

O TERRITÓRIO EM RECOMPOSIÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA LOCAL: UMA ABORDAGEM FRANCO-BRÁSILEIRA

Pierre Teisserenc¹

Maria José da S. A. Teisserenc²

Resumo

Este artigo traz uma abordagem da ação pública em contextos de recomposição territorial respectivamente em situações francesa e brasileira. Inicialmente são apresentados processos mais abrangentes que explicam as transformações pelas quais passam os territórios de um lado e do outro do Atlântico, e que permitem compreender a importância de que se reveste a ação pública local orientada para o desenvolvimento sustentável desses territórios. Após, são identificados alguns dos grandes desafios a se fazer face em tais territórios para satisfatoriamente alcançar o êxito em ações muitas vezes inovadoras e que, portanto, dependem de experimentações. Esses desafios dizem respeito à definição do perímetro pertinente do território de ação, à mobilização dos atores e a gestão territorial dessas ações, ou ainda às aprendizagens coletivas do conjunto dos atores implicados na realização dessas ações.

Palavras-chave: Território; Ação Pública; Globalização; Desenvolvimento sustentável; Fóruns Híbridos; Inovação.

Resumée

L'objet de cet article est de proposer une approche de l'action publique dans un contexte de recomposition territoriale en référence à des situations européennes et à des situations brésiliennes. Il présente, dans un premier temps, processus majeurs qui expliquent les transformations que connaissent les territoires de part et d'autre de l'Océan et qui permettent de comprendre l'importance que revêt l'action publique locale pour le développement durable de ces territoires. Dans un second temps, l'article s'attache à identifier quelques-uns des grands défis que doivent relever de tels territoires, de part et d'autre de l'Océan, pour leur permettre de satisfaire au mieux les conditions de réussite de telles actions locales qui correspondent le plus souvent à des actions innovantes qui nécessitent la mise en œuvre de démarches expérimentales. Ces défis concernent tout autant le périmètre pertinent du territoire de l'action, la mobilisation des acteurs et la gestion territoriale de ces actions, ou encore les apprentissages collectifs de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation de ces actions.

Mots-clé : Territoire, Action publique, Globalisation, Développement durable, Forums hybrides, Innovation.

¹ Sociólogo. Doutorado em Sociologia, pela Universidade Paris-Decartes e École de Hautes Études en Sciences Sociales. Fundador do Centre de Recherches sur l'Action Locale na Universidade Paris 13- Sorbonne Paris Cité. Professor Emérito da Universidade Paris 13 desde setembro de 2011 e Professor Visitante da Universidade Federal do Pará. pierre-teisserenc@wanadoo.fr

² Graduação em Ciências Sociais. Doutorado em Ciências Humanas (Sociologia) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-doutorado no Centre de Recherches sur l'Action Locale, Université Paris 13 - Sorbonne Paris Cité. Atualmente é Professora Associado III do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará. mjsa@ufpa.br

Neste artigo é adotada a concepção de território como o espaço geográfico de desafios do desenvolvimento econômico, social e ambiental o que vem colocar à sua administração e gestão muitos problemas. Potanto, esta definição de território necessita de complementos dado o interesse despertado por este conceito nas esferas política e científica, assim como na reconhecida importância da dimensão territorial na coprodução da ação pública e no enriquecimento de seu conteúdo através de experiências de desenvolvimento territorial ditas sustentáveis. Ao por em causa, a delimitação do território, as instituições competentes para administrá-lo e desenvolvê-lo, as características socioculturais de suas populações, em um contexto sociopolítico geralmente marcado por “novas arquiteturas jurídicas” propostas (OFFNER, 2006, p. 27), os desafios para os quais estaremos atentos dizem respeito ao como “fazer corresponder as entidades políticas aos espaços de gestão dos problemas públicos” (DURAN et THOENIG, 1996, p. 611).

Para compreender isto de modo mais preciso lembramos como, na França, desde os anos de 1970, para responder às novas exigências das políticas públicas nacionais e européias, notadamente em matéria de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico e, alguns anos mais tarde, em matéria de ambiente, foram sendo constituídos, ao lado dos territórios da administração pública (as comunas, o cantão, o departamento, a região), novos tipos de territórios. Por exemplo, as bacias de emprego, as bacias de vida ou as bacias hidrográficas foram sendo constituídas como referência e apoio à condução de novas políticas de emprego, de transportes, de organização dos serviços e da gestão de recursos naturais como a água. Nesse mesmo sentido, para responder aos desafios da crise econômica e social cujos efeitos tornaram-se progressivamente mais arrasadores, nos anos de 1980, assistiu-se a uma evolução significativa de categorias territoriais de ação pública manifesta, sobretudo, pela importância atribuída, no meio urbano, aos “bairros sensíveis” e à nova maneira de apreender a questão urbana em termos de aglomeração. Nessa dinâmica “as escalas ordinárias da ação pública foram colocadas em xeque” (BÉHAR, 2000, p. 3). No mesmo período, em outro nível de escala territorial, políticas de ordenamento e de apoio ao desenvolvimento foram praticadas a partir de um recorte dos territórios nacionais em zonas definidas, com base em indicadores econômicos, sociais, demográficos, ambientais, segundo objetivos estabelecidos pelos poderes públicos tanto nacionais quanto europeus. Esse foi o caso das políticas de proteção ao ambiente (a política dos parques nacionais) e de valorização da biodiversidade e da sociodiversidade (a política dos parques naturais regionais). E foi igualmente o caso, a nível europeu, das políticas de apoio nos campos social e do emprego dirigidas pelo Fundo Social Europeu (FSE) ou, no campo do ordenamento sob a orientação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O conjunto dessas políticas, nacionais e europeias, foram concretamente traduzidas pela «constituição de territórios adaptados às realidades econômicas contemporâneas e aptos à enfrentar eficazmente a concorrência interterritorial» (BÉHAR, 2000, p. 3), respondendo à preocupação com a coerência interna dos territórios com sua competitividade externa.

Na Amazônia brasileira, operou-se, a partir dos anos de 1970, dois tipos de políticas territoriais cujos efeitos se combinaram. Primeiro, durante o período dos governos militares, de 1964 à 1985, uma política dita de « colonização » da Amazônia pela construção da rodovia Transamazônica e pelo incentivo à imigração de populações deserdadas da região Nordeste, das periferias de grandes cidades do centro do país como Rio e São Paulo, assim como de Minas Gerais e da região sul do Brasil (TEISSERENC, 2016d). Imigrar para ocupar terras consideradas disponíveis e lá desenvolver uma agricultura familiar. Segundo, integrada ao incentivo de ocupação da Amazônia, operou-se uma

política de desenvolvimento e modernização da região através de “Grandes Projetos” (LITTLE, 2013). Empreendimentos mineradores, agropecuários, hidrelétricos, portuários e ferroviários, de grande porte, trazendo entre os efeitos induzidos uma aceleração no reordenamento deste imenso território³. Reordenamento este, conduzido, sobretudo, pelas demandas de infraestrutura em energia e transporte vinculadas às atividades de exploração mineral.

