser confundido com pessimismo acerca da importância e, principalmente, das potencialidades inovadoras e transformadoras das políticas de desenvolvimento territorial. Como no Brasil estamos dando os primeiros passos no sentido de instituir políticas públicas nesse domínio acreditamos que a compreensão das principais lições ligadas ao tema de países que nos têm servido

de inspiração na matéria ajuda a evitar idealizações e, sobretudo, frustrações e desperdícios de recursos (humanos e financeiros). A pesquisa independente tem o mérito de poder ser crítica, sobretudo naquelas situações onde o discurso idealizado e ideológico, por vezes, constrange ou obscurece a percepção da realidade. A formação de atores do desenvolvimento territorial na arte da mediação de conflitos e capazes de conceber estratégias de ações ou de projetos inovadores no que tange a exclusão social e a preocupação ambiental representa, quem sabe, a principal contribuição da pesquisa nesse processo.

---

## Sociopolitical assumptions of the territorial development: analysis based on the French experience

### ABSTRACT

The objective of this paper is to understand the socio-political background of the thinking about territorial development, taking into consideration the different conceptions of development. The intention is also to analyze the fundamentals and the contradictions, historical and current, subjacent to the consideration of the territory as an active element of development. To undertake this, the French case has been taken as empirical reference for being considered pioneer regarding this subject.

**Keywords:** territorial development, descentratization.

---

### REFERÊNCIAS

- ALLAIRE, G. *et al.*, 1985. Enjeux, médiations et développement local: un point sur le mouvement de pays. *Economie Rurale*. Paris, SFER, n° 166, pp. 33–37, 61 p.
- ALLAIRE, G., 1988. Problèmes méthodologiques de l'analyse des systèmes socio-économiques. In: JOLLIVET, M. (éd.). *Pour une agriculture diversifiée*. Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 179-190, 335 p.
- ALPHANDERY, P. *et al.*, 1989. Les champs du départ: une France rurale sans paysans? Paris, La Découverte, 265 p.
- ALPHANDERY, P. et DUPONT, Y., 1988. Développement local et société rurale dans l'isthme du Cotentin. In: JOLLIVET, M. (éd.) (*op.cit.*), pp. 208-217.
- ANDERSON, P., 1996. Histórias e lições do neo-liberalismo. La construcción d'une voie unique. Conferência proferida na faculdade das Ciências sociais da Universidade de Buenos Aires, Argentina, 11 p.
- AROCENA, J., 1986. Le développement par initiative locale: le cas français. Paris, L'Harmattan, 227 p.
- BANQUE MONDIALE, 1987. Pionniers in development. Washington, Oxford University Press, Second series.

