

Evolução da Organização do Território no Brasil e na França

Evolution of Territorial Organization in Brazil and France

Céline Broggioⁱ
Université Jean Moulin
Magellan, Lyon, França

Martine Droulersⁱⁱ
CNRS – IHEAL – CREDA
Paris, França

Resumo: A organização do território foi um tema central da obra da professora Bertha K. Becker, que alimentou nossos diálogos para o entendimento das mudanças no mundo contemporâneo. O texto a seguir é um testemunho do tipo de numerosas conversas que tivemos com ela sobre os temas da regionalização, da descentralização e do papel territorial do Estado, a fim de entender melhor a dinâmica do binômio estado/regiões. Mais particularmente, a relação que as sociedades francesa e brasileira mantêm com seus territórios, uma visão cruzada da evolução das organizações territoriais e dos tipos de governança nestes dois países. O propósito será mostrar em que medida a democratização e a descentralização acompanham a adaptação dos territórios e das sociedades na atual fase de desenvolvimento e também como a cultura particular de cada país marca o modo pelo qual essa regionalização ocorre e/ou encontra obstáculos.

Palavras-chave: organização do território, regionalização, descentralização, Brasil e França.

Abstract: Territorial organization was a central theme in much of the work of Professor Bertha K. Becker and stimulated debate concerning change in the contemporary world. This text is based on numerous conversations with her about regionalization, decentralization and the territorial role of the State which permitted a better understanding of State-regional dynamics. Here we are concerned with the relationship which Brazilian and French societies maintain with their respective territories and comparative perspective is used to trace the evolution of territorial organizations and types of governance in each of these two countries. The objective is to show how democratization and decentralization accompany the accommodation of territories and societies to their current phase of development as well as how the specific culture of each country influences the way that regionalization occurs and/or encounters obstacles.

Keywords: territorial organization, regionalization, decentralization, Brazil, France.

ⁱ Université Lyon III – Jean Moulin. celine.broggio@univ-lyon3.fr

ⁱⁱ Geógrafa do Centro Nacional de Pesquisa Científica e diretora do CREDAL – Centro de Pesquisa e Documentação sobre a América Latina da Universidade Paris III. martine.droulers@gmail.com

Introdução

A organização do território foi um tema central da obra da professora Bertha K. Becker, que alimentou nossos diálogos com ela. Os encontros com Bertha foram sempre amigáveis, estimulantes e enriquecedores. Com uma aguda acuidade a perceber e analisar as evoluções da governança nos territórios, ela abriu muitas dicas para entender as mudanças no mundo contemporâneo. O texto a seguir é um testemunho do tipo de numerosas conversas que tivemos com ela sobre os temas da regionalização, da descentralização e do papel territorial do Estado, a fim de entender melhor a dinâmica do binômio estado/regiões. Bertha Becker apreciava a cooperação com os geógrafos franceses, no nosso caso desde o primeiro programa de pesquisa conjunta sobre os tecnopolos franceses e brasileiros (1990-93) até a grande cerimônia da recepção da distinção *Doutor Honoris Causa* da Universidade Jean Moulin de Lyon em 2005, passando por colóquios e seminários sobre questões de desenvolvimento regional, local e sustentável na Amazônia.

Nesse texto, mais particularmente nós interessaremos, pela relação que as *sociedades francesa e brasileira mantêm com seus territórios* e tentaremos uma visão cruzada da evolução das organizações territoriais e dos tipos de governança nestes dois países. Nosso propósito será mostrar em que medida a democratização e a descentralização acompanham a adaptação dos territórios e das sociedades na atual fase de desenvolvimento e também como a cultura particular de cada país marca, de maneira profunda, o modo pelo qual essa regionalização ocorre e/ou encontra obstáculos.

Periodização do desenvolvimento e governança da França e do Brasil

A dinâmica do desenvolvimento dos territórios, tanto no Brasil quanto na França, é marcada pela *passagem de uma democracia social centralizada a uma democracia mais descentralizada e responsável*, que corresponde à fase atual do desenvolvimento. Ao periodizar os modelos de desenvolvimento econômico francês e brasileiro, observam-se evoluções comparáveis da fase 1, aquela da decolagem industrial com governança autoritária e centralizada em um quadro nacional, à fase 2 das políticas de redistribuição em uma “democracia social centralizada” (Estado providência), depois à fase 3 de regionalização em um quadro de “democracia descentralizada e responsável” (Quadro 1). Nota-se também que a defasagem no tempo conduz a uma aceleração da passagem de uma fase a outra no caso brasileiro. Percebe-se que a fase 2, mais condensada, não parece responder a um episódio claramente identificável, mas recobre o período do governo dos militares e se desenvolve em seguida com a democratização, ao mesmo tempo em que se instauram formas já descentralizadas de governança.

