

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

FELIPE BARBOSA ZANI

**GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO DOS
REPRESENTANTES DOS EMPRESÁRIOS?**
O CASO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NORTE – RJ

Rio de Janeiro

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FELIPE BARBOSA ZANI

**GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO DOS
REPRESENTANTES DOS EMPRESÁRIOS?**

O CASO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NORTE – RJ

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Área de concentração: Desenvolvimento Territorial

Orientador: Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro

2010

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Zani, Felipe Barbosa

Gestão social do desenvolvimento : a exclusão dos representantes dos empresários? : o caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ / Felipe Barbosa Zani. – 2010.

172 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Administração local - Estudo de casos. 2. Administração local – Participação do cidadão - Estudo de casos. 3. Políticas públicas – Estudo de casos. 4. Desenvolvimento sustentável – Estudo de casos. I. Tenório, Fernando Guilherme. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352

FELIPE BARBOSA ZANI

**GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO DOS
REPRESENTANTES DOS EMPRESÁRIOS?**

O CASO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NORTE – RJ

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre. Área de concentração: Desenvolvimento territorial.

E aprovada em / /
Pela Comissão Examinadora

Prof.Dr. Fernando Guilherme Tenório
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Universidade Federal de Lavras

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte de sabedoria, humildade e coragem, inspiração para minhas ações, e companhia para os momentos de fraqueza e júbilo;

Aos meus pais, Maria e José, que são fundamentais na minha caminhada, pelos exemplos, educação e apoio irrestrito que deles recebo;

Aos meus irmãos, Ana e Lucas, cujas lembranças de nossos momentos juntos me enchem de alegria;

À minha família, que sempre torceu e muito rezou pela minha caminhada;

À minha companheira Thaís, que comigo compartilhou cada angústia durante a elaboração deste trabalho, e tornou meus dias muito mais radiantes, felizes e bem alimentados;

Ao Prof. Fernando Tenório, que me acolheu no grupo de pesquisa que coordena, respondeu muitas de minhas angústias acadêmicas com sua práxis, e me deu toda a liberdade necessária para a confecção deste trabalho;

Aos Profs. Paulo Emílio Matos Martins e José Roberto Pereira, que gentil e prontamente aceitaram o convite para compor a banca de defesa deste trabalho, cujas contribuições revelaram-se valiosas à versão final do estudo;

Aos amigos “cariocas”, André, Alan, Batata, Camila, Fernando, Glenda, Ingrid, Samara, Tarsila, que quase conseguiram fazer da Cidade Maravilhosa tão acolhedora e divertida quanto a Terra do Rei;

Aos colegas do mestrado, cuja troca de idéias, mas principalmente a convivência, foram indispensáveis para o meu amadurecimento pessoal e acadêmico;

Ao povo da república Castelo de Grayskull, certeza de companheirismo e de boas risadas;

À minha chefe Paula, que demonstrou extrema sensibilidade com minha situação em um momento crucial para finalização deste trabalho;

A Fernando de La Cuadra e Celso Nolasco, pela indispensável ajuda para a realização das entrevistas em um contexto de dificuldades para obtenção de informações;

À Fundação Getúlio Vargas, especialmente aos Professores da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, que superaram todas as minhas expectativas em relação ao curso de mestrado, e me tornaram muito mais capaz de enfrentar os desafios da administração pública.

“Em festa de inhambu, macuco não entra”

Sabedoria Regional do Norte-RJ

RESUMO

A incorporação do enfoque territorial como fundamento para as políticas de desenvolvimento rural ocasionou, dentre outros avanços, no rompimento com a tradição vertical e centralizadora das estratégias de desenvolvimento, e na conseqüente valorização das iniciativas e dos atores locais. Tal abordagem acolhe a gestão social, e seus princípios da inclusão, relativo à incorporação dos atores excluídos do processo decisório, e do pluralismo, que diz respeito à multiplicidade de atores na tomada de decisões sobre as políticas públicas. No caso brasileiro, o enfoque territorial é encampado pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e pelo seu sucessor, o Programa Territórios da Cidadania. No entanto, a trajetória das políticas de desenvolvimento rural é francamente setorial, ao privilegiar as organizações vinculadas à agricultura familiar e excluir as organizações representantes dos empresários, apesar dos princípios portados pela gestão social e da adoção da abordagem territorial, que implicam na mobilização das forças sociais dinâmicas presentes nos territórios. Assim, considerada a importância da participação empresarial para o êxito das políticas dessa natureza, este trabalho analisa as possibilidades de inclusão das representações dos empresários para o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. Para tanto, realizou-se um estudo de caso no Norte-RJ, no qual foram entrevistados representantes da sociedade civil, dos empresários, do SEBRAE e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujas informações foram complementadas por análise documental, e tratadas por meio de análise de conteúdo com grade mista elaborada com base no conceito de cidadania deliberativa habermasiano. Os resultados relevam que as representações empresariais não estão inseridas no colegiado territorial do Norte-RJ, e tampouco conhecem o Programa Territórios da Cidadania. As entidades da sociedade civil, que consideram o colegiado como Fórum da Agricultura Familiar, rechaçam indistintamente a inclusão dos empresários por conta de diferenças sócio-políticas, agravadas pelo histórico da região. O pluralismo também é travancado pelos processos de formação do território, de composição do colegiado e de elaboração e avaliação dos projetos. As representações empresariais, por seu turno, já estão inseridas em outras instâncias de participação social, como conselhos municipais de políticas públicas, e aceitam a dinâmica que rege estes espaços pautados na racionalidade substantiva. Sua inserção pode ser facilitada pelo SEBRAE/RJ que, além de gozar de prestígio dentre os empresários, tem fomentado a articulação dos atores territoriais. Não obstante as possibilidades para a inclusão, o modelo de gestão social em vigor não é capaz de promover a concertação social das forças dinâmicas em prol do desenvolvimento do território Norte-RJ.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Gestão Social. Pluralismo.

ABSTRACT

The incorporation of the territorial approach as the basis of rural development policies led to, among other advances, the break with centered vertical tradition of development strategies, and the consequent importance of local initiatives and actors. This approach accepts the social management and its principles of inclusion, concerning the incorporation of the players excluded from decision-making process, and pluralism, regards to the multiplicity of actors in decision-making about public policy. In Brazil, the territorial approach is embraced by the Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais and its successor, the Programa Territórios da Cidadania. However, the trajectory of rural development policies is eminently rural for it focuses on organizations linked to family farming and excludes organizations representing employees, despite the principles ported by social management and the adoption of a territorial approach, that should involve the mobilization of social dynamics present in the territories. Thus, considering the significance of business participation for the success of such policies, this work examines the possibilities of including representatives of entrepreneurs to pluralism within the Programa Territórios da Cidadania. In this case study we chose to understand the dynamics of the Program in the North Region of Rio de Janeiro State, where representatives of civil society, businessmen, SEBRAE and members of the Ministério do Desenvolvimento Agrário were interviewed. The study was supplemented by documentary analysis, and treated by analysis of content with combined graph developed based on the habermasian concept of deliberative citizenship. The results reveal that business representatives are not included in the territorial collegiate North-RJ, and neither know the Programa Territórios da Cidadania. The civil society groups, who consider the collegiate as a Family Farming Forum, reject indistinctly the inclusion of entrepreneurs because of socio-political differences, compounded by the political history of the region. Pluralism is also encumbered by the processes used in the formation of the territory, in the composition of the collegiate body and in the preparation and evaluation of projects. The business representatives, in turn, are already included in other instances of social participation, such as municipal councils of public policies, and accept the dynamics that governs these spaces lined on substantive rationality. Its insertion can be facilitated by SEBRAE/RJ, which has a good reputation among entrepreneurs and has also fostered the articulation of territorial actors. Despite the possibilities for inclusion, the actual model of social management is not capable of promoting the social concertation of the dynamic forces for the development of the North region of Rio de Janeiro State.