- BARTHE, L., 1998. Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement local. Toulouse, Université de Toulouse le Mirail, Thèse de doctorat, 432 p.
- BILLAUD, J.-P., 1983. Crise et renouveau de la sociologie du local: a propos de la notion de localité. In: BILLAUD, J.-P. *et al.* (éd.). Regards sur la localité : états des travaux, questions et perspectives. Nanterre, Université de Paris X/Ministère de l'Urbanisme et du Logement, pp. 3-35, 224 p.
- BILLAUD, J.-P., 1995. L'agriculture durable dans les pays développés: un concept peu controversé mais bien incertain. «Workshop»: O desenvolvimento de uma outra agricultura: acesso à terra e aos meios de produção, a questão da fome e a integração social. Anais... Curitiba, CAPES-COFECUB, (n. p.).
- BONNAL, P. Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França. Salvador, II Fórum Internacional: Desenvolvimento territorial, articulação de políticas públicas e atores sociais, 2007, 12p.
- BOURDIEU, P., 1998a. L'essence du néolibéralisme. Le Monde Diplomatique, Paris, n° 528, p. 3, 32 p.
- BOURDIEU, P., 1998b. Contre-feux. Paris, Liber-Raison d'Agir, 125 p.
- BUARQUE, C., 1998. Le paradigme Furtado. CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN, 1998. Le développement, qu'est-ce? L'apport de Celso Furtado. Paris, MSH/EHESS/IHEAL, n° 33/34, pp. 107-114, 225 p
- CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN, 1998. Le développement, qu'est-ce? L'apport de Celso Furtado. Paris, MSH/EHESS/IHEAL, n° 33/34, 225 p.
- CARRIERE, J-P. e CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Florianópolis, Eisforia, 2006, pp.23-47.
- CASTELLS, M., 1998. La société en réseaux. L'Ere de l'information. Paris, Fayard, 616 p.
- CAZELLA, A.A. Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude. Thierval-Grignon, INRA, Mémoires et Thèses, n° 36, 2002, 395 p.
- CHASSAGNE, M.- E., 1985. La longue marche des "pays". Autogestions. Paris, n° 19, pp. 65-68, 143 p.
- COMELIAU, C., 1998. Développement, politiques publiques, planification. CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN (*op.cit.*), pp. 141-148.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, 1988. Notre avenir à tous. Montréal, Ed. du Fleuve.
- COULMIN, P., 1984. La décentralisation: la dynamique de développement local. Paris, Syros/ADELS, 255 p.
- DEMAZIERE, C., 1996. Du global au local, du local au global In: DEMAZIERE, C. (éd.). Du local au global: les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique. Paris, L'Harmattan, pp. 11-49, 382 p.
- DESTANNE de BERNIS, G., 1998. Furtado et l'économie mondiale. CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN (*op.cit.*), pp. 59-67.
- EIZNER, N. et LARRERE, G. R., 1988. L'approche micro-régionale des problèmes de développement rural: des ambiguïtés à lever. In: JOLLIVET, M. (éd.) (*op.cit.*), pp. 168-174.

- FURTADO, C., 1979. El desarrollo desde el punto de vista interdisciplinario. El Trimestre Económico. México, n° 181, 33 p.
- FURTADO, C., 1980/1989. Brève introduction au développement: une approche interdisciplinaire. Paris, Publisud, 148 p.
- GARCIA, A., 1998. La construction interrompue: Celso Furtado, la guerre froide et le développement du Nordeste. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. Paris, Seuil, pp. 52-61, 125 p.
- GLON, E. *et al.*, 1996. Le développement local au service de la géographie? Géographies. Paris, AGF, pp. 447-456, 474 p.
- GODARD, O. et CERON, J.-P., 1986. La décentralisation en France: un levier pour le développement local? In: GUESNIER, B. (éd.). Développement local et décentralisation. Paris, Anthropos, pp. 147-171, 278 p.
- GODARD, O., 1994. Le développement durable: paysage intellectuel. Natures - Sciences - Société. Paris, v. 2, pp. 309-322.
- GRAVIER, J.-F., 1947/1972. Paris et le désert français en 1972. Paris, Flammarion, 284 p.
- HOUEE, P., 1992. La décentralisation: territoires ruraux et développement. Paris, Syros Alternatives/ADELS, 233 p.
- HUGON, P., 1993. Les trois temps de la pensée francophone du développement. In: CHOQUET, C. *et al.* État des savoirs sur le développement: trois décennies de sciences sociales en langue française. Paris, Karthala, pp. 43-74, 229 p.
- HUGON, P., 2000. La pensée française en économie du développement. Economie et Société. Série économie du développement, n°37.
- JOLLIVET, M., 1985. Le développement local, mode ou mouvement social? Economie Rurale. Paris, SFER, n° 166, pp. 10-16, 61 p.
- LABORIE *et al.*, 1985. La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985. Paris, La Documentation Française, 184 p.
- LATOUCHE, S., 1991. La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement. Paris, la Découverte, 235 p.
- LE ROY, A., 1997. Les activités de service: une chance pour les économies rurales? Vers de nouvelles logiques de développement rural. Paris, L'Harmattan, 288 p.
- LEURQUIN, B., 1997. La France et la politique de pays: de nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires. Paris, Syros, 289 p.
- MALLORQUIN, C., 1998. Celso Furtado et le structuralisme en économie. CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN (*op.cit.*), pp. 36-51.
- MATHIEU, N., 1983. Les riches heures de la notion de pays. Autrement. Paris, n° 47, pp. 23-28, 249 p.
- MATHIEU, N., 1990. La notion de rural et les rapports ville-campagne en France: des années cinquante aux années quatre-vingts. Economie Rurale. Paris, SFER, n° 197, pp. 35-41.
- MATHIEU, N., 1996. Rural et urbain: unité et diversité dans les évolutions des modes d'habiter. In: JOLLIVET, M. et EIZNER, N. (éd.). L'Europe et ses campagnes. Paris, FNSP, 399 p.

