



**Association de Science Régionale
De Langue Française**

**OBSTACLES À LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL DURABLE AU BRÉSIL.**

**Contribution fondée sur des études de cas réalisées dans l'état de Santa Catarina de
2004 à 2007.**

Carolina Andion

Professeur

Centre des sciences de l'administration et
socioéconomiques (ESAG)

Université de l'État de Santa Catarina
(UDESC)

Florianópolis Brésil

E-mail: carol.andion@terra.com.br

Paulo Freire Vieira

Professeur

École doctorale en sociologie politique -

Université Fédérale de Santa Catarina
(UFSC)

Florianópolis Brésil

E-mail: vieira.p@cfh.ufsc.br

Ademir Antonio Cazella

Professeur

Master en agroécosystèmes

Université Fédérale de Santa Catarina
(UFSC)

Florianópolis Brésil

E-mail: acazella@cca.ufsc.br

Claire Cerdan

Chercheur invité UFSC Florianópolis Brésil ;

Cirad UMR Innovation, Sup'Agro-Cirad-Inra

UMR951 "Innovation"

Montpellier, France

E-mail: claire.cerdan@cirad.fr

Résumé :

Cet article offre une réflexion exploratoire sur l'efficacité du *Programme national de développement durable de territoires ruraux* promu par le Ministère du développement agraire (MDA) au Brésil. Pour ce faire, le programme sera analysé sous l'angle du cycle de politique publique, en cherchant à comparer sa formulation et sa mise en oeuvre dans l'état de Santa Catarina situé dans la région sud du pays. Cette analyse a pour toile de fond les fondements conceptuels et méthodologiques de l'approche de *développement territorial durable* présentés dans la première partie du texte. Ensuite, on cherche à expliciter les différents stages du cycle de maturation de la nouvelle politique, en évaluant leurs possibilités et leurs handicaps pour la promotion des territoires durables dans les zones rurales brésiliennes. Il s'agit de montrer les atouts et limitations des systèmes politiques contemporains face aux défis de la crise socioenvironnementale planétaire. En particulier, on met en évidence le rôle central de *l'apprentissage institutionnel* dans la promotion de systèmes décentralisés de planification et gestion du développement durable.

Mots clés: développement territorial durable, politiques publiques en milieu rural, gouvernance territoriale

Abstract :

This article contains a study of the effectiveness of the *National Program of Sustainable Development in Agricultural Territories* promoted by Agrarian Development Ministry (MDA) in different regions of Brazil. This program is analyzed by the angle of the cycle of policy-making, searching to compare its formulation and its application in the state of Santa Catarina, in the south of the country. This analysis takes in count a framework based in the concept of sustainable territorial development, presented in the first part of the text. After that, an evaluation of the policy-making cycle is made, analyzing its possibilities and its deficiencies in the promotion of sustainable territories in the Brazilian rural zones. We aim to show the improvements and limitations of the politics subsystems in front of the challenges imposed by social-environmental crisis. In special, we observe the central role of the institutional learning in the promotion of decentralized systems for planning and management sustainable development in specific regional contexts.

Key-words: sustainable territorial development, public policy-making in rural areas, territorial governance.

Classification :

L'action publique locale et régionale, sa caractérisation et son évaluation.

**OBSTACLES À LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES PUBLIQUES DE
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE AU BRÉSIL.**
**Contribution fondée sur des études de cas réalisées dans l'état de Santa Catarina de
2004 à 2007.**

I. INTRODUCTION

À partir de la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988, on observe un processus de municipalisation des politiques publiques brésiliennes. Disposant d'une plus large autonomie politique et fiscale, les communes ont commencé, dès lors, à assumer leur coresponsabilité dans la formulation de politiques publiques - par leur propre initiative ou par adhésion à des initiatives prises à des échelles supérieures du système politique. Vingt ans plus tard, et malgré les nouvelles opportunités de participation ouvertes aux organisations locales, plusieurs études de cas ont fait le bilan des nombreuses difficultés qui limitent l'efficacité de ce nouveau dispositif décentralisateur (Arretche, 1999 et Fauré, 2005). Dans la plupart des cas, les plans de développement municipaux sont considérés aujourd'hui comme de simples formalités bureaucratiques, leur conception répondant en fait aux contraintes imposées par l'État, sans prendre en compte les besoins d'intégration des divers secteurs économiques, ni la recherche de concertation au niveau intermunicipal.

En regardant de plus près, nous pouvons constater que la formation d'alliances pour l'intégration de stratégies de développement au niveau régional est un acquis relativement récent au Brésil. Malgré quelques réussites observées, dans la quête de décentralisation et dans l'expansion du réseau de conseils locaux de développement, les difficultés de la mise en oeuvre de l'approche de *développement territorial durable* en milieu rural demeurent importantes. L'ensemble de communes ayant des caractéristiques rurales (soit plus de 80% du total de 5.564 communes brésiliennes) ne dispose pas encore de ressources indispensables pour qu'on puisse avancer, de façon cohérente, dans cette direction, certainement beaucoup plus exigeante. À titre d'illustration, seulement 41% des municipalités disposent, actuellement, d'un plan municipal d'éducation (CNPq, 2008). Ce même scénario peut être vérifié dans d'autres domaines d'intervention du secteur public - à l'exemple de la santé, de l'agriculture ou de la gestion environnementale - malgré les facilités qui ont été concédées et les orientations entreprises vers la décentralisation.

Motivé par la recherche de voies alternatives d'intervention en milieu rural, le gouvernement Lula a proposé la création d'une sphère de régulation publique intermédiaire entre les états fédérés et les communes. Il s'agit du *Programme national de développement durable de territoires ruraux*, dans le cadre des axes stratégiques du Ministère du Développement Agraire (MDA). L'intention est de faire évoluer la planification du développement rural d'une logique de répartition sectorielle et de « comptoir » à une logique territoriale et de projets (Beduschi Filho et Abramovay, 2004). Pour autant, son efficacité dépend de la création de nouveaux espaces d'articulation interinstitutionnelle et de concertation en milieu rural. Le nouveau programme se propose de créer des nouveaux espaces de dialogue entre la société civile et le pouvoir public, pour poser des fondements d'une alternative viable au « mal-développement » du pays.

Malgré les bonnes intentions du gouvernement, les conclusions de plusieurs études de cas - développées ces trois dernières années dans le cadre d'un projet interdisciplinaire de recherche¹ menée à l'Université Fédérale de Santa Catarina - démontrent que ce programme rencontre encore plusieurs obstacles à son application dans l'État. Actuellement, la consolidation institutionnelle de ces innovations reste bloquée, entre autres en raison de : (i) la coordination déficitaire des initiatives orientées vers la création d'un système de *gouvernance territoriale* (Andion, 2007) ; (ii) l'absence de mécanismes de médiation des conflits de perceptions et d'intérêts des acteurs sociaux impliqués dans les dynamiques de développement ; (iii) la force d'inertie des habitudes de dépendance acquises par les communautés locales ; (iv) et les dérives fréquentes *d'élitisation* des initiatives de développement - favorisant surtout les couches moyennes de la population (Cazella, 2006).

Face à cela, nous avons cherché à approfondir dans ce texte la compréhension à propos de ces blocages, en présupposant le fait qu'ils rendent difficile une application consistante de l'approche de *développement territorial durable* dans le contexte de Santa Catarina. Notre évaluation mobilise le concept de *politique publique* proposé par Howlett et Ramesh (2003). Ce concept désigne *un processus qui engage plusieurs décisions prises et mises en pratique par de multiples acteurs politiques*. Dans cette perspective, la gestion des politiques publiques est conditionnée non seulement par des choix techniques, mais aussi par les anciennes pratiques des acteurs, ainsi que par le jeu politique et les variables culturelles.

En examinant le champ d'études sur les politiques publiques, Howlett et Ramesh (2003) montrent qu'il y a une distinction entre « l'étude des politiques » et « l'analyse des politiques ». La première approche, employée souvent par les chercheurs, se propose de comprendre les processus de politique publique et vise à contribuer pour l'avancée des théories et des méthodologies d'analyse de *policy-making*. La deuxième approche est utilisée surtout par les techniciens de la sphère publique pour planifier, réaliser et évaluer les politiques. Les premières sont plus descriptives et exploratoires comparées aux dernières, plus prescriptives.