Key-words: Territorial development. Social Management. Pluralism.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ABRINQ | Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis |
| APL | Arranjo Produtivo Local |
| ATER | Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| CAE | Comitê de Articulação Estadual |
| CDL | Câmara de Dirigentes Lojistas |
| CEDRUS | Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina |
| CIAT | Comissão de Implantação das Ações Territoriais |
| CMDR | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CODETER | Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios |
| CONDRAF | Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CONSAD | Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local |
| CRESOL | Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária |
| DLIS | Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável |
| EMATER | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| ENANPAD | Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração |
| FAERJ | Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro |
| FAO | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação |
| FETRAF | Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FIRJAN | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| GPI | Grandes Projetos de Investimentos |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento de Educação |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDH-M | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IICA | Instituto de Cooperação para a Agricultura |
| ISEB | Instituto Superior de Estudos Brasileiros |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social |
| MIN | Ministério da Integração Nacional |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |

| | |
|-----------------|--|
| MST | Movimento dos Sem Terra |
| OMPETRO | Organização dos Municípios Produtores de Petróleo de Gás |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROALCOOL | Programa Nacional do Alcool |
| Programa EZ/EC | Empowerment Zones and Enterprise Communities |
| Programa LEADER | Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PRONAT | Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais |
| PTC | Programa Territórios da Cidadania |
| PTDRS | Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| SDT | Secretaria de Desenvolvimento Territorial |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. |
| SENAR | Serviço Nacional de Aprendizagem Rural |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| UNACOOP | União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 Objetivos do Estudo | 13 |
| 1.2 Hipóteses | 14 |
| 2. A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO | 15 |
| 2.1 Do Estado Desenvolvimentista ao Desenvolvimento Territorial | 15 |
| 2.2 Território, Desenvolvimento e Ruralidade | 24 |
| 2.3 Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil | 34 |
| 2.3.1 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais | 38 |
| 2.3.2 Programa Territórios da Cidadania | 42 |
| 3. O PLURALISMO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL | 48 |
| 3.1 Gestão Social: Elementos de um Conceito Inacabado | 48 |
| 3.2 Teoria versus Prática: Limites da Gestão Social ou Percalços de sua Construção?... .. | 57 |
| 3.3 Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial | 62 |
| 3.4 Pluralismo na Gestão Social do Desenvolvimento: para além do Elogio à Diversidade | 66 |
| 3.5 Condicionantes do Pluralismo nos Colegiados Territoriais Brasileiros | 70 |
| 3.6 O Pluralismo às voltas com seus Espectros | 82 |
| 4. METODOLOGIA | 92 |
| 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS | 101 |
| 5.1 O Território Norte Fluminense | 101 |
| 5.2 Pluralismo no Território da Cidadania Norte Fluminense: Primeiras Impressões | 114 |
| 5.3 Abertura ao Pluralismo: Desenho e Implementação da Política | 123 |
| 5.3.1 Processo de Formação do Território | 126 |
| 5.3.2 Composição do Colegiado Territorial | 130 |
| 5.3.3 Elaboração e Avaliação dos Projetos | 135 |
| 5.3.4 Parcerias Intersetoriais | 139 |
| 5.4 SEBRAE: Preparando os Caminhos para o Pluralismo? | 142 |
| 5.5 Da Aceitação da Participação Social pelos Representantes dos Empresários | 149 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 155 |
| 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 160 |
| ANEXOS | 168 |

1. INTRODUÇÃO

A doutrina desenvolvimentista respondeu pelos primeiros grandes esforços nacionais para a industrialização do país. Defendia a intensa participação estatal como via para a modernização da estrutura produtiva do Brasil, no intuito de irromper com sua tradição periférica agroexportadora no cenário internacional, com a pobreza e com o subdesenvolvimento. O desenvolvimentismo orientou a condução de programas nacionais de desenvolvimento que, malgrado os êxitos obtidos quanto ao fortalecimento do parque industrial nacional, fracassaram no propósito de redução das desigualdades sociais e regionais. A crise mundial da década de 1970 também contribuiu para abalar os alicerces das correntes que entendiam o Estado como indutor privilegiado do desenvolvimento, quadro propício para a emergência do modelo neoliberal, defensor da redução, na economia, da intervenção estatal, a quem caberia imperativamente a disciplina e o ajuste das variáveis macroeconômicas.

Mas já na década de 1990 o Estado ressurgiu como ente importante ao processo de desenvolvimento, embora não mais necessariamente na figura de seu demiurgo, transformação esta que exigiu a incorporação de novas abordagens, como é o caso do desenvolvimento territorial. Dentre as mudanças mais significativas propostas por este enfoque destacam-se a valorização das iniciativas e dos atores locais, em detrimento do padrão de atuação vertical e descendente que historicamente caracteriza a estratégia estatal para o desenvolvimento.

A abordagem territorial é incorporada também pelas políticas de desenvolvimento direcionadas às zonas rurais, ante aos sucessivos fracassos das iniciativas convencionais voltadas à temática, e motivada pelas novas tendências verificadas nos domínios do campo – crescimento das atividades rurais não agrícolas, esfacelamento da dicotomia rural-urbano, crescimento das preocupações com a sustentabilidade ambiental, etc.

O escopo do projeto de desenvolvimento territorial rural é constituído por questões atinentes à promoção simultânea de transformações produtivas e institucionais, à consideração de alternativas distintas de combate à pobreza, à previsão de atividades em médio e longo prazo, à consideração das identidades territoriais, socialmente construídas, e ao envolvimento da diversidade de atores presentes no território.

As iniciativas de desenvolvimento rural com abordagem territorial ganham contorno no Brasil a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – inaugurado em meados da década de 1990. A vertente programática de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços impulsionou a criação dos Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural, abrindo espaço para a inserção de organizações representantes das comunidades e agricultores no âmbito de discussão da política.

O Pronaf Infraestrutura é então ampliado para o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, orientado pela abordagem territorial e pela participação da comunidade a partir de colegiados locais de gestão social. Com base no Programa Territórios Rurais são implementados os Territórios da Cidadania, cuja novidade mais laureada reside na articulação interministerial de políticas públicas em favor dos territórios. Ambas as iniciativas são pautadas pela autogestão do desenvolvimento rural por meio de instâncias territoriais de gestão social, a serem constituídas pela reunião dos segmentos representativos da sociedade.