Quadro 1 – Desenvolvimento, governança do território na França e no Brasil. Elementos da periodização

Fases de desenvolvimento	Dinâmicas territoriais	Tipo de governança	Exemplos « geohistóricos » FRANÇA (alguns marcos)	BRASIL
1. Preparação e « decolagem » industrial	<i>Centralização</i> Constituição seguida da expansão do território «reserva de recursos» Relações centro/periferias (exploração), desiguais social e espacialmente.	<i>Autoritário</i> Mediação do Estado Condição de decolagem Projeto nacional forte Polos de desenvolvimento	2º Império 1852-1870 3ª República 1871-1940 Mobilização do território «recurso» nacional, colonização ultramarinha.	1ª substituição de importações (G. Vargas) « Desenvolvementismo » J. Kubitschek 1956-1960 « Brasil Grande » do governo dos militares 1964-1984
2. Dinâmica econômica mediante <i>integração</i> espacial e redistribuição social	<i>Ordenamento do território</i> Constituição do território como « mercado interno » Investimento em infraestruturas, novos polos. Relações centro/periferias (integradas), forte, integração territorial	<i>Democracia social</i> (centralizada) Papel central do Estado com integração progressiva das categorias sociais e regionais marginais Regulação principalmente monoescalar nacional (política, econômica e social)	« Trinta gloriosos » 1945-1975 Democratização General de Gaulle 1958-1969 Fim da colonização Pacto socioespacial nacional redistribuidor	« colonização interna », fronteira interna Democratização e descentralização 1985
3. Dinâmica econômica por regionalização e diferenciação territorial; mundialização	<i>Descentralização</i> Maior autonomia para os territórios, desenvolvimento territorial (novos centros dinâmicos, diferenciação e competitividade dos territórios)	<i>Democracia de mercado descentralizada</i> Transferência de competências Diferenciação e territorialização das políticas públicas Regulação multiescalar (disjunção do político, do econômico e do social)	V. Giscard d'Estaing 1974-1981 Primórdios da descentralização institucional F. Mitterrand 1981-1995 N. Sarkozy 2007-2012 Reformas estruturais	F. H. Cardoso 1995-2002 L.I. da Silva, « Lula » 2003-2010 Políticas redistribuidoras e reformas estruturais

Aprofundamento da democracia em curso

Portanto, a descentralização é hoje a receita do mundo inteiro. A governança democrática se revestia com novos adornos ao se descentralizar; o papel preponderante do Estado parece ter de diminuir ou se curvar, enquanto instâncias de regulação ou iniciativas locais se instalam tanto para o estímulo às atividades produtivas quanto para a gestão dos programas sociais e a proteção atenta do meio ambiente.

A descentralização visa assim a satisfazer a maior quantidade de habitantes ao valorizar a “participação” cidadã local, ao mesmo tempo em que permite uma maior *responsabilização econômica e fiscal dos territórios*, possível pela aproximação dos eleitos locais de seus eleitores – mas, principalmente, de seus contribuintes. A descentralização produz seus efeitos somente nessa condição. Ela pode, ao mesmo tempo, permitir uma governança que implique em uma quantidade múltipla de atores, favorável à inovação e à competitividade dos territórios, sem se excluir – ao contrário – a hipótese de diferenciação destes. É sob o conjunto desses aspectos que a descentralização entende representar uma aplicação do princípio de responsabilidade e garantir uma maior durabilidade do desenvolvimento.

Em situações de mudança, até mesmo de crise, cada nação do mundo industrializado desenvolve seus próprios métodos para se aclimatar às mutações tecnológicas e se adapta para gerir as consequências sociais das mudanças de modelos (STOFFAËS, 1987). Tratar-se-á aqui de ver como as sociedades brasileira e francesa, que têm como ponto em comum o papel importante que o território (nacional) desempenhou – e desempenha ainda – na formação da liga social, reagem à descentralização e a realizam desde meados dos anos 1980. Constatar-se-á que os dois países permanecem marcados por hábitos culturais adquiridos e que a descentralização ainda não parece atingir profundamente, sob muitos aspectos, nem a sociedade e seus territórios, nem os aspectos mais fundamentais da dinâmica social.

Verdadeira Democratização, Fraca Descentralização no Brasil

Culturalmente, o Brasil permanece marcado pelo forte laço que sempre o caracterizou entre dinâmica social e dinâmica espacial. Suas reservas de espaços e de recursos disponíveis, sua “fronteira” interior ainda aberta, a vastidão do território permitido à mobilidade (grande como a UE) dá ao cidadão brasileiro, desde muito tempo, a possibilidade de tentar realizar uma trajetória de mobilidade e de ascensão sociais que se identifica frequentemente com uma estratégia de mobilidade espacial. O Brasil conserva, a esse respeito, as práticas sociais e espaciais de um país “novo” (no mesmo sentido dos Estados Unidos). Esse modelo *bandeirantes* é fortemente consumidor, até esbanjador, do recurso espacial, incluindo recursos naturais não renováveis; um aspecto da cultura brasileira, ainda hoje, claramente perceptível.

Será que a democratização e a descentralização – que, no Brasil, instalaram-se ao mesmo tempo – favorecem dinâmicas contínuas e até reforçadas de consumo de espaço? Tal observação se aplica, inclusive, às políticas públicas, mesmo quando estas visam principalmente a objetivos sociais mais que ao desenvolvimento territorial. Então elas conservam, apesar de tudo, essa dimensão de utilização do recurso territorial para o desenvolvimento social (um exemplo da política de distribuição de terras, o movimento dos “sem-terra”), preferindo assim se apoiar mais sobre transferências de bens naturais que de rendas.

E quando as políticas sociais se orientam para transferências de rendas, o que tende a ser cada vez mais frequente – mais do que de bens naturais –, elas permanecem largamente pilotadas pela escala federal, estando realmente não descentralizadas. Esse segundo ponto resulta, sem dúvida, menos de uma característica própria à tradição brasileira do que da aproximação, no tempo, entre a fase redistributiva, conduzida preferencialmente em nível nacional, e a fase descentralizadora da governança (superposição parcial das fases 2 e 3). Todavia, ela constitui certa limitação à aplicação da descentralização, como veremos também no caso da França.