Dans cet article, nous mettons en dialogue ces deux approches, en examinant le processus de *policy-making* sous l'angle de son cycle (Howlett et Ramesh, 2003). Ce cycle peut être compris à partir de la logique de résolution des problèmes structurée sur cinq étapes : (1) les démarches de construction exploratoire d'un *agenda*, quand le problème est reconnu comme public par les différents acteurs politiques ; (2) la formulation des politiques qui engage la proposition de solutions concrètes aux problèmes identifiés ; (3) la prise de décision partagée, où les solutions sont sélectionnées et les buts à atteindre fixés ; (4) la mise en oeuvre des décisions, pendant laquelle les solutions sont mises en pratique et enfin, (5) le moment d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux qui en résultent. Nous considérons que ce schéma traduit une démarche devenue routinière dans la recherche comparative en science politique et peut favoriser l'examen de chacun des étapes du

¹ On parle ici du projet sur la viabilité de l'approche de développement territorial durable dans des *régions-ateliers*, développé dans la période de 2004 à 2007 avec le soutien de l'Accord CAPES-COFECUB (Vieira, Cazella, Cerdan et Andion, 2008)

processus de gestion des politiques publiques par rapport aux autres, dans une perspective non linéaire.

On présente donc ci-dessous une étude du *Programme national de développement durable de territoires ruraux à Santa Catarina* en termes de cycle de politique publique, cherchant à comparer sa formulation et sa mise en oeuvre dans l'état de Santa Catarina. Cette analyse prend comme toile de fond les fondements conceptuels et méthodologiques de l'approche de développement territorial durable présenté dans la première partie du texte. Ensuite, on réalise une évaluation du cycle de politique, examinant leurs différents stages et analysant leurs possibilités et leurs handicaps dans la promotion des territoires durables dans les zones rurales brésiliennes. Il s'agit de montrer les atouts et limitations des systèmes politiques contemporains face aux défis de la crise socioenvironnementale. En particulier, on observe le rôle central de *l'apprentissage institutionnel* dans la promotion de systèmes décentralisés de planification et gestion du développement durable dans des contextes régionaux spécifiques.

II. FONDEMENTS CONCEPTUELS ET MÉTHODOLOGIQUES DE L'APPROCHE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

La création de nouvelles dynamiques territoriales de développement rural est fondée sur la mise en place de mécanismes de plus en plus efficaces d'interaction entre l'action publique et les initiatives locales. L'ouverture de nouveaux espaces de dialogue, de négociation et de gestion intégrée et participative du développement au niveau territorial doit ainsi « *résulter de la capacité des multiples acteurs d'un territoire à se coordonner, à définir ensemble des orientations et des projets à poursuivre, et à mettre en oeuvre les moyens pour les atteindre* » (Sabourin, 2007: 114).

Cependant, jusqu'à la fin des années 1960, la plupart du temps, les politiques de développement rural dans les deux hémisphères ont pratiquement ignoré les contraintes liées à la dégradation planétaire de l'environnement biophysique et construit. L'approche classique d'*écodéveloppement* en a été une exception, en reliant deux concepts jugés à cette époque apparemment inconciliables - *l'environnement* et le *développement*. Elle s'attache à l'examen attentif des acquis de l'écologie humaine et de l'anthropologie culturelle dans la planification et la gestion participative des stratégies de développement local et régional (CIRED, 1986).

Remettant en cause l'autonomie supposée du cycle des activités économiques par rapport à l'état de l'environnement et aux autres dimensions de la vie sociale, l'approche d'*écodéveloppement* nous a permis d'identifier, parmi les enjeux de la crise planétaire de l'environnement, différents aspects d'une *crise des logiques prédominantes dans l'organisation des sociétés contemporaines* (Dag Hammarskjöld Foundation, 1975; Passet, 1979; Sachs, 1980, 2007). Par le fait de marquer ainsi un changement radical dans la conceptualisation des relations environnement-développement, cette approche se distingue de certaines versions du concept de *développement durable* inspirées par la théorie néo-classique des effets externes.

Du point de vue lucide de Godard (1998 : 220-221) :

Analytiquement, l'écodéveloppement repose sur l'étude des interdépendances et des marges de liberté entre les principales variables de ce qui fut appelé des *styles de développement*. C'est sur cet échiquier du développement qui se joue le *jeu de l'harmonisation* auquel doit se livrer le planificateur écodéveloppeur. Trois blocs de variables d'action sont distingués : le pôle de la *demande sociale*, autour du concept de *style de vie* ; celui de *l'offre* (la gestion des ressources naturelles et l'approvisionnement en matières premières, l'approvisionnement énergétique, la localisation des activités et l'organisation de l'espace, les techniques, comprenant à la fois la technologie des produits et la technologie des procédés) et *l'environnement proprement dit*. Le jeu de l'harmonisation consiste à inventer une stratégie pour faire bouger de concert styles de vie et de consommation, styles technologiques, styles d'aménagement de l'espace, modes de gestion des ressources et approvisionnement énergétique dans un sens plus compatible avec la satisfaction des besoins fondamentaux des populations et la préservation de l'environnement.

Selon cette conception novatrice, la destruction plus ou moins irréversible du patrimoine naturel et culturel a un lien direct avec le fonctionnement d'institutions de planification et de gestion héritières d'une *cosmovision mécaniciste*. Y sont inclus aussi bien les « impératifs » libéraux, soit-disant inexorables, de croissance matérielle illimitée et de maximisation de la rentabilité financière à court terme, que ceux de l'hypertrophie du contrôle étatique – plus ou moins autoritaire et technocratique – de l'économie, typiques de la tradition du « socialisme réel ». On constate, dans les deux cas, que les efforts de dynamisation du tissu socioéconomique n'ont pas atteint l'objectif de *pacification* réelle et durable des relations que les êtres humains entretiennent entre eux et avec la nature (Vieira, 2003). En fait, la dégradation progressive du *tissu du vivant* s'est intensifiée de façon dramatique ces derniers temps. Il ne fait guère de doute que la difficile transition du XXe au XXIe siècle et l'implosion inattendue du bloc socialiste ont entraîné le déplacement du pouvoir décisionnel de la sphère publique et politique vers les « milieux » financiers internationaux, privilégiant ainsi la poursuite obsessionnelle d'intérêts strictement privés (Passet, 1979, 2000).

Le fondement normatif de l'écodéveloppement suppose que les efforts voués à la satisfaction des besoins essentiels des populations (physiologiques, psychosociaux, économiques, éthico-politiques, spirituels) doivent s'appuyer sur le principe de *subsidiarité* et sur le fonctionnement d'une économie négociée et contractuelle – *une économie du patrimoine naturel et culturel* – sensible à la complexité des systèmes socioécologiques (Morin et Kern, 2000) et à « l'inadéquation – toujours plus ample, profonde et grave – entre les savoirs séparés, fragmentés, compartimentés en disciplines, et les réalités ou problèmes toujours plus multidisciplinaires, transversaux, multidimensionnels, transnationaux, globaux, planétaires » (Morin, 2000 : 13). En outre, la défense du *pluralisme technologique* implique le développement de la capacité de faire un bilan et d'intégrer toute la richesse du *savoir-faire* des populations qui ont su maintenir, à travers le temps, une relation écologiquement prudente d'utilisation des écosystèmes et des paysages (Vieira et Weber, 2000; Veira, Berkes e Seixas, 2005).

Dans la littérature sur l'écodéveloppement, les théoriciens considèrent la décentralisation et la « synthèse centralisée » comme des procédés complémentaires dans les prises de décision politique. La décentralisation renforce la *self-reliance* – la confiance en soi et l'autonomie des communautés – dans le cadre d'une cogestion responsable des *biens communs*, ce qui suppose de subordonner l'économie aux finalités humaines et aux contraintes imposées par la recherche de *résilience* des écosystèmes (Godard et Sachs, 1975; Galtung, 1977; Berkes et Folke, 1998). À son tour, la « synthèse centralisée » nous aide à faire face aux incertitudes scientifiques, aux effets plus ou moins imprévisibles de la dynamique des systèmes socioécologiques et au pluralisme constitutif des visions du monde, des idéologies socio-politiques et des options d'innovation technique (Barel, 1984; Chaumont et Van Parijs, 1991; Sachs, 2007).