Posteriormente, com a retomada da democracia na segunda metade dos anos de 1980, na Amazônia, a política agrária nos moldes da colonização dos anos de 1970 na Amazônia deu-se como um capítulo encerrado. Em resposta aos movimentos sociais nos anos de 1990 políticas de apoio à agricultura familiar começam a ser executadas, ao mesmo tempo em que se intensificava a exploração mineral e a desflorestação para a exploração madeireira em um primeiro momento, e na sequência, para instalações, em vastas áreas já desmatadas, de pecuária bovina extensiva. Áreas que, mais recentemente, veem sendo convertidas em campos de cultura da soja e do dendê. Mas, voltando ao curso do mesmo período em exame, as três últimas décadas do século XX, no Brasil foi sendo adotada uma política ambiental orientada pelas premissas do chamado desenvolvimento sustentável. A operação desta política, controversa, tanto ao nível nacional quanto internacional e, de certo modo, beneficiária da retração na capacidade de investimento do Estado - refém de obrigações para com a dívida externa -, em um contexto, portanto, de menor pressão pela terra, procedeu-se pela expansão na criação de Unidades de Conservação. Oportunamente, neste livro, discutiremos os efeitos em termos de desenvolvimento sustentável dos territórios, o que justifica o lugar e o interesse concedido ao tema.

Essas transformações concomitantes, em ambos lados do Atlântico, podem ser analisadas como respondendo aos imperativos de uma racionalização na intervenção do Estado, no sentido weberiano do termo, frente ao desafio de ordenar e desenvolver seus territórios. Tanto na Europa quanto no Brasil as intervenções públicas se dão através de um trabalho de delimitação dos territórios de intervenção a partir de critérios socioeconômicos e ambientais e por dispositivos, instrumentos e recursos do Estado, que possam facilitar o desenvolvimento sustentável. Acompanham essas transformações a criação de novas instituições locais. E é assim que, no caso da França, criou-se instituições intercomunais que, sem colocar *a priori* em causa as instituições das coletividades territoriais afetadas por um novo recorte (BEHAR, 2000, p. 11), atribuiu-se competências até então reservadas às comunas, sobretudo competências em matéria de ordenamento e de desenvolvimento sustentável. A análise desses novos territórios (territórios em emergência, aqui qualificados « territórios em recomposição») por nós mesmos ou por outros colegas, geógrafos, antropólogos, historiadores, cientistas políticos e economistas, os tem mostrado como legitimando-se pela capacidade de ação pública empreendida (novas instituições encarregadas de sua gestão a tomar iniciativas e a operar com diferentes tipos de programas). No contexto brasileiro, posteriormente mostraremos como, em tempo recente, à criação de Unidades de Conservação associou-se o estabelecimento de novos dispositivos de gestão de territórios correspondentes às exigências da conservação da biodiversidade. Essas instituições novas, da alçada do Estado federal, respaldadas nesse nível de poder legitimam em boa medida a sua intervenção nos territórios. Uma legitimidade necessária frente aos questionamentos dirigidos pelo poder local à divisão do território produzida com a criação de Unidades de Conservação. Voltaremos ao assunto mais adiante. Por hora, ressaltamos, que nos dois contextos, europeu e brasileiro, assistimos progressivamente a emergência de novos territórios que se apresentam como sendo «territórios em recomposição». Recomposição que, por sua capacidade de intervenção,

³ O território definido como «Amazônia Legal» ocupa 60% do espaço nacional brasileiro; o equivalente a 9 vezes o território da França.

constitui ação pública de caráter territorial. No entanto, a essas emergências referiremos aqui simplesmente como «territórios de ação local».

O propósito desse artigo é abordar processos quando da emergência desses territórios de ação local em dois contextos, de caracterizá-los e de apreciar sua pertinência em relação à sua capacidade em satisfazer as exigências de produção de ações públicas. Tal propósito vai ao encontro dos questionamentos de Daniel Béhar (2000) às razões da «nova atualidade do território para a ação pública» no artigo «Os novos territórios da ação pública». Três razões são pelo autor indicadas: a busca de um território pertinente a uma ação pública eficiente, tanto econômica quanto socialmente; a substituição de uma regulação territorial fundada sobre uma lógica normativa e taylorista a beneficiar uma regulação fundada sobre uma lógica ascendente, emanando dos territórios e preocupada com o reconhecimento de sua diversidade e, finalmente; a consideração das duas mudanças constitutivas de poderosos fatores de modernização da ação pública na visão do legislador. Manteremos essas três explicações, porém com uma intenção diferente da de Daniel Béhar, que analisa os efeitos produzidos sobre ação pública pelas respostas dadas à questão territorial. Nosso interesse é voltado para a análise das transformações pelas quais passam os territórios, destacando nessas transformações o papel desempenhado pela ação local enquanto ação pública.

Nesse sentido, quatro processos contribuem para a mudança do contexto geral no qual evolui o conjunto dos territórios. Processos que descreveremos mais amiúde antes de apresentar alguns dos desafios que se colocam ao desenvolvimento dos territórios.

1. PROCESSOS QUE INTERFEREM EM UM TERRITÓRIO DE AÇÃO LOCAL

A globalização

O processo de globalização constitui um fenômeno essencial que afeta progressivamente todos os aspectos da vida dos territórios, quer se trate de sua organização interna ou das relações mantidas com o seu entorno. A propósito das relações de cada território com a sua vizinhança, convém lembrar a evolução das relações entre os países do Norte e do Sul; passado ao menos meio século de relações diretas de dependência na forma de diferentes tipos de colonização para formas de dependência indiretas que não necessitam mais da soberania dos Estados do Norte para manter situações de dominação que afetam todos os domínios da vida econômica e social dos países do Sul. Um mundo bipolar (o conflito entre o Leste e o Oeste identificado com a « guerra fria », começa a manifestar seu fim com a queda do muro de Berlim em 1989) e a ascensão da hegemonia do mercado e da economia liberal. Tais processo, econômico e político, desde o início dos anos de 1990, só se aceleraram. Atualente a mundialização dos mercados, das economias de bens e serviços, no Norte como no Sul, e o conjunto dos intercâmbios daí resultantes se impuseram como uma evidência, a da inevitabilidade desse processo que, apenas a crise monetária mais recente pode eventualmente começar a por em xeque.

Esta globalização não afeta unicamente as relações entre o Norte e o Sul. Mesmo no seio de cada um dos países, no Norte como no Sul, assiste-se à uma aceleração e uma intensificação desta globalização cujas conseqüências se manifestam especialmente pelo acirramento da concorrência, que atinge progressivamente a todos os setores de atividades em nossas sociedades. Desde a fabricação de bens que, como tal é já secular, mas também o setor de serviços – inclusive os serviços públicos originários do Estado-Providência «à europeia». Dentre tais conseqüências, particularmente perceptíveis são as que afetam os sistemas educativos dos países ⁴.

Esta concorrência diz respeito igualmente, e cada vez mais, ao conjunto dos territó-

⁴ Pensamos aqui em particular na maneira como é estruturado o sistema educativo brasileiro na base de uma concorrência feroz entre o setor privado e o setor público. Um setor secundário privado de melhor desempenho comparativamente ao setor público e, inversamente, um setor público mais competente no ensino superior que o setor privado, e ao mesmo tempo muito seletivo com efeitos perversos em termos de discriminação social. Pensamos também sobre a reforma universitária na França como em muitos países europeus, em grande parte justificada pela necessidade de responder ao desafio da classificação das universidades em um mercado do ensino superior que se impõe mundialmente.

rios, estimulando-os a uma organização e a um desenvolvimento objetivando ampliar a atratividade para investimentos. Eis a razão pela qual a «atratividade dos territórios» acabou por se impor como palavra de ordem das políticas de ordenamento e de desenvolvimento dos territórios os mais dinâmicos no seio de uma competição que veio a se tornar mundial, cujos efeitos são percebidos em todas as escalas dos espaços nacionais⁵. É significativo, neste sentido, que um dos últimos dispositivos postos em operação pela União Europeia, na sequência do Tratado de Lisboa, seja chamado «pólo de competitividade», enquanto ao mesmo tempo a instituição francesa encarregada da elaboração e do acompanhamento da política de ordenamento do território, *Délégation à l'Aménagement du Territoire et aux Affaires Régionales (DATAR)*, ressentia-se da necessidade de mudar de denominação para *Délégation Interministérielle à la Compétitivité des Territoires (DIACT)*, antes de recuperar a sigla precedente para um conteúdo diferente *Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)*.