Políticas públicas ainda largamente apoiadas sobre o consumo de espaço e bens naturais. Desde os anos 1980, a democratização brasileira, apoiada sobre a descentralização, não modifica, até reforça, um aspecto da cultura particular do povo brasileiro em relação ao seu território, o consumo renovado de espaço. Vários elementos interagem uns com os outros, para se chegar a esse resultado, elementos de ordem política, institucional, econômica e social que, à sua maneira, têm cada qual consequências em matéria de ocupação do território.

Evocaremos primeiramente a continuação de um forte movimento de territorialização observável durante os últimos anos; em seguida, abordaremos os efeitos da aplicação de algumas políticas públicas por meio do caso emblemático da política de distribuição de terras ou ainda da reforma do setor energético.

O movimento de ocupação do território brasileiro não se desacelera, até mesmo se intensifica. Constata-se, de fato, a busca de um forte movimento de territorialização a partir dos anos 1980, enquanto a dinâmica demográfica do país e o ritmo do crescimento se desaceleraram com relação ao período do “milagre econômico”. Mesmo levando em conta o fato de que a dinâmica demográfica apresenta ainda diferenças no plano regional, não se pode afastar a hipótese de atribuir tal constatação, ao menos em parte, aos próprios efeitos da evolução da governança. A democratização e a descentralização favorecem a ocupação do território? Provavelmente sim, se considerarmos que elas encorajam a expressão dos níveis locais de organização do território em que se enraíza, por exemplo, a dinâmica dos partidos, que reencontrou todo seu lugar na vida pública desde 1985. O movimento de constituição de novos municípios abre novos espaços às estratégias espaciais de conquista do poder pelos partidos, ao passo que essas novas unidades territoriais formam fortes pontos de apoio ao aumento do número e, se possível, da bancada de seus eleitos na representação. Foi dessa maneira que o PT ganhou uma dimensão nacional (DROULERS & VELUT, 1997). No total, os cargos eletivos, boas fontes de recursos, elevam-se a 63.000 no nível municipal, 1.113 no nível estadual e 596 no nível federal, além do número de colaboradores que não para de crescer passando de 470.000 em 2004 para 625.000 em 2009 (LOUAULT, 2009).

O ritmo acelerado de criação de novas entidades municipais traduz bem esse forte movimento de territorialização e essa nova dinâmica institucional ligada à democratização. Desse modo, entre 1988 e 2000, não menos de 1.410 novas municipalidades foram criadas no território nacional, para finalmente totalizar 5.567 municípios. Pois, esse movimento foi freado, mesmo se a população brasileira continua a se espalhar, tanto nas periferias urbanas quanto nos territórios do interior até então pouco valorizados no espaço nacional

A consequência dessa territorialização – ainda mais em um contexto descentralizado, que confere competências de desenvolvimento territorial às entidades municipais – é

induzir uma **multiplicação dos pontos de partida pelos quais as dinâmicas de desenvolvimento se organizam**. As autoridades locais, compreende-se facilmente, desejam desenvolver atividades em *seu* território e, ao, fazê-lo, aumentar a base de seus recursos fiscais, satisfazendo ao mesmo tempo a população local (logo, seus eleitores); para isso, elas procuram valorizar os recursos territoriais disponíveis no local, assim como obter a melhoria de seus equipamentos, notadamente as vias rodoviárias, começando muitas vezes pelo asfaltamento, que acelera, em contrapartida, os processos de ocupação. Nesse ponto, o Brasil, que dispõe apenas de 212.000 km de rodovias asfaltadas, num total de 1,7 milhões, tem margem para densificar a ocupação do seu território.

O mesmo valor agregado, produzido no quadro de uma organização difusa do povoamento sobre o território, pode ter como efeito uma demanda e um consumo acrescido (infraestruturas, deslocamentos, custo, sistema) assim como um aumento da extração de recursos naturais. Ao contrário, no plano nacional, esse espraiamento pode constituir também um motor do crescimento geral, a medida que alimenta um bom número de canteiros urbanos (“indústria das capitais”)¹ e de redes de transporte.² No Brasil, existe uma verdadeira dinâmica econômica de crescimento ligada ao espaço, essa compensaria, em parte, os “custos sistemas” elevados ligados à vastidão do país. Esse fato explica provavelmente por que as escolhas e as dinâmicas sociais são sempre orientadas no sentido da difusão do povoamento. Às lógicas de ocupação do território por motivos de controle e de soberania (em particular, na Amazônia) que puderam desempenhar um papel determinante na época dos militares, sucede uma lógica de territorialização cujas fontes se alimentam de preferência das causas institucionais e sociais internas.

