



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação
do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Eixo Temático: Desenvolvimento Regional

ABORDAGEM TEÓRICA METODOLÓGICA DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E DESENVOLVIMENTO

Áurea Andrade Viana de Andrade ¹

Resumo: O Artigo discute os paradigmas de cooperação e desenvolvimento, embasado nos postulados dos geógrafos italianos. Busca-se demonstrar o debate acerca dessas questões, considerando as concepções teóricas e metodológicas da especialmente dos geógrafos Giuseppe Dematteis, Francesca Governa, Egídio Dansero, visto que se destacam nas produções científicas, desde a década de 1960, e têm influenciado o pensamento de pesquisadores brasileiros, que buscam uma abordagem relacional e híbrida, com as relações geográficas e com as articulações Territoriais para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Concepções. Cooperação descentralizada. Desenvolvimento local. Território. Geógrafos Italianos.

Introdução

A discussão de cooperação, desenvolvimento e território a luz dos geógrafos italianos tem influenciado fortemente o pensamento de vários geógrafos brasileiros, especialmente aqueles que buscam subsídios para interpretação dos territórios e das territorialidades dado as complexidades das relações sociais, que se constituem na atualidade.

Destaca, sobretudo, as ideias do geógrafo Geuseppe Dematteis, que apresenta uma preocupação com as relações geográficas, tanto verticais, como horizontais, isto é, com as condições e com as articulações territoriais para o desenvolvimento. Do mesmo modo, as discussões de espaço e território de Claude Raffestin, geógrafo suíço, porém viveu um tempo no *Dipartimento Interateneo Territorio di UNITO*, em Turim. Claude Raffestin tornou-se muito conhecido no Brasil no início da década de 1990, quando sua obra “Por uma Geografia do Poder” foi,

¹ Professora Doutora do Colegiado de Geografia da Universidade Estadual do Paraná – Unespar, Campus de Campo Mourão, aureavgeo@yahoo.com.br



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

traduzida para o português. Contudo, a nova geração de geógrafos da Escola Turinesa, tem se destacando, especialmente com as concepções de cooperação descentralizada, entre as universidades e organizações não governamentais, bem como importante contribuição no campo teórico-metodológico acerca do desenvolvimento e desenvolvimento local.

É importante ressaltar que, discutir o conceito de desenvolvimento também não é uma tarefa fácil, tendo em vista à vasta produção científica das ciências sociais que buscam interpretações teóricas e epistemológicas desse conceito, até mesmo na ciência geográfica o tema é difuso.

Metodologia

Nosso desdobramento está centrado nos fundamentos teórico-metodológicos De pensadores e geógrafos italianos, Giuseppe Dematteis, Francesca Governa, Egídio Dansero, Marco Baggiani. Andrea Stocchiero, Alberto Magnaghi, Anna Brusarosco, Elisa Bignante, Cristina Scarpocch, dentre outros. Do mesmo modo, buscamos a literatura de autores como Bjorn Hettne e Rupert Hodder que também influencia o pensamento dos geógrafos, especialmente da escola de Turim. Para aprofundar nas discussões realizamos estágio no *Dipartimento Interateneo Territorio di Politecnico e Università degli Studi di Torino*.

Resultados e Discussão

Apesar de considerar que os últimos cinquenta anos, vivemos a era do desenvolvimento, ainda assim, temos muito que nos empenhar com pesquisas que contribuam para reflexão de que desenvolvimentos estão falando? Desenvolvimento do quê e para quem? Sobretudo, nesse momento de crescente globalização, econômica, política, social e cultural (SANCHS, 2007)

Mais de cinquenta anos se passaram e a discussão do conceito de desenvolvimento, apesar de ser muito debatido, ainda é muito emblemática, uma



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

vez que toda a teoria do desenvolvimento é sempre complexa (HETTNE, 1986). Além do mais como definir desenvolvimento uma vez que o mundo há diferentes formas de desenvolvimento. Assim, não há uma única definição para este termo, isto é, por mais que o pesquisador busque uma definição sempre haverá um questionamento, como assegura Minoia (2009):