No seio dos micro-territórios, as consequências desta concorrência são crescentemente perceptíveis. Basta lembrar aqui a maneira como as empresas, no contexto francês, têm-se utilizado do regime fiscal entre as comunas para obter melhores vantagens escolhendo aquela cuja localização lhes interesse, após colocá-las em concorrência⁶.

As exigências do desenvolvimento sustentável

Uma das questões que nos interesse particularmente é a das exigências de um desenvolvimento qualificado de “sustentável” a interpelar as maneiras de apreender, de desenvolver e de administrar os territórios. Assim, uma vez definido o que se pode entender por desenvolvimento sustentável, daremos atenção à problemática do «território pertinente» capaz de responder adequadamente às exigências de um tal desenvolvimento. Por enquanto, esperando voltar sobre esta problemática e explicitá-la, consideraremos o território pertinente como aquele no qual a ação pública é capaz de responder aos objetivos fixados tanto no que concerne a efeitos econômicos e sociais quanto a ambientais.

A definição do “desenvolvimento sustentável”⁷ que se impôs nos últimos anos levando-se em conta as interferências entre os três domínios que são o econômico, o social e o ambiental, constitui uma referência de análise para descrever as ações locais e avaliar seus efeitos; a utilização desse quadro para analisar e avaliar as ações possibilitou e continua a possibilitar debates locais, regionais, nacionais e internacionais particularmente sobre a questão dos critérios de avaliação dessas ações enquanto ações de desenvolvimento sustentável e sobre a pertinência desses critérios⁸. Esses debates, a serem tratados no capítulo 8, abrem perspectivas interessantes.

Às considerações ao que se pode entender por “desenvolvimento sustentável”, convém acrescentar as exigências que devem satisfazer as ações locais para serem reconhecidas como de desenvolvimento sustentável. Na segunda conferência mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, a Eco-92, foram estabelecidos dois princípios que caracterizam tal desenvolvimento, e que se mantêm até hoje. Um é o “princípio de precaução”, sempre que dúvida e incerteza sobre efeitos esperados se apresentem, em nome da solidariedade no tempo e no espaço. O outro é o “princípio da participação e da contratualização”, em nome da articulação necessária entre o curto e o longo prazos, entre o local e o global, favorecendo a implicação de todas as populações atingidas pelos desafios e efeitos de um projeto de desenvolvimento. Tal tratamento deve levar em conta, em particular, que «toda ação situada territorialmente traz efeitos que transbordam os efeitos espaciais, expandindo o espaço de incidência, acentuando os impactos iniciais» (MANCEBO, 2008, p. 40). Desse modo pode-se entender porque a referência

⁵ Em meados dos anos de 1980 deu-se uma intensa concorrência entre as cidades de Barcelona e Paris para acolher a instalação da Euro Disney. Graças à intervenção do Primeiro Ministro francês o resultado favoreceu Paris. Foi decisivo para esse resultado a promessa do Estado francês de empreender importantes obras de infraestrutura, particularmente a extensão da linha do RER (Metropolitano parisiense regional) e a criação de uma via ferroviária conectada à rede TGV nacional e europeia. Em outro domínio, a criação de novas universidades em territórios desprovidos destas até então gerou nesses últimos anos numerosas pressões cujos favorecimentos foram muito diferentes, trate-se de cidades como La Rochelle, Valenciennes ou Belfort, mas também Argenteuil, Roanne ou Rodez etc.

⁶ Observe-se o caso dos grandes supermercados que negociam a implantação na periferia das cidades e das áreas metropolitanas após colocar em concorrência as coletividades locais de modo a obter vantagens tanto do ponto de vista fiscal quanto do acesso.

⁷ No Relatório Brundtland “Our Common Future”, publicado em 1987, foi apresentada uma definição de desenvolvimento sustentável ratificada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro em 1992. Na mesma ocasião foram ratificados os 27 princípios da Agenda 21. Princípios que até hoje servem de referência para as ações e políticas de desenvolvimento sustentável.

⁸ Refere-se aqui ao debate atual a nível mundial, nacional e regional sobre os critérios e indicadores de apreciação das exigências do desenvolvimento sustentável para admissibilidade de ações e projetos. A propósito, convém conferir a contribuição de François Mancebo (MANCEBO, 2008, p. 31-42).

aos desafios ambientais leva ao questionamento sobre os limites territoriais assim como a natureza das relações que cada território mantém com os territórios vizinhos e os mais abrangentes. A maneira como um território considera esta interdependência entre os territórios contíguos constitui fator essencial. Voltaremos à questão mais adiante.

Reequilíbrio institucional pela transferência de competências

O que é isso exatamente? Consta-se que, praticamente em todos os países do mundo, assiste-se atualmente a mudanças nos modos de produção da ação pública e que tais mudanças afetam as relações entre o nível do poder central e o nível local assim como as instituições correspondentes a cada um desses níveis. Essas mudanças se dão habitualmente por transferências de competências ou por ajustamentos dessas competências entre as diferentes escalas territoriais, objetivando, antes de tudo, a coerência econômica e social da administração local.

De um país para outro o processo assume formas diferentes. Consta-se assim que em meio aos países industrializados, claramente o desafio da reequilibragem institucional é o de dotar os territórios de meios de administração e de gestão novos para aumentar cada vez mais sua competitividade e atratividade face à mundialização, contribuindo para a renovação da democracia em um contexto marcado por um abandono crescente das instituições políticas pelos homens que assumem responsabilidades no âmbito de seus mandatos.

Para um grande número de países do Sul, o desafio da reequilibragem institucional é o de responder aos novos imperativos de agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. No âmbito dos “Programas de ajustamentos estruturais” as agências multilaterais dirigem sua ajuda e apoio a países na medida em que estes demonstrem capacidade de reformar a organização política e administrativa dotando os territórios de instituições democráticas aptas a assegurar o desenvolvimento em nome da “boa governança”. Concretamente esses Programas visam reformar em profundidade as estruturas dos países devedores para evitar a corrupção; e esta reforma traduz-se habitualmente pela implementação de políticas de descentralização. É este o caso da maior parte dos países da África subsaariana onde novas coletividades territoriais estão sendo criadas.

Nos países cuja organização do Estado e das coletividades territoriais é herança de um regime de ditadura civil e/ou militar, como é o caso da maior parte dos países da Europa do Leste e de uma boa parte dos países das Américas Central e do Sul, a democratização desses Estados acompanha-se inevitavelmente de uma transformação das instituições públicas, tanto nacionais quanto locais, e de seu modo de gestão. Nos países da Europa do Leste, esta transformação é além disso um dos requisitos para a integração na União Europeia. Em todos os países do planeta, esta transformação pelo ajustamento de relações entre os níveis político-administrativos central e locais traduz-se por uma descentralização.

No caso do Brasil, um dos fenômenos mais significativos dessa dinâmica da descentralização concerne à criação de Unidades de Conservação, a ser retomada ao longo deste livro. Esta criação faz-se acompanhar de uma reequilibragem institucional na medida em que constitui ocasião de atribuir recursos e competências a novos territórios – como os das Reservas Extrativistas – que são orientados a se dotar de instituições como os Conselhos Deliberativos e que, a serviço de seu desenvolvimento, dispõem de recursos específicos vindos do Estado central.