Na proposta defendida por Tenório (2008a, p.25), a gestão social “contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. Assim, a idéia de gestão social se relaciona com a cidadania deliberativa, pela qual a legitimidade das decisões políticas demanda a satisfação de princípios como a inclusão, relativo à incorporação dos atores excluídos da tomada de decisão governamental, e o pluralismo, que diz respeito ao envolvimento de diversos atores no processo decisório público, oriundos do poder público, sociedade civil e mercado (TENÓRIO et al, 2008).

Os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania estão, portanto, calcados no enfoque territorial, o que implica na multidimensionalidade do desenvolvimento, e na gestão social, que preconiza o envolvimento plural de atores no processo deliberativo dos Programas, oriundos de diferentes setores, inclusive do mercado – empresários, associações comerciais, indústrias – cuja participação nas experiências de desenvolvimento territorial potencializa as possibilidades de êxito destas políticas (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009, ABRAMOVAY, MAGALHÃES E SCHRODER, 2008, MDA 2005d).

Não obstante as justificativas para a inclusão dos representantes dos empresários, a trajetória das políticas de desenvolvimento rural é fortemente setorial, privilegiando os atores do campo, principalmente aqueles vinculados à agricultura familiar, público prioritário do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, responsável pelas políticas em questão. Com efeito, nem mesmo as organizações empresariais com distribuição nacional, a exemplo das Associações Comerciais, estão presentes nos colegiados territoriais previstos para tais políticas (ABRAMOVAY & BEDUSCHI FILHO, 2004; ABRAMOVAY, 2003).

Diante deste quadro, o presente trabalho debate a seguinte questão: *quais as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários para o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania?* Para tanto, foi realizado um estudo de caso no território Norte do estado do Rio de Janeiro, onde foram entrevistados representantes dos empresários além de representantes de organizações da sociedade civil participantes do colegiado territorial, representantes do MDA e do SEBRAE. As entrevistas foram complementadas pela análise documental, permitindo a triangulação dos dados, e foram tratadas por meio da análise de conteúdo com grade mista.

A proposta deste estudo ganha relevo frente à escassez de estudos que tratam da inserção das organizações representantes dos interesses empresariais nas instâncias de participação social, a exemplo dos colegiados territoriais, e que possam fornecer elementos para o desenho de espaços que favoreçam processos de concertação territorial, incluindo os empresários, ator importante para as políticas de desenvolvimento territorial rural. Mais comuns são aqueles estudos que abordam a relação sociedade civil – Estado e, ainda sim, focados principalmente no papel reivindicador desempenhado pelas organizações da sociedade civil sendo que, no caso das políticas de desenvolvimento territorial, tais entidades devem considerar as articulações com outros segmentos locais.

Raros também são os estudos que têm por objeto o Programa Territórios da Cidadania, constatação certamente explicada pela recente implantação da iniciativa. Apesar disso, a política ocupa espaço central nas estratégias de desenvolvimento e superação da pobreza no meio rural, como comprova sua inscrição na Agenda Social do governo. A relevância do Programa Territórios da Cidadania também é corroborada pela expressiva mobilização de Ministérios, pelo montante de recursos alocados, e pelo universo de beneficiários atendidos nos 120 territórios, que envolvem quase dois mil municípios, e metade dos pescadores, dos agricultores familiares e das famílias assentadas no país.

1.1 Objetivos do Estudo

O objetivo geral deste trabalho é analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários para o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. Quanto aos objetivos específicos, têm-se:

- Debater a importância da inclusão dos representantes dos empresários no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, e investigar os fatores que condicionam esta inserção;
- Caracterizar o território Norte Fluminense por uma perspectiva multidimensional, pautada em critérios econômicos, políticos, culturais, etnográficos, etc, explorando

como os atores territoriais constroem-no socialmente, na busca por elementos que possam elucidar a dinâmica do Programa Territórios da Cidadania no Norte-RJ;

- Averiguar a inserção das representações empresariais e o seu conhecimento acerca do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ, comparando o cenário traçado com o panorama nacional;
- Analisar a abertura sócio-normativa do Programa Territórios da Cidadania, sobretudo dos colegiados territoriais, à inclusão das representações empresariais;
- Investigar a atuação do SEBRAE enquanto instituição com potencial para favorecer a inclusão dos representantes dos empresários no âmbito do Território da Cidadania Norte-RJ;
- Analisar a aceitação política dos representantes empresariais acerca das instâncias de participação social e da racionalidade que orienta estes espaços, além de sua aceitação social sobre o padrão de atuação das organizações da sociedade civil.

1.2 Hipóteses

O trabalho propõe a discussão de três hipóteses, relacionadas ao marco normativo do Programa Territórios da Cidadania, e à atuação das representações dos empresários e das representações da sociedade civil participantes do colegiado territorial.

- O marco normativo que estabelece os princípios que orientam o Programa Territórios da Cidadania, frente à tradição setorial das políticas de desenvolvimento territorial rural, dispõe precariamente sobre o pluralismo e sobre as parcerias intersetoriais no âmbito da política e, por conferir prioridade à agricultura familiar, pouco estimula a inclusão dos representantes dos empresários.
- Os representantes dos empresários não se inserem nas diferentes instâncias de participação social, inclusive nos colegiados territoriais, devido à racionalidade instrumental que, em termos gerais, orienta o padrão de atuação das organizações que representam, divergente da racionalidade substantiva que funda aquelas instâncias, e pelo padrão histórico de representação dos interesses empresariais no Brasil, marcado pela incidência direta no aparelho do Estado, de corte particularista.
- Os representantes da sociedade civil participantes do colegiado territorial, sobretudo aqueles diretamente relacionados à agricultura familiar, rechaçam a inclusão dos representantes dos empresários no âmbito do Programa Territórios da Cidadania por conta do histórico de setorialização da política, além de apresentarem divergências de natureza política e social com tais atores.

2. A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo é desenvolvido um breve histórico das políticas de desenvolvimento no Brasil, abarcando o desenvolvimentismo e seu viés regional, a inflexão que a intervenção estatal sofre no período de prevalência da corrente neoliberal, e a retomada da função planejadora do Estado alicerçada pela perspectiva territorial (seção 2.1). Discutem-se alguns contornos da abordagem territorial, privilegiadas as disciplinas da Geografia e da Economia, e sua assimilação e tradução rumo ao desenvolvimento rural (seção 2.2). Foca-se então na emergência e caracterização das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, destacado o Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, que fornece as bases teórico-operacionais para o Programa Territórios da Cidadania, objeto deste trabalho (seção 2.3).

2.1 Do Estado Desenvolvimentista ao Desenvolvimento Territorial

Os debates econômicos travados pela intelectualidade brasileira na década de 1950 estavam ancorados em torno de duas linhas ideológicas principais. Confrontavam-se a corrente defensora do liberalismo econômico, vinculada aos interesses da tradicional elite agroexportadora, por um lado, e de outro a corrente desenvolvimentista que, ao preconizar a intervenção do Estado na economia para implementar a industrialização do país (MANTEGA, 1987), foi “a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 77).