Poderia formular-se a hipótese segundo a qual as formas mais descentralizadas de gestão dos territórios e de tomada de decisão que acompanham a democratização, nesse último quarto de século, não foram capazes de frear a dinâmica predatória da ocupação do território (BROGGIO-DROULERS, 2005). Além disso, as medidas descentralizadoras teriam contribuído várias vezes para aumentar esse consumo de espaço, provocando nas regiões com os biomas mais vulneráveis, como a Amazônia ou o Cerrado, retomadas aceleradas de desmatamento. Desse modo, na Amazônia, o número dos municípios triplicou entre 1988 e 2000, passando de 153 para 487, o que acarretou um crescimento dos núcleos urbanos e dos loteamentos da reforma agrária.³ As entidades territoriais (Estados federados, *municípios*) são, de fato, conduzidas a fazer as arbitragens que respondem às suas necessidades e àquela de seus habitantes, entre as demandas de desenvolvimento e as obrigações da preservação do meio ambiente. Uma tal dinâmica dos territórios é suscetível de produzir efeitos acentuados de ocupação rural desordenada.

Uma outra razão explica esse movimento de ocupação do território e sua amplificação, a dinâmica não é somente institucional, mas coloca em evidência o comportamento espacial de atores específicos, às vezes apoiado por políticas públicas, como no exemplo da “reforma agrária” ou mais exatamente da *distribuição de terras*.

Tradicionalmente na história brasileira, a aceleração das mobilidades em um espaço em expansão constituiu um elemento regulador das tensões geradas pelo modelo de desenvolvimento. Com efeito, o território permanece esse “bem comum” compartilhado, acessível a todos brasileiros, pelo qual cada um, qualquer que seja seu nível, pode tentar sua sorte e buscar melhorar sua condição. Aqui, a mobilidade social é com frequência sinônimo de mobilidade espacial. No imaginário brasileiro, assim como no “vivido” de

numerosos “migrantes”, os territórios do interior continuam a encarnar essa potencialidade de um melhor futuro que, a qualquer momento, os mais audaciosos podem tentar alcançar. Essa representação permaneceu forte até hoje, ainda que recubra, evidentemente, uma dimensão largamente mítica.

Ela explica particularmente a importância da *representação fortemente enraizada do acesso à terra*. Nesse domínio, às iniciativas individuais e “espontâneas” da colonização se juntaram iniciativas públicas. A democratização das instituições só fez incentivar essa orientação a medida que a democracia favorece a expressão das demandas e os anseios sociais, aos quais os governos devem tentar satisfazer rapidamente sob pena de suscitar descontentamento e frustração, na maioria dos casos sem ter tempo de colocar as cadeias produtivas completas capazes de gerir trabalho e renda (BECKER, 2008).

O movimento de acesso à terra, portanto, acelerou-se com a democratização, mesmo tendo ele começado previamente. Mais do que uma verdadeira reforma agrária, trata-se frequentemente de uma distribuição de terras públicas, chamadas “devolutas”, conhecidas como pertencentes à União, antes de conhecer outras formas de apropriação. O acesso a tais terras dá às categorias sociais desfavorecidas a esperança de uma entrada na economia de mercado, ao menos sob a forma mínima de valorização do preço da terra. Essas famílias dispõem de fracos meios econômicos para valorizar as terras que elas ocupam e tendem, assim, a vendê-las ao termo de um ciclo econômico de alguns anos. Desse modo, elas alargam o espaço do mercado de terras, antes que se repita mais adiante o mesmo processo na frente pioneira ou em outras zonas de colonização, conforme um mecanismo que é ao mesmo tempo extensivo (consumidor de espaço) e, muitas vezes, pouco sustentável, por conta da difícil fixação dos camponeses na terra.

A política de distribuição de terras, apesar de popular, pode ser considerada como desperdício de espaço, sem que os resultados econômicos e benefícios sociais a justifiquem plenamente; ela constitui uma continuação da dinâmica tradicional de incorporação de novas terras no mercado. A esse título, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que responde a uma forte demanda social (aliás, tanto urbana quanto rural), ela parece ser uma política de transição entre as abordagens tradicionais da questão da pobreza e das políticas sociais mais modernas. No fundo, o consumo adicional de espaço constitui sempre uma resposta tipicamente brasileira aos bloqueios da sociedade.

Logo, nota-se finalmente que tanto para o programa do bolsa-família quanto para a “reforma agrária”, uma forte centralização prevaleceu, mobilizando a intervenção do nível federal para políticas cujo impacto é, no entanto, bastante localizado.

Os Paradoxos da Descentralização na França, Isonomia mais que Autonomia dos Territórios

A França empreendeu uma descentralização no decorrer dos anos 1980, sem transgredir as suas tradições e cultura territoriais, da mesma maneira que o Brasil. Ela conserva, em particular, sua temática fundadora desde a Revolução Francesa, de isonomia territorial, que tende a falsear os mecanismos da descentralização e a limitar seu alcance.⁴ Quanto aos mecanismos sociais fundamentais, veremos que eles permane-

cem essencialmente gerados em nível nacional, tirando assim da descentralização uma grande parte dos meios de sua eficácia potencial.

A descentralização, um debate passional na França há dois séculos! A questão da descentralização, na França, constitui um velho debate que suscitou enormemente paixões ao longo dos últimos séculos de sua história, isto é, desde a Revolução Francesa de 1789. Foi em torno dessa questão que se cristalizou a primeira oposição entre o que, desde então, chamamos de “direita” (la droite) e de “esquerda” (la gauche) da representação nacional.⁵

Tradicionalmente, na agenda dos programas e das ideologias políticas da direita francesa (tanto a tradicional quanto a liberal), a descentralização – e esse não é seu menor paradoxo – foi finalmente levada em conta politicamente pela esquerda nos últimos anos, chegando à votação de uma primeira série de leis de descentralização em 1982 e 1983, como consequência da eleição do Presidente François Mitterrand em 1981. Essa situação é bastante original se nos lembrarmos de que a esquerda francesa é estruturada, de longa data, principalmente em torno de um axioma republicano favorável à centralização das instituições, amarrado ao princípio de unidade e de indivisibilidade da República e privilegiando a isonomia territorial (tradução no espaço do princípio de igualdade) em detrimento da diversidade e da autonomia regional.