No caso da França, país fortemente centralizado, essa reequilibragem é operada a par-

tir de uma política de descentralização introduzida no início dos anos de 1980⁹, que tem desempenhado um papel importante enquanto instrumento privilegiado de reformas do conjunto das instituições públicas, tanto nacionais quanto locais. Para compreender a importância representada pela descentralização no caso francês, é essencial retroceder a alguns anos antes do seu estabelecimento, momento em que ao sair das guerras, ditas de “independências nacionais”, que marcaram o fim do seu império colonial, nos anos de 1960, o país viveu um verdadeiro abalo político com a queda da IV República e a chegada do General de Gaulle ao poder. Em 1958 para terminar com as guerras coloniais, o General de Gaulle se apresenta como “salvador da República” propondo ao povo francês uma nova Constituição, fundamento da V República. Alguns anos mais tarde, a França viverá o movimento social de “maio de 68” e a demissão do General na sequência de um referendo sobre as reformas das instituições públicas incluindo uma nova organização territorial do país, o que levou a uma mudança significativa na composição do Senado. O «não» ao referendo de 1969 marcou a recusa do povo francês a dar uma resposta institucional a uma crise política e social. A isto, consequências importantes se seguiram; especialmente a relutância da classe política francesa à reforma das instituições locais. Esta relutância permite melhor compreender porque, no início dos anos de 1980, quando foi criada a União Européia, a França foi o único país a não conseguir modificar suas instituições locais e o perímetro de suas comunas para adequá-las a exigências do mundo moderno e da economia de mercado.

A recusa da classe política francesa em reformar pela lei as instituições locais e os perímetros de suas competências originou uma concepção de mudança das instituições pela experimentação e com o apoio dos tomadores de decisão locais (TEISSERENC, 2005), concepção que começou a tomar forma em meados dos anos de 1970 progressivamente se impondo ao ponto de ter sido reconhecida na revisão da Constituição em março de 2003. Segundo esta concepção o Estado não é mais o único a decidir modalidades de reformas; para fazer isso escolheu-se a aproximação das coletividades territoriais estimulando-as com medidas fiscais e uma oferta de dispositivos e de recursos, para que elas mesmas decidam pelas modalidades de cooperação de acordo com novas instituições adotadas, como os EPCI (Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal). É finalmente o acordo entre os tomadores de decisão locais, na sequência de negociações, entre si e com o apoio do Estado, que definirá o perímetro de um novo território sobre o qual vai ser exercida uma parte das novas competências que a descentralização transfere às coletividades locais para possibilitar a realização de programas de ações.

Assim, em função dos contextos sociopolíticos próprios a cada país, o processo de reequilíbrio institucional ocorre. Em cada caso, parece, busca-se a melhor adequação possível entre um território pertinente e as instituições novas adotadas para facilitar seu desenvolvimento. Esta busca do território pertinente, dotado de instituições novas, tornou-se mais evidente e complexa, nos últimos anos, com o reconhecimento das exigências do desenvolvimento sustentável; exigências portadoras de um adicional de legitimidade às iniciativas de desenvolvimento.

Para resumir, o resultado de tudo isso que apresentamos de modo geral, é que o processo de reequilíbrio institucional e de descentralização acompanha a emergência de novos territórios, cujo perímetro se justifica em razão de sua pertinência para satisfazer os imperativos da ação local e do desenvolvimento sustentável. Esses novos territórios apoiam-se sobre novas instituições capazes de assegurar a condução das ações e os tomadores de decisão se comprometem a responder mais adequadamente às exigências da boa governança, questão a ser discutida posteriormente. No momento interessa-nos

⁹ A reforma dita de “descentralização” foi uma das primeiras reformas assumidas pelo primeiro governo de esquerda da V República, sob a presidência de François Mitterrand em maio de 1981. Esta reforma, em curso há mais de 25 anos, foi objeto de numerosos textos legais definindo os contornos e as aplicações.

considerar a dinâmica da emergência de novos territórios a partir de um trabalho de criação institucional conduzido pelo conjunto de atores preocupados com o devir desses territórios.

Criação institucional na recomposição territorial ¹⁰

Essas instituições novas que se estabelecem para responder a exigências de reconhecimento do novo território de ação local, cuja missão essencial é assegurar a gestão e o desenvolvimento sustentável, podem ser analisadas como resultados do processo de criação institucional, objeto tratado por Renaud Sainsaulieu (1997) quando analisou transformações em organizações que se comprometem com tipos de gerenciamento por ele qualificado de desenvolvimento social. José Arocéna, por sua vez, também aborda a criação institucional ao analisar as dinâmicas territoriais que estão na origem de iniciativas de desenvolvimento local (1986), particularmente quando estas se diversificam em um território ao ponto de gerar formas novas de mobilização coletiva. José Arocéna justifica sua abordagem observando que uma tal criação não é o resultado de escolha, pelos tomadores de decisão locais e seus parceiros, de um modelo de instituição para responder às exigências de uma gestão local padrão. Para entender esta criação é preciso levar em conta a maneira como os atores locais conseguem negociar acordos e imaginar modos de cooperação deliberadamente orientados para a condução de ações e projetos. A criação institucional assim se apresenta como o resultado de um longo processo de «institucionalização progressiva de regras e princípios levando a práticas efetivas de elaboração coletiva de projetos». O mesmo se verifica no caso de empresas onde se assume o desenvolvimento social, o que foi analisado por Renaud Sainsaulieu (SAINSAULIEU, 1997, p. 360).

No âmbito do território, o percurso que corresponde a esta institucionalização baseia-se na constatação de uma «crise das instituições territoriais que se mostram inadequadas às exigências de iniciativas locais» e na busca de respostas a esta crise, uma vez despertado o interesse por formas de instituições capazes de assumir a renovação das identidades e das experiências coletivas das populações. Tal renovação põe em causa, segundo José Arocéna (1986), as representações, as capacidades de iniciativas locais assim como a mobilização dos atores individuais e coletivos, na articulação entre os níveis central e local.

Na França da década de 1980, esse processo de criação institucional é conduzido diretamente pelas autoridades locais em reação à maneira como foi estabelecida a descentralização. Especialmente, como já dito, foi deixada às comunas a livre escolha para se organizarem de acordo com parâmetros jurídicos e institucionais de cooperação intercomunal, facilitadores de aproximações entre as coletividades territoriais e de práticas de cooperação no seio das estruturas intercomunais (EPCI).

Esta situação levou a uma *recomposição territorial* manifesta sobretudo pela escolha, por parte das comunas, do perímetro do novo território¹¹ de ação pública local e pela elaboração de um *projeto de território* concernente ao ordenamento e ao desenvolvimento futuro deste (TEISSERENC, 2005). A cooperação entre as comunas e a definição de suas regras constituíram o objetivo principal desse projeto, cuja instituição colocava em xeque as práticas dos tomadores de decisão no que diz respeito à gestão local, o que demonstraremos em seguida. Em particular, a propósito, se a eficácia desta recomposição dependia da qualidade de gestão dessas instituições novas, ela dependia igualmente da capacidade dos atores locais em se mobilizar para dar início a ações tomando o projeto como referência. Mobilização em primeiro lugar dos atores institucionais que são convi-

¹⁰ Distinguímos as transformações institucionais de caráter formal, apresentadas anteriormente, que corresponderam, no caso francês, à descentralização e ao conjunto de medidas tomadas para adaptar instituições locais, do que entendemos por “criação institucional” e seus efeitos, sobretudo em termos de aprendizagens coletivas.