No entanto, não há, uma definição comum aceita deste termo, cujo significado evoluiu dando origem a diferentes paradigmas de referência, que envolvem diversos objetivos políticos e uma visão diferente da relação entre a sociedade e o meio ambiente, do uso de recursos e critérios com a organização de um território. Por causa de seus problemas econômicos, sociais e ambientais, o termo "desenvolvimento" não é neutro, mas tem uma política forte, por isso, é importante considerar que o define, o que seriam os seus objetivos e métodos. Quem define o desenvolvimento, na verdade, faz uma escolha e simplifica a campos de alta complexidade, apontando em um contexto de significado. (MINOIA, 2009, *apud* BRUSAROSCO, 2011, p. 17).

O termo desenvolvimento vem de uma longa trajetória, vinculada a história ocidental e tem orientado as nações emergentes na sua viagem através da história depois da Segunda Guerra Mundial (SANCHS, 2007). A consagração do termo segundo Brusarosco (2011, p. 18) com base em Rist (1997); Esteve (1998) e; Black (2004) se deu com o discurso de Harry S. Truman no dia em que assumiu a presidência dos Estados Unidos (20 de janeiro de 1949). Truman foi enfático, na ocasião usando a palavra "subdesenvolvimento", se referindo as regiões economicamente atrasadas.

Sanchs e Hettne (1986) nos remete a reflexão de que a teoria do desenvolvimento sempre esteve intimamente ligada à estratégia de desenvolvimento. Do mesmo modo, traz que a teoria do desenvolvimento teve origem a partir dos países subdesenvolvidos, com base na premissa implícita que a condição da sociedade não era satisfatória, o que seria necessário uma mudança.

Segundo Hodder (2001, p. 19-20) o desenvolvimento pode ser considerado um processo econômico, social e político que comporta um constante melhoramento da qualidade de vida de uma parcela da população. E isso implica não somente a dimensão econômica como também social e político, isto é, um processo contínuo e



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

não apenas temporal. O conceito de igualdade e equidade são objetivos centrais do processo de desenvolvimento.

Dansero (2008) interpretando as ideias de Hettne (1986) e de Power (2003) traz que nos estudos de desenvolvimento há duas formas de entendimento: na dimensão *positiva e normativa*. Na primeira, o desenvolvimento pode ser visto como um processo histórico de mudanças sociais quando uma sociedade é analisada na sua transformação considerando um longo período e a dimensão *normativa* é vista como uma descrição, com medida, e com objetivo do bem estar de uma sociedade desejável. A primeira refere-se o estudo do desenvolvimento como realmente é, e a normativa como deveria ser.

O autor também chama atenção que se trata de uma importante distinção, mesmo considerando as críticas que o conceito de desenvolvimento tem recebido. Porque qualquer teoria social baseia-se de certos “valores, que podem ou não ser trazidas à luz. Portanto, a teoria do desenvolvimento deve ser explicitada e avaliada criticamente, a legislação, os fins e os meios”. (DANSERO, 2008, p. 18).

Segundo Hettne (1986) em história intelectual ocidental, há distinção entre a dimensão positiva e normativa tem uma longa tradição. No renascimento maquiavélico tem proposto uma superação entre as duas modalidades de pensamento; ao mesmo para um princípio, seria preferível estudar “o homem como realmente é” e não “como deveria ser”. Esta última solução era aquela prevalecente de natureza teológica. O modo de pensar “realista” e sucessivamente resultado vitorioso ao conceito de interesse (oposto às paixões) e emerge como um novo paradigma. A ideia que as pessoas guiadas por seus próprios interesses, culminaram com o conceito de homem econômico, que foi tomado como fundamento da ciência econômica. Atualmente há uma tendência verso a dimensão normativa em pesquisas sobre problemas do desenvolvimento. Adotando uma abordagem dialética à situação, não há nenhuma razão para avaliações prejudicialmente positiva ou negativa. Do mesmo modo, Hettne (1986) assegura que o *normativismo* foi causado, em parte, pelo excesso de positivismo, que é culposo de uma alta dose de banalidade e irrelevância da pesquisa. O contraste entre aqueles que estudam o



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

desenvolvimento e suas manifestações concretas embasadas em certas teorias, e os que teorizam sobre implicações do desenvolvimento de acordo com determinados valores. Assim, conclui que a teoria do desenvolvimento deve ser explicitamente normativa e avaliar criticamente os fins e os meios em vez de procurar uma realidade oculta, em conformidade com as leis teóricas.