Para a parte não comunista da esquerda francesa (fundação do partido socialista em 1971), a descentralização pode ser compreendida como forma de autogestão aplicada aos territórios assim como às empresas. Essa nova abordagem permitia também a essa corrente a busca por se desvencilhar da influência dominante da esquerda comunista, cuja doutrina permanecia fundada sobre o princípio da luta de classes. Quando os comunistas franceses abandonam, em 1976, o objetivo da “ditadura do proletariado”, tal abandono abre o caminho para novas estratégias de animação das lutas sociais pela “luta dos territórios”.⁶

Portanto, quando a descentralização foi finalmente adotada em 1982, foi pela iniciativa da esquerda – onde as correntes não comunistas se tornaram majoritárias – e com o apoio da direita, que sempre sustentou a ideia descentralizadora.⁷ Contudo, do lado da esquerda, a descentralização não está isenta de ambiguidades doutrinárias que permitam se levar em conta, em seguida, a lentidão e as contradições de sua instauração e dos resultados obtidos.

Um sistema territorial que se complexifica mais que se reforma. A evolução da organização do território foi considerável na França desde os anos 1980. De uma organização fortemente centralizada, em três níveis (Estado, departamentos, comunas), o Estado francês evoluiu, nas últimas décadas, sob o duplo impulso do fato europeu e da regionalização interna. Esse duplo impulso introduziu na prática territorial francesa uma dimensão de “subsidiariedade” que até então ela ignorava.

O princípio de “subsidiariedade” que está nos fundamentais das instituições europeias, postula a legitimidade dos níveis territoriais de proximidade para definir, da maneira mais autônoma possível, seus fins e seus meios.⁸ As escalas territoriais de nível mais elevado são, por sua vez, delegatórias de competências e não fonte primeira ou exclusiva do direito. Tais princípios divergem profundamente da concepção centralizada francesa e, ao penetrar nela, perturbam sua organização territorial. Por não conseguir chegar ao mecanismo “ascendente” de delegação de competências, a França está engajada, há

trinta anos, em uma conduta original dita de “descentralização” – ou seja, uma redistribuição de competências – a partir do alto, em direção aos níveis territoriais julgados mais apropriados, convergindo com a organização dos territórios observada em outros países europeus. Essa redistribuição das competências se dá, entretanto, de maneira sempre centralizada, a partir do Estado.⁹

A inscrição da França no quadro europeu se traduz também pela **emergência de novos níveis territoriais que não existiam antes (local, regional)**, correspondentes aos definidos na nomenclatura das unidades territoriais estatísticas da União europeia e que a organização territorial francesa tinha, até então, em grande parte ignorado.

O paradoxo francês se caracteriza então pelo fato de que a regionalização está restringida a uma simples “descentralização” (*topdown*) sem transferir a fonte do direito e da autonomia às regiões. Contata-se assim que, desde que a França está regionalizada, ela nunca legiferou tanto, notadamente em matéria de organização e desenvolvimento do território, competência, no entanto, delegada às regiões desde 1982. Podemos citar, como exemplo, a lei de 1985 sobre o desenvolvimento e a proteção de montanhas, a lei de 1986 sobre a planejamento do litoral, a lei de 1992 sobre a administração territorial da República e a intercomunalidade, a lei de orientação de 1995 sobre a organização e o desenvolvimento dos territórios, as leis de 1999 que retomam e precisam aquela de 1992 sobre a intercomunalidade e aquela de 1995 sobre o desenvolvimento durável dos territórios, a lei de 2000 dita de “solidariedade e renovação urbana”, SRU que reforma a governança urbana, a lei de 2002 relativa à democracia de proximidade e as leis que enquadram o “ato 2” da descentralização em 2003-2004 etc. Como resultado, a descentralização francesa teve como consequência paradoxal *um aumento das leis nacionais emoldurando a ação das regiões tornadas, a princípio, mais autônomas*.¹⁰

A escolha da isonomia mais que da autonomia territorial. O Estado francês repartiu de outro modo as competências nos territórios, a fim de que cada espaço pudesse revelar da melhor maneira suas capacidades de competitividade em um quadro melhor adaptado. Entretanto, a regionalização francesa ainda não atinge verdadeiramente – ou mal atinge – os principais domínios da governança econômica, política e social (políticas sociais, políticas de saúde, educação...). Todos os grandes dispositivos da distribuição (“péréquation”) de renda social foram mantidos nacionalmente. Se tomarmos o caso da “Renda mínima de inserção” (RMI), dispositivo que foi transformado para se tornar “Renda de solidariedade ativa” (RSA), constatamos que, como no caso do bolsa-família brasileiro, o plano de ação manifesta diretamente a vontade – e o engajamento – do governo central como garantidor (“garant”) do pacto socioespacial nacional. A hipótese de que as políticas sociais podem ser abordadas de maneira descentralizada, não foi submetida a opinião pública, deixando às regiões instaurar ou não tal dispositivo segundo as modalidades que elas desejariam.¹¹

Observa-se o mesmo fenômeno para o “Salário mínimo interprofissional de crescimento” (SMIC). Esse dispositivo é, com efeito, largamente percebido pela opinião pública francesa como uma aposta maior de igualdade social. No entanto, poderia ser visto que tal medida – que interfere diretamente sobre o funcionamento do mercado de trabalho e reflete arbitragens entre trabalho e não trabalho em função da estrutura das atividades, variável segundo as regiões – poderia ser deixada à livre apreciação destas. Tal transferência se apoiaria na ideia de que cada região constitui a escala mais apropriada

da de arbitragem entre competitividade territorial, emprego, impostos sociais e satisfação dos eleitores (particularmente no plano do sistema fiscal).