¹¹ Esse perímetro depende essencialmente das comunas que participam da cooperação intercomunal.

dados ou se convidam como parceiros da ação local; mobilização das populações sempre que convidadas à ação ou estimuladas a se engajar na ação, sobretudo quando ocorrem processos participativos (NEVEU, 1999).

No Brasil, esse processo de criação institucional constitui particularmente o trabalho nos novos territórios de ação pública como os municípios afetados pela criação de Reservas Extrativistas (Resex), seja marinha ou de terra firme. Nesse caso, se a criação da Reserva e a definição de seu perímetro compete ao Presidente da República na forma de um decreto¹², esta criação faz-se acompanhar da constituição de um Conselho deliberativo cuja missão é ordenar e desenvolver o território da Reserva em cooperação com as autoridades públicas locais (o prefeito¹³, seu governo e sua administração) e com os representantes das principais instituições públicas afetadas por esta criação. Igualmente, é também atribuição do conselho a gestão dos recursos da Reserva vindos do governo federal. A lei prevê que esse conselho funcione segundo os princípios da democracia participativa, envolvendo o conjunto das populações afetadas, organizadas em comunidades e em associações, seus parceiros institucionais locais, regionais nacionais e internacionais.

Uma das tarefas mais importantes do conselho é elaborar um Plano de Gestão da Reserva, levando em consideração problemas que dizem respeito à organização e ao desenvolvimento do território. Trata-se de um trabalho de grande complexidade que exige a identificação do conjunto dos recursos naturais ali contidos e dos acordos estabelecidos entre as comunidades em termos de gestão desses recursos e de reatualizá-los, de planejar o melhor possível o desenvolvimento e a organização dos seus serviços, de fixar objetivos que satisfaçam as exigências de reprodução das populações e do desenvolvimento sustentável, e de definir os meios a serem adotados pelo território para atingir tais objetivos.

Na prática, a criação das Resex traz problemas importantes dada a natureza dos desafios a serem superados para que assim seu sucesso seja alcançado. Esses desafios, em resumo, dizem respeito à busca de um modelo de desenvolvimento capaz de responder às exigências da sustentabilidade (TEISSERENC, 2009) e; à busca do estabelecimento de um outro tipo de relação entre o homem e a natureza, diferente da que permitiu a emergência e o desenvolvimento da sociedade industrial. Nesta perspectiva, a criação de uma Resex mostra-se enquanto ocasião de conceber e experimentar esse novo modelo, e de apreciar a pertinência em função dos resultados obtidos conforme os requisitos do desenvolvimento sustentável.

Observamos até o presente, a partir das experiências de Resex que acompanhamos enquanto pesquisadores¹⁴, que responder a tal ambição afeta a sociedade local, sua organização, uma parte de sua economia e de seu sistema políticos. Assim se compreende porque a realização de uma Reserva exige conceber uma governança territorial em termos de um *governo ecológico* (MAGALHAES LIMA, 2002). Esta perspectiva constitui uma hipótese a ser discutida.

Tomemos o exemplo do que ocorre na Resex “Verde para sempre” situada no estado do Pará, na confluência dos rios Xingu e Amazonas, no município de Porto de Moz, cuja população era de 33.951 habitantes (IBGE 2010), destes cerca de 15.000 na sede. Esta Reserva foi criada em 2005 interditando-se de imediato a exploração da madeira em uma área que representa 80% da superfície do município, que é de 17.422 km². Em Porto de Moz, a criação da Reserva significou, portanto, o fim de uma atividade econômica lucrativa, levando ao desemprego 1/3 da população ativa de um município cuja extensão corresponde a três departamentos franceses. Hoje, o território de Porto de Moz encontra-se diante do desafio de assegurar sua reconversão econômica pela diversificação de

¹² O leitor deve se lembrar o que são Resex e as condições de sua criação, majoritariamente decretadas pelo Presidente da República. Entre essas Reservas, aquelas implantadas no litoral e em regiões estuarinas são chamadas “marinhas”, e aquelas implantadas em áreas de floresta são chamadas “de terra firme”. Em ambos os casos são os recursos existentes nas áreas, de cujo extrativismo dependem os residentes tradicionais que definem a modalidade da Unidade de Conservação.

¹³ No Brasil em cada município, a sede do poder local é a prefeitura (equivalente à Mairie na França) e, aquele que detém o poder é o prefeito.

¹⁴ Fazemos aqui referência às Reservas Extrativistas de Porto de Moz, de Tucuruí, de Curuçá e de Soure na ilha do Marajó, a serem abordadas detalhadamente mais adiante neste livro.

suas atividades e, ao mesmo tempo, de organizar uma sociedade local baseada em novas relações sociais, dotada de instituições novas e engajada na busca de uma maneira de exploração dos recursos naturais inclusiva socialmente e ambientalmente adequada.

Concretamente, esta refundação confrontou-se com o estabelecimento de um Conselho Deliberativo aparecendo como uma forma de institucionalização dos conflitos presentes a vários anos naquele território. E, vai-se impondo então uma nova instância, um espaço público, materialmente garantido por recursos originários de um poder que não é o local, dotando-o de uma legitimidade que lhe confere o apoio e o reconhecimento por parte desse poder. Este apoio é justificado pela existência de um movimento social que testemunhou sua capacidade de mobilizar as comunidades locais organizadas e de conduzir suas reivindicações. Em tal contexto, o Conselho Deliberativo tem não somente por função contribuir para o desenvolvimento do território da Reserva, mas também defender os interesses das chamadas populações tradicionais junto aos poderes públicos tanto locais como nacionais, para isso fazendo valer o reconhecimento de seu modo de vida como adequado ao uso e conservação dos recursos do território. É claro que uma tal postura por parte do Conselho Deliberativo da Reserva e as reivindicações que aquele defende contrariam os interesses de grupos locais dominantes detentores do poder local desde suas origens.

Este limite que confronta a experiência das Reservas é, em parte e provisoriamente, corrigido pelo papel que o poder central é levado a jogar alocando nas comunidades recursos próprios cuja gestão cabe ao Conselho Deliberativo, conferindo a este uma legitimidade e um poder de intervenção. O resultado é que o poder central, na medida em que dá respostas que somente a ele cabe, sejam respostas à questão do direito à terra e a seu uso, questões relativas ao reconhecimento do estatuto das populações tradicionais; sejam a validação e a oficialização dos acordos feitos entre as diversas comunidades, contribui para uma reequilibragem das relações de força que pode facilitar a busca de compromisso no médio prazo entre o movimento social de um lado e o poder local de outro.

Esta discussão sobre a legitimidade das instituições criadas sobre os territórios emergentes não é específica das Resex. Ela também se aplica sempre que instituições novas são estabelecidas com a emergência de novos territórios de ação pública. Retornando ao contexto francês, os EPCI, referidos anteriormente, estão igualmente em busca de uma legitimidade que não é adquirida pelo simples fato de estarem conforme à lei e de serem reconhecidos pelos poderes públicos nacionais. Veremos como essas novas instituições vividas muitas vezes como concorrentes das instituições locais tradicionais, adquirem legitimidade na medida em que os territórios concernidos tiram proveito de sua capacidade de iniciativa e de intervenção.