D'autre part, au cours de la dernière décennie, prenant en compte un contexte d'exacerbation de la crise socio-environnementale planétaire et d'hégémonie de la vision néolibérale du processus de globalisation, le concept de *territoire durable* s'est imposé irréversiblement dans le débat contemporain sur les stratégies alternatives de développement – rural et urbain. De plus en plus, la recherche académique met en relief l'émergence, dans une grande diversité de contextes régionaux, de nouvelles modalités d'organisation de *systèmes productifs porteurs d'identité culturelle*, de nouveaux styles de *consommation responsable* et de nouveaux *systèmes de gestion intégrée, participative et écologiquement responsable du patrimoine naturel et culturel*. Les évidences disponibles soutiennent aujourd'hui une réflexion avancée sur l'ensemble des facteurs sociaux, économiques et écologiques qui rendent ces innovations viables, dans le cadre d'un effort de dépassement des insuffisances du *modèle productif fordiste et taylorien* – aussi dans les pays pauvres du Sud.

Selon la formule succincte proposée par Pecqueur (2004 :3), le développement territorial « désigne tout processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire ». Selon lui, les solutions libérales et situées dans le seul cadre macro-économique ne paraissent pas de nature, à elles seules, à apporter des solutions novatrices au besoin de développement dans le scénario contemporain. Le recours au modèle de développement territorial exprimerait donc une résurgence des rapports de production et consommation pré-capitalistes, revalidés par la recherche socioécologique appliquée à la découverte des *ressources spécifiques* – qui résultent d'une histoire longue, d'une accumulation de mémoire et d'un apprentissage collectif cognitif - et aussi à la valorisation du principe de *pluralisme technologique*.

Nous pensons trouver ici une version renouvelée et créative de l'approche classique d'écodéveloppement, face aux transformations récentes de l'économie internationale. Cette réappropriation peut jalonner des perspectives d'action en milieu rural encore peu exploité par la société brésilienne. Surtout dans un contexte géopolitique marqué par l'intensification des tendances « lourdes » de consolidation du *capitalisme global*, et en profitant d'une tendance de décentralisation encore embryonnaire du système de planification et gestion publique.

En effet, une observation attentive du contexte international pendant les deux dernières décennies permet de déceler la formation de nouvelles régions, dont le dynamisme socio-économique paraît découler d'une nouvelle modalité de structuration et d'hybridation de plusieurs types d'activités économiques (marchandes, non marchandes et non monétaires). Dans ces espaces, on cherche à valoriser le potentiel latent, ou sous-utilisé, en termes de ressources naturelles et culturelles, dans le cadre d'une nouvelle forme d'organisation productive *territorialisée*, fonctionnant en conformité avec le *principe de réciprocité* – au-delà donc des transactions strictement commerciales (Granovetter, 1985; Piore et Sabel, 1989; Courlet, 1994; Veltz, 1994, 1996; Raud, 1995, 1996, 1997; Sabourin, 2007; Andion, 2007).

Du point de vue méthodologique, il nous semble aussi important de souligner deux composantes essentielles d'une *grille d'analyse orientée vers l'action sur le terrain* capable de faire face à la complexité de ces nouvelles dynamiques productives territorialisées. Le premier concerne l'analyse historique des *trajectoires de développement* considérées comme un préalable pour la construction des scénarios contemporains. Cela dans la mesure où seule cette façon permet de « *dessiner les diverses configurations possibles des aspects culturels, écologiques et économiques qui expliquent son origine et sa nature, et qui pèsent sur son devenir* » (Sachs, 2002: 116). Le second concerne le besoin de rendre compte des ambivalences et des contradictions des perceptions et des attitudes de plusieurs *stakeholders* locaux - travailleurs, entrepreneurs, sociétés civiles organisées et pouvoirs publics. Car « *c'est au niveau local que se cherchent des solutions aux conflits, que se négocient les compromis et que se construisent, dans la mesure du possible, les synergies. C'est aussi au niveau local qu'émergent des initiatives et des innovations qui vont au-delà du moment présent, qui viennent mettre à jour les systèmes productifs localisés et que se mettent en oeuvre les enchaînements en amont et en aval des activités exercées* » (Sachs, 2002: 143).

Nous considérons que l'intégration de ces deux composantes dans les démarches d'analyse à portée systémique peut favoriser soit l'exercice d'une *prospectivité territoriale*² rigoureuse, soit la création et la légitimation graduelle de nouvelles *politiques publiques* de soutien, de coordination et de suivi de ces stratégies territorialisées et écologiquement prudentes de développement rural. Pour autant, il nous faut veiller d'abord à la pertinence des dispositifs de *coordination des actions*, pour contrecarrer les effets pervers de la fragmentation des initiatives, des pouvoirs et des contre-pouvoirs locaux. Comme il a été déjà mentionné avant, le territoire est pensé ici comme l'unité d'analyse et d'action qui permet le mieux de prendre en compte et de mobiliser les liens de proximité et de réciprocité entre individus, groupes sociaux et institutions.

Un deuxième défi concerne l'efficacité du processus d'insertion d'une modalité alternative - plus complexe et exigeante - de *gestion patrimoniale* des ressources et des espaces naturels dans les démarches participatives de planification et d'aménagement du territoire.

² Compris dans le sens d'exercices d'anticipation, à partir d'une analyse rétrospective qui mobilise le nouveau paradigme systémique. Il s'agit d'explorer, avec lucidité, le champ de possibilités existantes actuellement pour le dessin créatif de dynamiques territoriales considérées viables (du point de vue écologique et social).

La notion de patrimoine désigne ici « *l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui, pour un titulaire, concourent à maintenir et à développer son identité et son autonomie par adaptation, dans le temps et dans l'espace, à un univers évolutif* » (Ollagnon, 2000). Il n'y a donc pas de patrimoine en soi, « *en dehors d'une relation de prise en charge et d'usage par un titulaire patrimonial, individuel (appropriation et gestion individuelles), collectif (appropriation et gestion collectives) ou bien encore communautaire. Dans ce dernier cas, la gestion est à la fois appropriative (individuelle ou collective) et transappropriative, dans la mesure où se constitue une unité d'action multiacteurs, dont la consistance se négocie dans l'action, autour d'un projet commun, par application de règles négociées de comportement par chacun des acteurs, définies par rapport au seul élément ressenti comme patrimoine commun. C'est beaucoup plus, d'ailleurs, une affaire de pratique de l'action que des structures juridiques formelles* » (Barthod et Ollagnon, 1991 : 35). Cette notion nous permet également de mieux penser aux conditions de viabilité d'une appréhension collective des situations d'incertitude, liées à l'inscription des acteurs économiques dans une dynamique marquée par la recherche de résilience à long terme des écosystèmes (Montgolfier et Natali, 1987; Vieira et Weber, 2000).

Enfin, la viabilité du modèle territorial présuppose la création de programmes d'*acquisition soutenue de compétences* pour les différents acteurs impliqués – si possible sur le terrain - et aussi la capacité de mettre en place des *innovations écotechniques en partenariat* dans un espace géographique donné (Sabourin, Silveira et Siderski, 2004 ; Tonneau e Vieira, 2006).