A origem da corrente desenvolvimentista, segundo Bielschowsky (2000), remonta ao período 1930-1945, conseqüência da crise econômica internacional de 1929 que, além de impulsionar as idéias keynesianas, motivou as entidades representativas do setor industrial brasileiro a ampliarem suas reivindicações, e do aparato estatal criado durante o Estado Novo, que terminou por encampar a temática do desenvolvimento brasileiro.

O empresário Roberto Simonsen, líder da Federação das Indústrias de São Paulo, capitaneou o projeto de industrialização planejada, em harmonia com as forças sociais emergentes da expansão urbano-industrial, que, essencialmente, “reivindicava um ritmo mais acelerado de desenvolvimento econômico para o Brasil, somente alcançável pela intensificação da industrialização e pelo maior aproveitamento dos recursos produtivos disponíveis, via planejamento global da economia brasileira”. Isto significava políticas de

financiamento e subsídios, investimentos em infra-estrutura, além de proteção da concorrência do mercado externo (MANTEGA, 1987, p. 28).

Estas idéias rivalizavam com aquelas defendidas pelo economista Eugênio Gudin, defensor da mínima intervenção estatal na economia e das políticas monetaristas, representante dos interesses do setor agroexportador, vinculados ao imperialismo financeiro internacional, a quem interessava o livre trânsito de capitais e mercadorias, e contrários à alocação de recursos em atividades estranhas ao mercado agroexportador (MANTEGA, 1987).

As divergências entre Simonsen e Gudin antecipam o dilema entre intervencionismo e liberalismo econômico da década de 50, quando o embate teórico é mais intenso. Contribui decisivamente para aquilatar o debate a criação da Comissão Econômica para a América Latina – Cepal – em 1948. A Cepal, avançando sobre as idéias de Simonsen, forneceu importante aporte teórico para fomentar as análises acerca do subdesenvolvimento dos países periféricos. Investindo contra os argumentos da Lei das Vantagens Comparativas¹, trabalhos publicados pela Cepal contradiziam a transferência dos ganhos de produtividade dos países avançados para os países atrasados, e concluem que as economias periféricas, entregues à sorte das livres forças do mercado, permaneceriam “essencialmente agrárias, voltadas para o comércio externo, com baixo nível de integração e de expansão industrial, com altas margens de desemprego, com problemas crescentes na balança de pagamentos, (...) e, finalmente, com a transferência para o exterior dos incrementos de produtividade” (MANTEGA, 1987, p. 38).

A solução para esta tendência importava na implementação de uma política deliberada de desenvolvimento industrial, tida como eficiente meio para o incremento geral da renda e do consumo da população, além da produtividade, o que demandaria a participação decisiva do Estado como principal agente do desenvolvimento. Assim, os trabalhos elaborados pela Cepal constituíram-se na espinha dorsal da doutrina

¹ Pela Lei das Vantagens Comparativas, um dos pilares da teoria clássica, se os países atrasados se especializassem nos produtos primários e os países avançados nos produtos manufaturados, como pretendia a divisão internacional do trabalho, nas relações comerciais entre ambos, os países atrasados sairiam em vantagem dado que absorveriam todo o diferencial de produtividade dos países avançados (MANTEGA, 1987). A teoria da perda dos termos de troca desenvolvida pelo cepaliano Raul Prebisch mostra a tendência decrescente do preço dos produtos primários em relação aos produtos secundários, de tal forma que se chega à idéia de um intercâmbio cada vez mais negativo para os produtos mineiros e agrícolas. Como alerta SANTOS, os pressupostos clássicos não partem das situações concretas, mas possuem uma intenção normativa, apresentando o livre comércio como o mais favorável ao desenvolvimento do conjunto de nações, bem como cada uma em separado. Contrariando as previsões dos economistas clássicos e neoclássicos, antes de promover uma aproximação nos níveis de riquezas dos diversos países, o desenvolvimento do comércio mundial gerou um aumento das desigualdades entre eles.

desenvolvimentista, sendo posteriormente incrementados por especialistas estrangeiros como Ragnar Nurkse e Gunnar Myrdal, e aprimorados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB².

Principalmente durante os anos 1950, a doutrina desenvolvimentista, herdeira direta da corrente keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, influenciou diretamente os rumos da economia brasileira. Segundo esta ideologia, era necessário fomentar a indústria nacional por meio da maior participação do Estado na economia via planejamento global, de tal sorte a transformar os países periféricos agroexportadores em nações desenvolvidas dotadas de maior autonomia, revertendo a orientação “para fora”, exportação de mercados primários, para um desenvolvimento baseado na industrialização do mercado interno, isto é, “para dentro” (MANTEGA, 1987, p. 38).

Um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização apoiava-se nas idéias desenvolvimentistas. Bielschowsky (2000) identifica três correntes principais: (a) setor público não nacionalista (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Roberto Campos) que defendia a intensa participação do capital estrangeiro; (b) setor privado (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Confederação Nacional da Indústria), que defendia a proteção estatal ao capital industrial nacional; (c) setor público nacionalista (Cepal, Iseb, Celso Furtado), que defendia a planificação fortemente apoiada por empreendimentos estatais.

Estas correntes, segundo o autor, orbitavam em torno de alguns pontos fundamentais, que lhes conferia certa unicidade: (a) a industrialização integral seria a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento; (b) a industrialização eficiente e racional deveria ser planejada pelo Estado, visto que não seria possível alcançá-la por meio das forças espontâneas de mercado; (c) este planejamento deveria definir, para os setores econômicos, a expansão desejada e seus instrumentos de promoção; (d) ao Estado também caberia executar a expansão, captando e direcionando os recursos financeiros, e investindo nos setores em que a iniciativa privada fosse deficiente.

A natural interpretação nacionalista das idéias desenvolvimentistas, na medida em que orientam a acumulação capitalista em bases locais, deve ser tratada com cuidado. Embora critique o imperialismo presente nas relações agroexportadoras e priorize a diminuição da dependência dos países atrasados em relação aos mercados internacionais de produtos primários, via industrialização e fortalecimento do mercado interno, o que

² Para entender a densidade e heterogeneidade teórica de que se revestia o ISEB, basta enumerar alguns de seus ilustres integrantes: Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel e Cândido Mendes.

reforça o tom nacionalista, a Cepal reconhecia que o capital estrangeiro era necessário para aumentar a taxa de investimentos num país com reduzida poupança interna (MANTEGA, 1987, p. 38). Portanto, fosse

Através da formulação de políticas econômicas, da concessão de crédito de longo prazo, de investimentos em infra-estrutura ou no próprio sistema produtivo, a intervenção do Estado apresentava-se decisiva, estimulando o aporte de capital estrangeiro e de capital privado nacional e viabilizando uma aglutinação de recursos indispensável para a constituição de um parque produtivo de relevo (UDERMAN, 2008b).