Esta importância atribuída à ação e a seus efeitos explica o papel das aprendizagens coletivas que habitualmente ocorrem em processos de criação institucional e no conjunto do trabalho que esta criação requer. Desse modo, quando no contexto brasileiro analisa-se o trabalho realizado antes e depois da criação institucional, chama a atenção o número de seminários de formação, os colóquios, os encontros organizados que se seguem a pesquisas conduzidas por diferentes equipes universitárias ou por diferentes ONG; tantos eventos que reúnem pesquisadores, experts de organizações nacionais e internacionais e as populações locais e suas lideranças. Da mesma maneira chama a atenção o trabalho realizado pela Igreja católica, particularmente em matéria de organização das comunidades e qualificação de seus líderes.

No caso da França, são os trabalhos dirigidos por Michel Callon, Pierre Lascoumes e Jean-Yves Barthe, analisando os “fóruns híbridos” (CALLON, LASCOUMES et

BARTHE, 2001), e os de Jean-Pierre Gaudin sobre a contratualização da ação pública (GAUDIN, 1996) que demonstraram a importância das aprendizagens coletivas para a formalização dos acordos entre atores locais e para o sucesso das ações que esses acordos possibilitam.

Do conjunto dessas considerações, relativas ao desafio da criação institucional quando da intensificação da globalização e da difusão das exigências do desenvolvimento sustentável, lembremos que reequilibragens institucionais se dão na emergência de novos territórios, dotados de instituições novas com o objetivo de produzir ações públicas. Lembremos também que, essencialmente, a legitimidade desses novos territórios de ação pública é conferida pela capacidade dessas instituições novas em facilitar a identificação, pelos atores locais, dos problemas que o território encontra, de definição de novas problemáticas, de dar respostas, de planejamento e direção das ações resultantes observando-se as exigências do desenvolvimento sustentável.

2. DESAFIOS DO TERRITÓRIO DA AÇÃO LOCAL

Apresentaremos três desses desafios. O primeiro diz respeito à concorrência resultante da globalização desenfreada. Para fazer face a isso o território emergente da ação local procede geralmente desenvolvendo interdependências: interdependências entre os territórios contíguos e englobantes, interdependências entre os setores de atividade no seio do territórios e interdependências entre as diferentes categorias de atores. Esta resposta se manifesta principalmente pelo modo como é negociado o perímetro do novo territórios entre os tomadores de decisão locais e a maneira como são elaboradas e conduzidas as ações decorrentes de um acordo entre os parceiros

No Brasil, a definição do perímetro de uma Resex incumbe, na maior parte dos casos, em última instância ao Presidente da República; mas, de fato, mais, esta definição se baseia quase sempre em um acordo de princípios entre os principais atores implicados no movimento social, seja comunidades, associações, sindicato, certos experts de instituições públicas federais como o ICMBio¹⁵ ou estaduais como a EMATER¹⁶, líderes da Igreja católica, de ONG engajadas localmente (AQUINO, 2003), entre outros. O poder local habitualmente está em oposição ao projeto da Reserva, ficando fora desta decisão. A implicação desses diversos parceiros no projeto da Resex e a exclusão do poder local criam uma situação inicial absolutamente problemática que não poderá encontrar saída antes que Reserva prove sua capacidade de se organizar e se administrar, constituindo para tal um tipo de contra-poder no seio da sociedade local. O sucesso da Resex – se sucesso há –, não pode vir antes de um longo processo no qual o conteúdo hipotético da proposta da Reserva tenha tido tempo de tomar forma e encontrar seu lugar na sociedade local como um dos seus componentes. Adiante teremos como apreciar esta exigência de integração induzindo mudanças tanto dentro da Reserva como na sociedade local.

Na França, esta interdependência entre os territórios, entre os setores de atividade e entre os atores se manifesta em particular pela maneira global de apreender as situações locais, de identificar e de definir os problemas que essas situações contém e de lhes dar respostas melhor adaptadas. Tomando-se o caso do emprego, que constitui hoje uma das preocupações mais importantes e compartilhadas pelos territórios da ação pública, percebe-se que a eficácia das respostas dadas a esta questão depende da maneira como o problema é posto na sua globalidade. Trata-se inicialmente de focar as categorias da população mais afetadas: jovens, mulheres, homens mais velhos etc. e, no interior dessas categorias, as pessoas menos qualificadas, ou aquelas com qualificação defasada em relação às necessidades locais. Se se considera de mais perto as situações vividas por cada

¹⁵ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, órgão ambiental do governo brasileiro criado pela lei 11.516, em 28 de agosto de 2007.

¹⁶ A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural é um órgão público vinculado à Secretaria da Agricultura do estado do Pará. Cada estado brasileiro conta com uma Emater incumbida da assistência técnica para o desenvolvimento rural. Juntas elas formam um sistema coordenado atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento e Reforma Agrária (MDA).

uma dessas pessoas, percebe-se rapidamente que as respostas dadas em termos de qualificação serão eficazes se, ao mesmo tempo respostas forem dadas à questão da habitação (muitas vezes o caso de jovens, quer sejam sozinhos ou que morem acompanhados) ou em matéria de transportes para acessar a empregos distantes do lugar de residência, ou em matéria de segurança, sobretudo quando que trata de empregos em horários que obriguem as pessoas a se deslocarem durante a noite, período no qual a insegurança é mais importante, ou ainda em matéria de cuidado com as crianças quando o emprego diz respeito às mulheres, particularmente às mães de família monoparental.

O segundo desses desafios remete à interdependência entre os territórios, entre os setores e entre os atores relacionados a um território que é ao mesmo tempo o *território do desenvolvimento sustentável*, com tudo o isso signifique de hipotético e imprevisível. É desse modo que no Brasil, uma das hipóteses colocadas para justificar a criação das Resex é a ideia de que esse novo território de desenvolvimento sustentável constitui uma solução para a situação precária das populações residentes tradicionais, uma solução que põe em causa ao mesmo tempo a busca de uma resposta alternativa ao modelo de desenvolvimento imposto até hoje.

A incerteza explica o caráter experimental de numerosas maneiras e iniciativas encontradas em grande parte dos territórios em desenvolvimento. (TEISSERENC, 2002). De fato, as exigências do desenvolvimento sustentável são imperativos cujas aplicações não são evidentes em si mesmas. Não há garantias para as iniciativas e as ações orientadas pelos *imperativos de solidariedade* no tempo entre gerações e, no espaço, pelo princípio de precaução ou ainda; pelo *imperativo da participação e da contratualização*. Oportunamente mostraremos como o caráter hipotético das respostas dadas a tais princípios reforça as incertezas no que pese a dinâmica do contexto global sobre o futuro do território e justifica por isso o caráter experimental dos processos nos quais se implicam os atores locais.

No contexto francês, o desenvolvimento sustentável é exigência imposta pelos poderes públicos no âmbito da criação dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI). Para justificar a criação de um território de acordo com esta política é necessário um projeto de território (TEISSERENC, 2005) que satisfaça as exigências do desenvolvimento sustentável de acordo com a Agenda 21. Apesar do caráter formal, este imperativo constitui mesmo etapa significativa na concepção da ação pública na medida em que obriga os atores locais a considerar em seus debates e seus compromissos as exigências do desenvolvimento sustentável. É necessário sempre uma primeira vez!