A questão do SMIC, em termos de justiça socioespacial, aparece como uma questão complexa. O salário mínimo parece garantir uma igualdade formal na remuneração mínima do trabalho sobre o conjunto do território nacional, e isso será mais verdadeiro quanto mais elevado ele for. Contudo, essa escala do território nacional é ainda pertinente em um quadro de regulação econômica e de mercado europeu daqui em diante? Em segundo lugar, tal escala sabe que poder aquisitivo e custo de vida variam segundo as regiões de um mesmo território?

Além disso, os efeitos induzidos do SMIC podem ser de barrar o acesso ao mercado de trabalho aos assalariados cuja produtividade não atinja o nível requerido (definido pelo salário mínimo e o custo de um posto de trabalho), de favorecer o trabalho clandestino e, enfim, no plano territorial, de penalizar as regiões (francesas, neste caso) para as quais a vantagem comparativa do custo do trabalho seria ainda um atalho. Ao desfavorecer certas regiões francesas que conservaram especializações econômicas para as quais o fator trabalho permanece determinante (ex.: turismo), favorece-se assim deslocamentos de atividades, notadamente em direção às regiões de novos países membros da União Europeia (Europa Central e Oriental).

A regionalização francesa parece apresentar um balanço contraditório depois de três décadas de existência. Observa-se, com efeito, “um divórcio geográfico entre as forças produtivas e as dinâmicas de desenvolvimento” (DAVEZIES, 2008), o que gera novos tipos de conflitualidades, complementaridades e dependências territoriais e sociais. Além disso, os “territórios que perdem” não seriam mais, por causa da economia residencial, os menos produtivos, mas os mais produtivos perderiam vantagens de competitividade. Os territórios motores do crescimento devem ser repensados, e até mesmo confortados, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

De maneira geral, a maioria dos territórios regionais franceses conheceu um aumento de seu PIB por habitante, levando a pensar que a regionalização teria atingido bem o objetivo que lhe era determinado, a saber, estimular a competitividade dos territórios. No entanto, segundo as análises conduzidas por L. Davezies parece que o crescimento dos PIB regionais se apoia, na maioria dos casos, sobre a geografia das transferências sociais, da distribuição dos salários públicos e das lógicas de localização residencial dos titulares de uma pensão de aposentadoria. Quanto aos salários públicos, nota-se um aumento de 20% da quantidade de funcionários públicos desde 1982, passando de quatro a mais de cinco milhões, enquanto, no mesmo período, a população francesa aumentava em proporção bem menor.

Resulta dessa situação um *“custo sistema” nacional pesado*, cujos encargos retornam aos territórios mais produtivos. Assim, essa situação, apesar de difundir o crescimento econômico a todo o território nacional, não gera dinâmicas econômicas e sociais suficientes dentro dos territórios locais. Determinados territórios vivem assim relativamente bem a partir da produtividade gerada por territórios vizinhos os quais, pelo contrário, recuperam pouco os frutos de sua contribuição ao crescimento global, tendo ao mesmo tempo prejuízos ambientais agravados. Desse modo, não existe um debate transparente sobre as transferências entre as unidades territoriais.

Emblemático é o caso das regiões periféricas e insulares, tradicionalmente mal desenvolvidas e largamente dependentes das políticas de ajuda social ou territorial. Se observarmos os casos dos Departamentos de Ultramar (DOM) ou da Córsega, perceberemos que esses territórios figuram em uma boa colocação dentre o conjunto das regiões francesas segundo o crescimento da população e do PIB regional entre 1995 e 2005.¹² Contudo, essas regiões figuram também dentre as que possuem a parte mais importante de lares que não pagam o imposto de renda e dentre as regiões onde a quantidade dos salários públicos e as transferências sociais ocupam um lugar determinante na constituição da renda no território.

Será que a regionalização francesa permitiu então uma retomada da competitividade dos territórios, autorizando o país a sair do tradicional desequilíbrio entre Paris e o “interior”? Um primeiro balanço deixaria entender que a sociedade francesa, diante de um contexto de mudança, voltou-se para os fundamentos de sua cultura territorial e, com efeito, encorajou uma *acentuação da dinâmica de transferências entre unidades territoriais, caminhando no sentido de uma isonomia territorial reforçada*. Tem-se, desde a regionalização, uma impressão enganadora de uma verdadeira dinâmica das regiões levando todos os territórios. Na verdade, essa dinâmica está devida, como já dissemos, às transferências sociais, mais do que ao aumento da base produtiva de riqueza dos territórios regionais. Poderia explicar esse fenômeno pela recusa, até hoje, em levar a regionalização até uma concordância mais acentuada das escalas do desenvolvimento econômico, da ação social e do engajamento político e fiscal. Entretanto, certamente tal concordância seria também a condição de uma verdadeira responsabilização dos territórios, mesmo se dinâmicas de diferenciações regionais devessem resultar dessa ação. Por falta disso, pode-se somente sublinhar o paradoxo que há em acordar, ao mesmo tempo, mais autonomia política e institucional aos territórios regionais ao passo que sua dependência econômica e social não se reduz – e até aumenta.