Hodder (2001) assegura que o estudo do desenvolvimento pode ser endereçado partindo de posições diversas. Isso representa um campo interdisciplinar muito complexo. Todavia, é difícil estabelecer qual a mais adotada ou pertinente: economia, sociologia, agrária, política, geografia, ou outra. Assim, para um geógrafo, bem como para qualquer outro estudioso, deve haver a consciência de que um estudo sobre desenvolvimento é apenas um complemento aos trabalhos de outros pesquisadores.

Para Dematteis e Governa (2005) a discussão e reflexão sobre o desenvolvimento comprova a dimensão territorial, ou seja, no interior do processo de desenvolvimento e das políticas de sua promoção. Essas discussões, sobretudo na década de 1990, destaca o território como um ator central do desenvolvimento, tais discussões são reforçadas nas vastas produções científicas de publicações internacionais, na ocasião. Neste sentido, Dematteis e Governa (2005) salienta que essas reflexões emergem em razão da crescente internacionalização da economia, necessárias às barreiras que limitam a extensão geográfica dos circuitos, a intensificação da interação de longa distância e da interdependência entre os lugares, ubiquidade da competição, da ideologia, a mudança da relação entre fatores *mobili* e *imobili* (podemos entender como fixo e fluxos – Milton Santos) do desenvolvimento. Desse modo, o território passa ser focado a nível local, no interior do processo. (DEMATTEIS E GOVERNA, 2005 p. 15 -16).

Em termos de definição o desenvolvimento local é muito emblemático, tendo em vista a vasta literatura que aborda sobre sua análise e importância, sobretudo relativo às especificidades dos lugares para o processo de desenvolvimento.

Do acordo com os pressupostos da Escola Turinesa, trata-se de um processo de interação entre sujeitos locais (públicos, privados, e suas várias parcerias) que



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

compartilham de modo implícito e explícito, alguma visão de desenvolvimento, para comissionamento e valorização dos recursos, as riquezas materiais e imateriais, disponível nos territórios.

Ducutir desenvolvimento na literautura italiana nos remete também a discussão de cooperação que ocorre entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta atividade de Cooperação teve impulso nos anos 1950 e progressivamente foi ampliando sua forma de intervenção. Segundo Dansero (2010) a cooperação para o desenvolvimento tem conhecido uma grande evolução a partir daquela que vem geralmente reconhecida como a sua origem oficial a partir do plano de reconstrução pós Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas. A cooperação internacional na atualidade agrega várias tipologias: bilaterais, multilaterais, descentralizada e não governamentais. Essas formas de cooperação governamental e não governamental foram criadas ao longo do tempo dado as complexidades das relações e, sobretudo dos objetivos desejados com intervenção.

A cooperação governamental e não governamental se distingue pelos diferentes conteúdos programáticos a serem tratados. A primeira se constitui de programas elaborados pelo governo central do país doador, financiados com fundos públicos reservados à cooperação internacional, com objetivo de expansão do desenvolvimento nos países de intervenção. A segunda se refere à cooperação não governamental e se efetiva por meio de ações de solidariedade da sociedade civil organizada aos países em desenvolvimento, sem fins lucrativos (CHRISTILLE, 2007).