No Brasil as Resex em constituição enfrentam o desafio da elaboração de *Planos de Gestão*. Tal trabalho remete à uma grande complexidade, especialmente o desafio de identificar o potencial do território em recursos naturais e o de apreciar a qualidade e a pertinência das competências contidas nos saberes e práticas das populações tradicionais¹⁷ quanto à exploração e gestão desses recursos; sendo necessário ao mesmo tempo formalizar os acordos entre comunidades. Para chegar lá é preciso criar condições favoráveis para que os atores envolvidos se expressem e sejam elaboradas proposições de natureza “sociotécnicas” no sentido da sociologia do mesmo nome (CALLON, LASCOUMES et LABARTHE, 2001). Isto é, proposições que não se limitem a responder exigências técnicas, econômicas e científicas, mas que consideram as competências das populações tradicionais no que tange à gestão da biodiversidade e da sociodiversidade de acordo com as exigências do desenvolvimento sustentável. Esse trabalho complexo constitui efetivamente um desafio ao qual são, de modo geral, muito pouco preparados tanto as populações das Reservas e seus líderes, quanto os técnicos das instituições que fornecem conhecimentos especializados necessários e úteis para elaborar tais planos, inclusive as

¹⁷ Populações tradicionais é uma concepção desenvolvida pelas ciências sociais que se tornou reconhecida pelo seu caráter político e estratégico, e hoje é referência de marcos regulatórios socioambientais no Brasil. Tal concepção designa aqueles grupos sociais rurais, originados de forte miscigenação cuja formação remonta ao período colonial. Na Amazônia esses grupos compõem os povoados implantados na beira dos rios e aí desenvolvem atividades como a pesca, a caça, a agricultura de subsistência e o extrativismo, daí advindo também a categoria populações extrativistas.

equipes universitárias implicadas neste processo.

Nos dois contextos, europeu e brasileiro, a superação desses desafios, está na possibilidade das decisões tomadas e das ações empreendidas trazerem resultados de longa duração, o que depende em grande parte da capacidade dos sistemas de atores locais em atuar na regulação exigida em meio a transformações importantes para a sociedade local. Tal trabalho de regulação consiste em responder às divergências de interesses dos atores locais manifestas por ocasião dos debates e confrontos na realização dessas ações; consiste também em responder aos disfuncionamentos institucionais que as mudanças pelas quais passam o território sempre geram; e consiste, além disso em responder às tensões inevitáveis entre o território emergente e as diversas escalas territoriais implicadas na realização dessas ações¹⁸. Quer se trate do departamento, da região, do Estado e da União Europeia, no caso da França. Quer se trate do município, do Estado e da União e dos outros Estados amazônicos, no caso do Brasil.

Como terceiro desafio tem-se o território do desenvolvimento sustentável em emergência sendo simultaneamente um território de ação pública, em uma conjuntura de transferência de competências, de recursos e de poderes. A qualidade desse território depende em grande parte da sua capacidade de adotar os melhores instrumentos para facilitar a elaboração da ação pública e da sua gestão. Dizer isso é reconhecer a importância da questão institucional e do papel dos instrumentos na realização da ação pública no sentido posto por Patrick le Galès e Pierre Lascoumes (LASCOURMES et LE GALES, 2007). O que diz respeito, em particular, à escolha da estrutura à qual será confiada a gestão das ações e, respeita igualmente, aos instrumentos e ferramentas adotados pela estrutura em questão (métodos de trabalho, modos de gestão da estrutura, ferramentas de avaliação das situações e dos efeitos das ações, etc), muitas escolhas que põem em causa a *governança* do território.

A qualidade desse território depende além disso da pertinência de seu perímetro e de sua capacidade a desenvolver relações com os territórios contíguos e os territórios englobantes. Isso nos remete ao duro debate do território pertinente, já discutido. É um debate provavelmente sem fim, pois no sentido precedente, se se considera que o território pertinente é aquele que facilita o sucesso das ações locais, é claro então que seu perímetro não deveria ser definido *a priori* e que ele deveria antes de tudo evoluir, em cada caso, em correspondência à natureza de cada uma das ações¹⁹. Daí uma nova maneira de apreender o novo território da ação pública local considerando não somente seu perímetro de referência mas também as facilidades que os parceiros locais se dão para se comprometerem com os territórios contíguos e englobante, na proporção de cada ação e seus efeitos esperados. Obviamente, por exemplo, uma ação que concerne à gestão da água terá mais chance de sucesso se ela puder contar com o território correspondente à bacia hidrográfica. Restrita a um micro-território da bacia hidrográfica, a ação é provavelmente fadada à ineficácia na medida em que diga respeito, por exemplo, a causas e efeitos de contaminação à montante como à jusante do leito do rio, com pouca chance de satisfazer os objetivos perseguidos pelo território que a iniciou. Como bem refere François Mancebo: “são as características de articulação de territórios vizinhos e englobantes que darão sua legitimidade à configuração territorial visada” (MANCÉBO, 2008, p. 40).

A qualidade do território da ação local então está baseada em última instância na qualidade dos atores que a anima e na sua capacidade de organização coletiva para dar as respostas melhor adaptadas aos desafios que o território reúne. Dizer isso é também reconhecer a importância do sistema de poder local (FRIEDBERG, 1993, p. 178-183)

¹⁸ Cf., especialmente Erhard Friedberg quando trata da regulação dos sistemas de ação concretos e sobre a regulação global a partir de uma ordem local (1993, p. 169-183).

¹⁹ Em trabalhos já citados desenvolvemos a propósito a ideia de um território de geometria variável (TEISSERENC, P. 2002, p. 177-182)

enquanto sistema de ação concreto (CROZIER et FRIEDBERG, 1977) na medida em que, em tal contexto, o exercício desse poder não está restrito aos representantes políticos eleitos e às instituições públicas de onde vem uma parte de sua legitimidade e de sua capacidade a agir e a facilitar o sucesso das ações. O funcionamento do sistema de poder local questiona o papel essencial que desempenham as aprendizagens coletivas durante a realização das ações.

3. ALGUNS DOS DESAFIOS DAS RECOMPOSIÇÕES TERRITORIAIS

Antes de concluir podemos identificar, sem entrar em detalhes por enquanto, alguns desafios resultantes das considerações feitas.

1. São antes de tudo os imperativos do desenvolvimento sustentável, como começamos a anunciar, que se colocam a cada vez como um conjunto de limites suscetíveis de assegurar fortemente as ações e, ao mesmo tempo, como oportunidades que abrem perspectivas interessantes para a escolha de ações futuras. Disso advem uma ambivalência dos desafios do desenvolvimento sustentável que justifica o caráter experimental das ações com tal finalidade, uma vez que os atores locais não dispõem geralmente de dados suficientemente confiáveis para garantir que procedendo assim eles tenham feito a escolha das melhores respostas aos problemas identificados. Promover a experimentação no campo das ações de desenvolvimento sustentável se explica pelo que representam essas ações em termos de inovação em relação ao que foi realizado até então; ora a experiência mostra que uma das boas maneiras de encorajar a inovação e de facilitar a difusão é a implicação do conjunto dos atores envolvidos na elaboração e na condução de ações de caráter inovador, como procuraremos demonstrar em seguida²⁰. Adicione-se a isso que considerar as exigências do desenvolvimento sustentável fortalece a escolha do processo experimental conferindo a esta legitimidade na medida em que a concepção do desenvolvimento sustentável que se impôs a partir da Eco-92, fez do engajamento e da participação das populações um de seus princípios. Ora, a participação até hoje resta em um estado de experimentação e o sucesso exige que localmente se dêem os meios de organizar os intercâmbios entre atores e de iniciar modos de decisão para isso adaptados. Satisfazer às exigências do desenvolvimento sustentável e promover a busca de um novo modelo de desenvolvimento suscetível de respondê-las é provavelmente o preço!