En synthèse, dans un contexte marqué par la discontinuité des initiatives, par la fragmentation institutionnelle et par la perte de crédibilité des « modèles » traditionnels de modernisation, ce qui est en jeu est l'intégration des objectifs liés: (i) à la mise en valeur d'un autre concept d'*efficacité économique* (ii) à la promotion de la *gouvernance territoriale* et (iii) à l'exercice de la *responsabilité écologique*. Il s'agit donc de caractériser avec plus de précision les marges de manoeuvre actuellement existantes pour redéfinir la stratégie de développement en différents contextes géographiques. Dans le cas brésilien, cette redéfinition doit se faire maintenant dans un contexte politique de plus en plus favorable à la consolidation d'un nouveau modèle de planification et de gestion, qui se veut décentralisé, participatif et écologiquement prudent. Dans le cas spécifique de l'état de Santa Catarina, il faut approfondir maintenant le diagnostic participatif des conditions générales de faisabilité d'une redéfinition profonde de la politique publique de développement rural. Voici les questions-clés : implantées récemment, les actions du *Programme national de développement durable de territoires ruraux à Santa Catarina* sont-elles vraiment en conditions d'exprimer le principe d'*action publique territoriale*, irréductible à la seule intervention de l'État ? Et aussi de s'identifier à ce que les politologues ont nommé la *gouvernance*, nourrissant ainsi l'ouverture d'un nouveau cycle de développement viable pour l'ensemble de la société *catarinense* ?

III. LA VISION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE PROPOSÉE PAR LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT AGRAIRE

Le premier niveau d'analyse de politiques publiques – **la définition de l'agenda** – correspond au moment où le problème cible est reconnu formellement dans sa dimension

collective par le gouvernement (Howlett et Ramesh, 2003). Dans ce sens, il faut souligner que l'insertion de l'approche territoriale dans l'agenda des politiques publiques de développement rural au Brésil est assez récente. L'initiative est née pendant le premier mandat du gouvernement Lula, en 2003, au moment de la création du *Secrétariat pour le développement territorial* (SDT), à l'intérieur de la structure administrative du MDA. Le SDT a été responsable de la formulation et mise en place du *Programme national de développement durable de territoires ruraux*. L'intention était de promouvoir le renouvellement d'une ligne de crédit dans la continuité du *Programme national de renforcement de l'agriculture familiale* (PRONAF), créée en 1996. Cette nouvelle ligne de crédit a commencé à être gérée par le SDT/MDA qui devient donc le responsable pour financer les familles d'agriculteurs familiaux - à « fonds perdus » – pour la réalisation de projets collectifs à l'échelle territoriale.

Ainsi, l'approche territoriale a émergé dans l'agenda du gouvernement de l'état de Santa Catarina comme une stratégie vouée essentiellement au dépassement de certaines insuffisances du PRONAF indiquées par différentes évaluations réalisées au niveau national (Andion, 2007)³. Au moyen de ce changement de perspective, le MDA a favorisé la création de dynamiques territoriales de développement rural, conçues comme « le résultat de l'interaction entre des dynamiques locales productives et des dynamiques institutionnelles. L'un des principaux enjeux serait ici de « renforcer la capacité des acteurs de l'agriculture familiale à contribuer activement à la définition et la mise en oeuvre de projets et d'instruments de politiques publiques adaptés » (Sabourin, 2007 : 114).

Pour coordonner la mise en place de cette nouvelle orientation stratégique, le SDT a créé un réseau d'institutions d'appui dans les différents États fédérés. Ce réseau est formé par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), surtout les pionnières⁴, qui opèrent en milieu rural.

Assumée comme l'axe qui oriente le programme, la notion-clé de *territoire* désigne pour les gestionnaires du MDA un espace physique, géographiquement défini, généralement continu, comprenant la ville et la campagne, caractérisé par des critères multidimensionnels – tels que l'environnement, l'économie, la société, la culture, la politique et les institutions – et une population aux groupes sociaux relativement distincts, qui sont reliés intérieurement et extérieurement au moyen de processus spécifiques, où on peut distinguer un ou plusieurs éléments qui indiquent identité et cohésion sociale, culturelle et territoriale (SDT, 2004).

A partir de cette définition générique, les territoires ruraux sont conçus comme des espaces moins artificialisés pour l'homme, dans lesquels le secteur agricole ne représente pas toujours l'activité économique plus importante. La notion traditionnelle de politique de

³ Parmi ces limites on peut mettre en avant les conditions précaires des conseils municipaux de développement rural qui participent, dans la plupart des cas, par le biais d'une logique instrumentale. En plus, il faut reconnaître l'absence d'une logique de planification à long terme et la prédominance d'une vision sectorielle. Pour une incursion dans ce débat, voir Beduschi Filho et Abramovay (2004).

⁴ On comprend ici par ONGs pionnières celles qui ont une relation historique avec les mouvements sociaux et syndicaux en milieu rural et qui se structurent à partir des matrices marxistes et de la théologie de la libération. Pour un approfondissement sur cette caractérisation, voir Andion (2007).

développement rural dispose ainsi d'une acception plus large, comprenant les petites villes, les agglomération urbaines et une forte hétérogénéité d'acteurs sociaux impliqués. En d'autres termes, l'espace rural a été (re) interprété à partir d'une lecture territoriale et non plus sectorielle, établissant ainsi une nouvelle image des interrelations complexes engageant les campagnes et les villes. De cette représentation découle ailleurs une redéfinition du statut des régions rurales (Andion, 2007).

Concernant l'étape de **formulation de cette nouvelle politique**, le SDT a démarré ses actions dans les états fédérés ayant pour but la caractérisation de certains territoires ruraux comme des sites d'intervention prioritaire. Il faut souligner que cette étape correspond à la proposition de moyens effectifs pour répondre à un problème, intéressant un ensemble diversifié d'acteurs sociaux, mûs par des intérêts spécifiques et, souvent, mobilisant des perspectives contrastés du point de vue des choix stratégiques à faire (Howlett et Ramesh, 2003). Dans le cas analysé, le choix et la délimitation géographique des territoires ont été réalisés, dans chacune des unités de la fédération, par le biais d'une approche à première vue participative. En termes pratiques, le SDT a établi deux orientations pour la délimitation de ces territoires: (1) micro-régions géographiques aux densités démographiques inférieures à 80 hab/km² et une population moyenne par commune de jusqu'à 50.000 habitants⁵; et (2) des zones où se concentrent des agriculteurs familiaux et des agriculteurs sans terre installés par des programmes de réforme agraire. Dans ce sens, les régions les plus appauvries et les plus marginalisées ont été privilégiées. Entre 2003 et 2008, 160 territoires ont été alors délimités, comme le montre la figure I.

Dans l'agenda du programme étaient prévus aussi des efforts d'articulation intermunicipale et de formation de systèmes décentralisés, mobilisés par des réseaux d'organisations publiques et privées. Pour mettre en place sa politique de développement territorial, la stratégie du SDT a donc été d'établir une *culture de planification décentralisée des actions territoriales* ancrées dans les territoires choisis (Cazella, Mattei et Cardoso, 2005), mobilisant la *Commission de mise en place des actions territoriales (CIAT)*. Cette dernière avait pour but la conception et la coordination du *Plan territorial de développement rural durable (PTDRS)* et la constitution de *Conseils de Développement Territorial (CODETER)*.

L'aide systématique concédée par le SDT aux CIATs devra s'étendre pendant une période de cinq ans après son implantation, à partir de laquelle chaque territoire pourra gérer ses actions d'une façon autonome, au moyen du CODETER. Pour la constitution de cette commission, le SDT a établi, comme critère de base, la parité entre les représentants de la société civile et des institutions gouvernementales. La CIAT est composée de trois instances, à savoir: a) la *Plénière des Ateliers*, qui représente le sommet et d'où dérivent les deux autres instances, dont les finalités sont opérationnelles; b) la *Chambre directrice*, qui joue un rôle de coordination des décisions prises au sommet; et c) le *Chambre technique*, qui assume la responsabilité pour l'exécution des décisions.

⁵ Pour cette caractérisation, les études de l' IPEA/ IBGE/ UNICAMP (1999) et Veiga (2001) ont été prises comme références.