Tal esquema seria sustentável? Poderia constatar que a regionalização ainda não conseguiu funcionar como um mecanismo que permita frear, em benefício do investimento futuro, as fortes e imediatas demandas de redistribuição. Desse modo, ela não desenvolve todos seus efeitos “sustentáveis” esperados e, por conta disso, talvez ainda seja chamada a conhecer, na França, evoluções significativas.

Considerações Finais

Elemento principal de adaptação às condições da terceira revolução industrial e da sustentabilidade, a descentralização no Brasil e na França apresenta pontos em comum, apesar da diferença dos contextos. Ela reflete, em cada país, a herança da cultura territorial do povo e os aspectos singulares da sua resistência às mudanças. No Brasil, ela favoreceu, em um primeiro tempo, o “espraçamento” territorial, em um país que dispõe ainda de importantes reservas de espaço; na França, ela encorajou o “empilhamento” territorial, em um país onde a cultura administrativa permanece forte. Em ambos os casos, parece que ela foi, desde seu início, mais um acelerador de consumo de recursos do que um moderador: consumo adicional de território e de bens naturais para o Brasil, consumo adicional de bens sociais e de recursos públicos para a França.

A aplicação da *descentralização reflete assim as características próprias de cada país e da sua cultura particular do território*. Descentralização paradoxal, portanto, que invoca o princípio de responsabilidade, mas que tem como consequência a continuação – e até mesmo o agravamento – das utilizações predatórias da natureza, em um caso, e do aumento dos custos públicos, cuja gestão e eficácia ela deveria melhorar, no outro caso. Isso mostra que, localmente, os mecanismos culturais próprios a cada sociedade e o jogo dos atores, em níveis agora multiplicados de territórios operacionais, contornam e adaptam os objetivos determinados ao dispositivo. No Brasil, a mobilidade social continua se dando, em larga medida, pela mobilidade espacial no cerne de um vasto território (tão grande quanto a Europa inteira) com oportunidades múltiplas. Resulta disso uma dificuldade em frear a dinâmica de consumo de espaço da sociedade brasileira, estreitamente ligada à sua dinâmica de desenvolvimento social. Na França, a regionalização não questionou a orientação do país para certa concepção da igualdade e da isonomia territoriais, nem os custos, a rigidez e a falta de autonomia dos territórios que resultam dessa situação, mas que conferem à sociedade francesa um sentimento de segurança e de coesão em um período de incerteza.

A regionalização é, portanto, muito mais que uma reorganização institucional dos territórios e das competências. *Ela envolve a sociedade profundamente* e não se decreta. Ela constitui, ao contrário, um lento e progressivo processo de mudança coletivo, lentamente incorporado por cada sociedade e sua cultura territorial. As regionalizações iniciadas tanto no Brasil quanto na França ainda permanecem, atualmente, muito inacabadas, mas o processo de mudança social que elas induzem é vigoroso e certamente durável.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. *Une perspective du Brésil vers 2022*. Revue Diplomatie, n° 8, juil-sept., 2012, p. 90-95.

BECKER, B. *Um futuro para Amazônia*. São Paulo: Oficina de textos, 2008, 152p.

BECKER, B.; EGLER, C. *Brazil, a new regional power in the world economy*. Cambridge University Press: PUF, 1992, 219p.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF, 1992, 424p.

BONNET, J.; BROGGIO, C. *Entreprises et territoires*. Paris: Ellipses, 2009, 238p.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. *L'espace et le développement au Brésil: de la géophagie à la géosophie?* Revue Tiers Monde, n° 167, juil-sept., 2001, p. 673-688.

BROGGIO, C. ; DROULERS, M. *Démocratisation et territoire au Brésil*. Géocarrefour, v. 81, n° 3, 2006, p. 223-233.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. *Le Brésil*. Paris: PUF, coll. «Que sais-je ?», 2013, 126p. (3ème édition refondue, 1e édition 2005).

DAVEZIES, L. *La république et ses territoires, la circulation invisible des richesses*. Paris: Seuil, 2008, 112p.

D'ARCY, F. *Le premier mandat de Lula, un bilan contrasté. Amérique Latine, les surprises de la démocratie*. Paris: La Documentation Française, 2007, p. 35-47.

De PLANHOL, X. *Géographie historique de la France*. Paris: Fayard, 1988, 635p.

DELSOL, C. *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité au fondement de l'histoire européenne*. Paris: PUF, 1992, 233p.

DROULERS, M. *Brésil: une géohistoire*. Paris: PUF, 2001, 308p.

DROULERS, M.; VELUT, S. *Votes urbains, vote rural, analyse des élections présidentielles de 1989 et 1994 au Brésil*. Cahiers des Amériques latines. IHEAL, 1997, n° 24, p. 107-130.

GIBLIN, B. *La région, territoires politiques. Le Nord Pas de Calais*. Paris: Fayard, 1990, 449p.