2. O caráter experimental das ações de desenvolvimento sustentável põe em discussão a escolha do conjunto dos instrumentos e das ferramentas da ação pública no sentido posto por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (LASCOUTES et LE GALES, 2007, p. 12-16). Não há tempo aqui para nos atermos às consequências a que isso induz. No entanto, entre essas consequências existe uma que chama particularmente nossa atenção; a eficácia de um certo número desses instrumentos e dessas ferramentas facilitadoras do trabalho de deliberação entre os atores locais depende de sua capacidade de mobilizar os atores em função de suas qualidades e de suas competências e, entre suas competências, o conjunto dos saberes que eles dispõem. Tal mobilização dos saberes coloca em debate seu reconhecimento que depende sobretudo da disposição dos meios acadêmicos em acolher outras formas de saberes de

²⁰ FRIEDBERG, E. (1993, 335-346). Ver especialmente o tratamento dado pelo autor à importância da participação na condução da mudança em um processo experimental.

modo a responder mais adequadamente aos novos desafios do desenvolvimento sustentável, tanto no plano econômico quanto no social e político. Esta responsabilidade é particularmente testada na Amazônia brasileira por ocasião da elaboração dos Planos de Gestão das Unidades de Conservação.

3. Pelo caráter experimental do processo que se estabelece para a realização dessas ações devemos prestar atenção às aprendizagens dos novos saberes e práticas resultantes na medida em que sua necessidade se manifesta e o caráter inovador dessas ações, iniciadas muitas vezes a partir de dados insuficientes, tornam seus resultados aleatórios. Essas aprendizagens podem, em certos casos, concerner atores a título individual; mas sua eficácia será muito maior se elas são assumidas coletivamente e se elas contribuem à redução das incertezas próprias do caráter inovador da ação (GAUDIN, 1996, p. 21-2). Os “fóruns híbridos” como discutido anteriormente (CALLON, LASCOUMES et BARTHE, 2001, p. 35-45) constituem um excelente suporte de experimentação dessas aprendizagens coletivas resultantes notadamente dos posicionamentos sociais e profissionais mistos que são levados a assumir, de modo muitas vezes similar, os representantes políticos eleitos, os técnicos, os experts e as lideranças da sociedade civil organizada. Esses posicionamentos sociais e profissionais conduzem o conjunto dos atores engajados na negociação da ação a combinar as competências técnicas dos *experts*, os saberes estratégicos dos representantes políticos eleitos e de certos agentes socioprofissionais e os saberes e práticas sociais dos representantes da sociedade civil.

4. Experimentações, ações inovadoras e aprendizagens coletivas em um contexto dos territórios emergentes do desenvolvimento sustentável representam, operações que contribuem para a renovação da cidadania local através da reabilitação da dimensão política. Esta, de fato, interpela as práticas do governo local – em especial quando a participação é escolhida –; o sucesso dessas operações depende de mudanças nas práticas clientelistas dos atores políticos. Afirmar isso é reconhecer que as mudanças institucionais não dizem respeito somente às novas instituições encarregadas da gestão das ações locais; dizem respeito também às instituições políticas antigas que normalmente dispõem de legitimidade política e que não podem, em um novo contexto, assumir seus papéis sem considerar o que se consegue com a participação efetiva das populações, sem reconhecer o direito das populações de participar da decisão em termos de ação, reservada até então às instâncias políticas e seus representantes²¹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir este artigo lembramos que queremos analisar e compreender as recomposições territoriais a partir da descrição dos mecanismos que participam dessas recomposições. É importante de considerar que se o essencial de nossas referências e exemplos a situações francesas e brasileiras e, no que concerne ao Brasil, sobretudo as amazônicas, poderíamos nos inspirar em situações outras que oportunamente acompanhamos, direta e/ou indiretamente, na América do Norte, na África do Norte e na África Subsaariana. De fato, a globalização e o apelo ao desenvolvimento sustentável, que têm contribuído decisivamente para a emergência de novos territórios, afetam o conjunto

²¹ Cf. Catherine Neveu (1999), especialmente às páginas 17 a 150.

dos territórios do planeta. A emergência de novos territórios de ação local no coração da Europa e no coração da Amazônia brasileira faz parte de uma dinâmica presente na maior parte dos países uma vez estes se encontrem em regimes não-ditatoriais e estejam em busca de formas de desenvolvimento outras e de respostas aos desafios do desenvolvimento sustentável de seus territórios.

Referências

AQUINO, Maria José da Silva (2003). “A casa dos nossos gens” – um estudo sobre ONG’s ambientalistas na Amazônia. Tese de doutorado. PPGSA/IFCS/UFRJ.

AROCENA, José (1986). *Le développement par l’initiative locale: le cas français*, Paris, l’Harmattan.

BEHAR, Daniel (2000). “Les nouveaux territoires de l’action publique”. In BEHAR, Daniel (Dir.), *Territoires sous influence*, Paris, l’Harmattan.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre e LABARTHE Yves (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, le Seuil, “La couleur des idées”.

CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard (1977). *L’acteur et le système*, Paris, le Seuil.

DURAN, Pierre et THOENIG, Jean-Claude (1996). “L’État et la gestion publique territoriale”. *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, p. 580-623.

FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle – dynamiques de l’action organisée*. Paris, Le Seuil (Sociologie)

GAUDIN, Jean-Pierre (1996). *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, l’Harmattan, “Logiques Politiques”.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (2007). *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses de Science Po, coll. “Gouvernance”.

LITTLE, Paul Elliot (2013). *Megaproyectos em la Amazonía*. Un análisis geopolítico e socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. Red Jurídica Amazónica – RAMA, Articulación Regional Amazónica – ARA e Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Disponível em: < <https://raisg.socioambiental.org/system/files/Megaproyectos%20Amazon%C3%ADa%20Paul%20Little.pdf>>.

MAGALHÃES LIMA, Deborah (de). (2002). “Éthique et politique environnementale en Amazonie contemporaine”, *Lusotopie* 1, p. 13-23.

MANCEBO, François (2008). *Le développement durable*, Paris, Armand Colin, collection U.

NEVEU, Catherine (Dir.) (1999). *Espace public et engagement politique*. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale, Paris, l’Harmattan, « Logiques politiques ».

OFFNER, Jean-Marc (2006). “Les territoires de l’action publique locale. Fausses pertinences et jeux d’écarts”. *Revue Française de Science Politique*, n° 56, 2006/1, p. 27-47.

SAINSAULIEU, Renaud (1997). *Sociologie de l’entreprise*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz.

TEISSERENC, Maria José da Silva Aquino e TEISSERENC, Pierre (2016d). “Dinâmicas territoriais e socioeconômicas na Amazônia brasileira”. In TEISSERENC, Maria José da Silva Aquino; SANTANA JR, Horácio Antunes; ESTERCI, Neide (Org.). *Territórios, mobilizações e conservação socioambiental*. São Luís: Edufma (no prelo).

TEISSERENC, Pierre (2009). “Les RESEXs, un instrument au service des politiques de développement durable en Amazonie brésilienne”. *Revista Pós Ciências Sociais*, n°

12, EDUFMA, Dossiê : “Amazônia e paradigmas de desenvolvimento”, p. 41-68.

TEISSERENC, Pierre (2005). “Du développement local au développement territorial: la coproduction de politiques publiques par la mobilisation à partir d’un projet de territoire”. In LAFONTAINE, Danielle et JEAN, Bruno (Dir.), Territoires et fonctions, Montréal, Éditions du CRDT et du GRIDEQ. P. 267-280

TEISSERENC, Pierre (2002). *Les politiques de développement local*, Paris, Économica, 2de Édition, Collection “Collectivités Territoriales”.