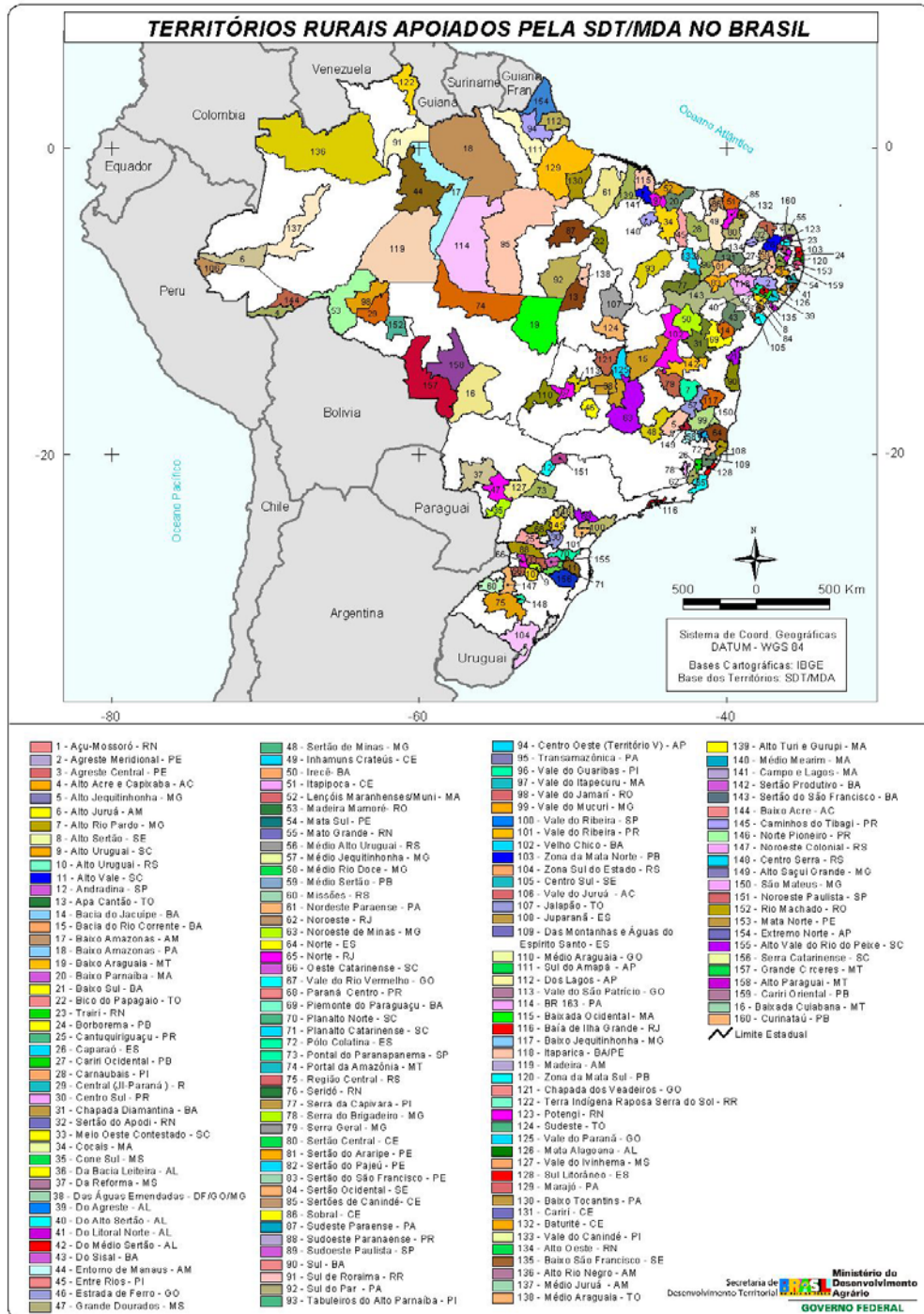


Figure I: Territoires soutenus par le SDT/MDA au Brésil
Source: MDA, 2007

Le premier cycle du processus de planification et de gestion a commencé par la mise en oeuvre d'un atelier au niveau de l'état et par plusieurs ateliers au niveau territorial. Dans la plupart des cas, les ateliers territoriaux sont organisés par une ONG qui opère dans la région et qui relève le défi de mettre en place la politique dans les « territoires » respectifs. L'Atelier d'état et le premier Atelier territorial ont eu pour but la sensibilisation des acteurs

engagés dans les deux échelles et l'uniformisation des concepts qui composent le modèle de construction d'une politique territoriale de développement durable. Dès qu'il y a des conditions objectives favorables et un certain niveau de consensus entre les participants, le SDT recommande que la CIAT soit formalisée pendant la mise en place du premier atelier programmé .

Lors de la deuxième étape, il fallait élaborer les ébauches d'une première version du plan de développement territorial. L'étape d'élaboration de projets a été entamée à partir d'un diagnostic socioéconomique du territoire et de la formation d'une vision de futur des acteurs territoriaux engagés dans le processus. Pour cela, le SDT a contribué avec des ressources humaines, matérielles et financières, outre l'appui concédé à l'embauche d'un professionnel investi de la fonction de coordonner la *Chambre Technique*.

On voit donc que le programme considérait le besoin d'engager au maximum possible les acteurs territoriaux dans la création d'un espace d'articulation et de concertation pour le développement intégré. Cependant, pour évaluer l'effectivité de ces stratégies, il ne suffit pas de considérer seulement les intentions proclamées par l'administration publique. Il devient essentiel de prendre en compte aussi les capacités réelles d'action des acteurs sociaux directement impliqués (Howlett et Ramesh, 2003). Mais cette analyse plus fine ne devient possible qu'au moyen d'une évaluation de la *práxis*, comme l'expérience de recherche acquise dans l'État de Santa Catarina nous a démontré.

IV. LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DES TERRITOIRES RURAUX DURABLES DANS L'ÉTAT DE SANTA CATARINA

Dans l'État de Santa Catarina, le *Conseil d'État du PRONAF*⁶ a assumé le défi de choisir les territoires ruraux jugés prioritaires. Les membres du Conseil ont décidé qu'au-delà des critères suggérés par le SDT, la division administrative des Secrétariats de développement régional (SDR) délimitée par le gouvernement de l'État serait respectée, dans la mesure du possible. La politique de décentralisation administrative de Santa Catarina a été jalonnée par le plan stratégique proposé par l'équipe de gouvernement élu en 2002. La réforme administrative a été officialisée vers la fin janvier 2003, au moment où vingt neuf Secrétariats de développement régional et leurs respectifs Conseils de développement régional (CDR) ont émergé. Avec la réélection du gouverneur, en 2006, une nouvelle réforme administrative a donné naissance à trente-six SDR (Figure II).

⁶ Dans le Santa Catarina, le Conseil d'état du Pronaf a été créé en 1996 et est lié au Conseil d'état de développement rural (CEDERURAL). Le CEDERURAL est subdivisé en plusieurs Chambres Techniques (CT), qui vont de CTs sectoriels - comme celle de l'ail, de l'oignon et de la pomme - aux CTs liées aux politiques publiques spécifiques comme le Crédit rural, le Crédit foncier, le Coopérativisme et l'Environnement. Pour plus de détails sur la Loi agricole de l'État et le CEDERURAL, voir ICEPA (2003).

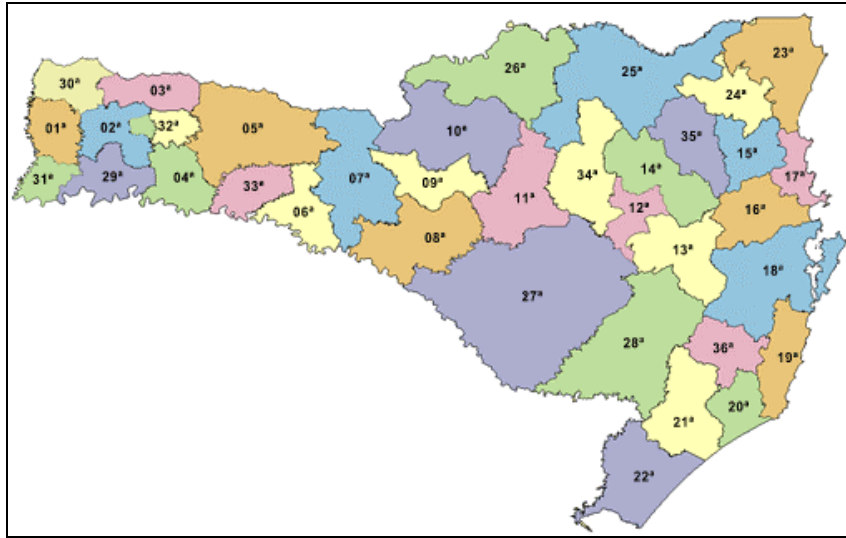


Figure II: Division géographique des 36 SDR de l'État de Santa Catarina
Source: Gouvernement de l'État de Santa Catarina, 2007.