A análise da concretização dos ideais desenvolvimentistas deve considerar os resultados logrados pelos planos nacionais de desenvolvimento concebidos à época, sobremaneira o Plano de Metas (1956/1961), política de desenvolvimento considerada como a experiência pioneira de planejamento estatal efetivamente levada a cabo no Brasil. Malgrados os fracassos pontuais de algumas metas, o resultado geral das ações dirigidas às cinco áreas de ação priorizadas pelo Plano de Metas – energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação – é considerado impressionante pelos estudiosos (BIELSCHOWSKY, 2000)

Apesar, ou em decorrência, dos resultados advindos das políticas desenvolvimentistas, o aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais neste período não corroborou a tese cepalina de que os ganhos obtidos com a industrialização, fomentados pela intervenção do Estado, automaticamente desdobrar-se-iam em benefícios sociais. Ficou evidente a maior preocupação da Cepal com as análises eminentemente econômicas em detrimento dos aspectos sócio-políticos da América Latina (MANTEGA, 1987). O autor, embora reconheça a indiscutível importância da Cepal para o pensamento econômico dos países latino-americanos, afirma que

Por trás da interpretação da Cepal percebe-se uma concepção senão ingênua, pelo menos um tanto confusa do capitalismo e de sua lógica de funcionamento, subestimando-se o *leit motif* da acumulação que é a máxima valorização, ao mesmo tempo em que superestimam os benefícios do capitalismo (p.46).

Na análise de Bielschowsky (2000), a influência do desenvolvimentismo sobre o pensamento econômico é enfraquecida no período compreendido entre o término do governo Kubitschek e o golpe militar de 1964, devido ao acentuado declínio das taxas de crescimento, que desestabilizou os cenários político e econômico, associado à maior politização da sociedade brasileira. A inimaginável combinação de avanço da industrialização com miséria e desemprego urbano (pela ótica do pensamento vigente à época, vale destacar) revelou que o bem-estar social não seria garantido unicamente pelo planejamento estatal voltado à implantação do parque industrial no Brasil. A temática das

“reformas de base” passa então a figurar como elemento nuclear nos debates sobre as possibilidades de desenvolvimento nacional.

Nem mesmos os avanços econômicos verificados no período estão isentos de críticas. Segundo Uderman (2008a), a implantação do proeminente parque industrial no Brasil, símbolo do êxito econômico das políticas desenvolvimentistas, não foi distribuída de forma eqüinime pelo território nacional, mas esteve circunscrita principalmente ao eixo Centro-Sul do país, de forma que, ao final dos anos 1950, ganha força a discussão acerca da distribuição espacial das atividades econômicas brasileiras.

Para o autor, as desigualdades regionais verificadas no período não se constituíam num empecilho fundamental à continuidade do processo de intensa industrialização do Centro-Sul brasileiro. Entretanto, o progressivo empobrecimento das demais regiões impunha limites ao florescimento de um grande mercado nacional, necessário para ampliar as possibilidades de inversões de capital e para criar condições de escala necessárias para as operações industriais. A discussão da temática regional ganha espaço na agenda política nacional.

Verifica-se, após o Plano de Metas, um segundo grande período de elaboração de planejamentos nacionais com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, empreendidos durante os anos 1970 (LEITE et al, 2008), que buscavam, dentre outros objetivos, alavancar o desenvolvimento nacional/regional, bem como atenuar as diferenças intraregionais (SPECHT, RÜCKERT & BLUME, 2007).

Correa (1987, p.48) tem opinião distinta, e acredita que o planejamento regional era utilizado como mecanismo de ação e controle sobre determinadas regiões política e economicamente dependentes. Embora as ações fossem justificadas pela necessidade do reequilíbrio territorial, “este discurso esquece, ou a ele não interessa ver, que no capitalismo as desigualdades regionais constituem, mais do que em outros modos de produção, um elemento fundamental de organização social”. Sob esta ótica, não causaria espanto o flagrante insucesso das políticas desenvolvimentistas que pretendiam reduzir as desigualdades regionais.

As políticas de desenvolvimento regional à época eram influenciadas por três conceitos chave: “pólos de crescimento”, “causação circular cumulativa” e “efeitos encadeadores”, desenvolvidas, respectivamente, por Perroux, Myrdal e Hirschman (UDERMAN, 2008a; AMARAL FILHO, 2001). O argumento básico da noção de pólo de crescimento é que a expansão econômica não seguiria um padrão disseminado, mas aconteceria em determinados pólos. O crescimento e transformações verificados no interior

destes pólos seriam transmitidos ao restante da economia por diferentes canais, exercendo influência sobre seu entorno geográfico. O princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ressalta a propriedade cumulativa própria dos investimentos produtivos, isto é, os primeiros empreendedores criam as bases que facilitam os empreendimentos vindouros, num processo sucessivo. Hirschmand, por seu turno, analisa os impactos regionais decorrentes da implantação de indústrias nos setores produtivos locais, com base nas idéias de efeitos para trás (demanda por insumos) e efeitos para frente (oferta de bens).

Assim, tais conceitos incorporam à discussão regional o papel das economias de aglomeração e as externalidades advindas da concentração geográfica de empresas, alargando as análises anteriores voltadas unicamente para a ótima utilização dos fatores de produção existentes numa determinada região (UDERMAN, 2008a).

A proposta de desenvolvimento regional contida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento enfatizou principalmente as noções de pólos de desenvolvimento e complexos industriais, difundindo a idéia de que o crescimento das economias subnacionais estaria diretamente relacionado à implantação de grandes projetos de investimentos (GPI) (TENÓRIO, 2007). Esperava-se que os GPI promovessem a acelerada difusão do progresso técnico, contribuindo para atenuar as diferenças regionais que marcavam o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos como o Brasil (VAINER, 1990).

A despeito destas expectativas, os pólos de crescimento não foram capazes de reduzir os desníveis regionais. Ao contrário, iniciativas patrocinadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento acabaram por articular investimentos produtivos altamente concentradores (UDERMAN, 2008b). Vale ressaltar também que, de modo geral, a atuação das Superintendências do Desenvolvimento Regional³, se estimulou atividades inovadoras em diversas localidades, o crescimento econômico daí oriundo foi marcado por evidentes casos de insucessos, além de contribuir para o reforço da concentração de renda regional (ABRAMOVAY & BEDUSCHI FILHO, 2004).

Não sendo o desdobramento do desenvolvimento endógeno das regiões em que foram implantados, os GPI provocaram intensas modificações nas dinâmicas sócio-produtivas e demográficas das localidades. O mercado de trabalho regional, por exemplo, era impactado pelos deslocamentos de migrantes motivados pela expectativa de emprego, fenômeno potencializado pela dinâmica autóctone, daqueles trabalhadores locais que

³ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966; e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), criada em 1967.

trocaram suas ocupações anteriores em busca de melhores salários. Além das obras civis não demandarem todo contingente de pessoas mobilizadas, ao término das operações, a região se transformava num bolsão de desemprego, acarretando em problemas que, embora comuns nos grandes centros urbanos, eram inéditos para as áreas afetadas: favelização, marginalização, mendicância, criminalidade, etc (VAINER, 1990).