Segundo Dansero (2009) o esquema tradicional de cooperação ao desenvolvimento, governamental e centralizador, iniciado em 1950 é colocado em discussão nos anos de 1980, em razão do parcial fracasso das principais estratégias ligadas à ajuda pública ao desenvolvimento – APD. Além disso, Dansero (2009) assegura que o processo de descentralização que progressivamente se constrói, desde a década de 1970 em muitos países europeus e a devolução gradual dos poderes dos órgãos de Estado centrais para as autoridades regionais e locais. O



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

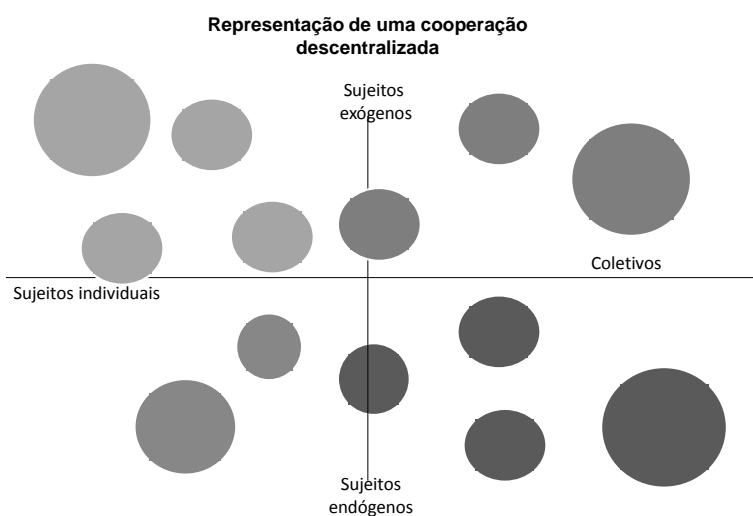
IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

que denota que estão mudando as relações de poder dentro do sistema político e, do mesmo modo, administrativo, em suas diversas articulações escalares em primeira instância, por meio do reforço das relações e atravessar a mesma escala de ação e as administrações regionais (LACHAPELLE PAQUIN, 2004, *apud* DANSERO, 2009).

Além disso, deve ser considerada uma série de causas ligadas ao crescimento da sociedade civil nos países em desenvolvimento, em termos de estruturação e vivacidade das diversas associações ligadas a mudanças sociais (organizações profissionais, organizações pelos direitos humanos, avanços em reivindicações para maior abertura de liberdade, tanto individual como coletiva, ou seja, por indivíduos ou grupos organizados). Se “trata de um fenômeno que nasce internamente nesta sociedade, antes que o externo destaca a urgência de reformas políticas e econômicas”. (SECCO, 2008, p. 2).

Quanto à cooperação descentralizada é um canal que envolve tanto os governos e a comunidade local, com o objetivo de promover um desenvolvimento local sustentável, fornecendo suporte, realizando ações diretas nos lugares dos países beneficiários.



Adaptado de Dansero, 2010

Fonte: Dansero, 2010 – Adaptado por Andrade, Aurea - 2013



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Porém, segundo Dansero (2009) esta cooperação possui uma pluralidade de significados e interpretações, que deram e continuam a dar-lhe, temas ou sob qualquer título lhe interessa esta forma de cooperação, em especial as organizações internacionais (Banco Mundial, PNUD, etc.), a União Européia, os governos nacionais e as administrações locais para legislar em relação às regiões beneficiárias.

Para Dansero (2009) essas definições são essencialmente em torno de duas abordagens que são em grande parte dos atores: a primeira faz referência e identifica como essencial a implementação de iniciativas de cooperação dos promotores do Norte ao Sul, em que denomina de coletividades territoriais com a assistência dos diferentes agentes da sociedade civil, isto é, a realização da iniciativa de cooperação em que os sujeitos promotores são a Europa, aos países em desenvolvimento, com envolvimento das entidades ou instituições regionais.

A segunda abordagem enfatiza principalmente a participação da sociedade civil, incluindo as administrações locais entre iniciativas de cooperação envolvendo diferentes atores (HAFTECK, 2003, *apud* DANSERO, 2009).