En outre, il a été établi que les territoires ruraux situés dans la région du littoral ne seraient pas mis comme prioritaires, soutenant la devise de la campagne de l'actuel gouverneur « *d'intérioriser le développement* ». Dans une première phase, les communes bénéficiées par la modalité du PRONAF dénommée « *infrastructure et services municipaux* » devraient être exclues – à l'exemple de celles placées dans la région de l'Extrême Ouest de l'État. Par conséquent, dans l'étape de **prise de décision**⁷, plusieurs contraintes - de nature technique et surtout politique - ont conditionné le choix des territoires susceptibles d'intervention.

Les débats et négociations sur ce sujet se sont étendus pendant toute l'année 2003. Quatre territoires ont été choisis dans un premier temps. En juin 2004, deux autres se sont intégrés, à la suite des subdivisions du territoire appelé Grande région Ouest. En 2006, deux autres subdivisions ont été faites en deux territoires de la région du Planalto Serrano. Actuellement, huit territoires ont été inclus dans la zone d'application de la politique du SDT/MDA (Figure III).

Il faut souligner que la définition de ces territoires a suscité de nombreuses controverses dans le cadre du Conseil National du PRONAF. Plusieurs représentants - aussi bien d'institutions gouvernementales que de la société civile - ont fait valoir leurs intérêts dans le but d'insérer, dans le cadre de la politique du SDT, leurs régions d'origine ou de travail. Cependant, le processus a été marqué par le fait que les institutions locales ont priorisé les options d'allocation des ressources financières destinées aux projets d'infrastructure et de services territoriaux. Un autre point important concerne les obstacles à la mobilisation des différentes institutions, dans les différentes communes, pour mettre en place une dynamique concertée de planification du développement territorial. Ainsi, n'ont pas été à l'ordre du jour dans les discussions certains aspects décisifs pour une mise en valeur du

⁷ Pour Howlett et Ramesh (2003), la prise de décision est la période pendant laquelle sont choisies - parmi les alternatives engendrées antérieurement - celles que les acteurs considèrent comme étant plus appropriées pour résoudre les problèmes. C'est le moment le plus influencé par la dimension politique, où les différentes solutions possibles se résument à quelques-unes qui seront en fait utilisées.

concept de développement territorial durable - comme la dynamique socioéconomique et son articulation, l'utilisation adéquate des vocations culturelles et la gestion écologiquement prudente des ressources environnementales.

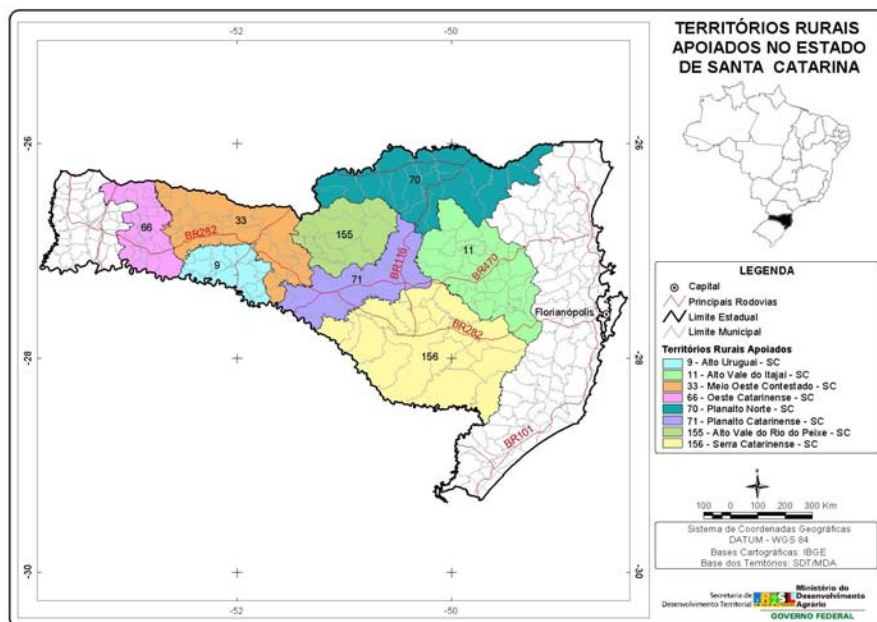


Figure III: Territoires soutenus par le SDT/MDA à SC
Source: MDA, 2007

Le lien étroit entre la politique de développement territorial du SDT avec une vision aveugle d'application de ressources publiques a fini par masquer l'intention de concrétiser un plan de développement territorial durable. Une fois de plus a prévalu la logique de « comptoir », au détriment de la logique de « projet » dans la sélection des territoires. Le but d'englober le plus grand nombre possible de communes, par la création de territoires de grande taille, a prévalu sur la cohérence géopolitique et sur la mise en valeur d'identités historiques et socioculturelles.

Cette même considération reste valable quand on considère **l'implantation du programme dans les territoires choisis**. En analysant la mise en place des CIAT dans les régions du *Mi-Ouest* et du *Plateau Catarinense* – par le biais d'une étude conduite dans les ONG qui ont coordonné le programme dans ces deux régions – Andion (2007) démontre que les deux plans de développement rural élaborés ont privilégié une conception economiciste, tournée vers le secteur agricole - et surtout vers l'agriculture familiale. Dans les deux cas, les priorités définies dans le plan étaient liées aux programmes déjà développés par les ONG analysées et se rapportaient plus à un ensemble d'actions et de projets qu'à des stratégies intégrées de développement rural. D'après l'auteur, les représentants des ONG ont admis que le Plan venait renforcer les activités en cours, étant capable de donner des résultats palpables en termes d'amélioration des conditions de vie des agriculteurs familiaux. Cependant, elle attire l'attention sur le fait que:

[...] avec cela, on court le risque de réduire le développement rural (et les politiques publiques pour le supporter) au renforcement de certains réseaux déjà créés. Ceci

rendrait difficile la conduction de processus plus amples de changement et d'innovation socio-environnementale, surtout si l'on considère l'univers rural comme n'étant pas restreint qu'au secteur agricole et à l'agriculture familiale (Andion, 2007: 228).

On peut alors considérer que le programme n'a pas été capable de donner un milieu favorable à la planification territoriale et à la formation de partenariats intersectoriels effectifs. Confirmant la vocation agraire, aussi bien du MDA que des institutions locales engagées dans le processus, le résultat était le financement de projets au profil agricole et la consolidation de la logique distributive de ressources entre les différentes communes. Comme la discussion reste encore centrée sur l'élaboration de projets isolés, la construction d'un Plan de développement rural durable finit par être perçue comme une cible non prioritaire. Les diagnostics et les informations utilisés par les organisations et par la Chambre technique des CIAT se fondent sur des études réalisées d'un point de vue sectoriel et qui mobilise l'analyse économique de chaînes productives liées à l'agriculture familiale. Jusqu'à maintenant, la démarche de conception de projets n'a pas réussi à engager les acteurs sociaux représentatifs d'autres secteurs de l'économie (Cazella et Búrigo, 2008; Andion, 2007).

Nous constatons aussi l'absence d'un débat social éclairé sur la relevance théorique et politique de l'approche de développement territorial dans les espaces géographiques sélectionnés. Les agents gouvernementaux - à l'exemple des intégrants de l'EPAGRI et du Secrétariat d'État de l'agriculture et du développement rural - et aussi les membres des organisations de la société civile (les ONG, les syndicats ruraux et les mouvements sociaux) ont eu une tendance à négliger une réflexion soutenue sur les changements de perception, d'attitudes et de pratiques de gestion considérés indispensables à la mise en place d'un nouveau paradigme de développement - comme a été indiqué dans l'introduction et dans le premier chapitre de cet article.