Mesmo que a implantação dos GPI impactasse positivamente a arrecadação tributária das localidades, situação por vezes inexistente tendo em vista os benefícios e isenções fiscais que eram oferecidos como atrativos aos projetos, os problemas ocasionados cresciam em escala muito superior. Em síntese, “do ponto de vista regional, da dinamização da economia das regiões atingidas, o balanço é altamente negativo” (VAINER, 1990, p. 188).

Além disso, em decorrência do desproporcional poder político-econômico dos empreendimentos industriais em relação aos seus parceiros – pequenas e médias municipalidades, governos estaduais, órgãos regionais, “o centro hegemônico (...) apropriase de determinados espaços para submetê-lo a sua lógica, a suas necessidades, a seu padrão de desenvolvimento e, *last but not least*, a suas formas típicas de repartição dos frutos do desenvolvimento” (VAINER, 1990).

Mesmo os Planos Nacionais de Desenvolvimento evidenciavam o caráter centralizador assumido pela política regional no país (UDERMAN, 2008). Esta concentração da estrutura decisória parece estar arraigada na própria concepção do modelo. Amaral Filho (2001) avalia que noções como pólo de crescimento estão muito associadas à lógica de planejamento centralizado, *top-down*.

Assim, as críticas às experiências de desenvolvimento vigentes no período já conferiam significativa importância à reformulação dos processos de decisão, cuja alternativa residiria na adoção de metodologias participativas que incluíssem as forças locais no debate da inserção regional dos grandes projetos de investimento, reconhecendo o caráter político das decisões em detrimento dos argumentos de cunho estritamente tecnocrático (VAINER, 1990).

Como explica Amaral Filho (2001), a partir da década de 1980, o modelo de desenvolvimento regional sofre intensas alterações, percebidas no modelo de produção – maior flexibilização e descentralização –, na globalização e na abertura dos mercados nacionais que, ao impactarem a estrutura de preços relativos das empresas, sublinharam a localização como estratégia de competitividade das empresas. Tais fenômenos aprofundaram o rompimento com a dinâmica regional vigente, marcada pelo modelo de

produção fordista de grande produção em massa. Os conceitos propostos por Perroux, Myrdal, Hirschman e outros, que informavam as estratégias de desenvolvimento regional, não conseguiram assimilar tempestivamente a flexibilização dos modos de produção, dado que se associavam ao planejamento centralizado e ao modelo fordista.

Neste contexto insere-se ainda o processo de fragilização do entendimento do Estado enquanto indutor privilegiado, se não exclusivo, do desenvolvimento econômico nacional, iniciado com crise mundial da década de 1970 e que, dentre suas inúmeras conseqüências, demandou medidas de contenção de investimentos públicos, restringindo as possibilidades de intervenção do Estado na economia (SCHNEIDER, 2004; UDERMAN, 2008b).

Os problemas econômicos que assolavam a economia brasileira na década de 1970 – crise fiscal, inflação, estagnação do crescimento – evidenciavam, naquele momento, o desgaste do modelo desenvolvimentista em vigor. Com o fortalecimento das teses que relacionavam a intervenção estatal à alocação ineficiente dos recursos, dissemina-se a visão que defendia a redução da intervenção pública aliada à disciplina macroeconômica. Em outras palavras, privatização, desregulamentação, liberalização. De fato, os anos 1980, ou “a década perdida”, são marcados pelo uso dos mecanismos de ajuste macroeconômico, direcionados ao combate da inflação e da dívida externa. Enquanto estes mecanismos constituem-se no papel central na atuação do Estado, perde relevância o aparato institucional voltado para o planejamento regional e para o desenvolvimento econômico (UDERMAN, 2008).

Uderman (2008a, p.190) relaciona as mudanças que marcam o período em tela, referentes ao paradigma de produção industrial, à crise do modelo do Estado interventor. Para o autor,

No período desenvolvimentista, as políticas de promoção de pólos de desenvolvimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais, capazes de beneficiar-se de economias de escala significativas vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional. O ônus desse modelo de intervenção sobre a capacidade fiscal e financeira do Estado, os resultados pontuais dos projetos industriais fomentados e as indicações de que importantes transformações atingiam o paradigma produtivo vigente estabeleceram novos marcos para as políticas de desenvolvimento regional e o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Por um lado, diretrizes de ajuste e disciplina macroeconômica impuseram-se como prioridade absoluta, fortalecendo um modelo neoliberal apoiado pelos organismos multilaterais de crédito. Por outro, a emergência de sistemas de produção mais flexíveis, baseados no estabelecimento de redes de fornecimento e colaboração, requeriam formas originais de intervenção do poder público (...).

Diante da constatação, já na década de 1990, de que a mera execução de políticas macroeconômicas de orientação monetarista não era condição suficiente para o crescimento econômico, em paralelo à visível deterioração das condições de vida da sociedade, é recolocada a importância da ação do Estado na direção do desenvolvimento econômico. Esta retomada ocorre em dois momentos distintos. No primeiro, durante o período marcado pelas privatizações, caberia ao Estado o papel de agente regulador, ainda influenciado pelos ditames macroeconômicos – estabilização monetária, ajuste financeiro-fiscal, etc. No segundo momento, a atuação estatal é tida como de fundamental importância para o aprofundamento das estratégias de desenvolvimento integradas. Este novo modelo rompe com associação direta e limitada entre desenvolvimento e industrialização, e passa a valorizar elementos como mobilização social, desenvolvimento local, criação de entornos empresariais propícios aos investimentos. O escopo de ação do Estado para suportar o desenvolvimento é modificado, exigindo a concepção de novas abordagens teóricas (UDERMAN, 2008a), dentre as quais ganha visibilidade a idéia de território.

Decorrente desse processo de redefinição da atuação do Estado assiste-se à emergência da noção de governança⁴, pela qual se recomenda a delegação da gestão territorial à rede de atores locais – sociedade civil, agentes econômicos, poder público, etc -, articulado pelo Estado, com vistas a dinamizar o capital social territorial, isto é, “as interações sociais, políticas e econômicas singulares de cada território” (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009, p.81).

Para Favareto (2006), a acelerada e global disseminação da abordagem territorial, a despeito da indefinição conceitual que a circunda, debatida no próximo tópico, é explicada pela sua inserção neste contexto histórico, marcado por alterações nos tradicionais instrumentos de promoção do desenvolvimento.

A descentralização das políticas e também da atividade industrial, associado à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e nos anos 90, se instituisse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais (FAVARETO, 2006, p. 124).

Especificamente no caso brasileiro, a política territorial significou a retomada da atividade de planejamento por parte do Estado, num esforço de torná-lo mais democrático e efetivo, rompendo com o entendimento prevalecente na década de 90 de que ao Estado caberia concentrar-se somente na administração das variáveis macroeconômicas. Assim,

⁴ Processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vista a realizar objetivos definidos e discutidos coletivamente (LE GÁLES apud CAZELLA, BONNAL e MALUF, 2009 p. 80).

dispensando qualquer interpretação linear ou evolucionista, sucessivamente o papel do Estado transmutou de ator principal do planejamento desenvolvimentista, para fiscalizador da ortodoxia orçamentária e, por último, indutor de desenvolvimento por meio de parcerias com diversos outros atores (LEITE et al, 2008).