A primeira abordagem, segundo Dansero (2009) e o modo da cooperação na concepção francesa, que ao seu entendimento é mais figurada. Essa foi definida na legislação nacional francesa em 1992, na qual atribui grande importância aos aspectos institucionais da cooperação descentralizada, isto é, busca identificar, na celebração de convenções entre instituições oficiais francesas e autoridades locais no Hemisfério Sul. Nesta perspectiva o Banco Mundial também buscou em suas diretrizes a definições e a interpretação francesa de cooperação descentralizada, identificando-a como um conjunto de acordos formais entre as autoridades locais dos diferentes países com o objetivo de iniciar projetos destinados a melhorar às condições econômicas e sociais e reforçar os poderes das respectivas comunidades envolvidas nas diversas áreas de intervenção.

Já a segunda, refere-se à concepção italiana de cooperação, reconhecer a capacidade das realidades locais se desenvolverem no seu próprio território, tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, ou seja, baseia-se em uma nova visão e política para as cidades e regiões. Também destaca a valorização das



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

diferenças e das especificidades dos locais. Outro aspecto relevante é a descentralização do poder político e administrativo. Afirmação do princípio da democracia participativa, em grande parte dos países em desenvolvimento. Neste o foco é colocado sobre o papel desempenhado pelas autoridades locais, que, juntamente com a contribuição de outras partes interessadas, organizam a sociedade civil, ativa no território.

Nesse sentido, Dansero (2012, p. 72) também assegura que sobre o plano teórico a reflexão em uma conceituação alternativa do desenvolvimento conduz uma nova elaboração enfatizando e valorizando a especificidade dos recursos endógenos, seu processo participativo e sua transformação de uma atuação de uma política de abordagem tipo *Top-down*, ou seja, em que a política o Estado desenvolve um papel de centralizador em relação a população, ou seja, o poder de decisão centrado no Estado. Para uma adesão de uma política de promoção de baixo, tipo *Bottom-up*, em que se sustenta diretamente à população no crescimento do seu poder, 'empoderamento'. Conforme o esquema a seguir:

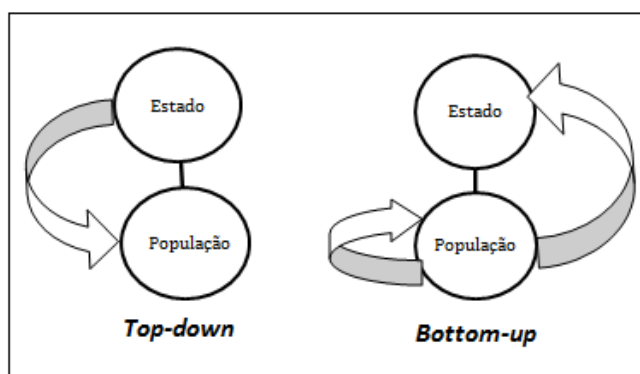


Figura 02 - Estratégia política Top-down e Bottom-up

Fonte: Schunk, adaptado por Andrade, 2013.

Enquanto a França e o Banco Mundial privilegiam as instituições formais, a Itália avança, articulando diretamente com os locais, que por sua vez é a mais interessada no processo de cooperação, especialmente valorizando a política de iniciativa da população.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Segundo Stocchiero (2005) no ano de 2000, foi estabelecido nos documentos oficiais italianos as principais diretrizes sobre a cooperação descentralizada, destacando as Regiões e autonomia locais, como um dos pontos principais nesse processo.

A ação de cooperação de desenvolvimento executados pelas autonomias locais italianas, individualmente ou em consórcio entre eles, mesmo com o apoio da sociedade civil organizada dos territórios de relativa competência administrativa, implementada em parceria implementado em parceria com instituições similares prioritariamente de "países em desenvolvimento" favorecendo a participação ativa de vários membros que representam a sociedade civil em países parceiros na tomada de decisões para o desenvolvimento sustentável do seu território (PDE/MAE, 2000 *apud* STOCCHIERO, 2005, p. 106).

Com essa definição, inovam também no sentido de privilegiar diferentes atores em nível local, tanto dos países doadores (ex. Itália) quanto aos países beneficiários. A cooperação descentralizada na Itália se firma também com a pressão da sociedade civil italiana ao governo durante a guerra da Iugoslávia e a crise meridional, para sustentar iniciativa humanitária e solidária.