Cependant - à côté des insuffisances constatées dans le cycle de maturation de la politique de développement rural du MDA - on peut constater quelques avancées concernant d'abord des améliorations substantielles dans la gestion des fonds publics concédés comparée à la phase antérieure de fonctionnement du PRONAF « *infrastructure et services municipaux* ». Actuellement, les institutions régionales participent aux discussions et aux décisions à propos de la création de projets prioritaires. Ceci arrivait rarement dans la période antérieure, quand les décisions étaient restreintes à l'univers des Conseils municipaux de développement rural (CMDR). Dans la plupart des cas, ces derniers ont été créés pour des raisons essentiellement bureaucratiques, dans le cadre des actions du PRONAF (Cazella et Búrigo, 2008).

Ensuite, les critères utilisés pour la sélection des projets ont été sensiblement perfectionnés par les membres de la CIAT. Les rapports de réunions ordinaires montrent que les articulations internes - dans le but de garantir l'approbation de projets de l'intérêt d'une certaine institution ou d'une commune - se sont affaiblies au cours du temps, favorisant une distribution plus qualitative et vouée à la formation de partenariats intermunicipaux. Dans la mesure où les projets doivent continuer à s'ajuster aux contraintes fixées par les CMDR, les articulations intermunicipales ont augmenté de façon surprenante plus récemment.

Cependant, jusqu'à présent les contenus substantifs des nouveaux projets n'ont pas connu des changements importants.

Les défis à surmonter sont donc bien évidents, car la recherche de cohérence d'actions territorialisées de développement se ressent du caractère encore embryonnaire des systèmes intégrés de planification dans l'ensemble des communes. D'un autre côté, nous constatons l'émergence d'initiatives qui vont dans le même sens que la politique de développement territorial du MDA. Par règle générale, persiste l'absence d'un appareil institutionnel capable de viabiliser un profil de dialogue soutenu entre les différents acteurs engagés dans les dynamiques territoriales de développement. De notre point de vue, la plus importante limitation dans la mise en place de la politique du MDA aujourd'hui doit être créditée aux ambiguïtés et souvent aux implications contradictoires des règlements consacrés à la promotion d'actions intersectorielles et participatives de développement durable. Nous admettons aussi qu'il s'agit d'un obstacle difficile à relever. Les systèmes de gestion restent donc déficitaires et limitent les efforts de concertation avec l'univers des agents qui poursuivent d'autres intérêts au-delà de la production agricole.

V. RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES À MI-CHEMIN DE LA RECHERCHE

L'analyse du scénario contemporain de l'État de Santa Catarina nous indique l'absence d'une tradition de décentralisation effective du système de planification et gestion du développement rural. Le même jugement peut être porté sur les démarches visant à favoriser la mise en place de dynamiques territoriales durables. En même temps, la recherche en cours a mis en évidence une tendance à la dynamisation du tissu socio-économique et à l'inclusion sociale à partir des années 1990. Nous avons constaté aussi une expansion significative des investissements publics concentrés sur la promotion du développement rural - au niveau des programmes et aussi des politiques. Cependant, le statut récent et encore fragile de ces initiatives interdit une évaluation rigoureuse de leurs effets sur l'échiquier du développement au niveau territorial. Malgré cela, l'analyse des actions du MDA a suscité des incertitudes et questionnements qui méritent quelques considérations supplémentaires en guise de conclusion.

Un premier point à relever concerne l'option de *découpage territorial* choisie par les décideurs politiques. La prise de décision n'a pas découlé d'un effort réfléchi de mobilisation des acteurs locaux et de mise en valeur des *ressources spécifiques* identifiables dans les territoires. On s'aperçoit que le processus de territorialisation des dynamiques de développement est resté presque entièrement dépendant de l'action de l'État. Dans ce sens, à la place d'un processus de « construction de territoires » on devrait parler de « planification de territoires donnés », selon la distinction suggérée par Pecqueur (2005). À côté de l'intensité atteinte par le processus d'animation *top down* des communautés, certains effets négatifs s'intensifient, liés surtout à l'affaiblissement de l'autonomie locale et des liens de coopération avec d'autres collectivités régionales – comme les associations intercommunales ou les agences de développement régional.

Le deuxième point se rapporte aux *risques de dérive de la démarche territoriale induite par l'hégémonie d'une logique bureaucratique et « économiciste » dans les prises de décision*. Le programme conçu par le MDA garde incontestablement une visée sectorielle

et centralisatrice. De plus, il manque de souplesse dans la détermination des priorités, en conditions d'incertitude, sur les impacts socioécologiques à long terme des innovations techniques et modes d'appropriation des ressources et des espaces naturels. Et, plus grave encore, ce programme n'a pas été négocié de façon participative et contractuelle avec les communautés et les collectivités locales et régionales. Les marges de manoeuvre pour des initiatives « ascendantes » restent limitées à l'élaboration « d'inventaires d'actions et projets » plus ou moins adaptés aux contraintes gouvernementales et centrés dans la plupart des cas sur l'attente opportunistes d'aides financières. Pour le moment, la valorisation de l'identité culturelle et des ressources spécifiques de chacun des territoires qui composent le réseau appuyé par le MDA a compté assez peu dans la définition des actions prioritaires.

Si le *territoire* a été choisi comme l'unité de planification et d'action qui permet de mieux prendre en compte et de mobiliser les liens de proximités entre individus, groupes sociaux et organisations, cette approche de territorialisation du développement rural est encore loin d'être assumée comme cible prioritaire dans l'État de Santa Catarina. En fait, l'approche territoriale risque actuellement de devenir un nouvel instrument de légitimation des pratiques traditionnelles de gestion technocratique au profil « descendant » et aussi du clientélisme politique – souvent dénoncé mais jamais remplacé d'un gouvernement à l'autre. La fragmentation et la fragilité institutionnelle de ces initiatives, entreprises au sommet du système de gestion gouvernementale, s'associent au manque d'articulation et de capacitation des organisations civiles. Ces goulots d'étranglement expliquent, dans la plupart des cas, la persistance d'un sentiment diffus de scepticisme, cultivé par une partie non négligeable de la population, sur la viabilité opérationnelle de ces nouvelles directives.

Le troisième point concerne la ***prise en compte du long terme et des interdépendances entre facteurs naturels et humains***. Encore aujourd'hui, les acteurs sociaux présents dans le champ du développement territorial à Santa Catarina semblent manquer de sensibilité et d'intérêt réel pour ces questions. Ils semblent motivés surtout par l'affirmation volontariste de leurs propres « projets de territoire ». Il en résulte le phénomène de « régulation aléatoire » dénoncé par Gumuchiam *et al.* (2003) : chaque groupe cherche à imposer aux autres, de façon plus ou moins ostensive, ses propres représentations et stratégies d'action. Ainsi, les nombreuses instances de promotion d'initiatives locales et ponctuelles s'éparpillent sur les territoires choisis de façon plus ou moins chaotique (Andion, 2007). Par contre, chacune d'entre elles ne dispose encore d'un niveau de légitimité considéré nécessaire pour jouer le rôle de médiatrice d'un processus effectif de concertation territoriale.

Les efforts voués à la mise en valeur du critère de ***prudence écologique*** n'ont pas encore réussi à déclencher des changements effectifs de perception, de valeurs et de pratiques d'intervention d'individus et de groupes. Les conclusions de notre recherche sont révélatrices des tensions qui animent, d'un côté, une minorité d'individus et groupes sensibles aux motivations profondes de l'approche territoriale du développement ; et de l'autre, un segment largement majoritaire pour lequel cette notion reste encore presque inconnue et marginale. En ce sens, la reconnaissance et l'appui des pouvoirs publics et de la société civile organisée se sont révélés insuffisants pour favoriser une perception plus claire des interdépendances complexes reliant les dimensions sociale, économique et écologique du fonctionnement des systèmes sociaux.