As políticas de desenvolvimento territorial também se enquadraram adequadamente dentro do contexto sócio-político erigido no período posterior à redemocratização brasileira – expansão do modelo democrático-liberal, políticas de ordenamento territorial, descentralização administrativa. Foram impulsionadas também pela atuação reivindicatória dos movimentos sociais agrícolas e rurais, reorganizados nas décadas de 80/90, além do fortalecimento da agricultura familiar e de diferentes identidades (quilombola, ribeirinha, indígena e outras), fomentando o debate estatal de políticas diferenciadas (BONNAL e MALUF, 2007).

Partindo da constatação de que o município, em que pese seu fortalecimento pelo processo de descentralização desencadeado na CF/88, era uma instância limitada para efetivar projetos de desenvolvimento local, a noção de território desponta como mais adequada (MDA, 2005a). Assim,

O território é uma construção social com uma escala mais ampla que facilita a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rural-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores sociais existentes com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento (LEITE et al, 2008).

2.2 Território, Desenvolvimento e Ruralidade

Se há algo consensual em torno da noção de território, trata-se de sua consideração como conceito polissêmico por excelência (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009; FAVARETTO, 2006; HAESBAERT, 2006; SOUZA, 2006). Embora fundamental para a Geografia, o enfoque territorial reverbera por inúmeros outros campos de conhecimento, apreendido então sob variadas perspectivas (HAESBAERT, 2006).

Cazella, Bonnal e Maluf (2009, p.78), perscrutando a noção de territórios na Geografia, observam forte vínculo entre poder e território. Neste sentido, Souza (2006, p.78) é objetivo ao conceituar território, fundamentalmente, como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, de tal sorte que traços como “as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre

um grupo social e seu espaço” não seriam primordiais. Importante seria descobrir “quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? (p.79).

Para o autor (p.87) os territórios “são no fundo antes relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos (os quais são apenas os substratos materiais das territorialidades (...)). Assim sendo, a exclusividade de certo poder sobre dado território não é pressuposto válido. De fato, o autor sustenta ser freqüente a superposição de territórios, com fronteiras e formas não-coincidentes, que podem estabelecer relações conflitivas se verificadas divergências entre os poderes. Esta proposição coaduna com o duo “território dado” e “território construído” sugerido por Pecqueur (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009). Enquanto a existência do “território dado” é verificada *a priori*, geralmente fruto de constrangimentos político-administrativos, o “território construído” é resultado da interação dos atores que o constituem, mediados por anseios comuns. Assim sendo, novamente, certo “território dado” pode abrigar outros tantos “territórios construídos”.

Outro eminente geógrafo que dedica significativa parte de sua obra ao debate sobre territórios é Milton SANTOS (1999, p.8), para quem “território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas”. Sua análise, alinhada com a proposta de Souza, escapa à concretude física do espaço para focalizar as relações sociais do território, das quais emerge a dinâmica de poder. Por outro lado, a perspectiva de Santos considera como elementos caros à temática a multidimensionalidade e os vínculos identitários portados pelos territórios.

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p.8).

Sob a ótica da Economia, embora a preocupação espacial estivesse presente desde os estudos precursores da economia do desenvolvimento, voltados à análise da heterogeneidade espacial do crescimento econômico do tipo centro-periferia (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009), a noção de território ganha novo estímulo, no final da década de 1970, em torno da empreitada de decifrar as forças motrizes responsáveis pelo maior dinamismo e capacidade competitiva de determinadas localidades em comparação com outras (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004; VEIGA, 1999).

A corrente de estudos sobre a localização da atividade econômica que exerceu maior influência sobre as reflexões de desenvolvimento territorial na América Latina funda-se nos estudos de Alfred Marshall sobre os processos de aglomeração industrial, para quem a concentração espacial de empresas geraria “economias externas localizadas”, resultantes

da presença de um plantel de trabalhadores qualificados; acesso facilitado a insumos e a serviços especializados; e atmosfera favorável à disseminação de conhecimento (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004). Em poucas palavras, concentração de mercado de trabalho, insumos intermediários e externalidades tecnológicas (AMARAL FILHO, 2001).

Esta vertente teórica influencia a extensa literatura sobre *clusters*, industrialização flexível, novos distritos industriais, regiões de aprendizagem, e industrialização flexível. E são exatamente os estudos sobre os distritos industriais, entendidos como *clusters*⁵ internacionalmente competitivos, particularmente a experiência italiana, que maior interesse despertaram na América Latina (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004). Em parte, este interesse é explicado pela importância conferida às pequenas e flexíveis unidades produtivas - micro e pequenas empresas – em contraponto ao modelo fordista, gerando oportunidades de desenvolvimento para os locais externos aos grandes eixos de produção fordistas (AMARAL FILHO, 2001).

Foram produzidos diversos estudos visando a explicar a experiência Italiana, preocupados com seus aspectos organizacionais, institucionais e culturais. Em contraponto às grandes corporações verticalmente integradas que prevaleciam no Norte do país, as regiões Centro e Nordeste (ou “Terceira Itália”) eram formadas por conglomerados de pequenas e médias empresas especializadas em diferentes etapas do processo produtivo. Este sistema engendrado na Terceira Itália, flexível e especializado, ancorado nas pequenas e médias empresas, foi considerado mais adequado à instável economia global que se delineava, constituindo-se numa alternativa ao modelo fordista (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009).

Alguns emblemas desse sistema são a adaptabilidade e a capacidade de inovação combinados à capacidade de satisfazer rapidamente a demanda, isto com base numa força de trabalho e em redes de produção flexíveis. No lugar de estruturas verticais tem-se um tecido de relações horizontais, no qual se processam a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos mediante a combinação entre concorrência e cooperação. A interdependência “orgânica” entre as empresas forma uma coletividade de pequenas empresas, a qual se credencia à obtenção de economias de escala só permitida por grandes corporações (AMARAL FILHO, 2001, p.273).

⁵ Para Schejtman e Berdegué (2004, p. 27), “en su definición mas simple (...) los clusters corresponden a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, entendido en un sentido amplio (agrícolas, mineras, automotrices) o en un sentido restringido (vitivinícola, muebles, manzanas). Entretanto, esses conceitos não são unânicos ou isentos de controvérsias. Amaral Filho (2001), por exemplo, distingue os distritos industriais pela forte concentração de empresas de pequeno ou muito pequeno porte. *Cluster*, por seu turno, representaria a síntese conceitual de distrito industrial e ambiente inovador (*milieu innovateur*).

Característica marcante do distrito industrial é sua consideração como sistema econômico e social. Becattini, estudioso da industrialização difusa verificada na Itália, concluiu que o êxito das políticas industriais está relacionado ao seu apoio sobre o conjunto de relações socioeconômicas dos sistemas produtivos locais. A política industrial deve estar inscrita na trama de relações socioculturais e institucionais (VEIGA, 1999).

Putnam buscou explicar a diferença de desempenho institucional entre as regiões italianas com base no conceito de capital social, isto é, “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM apud BANDEIRA, 1999).