Para Stocchiero (2005) a União Europeia definiu a cooperação descentralizada como uma nova estratégia para reduzir a pobreza, focalizando o desenvolvimento local, baseado no envolvimento ativo dos grupos, públicos e privados, sob uma gestão descentralizada, enfatizando a capacidade de transformação e do desenvolvimento institucionalizado. Em outras palavras, a definição, proposta da Direção Geral de Desenvolvimento da Comissão Europeia, e constituída sob o princípio do desenvolvimento participativo e considera a Autonomia dos locais, como um dos sujeitos. "Tanto que os principais beneficiários da linha de financiamento de cooperação descentralizada, geridos a partir desta direção, não incluem os governos locais, mas as Ongs" (STOCCHIERO, 2005, p. 85).

Em resumo, a cooperação descentralizada desde seu princípio, não se configura apenas como uma nova ferramenta de ação para o desenvolvimento, mas uma inovação nas práticas nas relações de cooperação.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Considerações Finais

Após análise da produção científica dos geógrafos da Escola Turinesa, observamos quão são importantes suas reflexões sobre o desenvolvimento local e Sistema Territorial Local, especialmente sobre de cooperação. Apesar do distanciamento dos geógrafos e as convergências entre os seguidores da literatura anglo-saxônica, fundamentados na Geografia Pragmática que se dedicavam aos modelos analíticos no desenvolvimento do planejamento territorial, porém que desvalorizavam as contingências históricas e sociais.

O pensamento marxista, entre as décadas de 1960 e 1970, também teve grande influência sobre o pensamento dos geógrafos na interpretação dos territórios, com a organização capitalista, e pela exploração dos trabalhadores pelos donos dos meios de produção, as relações de poder, bem como a compreensão da transformação do espaço geográfico em território.

Para os geógrafos da Escola Turinesa, para sua interpretação requer três concepções distintas que se complementam, primeiro no entendimento dos problemas, nas políticas ambientais e das políticas públicas. Essas reflexões abriram caminhos para serem trilhados em termos de desenvolvimento local e cooperação. Os esforços foram fundamentais para a teorização de desenvolvimento territorial.

Referências

BIGNANTE, Elisa. DANSERO, Egidio. SCARPOCCH, Cristina. (Org.) **Geografia e Cooperazione allo sviluppo** – Temi e prospettive per un approccio territoriale. Torino: FrancoAngeli, 2009.

BRUSAROSCO, Anna. **Geografia e Cooperazione: i progetti di sviluppo rurale della cooperazione italiana in Bosnia Erzegovina**. Tese de Doutorado. Università degli Studi di Padova. 2011.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

DANSERO, Egidio. GIACCARIA, Paolo. GOVERNA, Francesca. **Losviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale.** Milano: FrancoAngeli, 2008.

DANSERO, Egidio; Baggiani, Marco – **Politiche per L'ambiente** - Dalla Natura al Territorio. 2. ed. Torino: UTET, 2012.

DEMATTEIS, Giuseppe. GOVERNA, Francesca (Org.) **Territorialità, Sviluppo Locale, Sostenibilità: Il Modello Slot.** Milano: FrancoAngeli, 2005.

HETTNE Bjorn. **Le teorie dello sviluppo e il terzo mondo.** Roma: Asal, 1986.

HODDER, Rupert. **Geografia dello sviluppo** – Le ragioni delle disuguaglianze nel contesto dell'economia globale. Milano: De agostini, 2001.

MAGNAGHI, Alberto. **Il Progetto Locale.** Verso la coscienza di luogo. Torino: Bollati Boringhieri, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

SANCHS, Wolfgang. **Dizionario dello sviluppo.** Torin: Ega, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. DANSERO, Egidio. CANDIOTTO Luciano. [Org.] **Geografia da e para a Cooperação ao Desenvolvimento Territorial:** Experiências Brasileiras e Italianas. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

STOCCHIERO, Andrea. COLETTI, Raffaella. MEZZETTI, Petra. **La cooperazione decentrata dei Comuni metropolitan.** Roma: CESPI Working Paper, 2005.