Nous nous retrouvons ainsi face à des contradictions assez difficiles à surmonter du point de vue de la territorialisation des dynamiques de développement durable et de la mise en oeuvre d'un projet politique en même temps écologique et démocratique pour la société brésilienne. Cette ligne de raisonnement laisse supposer que les initiatives de réforme graduelle des règles du jeu politique dans la promotion des dynamiques territoriales ont un impact peu significatif en termes de changement de perspective. Il est trop tôt pour bâtir un scénario tendanciel fiable et proposer des alternatives. Mais il nous semble de plus en plus évident que pour toucher aux racines de la crise globale et penser autrement les options de sortie des impasses, nous avons besoin d'une nouvelle grille de lecture du présent et d'une rupture paradigmatique dans la production de sens.

Dès maintenant, un travail plus tenace de changement en profondeur de notre rapport cognitif au monde, à la vie et à nous-mêmes devient ainsi inéluctable. Par hypothèse, il nous semble que le dépassement du sentiment obscur de *piétiner sans vraiment avancer* devrait passer par la prise de conscience de cette articulation difficile entre savoirs, systèmes de domination et stratégies d'*empowerment*. Une nouvelle forme de production de connaissances doit percer le chemin vers la modalité d'apprentissage et d'action collective qui nous fait défaut. Nous partageons avec Gaventa et Cornwall (2006 : 126-127) le point de vue selon lequel il nous incombe maintenant de reprendre possession des acquis de la *recherche-action* basée sur l'approche systémique : « *while knowledge is not for its own sake, neither is action; rather, the process is an iterative one. Through action, knowledge is created, and analyses of that knowledge may lead to new forms of action. By involving people in gathering and information, knowledge production itself may become a form of mobilization; new solutions or actions are identified, tested and then tried again. Thus, in action research, knowledge may be embedded in cycles of action-reflection-action over time. It is through such a process that the nature of action can be deepened, moving from practical problem solving to more fundamental social transformation* ».

RÉFÉRENCES

ANDION C. (2007) *Atuação das ONG nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO*. Florianópolis: UFSC (Thèse de doctorat).

ARRETCHE, M. T. S. (1999) «Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo». In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: 14 (40), junho.

BAREL, I. (1984) *La société du vide*. Paris: Seuil.

BARTHOD, C. et OLLAGNON, H. (1991) « Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts ». In: *Arbres, Forêts et Communautés Rurales*. Bulletin n° 3.

BEDUSCHI FILHO, L. C. et ABRAMOVAY, R. (2004) «Desafios para o desenvolvimento de regiões rurais». In: *Nova Economia*. Belo Horizonte: 14 (3), setembro-dezembro.

BERKES, F. et FOLKE, C. (Eds.) (1998) *Linking social and ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAZELLA A.A. (2006) «Contribuições metodológicas da socioantropologia para o desenvolvimento territorial sustentável». *Eisforia* Florianópolis: 4 (4), dezembro.

- CAZELLA, A. A. et BÚRIGO, F. B (2008) *O desenvolvimento territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade*. Santa Maria: Extensão Rural (à paraître).
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. et CARDOSO J. H (2005). «Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina». In: *XLLL Congresso brasileiro de economia e sociologia rural*. Ribeirão Preto: Anais, CD-Rom.
- CIREC (1986) *Rapport Scientifique 1973-1986*. Paris: EHESS.
- CHAUMONT, J.M. et VAN PARIJS, P. (1991) *Les limites de l'inéluctable. Penser la liberté au seuil du troisième millenaire*. Bruxelles : De Boeck.
- CNPQ (2008) *O plano nacional de educação prevê a instalação de planos em todos os municípios*. Brasília: CNPq.
- COURLET C. (1994) « Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on? ». In : B. SOULAGE (ed.), *Industrie, territoires et politiques publiques*. Paris : L'Harmattan.
- DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION (1975) *Que faire?* Uppsala: DHF.
- FAURÉ, Y. A. (2005) « Des politiques publiques décentralisées: entraves au développement local. Expériences brésiliennes ». In : *Revue Tiers Monde*. Paris : 181, janeiro-março.
- GALTUNG, J. (1977) *Self-reliance. A strategy for development*. Londres: Bogle l'Ouverture.
- GAVENTA, J. et CORNWALL, A. (2006) « Challenging the boundaries of the possible: participation, knowledge and power » In: *IDS Bulletin*, 37(6).
- GODARD, O. (1998) « L'écodéveloppement revisité ». In : *Économies et Sociétés*, 36 (1).
- GODARD, O. et SACHS, I. (1975) « L'environnement et la planification ». In : J. Barrau (dir.) *Environnement et qualité de la vie*. Paris : Guy le Prat.
- GRANOVETTER M (1985), « Economic action and social structure. The problem of embeddedness ». In: *American Journal of Sociology*. 91 (3).
- GUMUCHIAN, H., GRASSEL, E., LAJARGE, R. et ROUX, E. (2003) *Les acteurs - ces oubliés du territoire*. Paris : Anthropos.
- HOWLETT, M. et RAMESH, M (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Tradução: Francisco G. Heidemann. Toronto: Oxford University Press.
- ICEPA (2003) *Instrumentos da política de desenvolvimento rural do Estado de Santa Catarina. Lei agrícola e pesqueira. Rregulamento da lei. Regimento interno do Cederural*. Florianópolis: ICEPA.
- MONTGOLFIER, J. et NATALI, J.M. (1987) *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Paris : Economica.
- MORIN, E. (2000) *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez.
- MORIN, E. et KERN, A.B. (2000) *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina.
- OLLAGNON, H. (2000) «Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado de gestão do meio rural». In : P.F. Vieira et J. Weber (Orgs.), *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo : Cortez.
- OLIVIER de SARDAN J.P. (1995) *Anthropologie et développement. Essai de socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala.
- PASSET, R. (1979) *L'Économique et le vivant*. Paris : Payot.
- PASSET, R. (2000) *L'illusion néo-liberalde*. Paris : Fayard.
- PECQUEUR, B (2005) *O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul*. Campina Grande: Raízes.
- PECQUEUR B. (2006) « A guinada territorial da economia global », *Eisforia*. Florianópolis: Vol. 4, nº4.

- PIORE M. J. et SABEL C.F. (1989) « The second industrial divide ». New York: Basic Books.
- RAUD C. (1995), « Potencial e modalidades da industrialização difusa no Brasil ». In: *Geosul X* (19-20).
- RAUD C. (1996) *L'industrialisation décentralisée. L'expérience brésilienne et le modèle italien*. Paris: EHESS (Thèse de Doctorat).
- RAUD C. (1997) *As dinâmicas territoriais do desenvolvimento e a problemática ambiental: temáticas cruzadas. Reflexões teóricas e aplicações ao caso de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC.
- SABOURIN, E. (2007) *Paysans du Brésil. Entre échange marchand et réciprocité*. Paris: Éditions Quae.
- SABOURIN E. et TEIXEIRA O. A. (Edit) (2002) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMBRAPA.
- SACHS I. (1980) *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris : Editions Ouvrières.
- SACHS I. (2002) *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: UNDP/SEBRAE.
- SACHS I. (2007) *Rumo à ecossocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez.
- TONNEAU, J.-P. et VIEIRA, P.F (2006) « Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? ». In: *Eisforia*. Florianópolis: 4(4).
- VELTZ P. (1994) *Des territoires pour apprendre et innover*. Paris : Editions de l'aube.
- VELTZ P. (1996) *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris : PUF.
- VIEIRA P. F. (org.) (2002) *A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento*. Florianópolis: APED.
- VIEIRA, P.F (2003). « Éducation pour l'écodéveloppement au Brésil: promesses et incertitudes ». In : *Éducation relative à l'environnement*. Vol. 4.
- VIEIRA, P.F. et WEBER, J. (2000) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez.
- VIEIRA, P.F., BERKES, F. et SEIXAS, C.S. (2005) *Gestão integrada e participativa de recursos naturais . Conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED/SECCO.

SITES:

- MDA, 2007, www.mda.gov.br/
Gouvernement de l'État de Santa Catarina, 2007, www.sc.gov.br/