GIBLIN, B. (coord.) *Nouvelles géopolitiques des régions françaises*. Paris: Fayard, 2005, 976p.

GIRAUD, Pierre-Noël. *L'inégalité du monde. Economie du monde contemporain*. Paris: Gallimard-Folio, 1996, 352p.

GRANDJEAN, P. (coord.) *Construction identitaire et espace*. Paris: L'Harmattan, 2009, 204p.

GRAVIER, Jean-François. *Economie et organisations régionales*. Paris: Masson, 1971, 215p.

LAUTIER, B. *Les politiques sociales du Brésil durant le gouvernement de Lula: aumône d'Etat ou droits sociaux?* Problèmes d'Amérique Latine, n° 63, 2007, p. 51-76.

LOUAULT, F. (coord.) *Brésil, municipales 2008. Des élections de positionnement?* Paris: OPALC, 2009, 165p.

MERLIN, P. *L'aménagement du territoire en France*. Paris: La Documentation Française, 2007, 176p.

MIOSSEC, Jean-Marie. *Géohistoire de la régionalisation en France. L'horizon régional*. Paris: PUF, coll. «Quadrige», 2009, 602p.

Broggio, C. e Droulers, M.

CORTES, N.M. (coord.) *Os emergentes dos emergentes, reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira*. The bright side of the poor. Rio de Janeiro: FGV, 2010, 101p.

OHMAE, K. *The end of the nation-state. The rise of regional economies*. New York: The Free Press, 1995, 224p.

OHNET, Jean-Marc. *Histoire de la décentralisation française*. Paris: Poche, 1996, 351p.

REYNAUD, A. *Société, espace et justice*. Paris: PUF, coll. «Espace et liberté», 1981, 320p.

RIST, G. *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses des Sciences Politiques, 1996, 483p.

ROUQUIE, A. *Le Brésil au XXI^e siècle. Naissance d'un nouveau grand*. Paris: Fayard, 2006, 395p.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

STOFFAES, C. 1987. *Fins de mondes, déclin et renouveau de l'économie*. Paris: Odile Jacob, 1987, 444p.

SUBRA, P. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin, 2008, 326p.

SULEIMAN, E. *Le démantèlement de l'Etat démocratique*. Paris: Le Seuil, 2003, 401p.

TOLMASQUIM, M. *Novo modelo do setor elétrico brasileiro*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011, 290p.

WEBER, E. *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*. Paris: Fayard, 1983, 839p.

Recebido em: 23/11/2013 Aceito em: 15/12/2013

¹ Além de Brasília (1957), algumas capitais estaduais foram criadas com cidades novas: Belo Horizonte (1895), Goiânia (1936), Boa Vista (1943), Palmas (1990) ou reurbanizadas para a nova função: Porto Velho (1945), Campo Grande (1977).

² O Brasil conta campeões mundiais no setor da construção civil (Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez).

³ Dos 800.000 lotes atribuídos pelo INCRA entre 1995 e 2007, 65% se localizam na Amazônia.

⁴ A França apresenta hoje o aspecto de uma sociedade que levou bem longe os mecanismos de transferências em um olhar igualitário, mas onde, ao mesmo tempo, cerca de 50% das famílias não pagam o imposto de renda que, no entanto, é, a princípio, o ato fundador da participação na vida democrática.

⁵ A direita reúne os que permanecem favoráveis às liberdades regionais e se declaram logo, ou progressivamente, hostis às consequências da Revolução Francesa, e a esquerda reúne os que pregam a centralização das instituições e a redução das autonomias regionais em virtude da afirmação do princípio de igualdade.

⁶ Lembraremos o exemplo do conflito de Larzac, que representa o episódio fundador dos métodos militantes dessa “nova esquerda” (1971-81).

⁷ Sem entrar nos detalhes a esse respeito, lembraremos simplesmente que o referendo organizado em 1969 pelo General de Gaulle tratava da questão da regionalização.

⁸ O princípio de subsidiariedade consiste em deixar as competências de cada um dos domínios da ação pública (ex: social, educação, meio ambiente, desenvolvimento econômico) para o primeiro nível territorial – partindo dos mais próximos do território e das sociedades locais – que esteja apto a exercer esse princípio da melhor maneira. Essas competências podem, em seguida, ser delegadas a um nível superior da organização territorial se isso parecer mais apropriado (DELSOL, 1992).

⁹ A intercomunalidade oferece, entretanto, um exemplo de conduta “ascendente” de delegação de competências desde o nível de base da comuna até o nível intercomunal, mais elevado, associando várias comunas em um código de desenvolvimento territorial local. Mais de 2.000 comunidades de comunas foram assim criadas desde a lei de 1992.

¹⁰ Ao contrário, durante todo o governo De Gaulle (1960-69), que correspondeu à política mais ambiciosa da organização do território à francesa, não foi preciso nenhuma lei para colocá-la em prática.

¹¹ Apenas a gestão do RMI foi descentralizada e confiada aos Departamentos em 2004, mas as regras que regem sua atribuição permanecem nacionais.

¹² Quanto às taxas médias anuais de variação da população no período, verificam-se taxas respectivamente de 1,6% e 0,7% para esses territórios, ao passo que a média nacional é 0,55%. Quanto às taxas médias anuais de variação do PIB regional, os resultados no período são, respectivamente, 4,8% e 4,3%, ao passo que a média nacional do mesmo período é 3,65%.