- MATHIEU, N., 1998. La notion de rural et les rapports ville-campagne en France: les années quatre-vingt-dix. *Economie Rurale*. Paris, SFER, n° 247, pp. 11-20, 64 p.
- MAZE, J., 1997. Le "pays" a deux mille ans. Regard local: comment vivre un "pays"? Paris, CFEL/ Rivoli communication, n° 28, pp. 9-10, 32 p.
- MENDES, C., 1977. Le mythe du développement. Paris, Seuil, 277 p.
- MORMONT, M., 1996. L'environnement entre localité et globalité. In: HIRSCHHORN, M. et BERTHELOT, J.-M. (éd.). *Mobilités et ancrages*. Paris, L'Harmattan, pp. 57-77, 157 p.
- MOULAERT *et al.* 1996. *Rapports sociaux dans le développement local: le rôle des mouvements sociaux*. Lille, Université de Lille, 28 p.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1995. *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, APADA/Karthala, pp. 27-43, 221 p.
- PARTANT, F., 1983. *La fin du développement. Naissance d'une alternative*. Paris, la Découverte/Maspero, 186 p.
- PECQUEUR, B. *Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud*. Grenoble: Institut de Géographie Alpine, 2004.
- PESTEL, E., 1988. L'homme et la croissance: près de vingt ans après «Halte à la croissance?». Paris, Economica, 189 p.
- RAPPORT DAG HAMMARSKJÖLD, 1975/1980. *Que faire? Development Dialogue*, n°1/2, 2<sup>e</sup> éd., 137 p.
- RAUD, C. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização a partir da análise da experiência catarinense*. Florianópolis-Blumenau, Ed. UFSC/Ed. FURB, 1999.
- SACHS, I., 1970. Development planning and environment: the case or the countries of the Third World. *Social Science Information*. Paris, v. 9, n° 5, pp. 17-27.
- SACHS, I., 1980. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris, Ouvrières, 140 p.
- SACHS, I., 1993. *L'écodéveloppement: stratégies de transition vers le XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris, Syros, 120 p.
- SACHS, I., 1995. *À la recherche de nouvelles stratégies de développement*. Paris, UNESCO, 48 p.
- SACHS, I., 1998. L'imagination et le savoir: le développement selon Furtado. *CAHIERS DU BRESIL CONTEMPORAIN (op.cit.)*, pp. 179-183.
- THIESSE, A.-M., 1997. *Ils apprenaient la France: l'exaltation des régions dans le discours patriotique*. Paris, MSH, 130 p.
- VANDEWYNCKELE, M., 1990. *Crise des mécanismes de participation démocratique: de plus en plus d'administrés, de moins en moins de citoyens*. Territoires. Paris, pp. 16-22.
- WILSON, P., 1995. Reconociendo la localidad en el desarrollo economico local. *Revista interamericana de planificacion*. SIAP, n° 110, pp. 9-30, 180 p.
- WILSON, P., 1996. Le développement économique communautaire aux Etats-Unis et en Amérique Latine. In: DEMAZIERE, C. (éd.) (*op.cit.*), pp. 259-271.