O capital social seria composto, por exemplo, pelas redes de relações interpessoais e pelos vínculos de confiança nutridos pelos componentes de dada comunidade, o que tornaria seus membros mais propensos a embarcar em projetos colaborativos (BANDEIRA, 1999). Para Schejtman e Berdegué (2004), redes sociais de reciprocidade baseadas na confiança, traços culturais e identidade territorial são elementos que facilitam a aprendizagem coletiva, pré-requisito para a difusão do progresso técnico, para o incremento da competitividade e para o aproveitamento das vantagens territoriais. Além disso, estas instituições são cruciais para a superação das estruturas de poder que marginalizam segmentos da população.

Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (MDA, 2005a, p.9).

Veiga (1999, p.5) é cético quanto às avançadas virtudes dos distritos industriais marshallianos. Avalia que os resultados das inúmeras pesquisas voltadas à experiência italiana “não explicam satisfatoriamente as razões do maior ou menor dinamismo econômico de cada território”. Contudo, considera excelente a síntese proposta por Sebastiano Brusco acerca das lições oferecidas pelo caso italiano, enfeixadas em torno de três combinações: seria necessário compatibilizar concorrência e cooperação; conflito e participação; conhecimento local e conhecimento científico. E o denominador comum para estas combinações adviria do papel catalisador desempenhado por projetos elaborados por atores locais.

Para Veiga (1999, p.9), esta constatação abalou os modelos de desenvolvimento *top-down* por muito tempo propugnados pelos governos e organizações internacionais que, embora com atraso, incorporaram a proposta de desenvolvimento endógeno, *botton-up*, “acabando por admitir que as iniciativas locais podem ser cruciais para o desenvolvimento, pois se tornam importante fator de competitividade ao fazerem dos territórios ambientes inovadores”

De imediato, “o diferencial deste processo em relação aos anteriores” (TENÓRIO, 2007, p. 87) é a introdução, pela abordagem territorial, da dimensão da participação social, rompendo com a visão vertical e descendente que marca a ação estatal nas estratégias de desenvolvimento, como é o caso dos grandes projetos de investimentos. Portanto, novos papéis são exigidos do Estado, a quem caberia aprofundar a descentralização, atribuindo competências aos espaços locais, ao passo que à sociedade civil exige-se a consolidação de sua função ativa e deliberativa (AMARAL FILHO, 2001; TORRENS, 2007).

Não obstante as contribuições provenientes da Geografia e pela Economia, outros campos do conhecimento também oferecem aportes para o adensamento teórico da noção de território. Segundo Haesbaert (2006), a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, a Sociologia foca em sua influência sobre as relações sociais, a Psicologia vincula-o à construção da identidade pessoal, sem falar da Etologia, Filosofia, Ciência Política, dentre outros.

Leite et al (2008) defendem que os trabalhos e atividades relativos ao desenvolvimento territorial apóiam-se numa vasta gama de abordagens teóricas: os referenciais específicos ao desenvolvimento regional, tanto os gestados nas décadas de 1950 a 1970 (pólos de desenvolvimento e dinâmicas de atração), quanto os referenciais mais recentes, relativos ao crescimento endógeno, capital social e *clusters*; as matrizes baseadas na concepção neo-marshalliana, que sublinham as relações estabelecidas entre os agentes econômicos e sociais, e também a definição do ambiente favorável ao desenvolvimento da produção localizada e diferenciada; o referencial institucionalista, que enfatiza os mecanismos criados pelos atores locais visando reduzir os custos de transação de acesso ao mercado e que trata também da mudança institucional e do comportamento individual dentro do grupo; e, por fim, o referencial de economia solidária, sociologia econômica, que reforça a necessidade das relações de solidariedade e de reciprocidade dentro dos grupos.

Haesbaert (2006) agrupa as diversas concepções de território em quatro vertentes: (a) política, ou jurídico-política, mais difundida, relativa às questões de espaço-poder, em

que território seria um espaço delimitado e controlado, em que a referência mais comum é o Estado; (b) cultural, ou simbólico-cultural, pela qual território é o espaço vivido simbolicamente apropriado por seu grupo; (c) econômica, voltada à dimensão espacial das trocas, sendo o território fonte de recursos ou substrato para a luta de classes, expressa na divisão territorial do trabalho; (d) natural, mais antiga, focada na relação sociedade-natureza, particularmente no comportamento natural do homem quanto ao seu ambiente físico.

Não sendo objetivo deste trabalho a discussão pormenorizada sobre os diversos conceitos e correntes teóricas envolvidos na definição de território, destaca-se a proposição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que orienta os Territórios da Cidadania, política pública alvo deste trabalho, que entende o território como

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2003, p.22).

A principal diferença desta concepção quando comparada às abordagens tradicionais para o desenvolvimento rural seria a ampliação do rural para além do agrícola, incorporando outros setores e atividades econômicas instaladas no território. Assim, o território não se restringe unicamente ao campo, espaço habitualmente dedicado à produção primária, mas envolve também pequenas cidades e aglomerados populacionais, bem como seus respectivos atores (MDA, 2005c).

Nesta miríade de vertentes e concepções que circunscrevem a idéia de territórios, Cazella, Bonnal e Maluf (2009) destacam que sua disseminação é acompanhada por imprecisões conceituais, refletidas no desenho das políticas públicas. Para Torrens (2007, p.13), território não seria nem um conceito propriamente dito, mas uma categoria analítica cuja construção ainda se encontra em disputa nos planos teórico e político-ideológico. Pode ser entendido “muito mais como uma ferramenta de análise a ser utilizada por um conjunto diversificado de forças sociais que tenham uma identidade sócio-política, uma visão de futuro e objetivos comuns”.

Favareto (2006, p.123) constata que “apesar da profusão de estudos com este enfoque, não há propriamente falando uma teoria do desenvolvimento territorial”. A concessão máxima do autor é pela existência de uma “abordagem territorial”. Assim sendo, busca responder à incógnita que naturalmente emerge desta constatação. “Por que foi justamente a idéia de território quem ganhou proeminência, e não outras com uma ainda

maior tradição, como a idéia de região, que apresenta tantos conteúdos similares e reúne uma maior especialização em torno de si?"

Para o autor, além do descenso das estratégias de planejamento regional, a idéia de região lida com fronteiras epistemológicas, ao passo que a retórica do território estabelece relações com a política, alheia aos limites disciplinares, o que explica parcialmente o impulso desta última corrente. Veiga (1999) credita o realce da idéia de território às questões de escala, por permitir referência simultânea ao local, regional, nacional e/ou continental.

Schneider (2004) afirma que o esgarçamento teórico e ferramental da perspectiva regional seria um dos motivos que levaram à adoção da noção de território pelo desenvolvimento rural. Aliás, para o autor, a busca por referenciais alternativos seria prática comum quando o tema é desenvolvimento rural.

Certamente este não é o único motivo que explica a ascensão da perspectiva territorial no campo do desenvolvimento rural. É necessário considerar ainda os sucessivos fracassos das iniciativas convencionais voltadas ao desenvolvimento e combate à pobreza rural, além das novas tendências verificadas nos domínios do campo (FAVARETO, 2006; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004; SCHNEIDER, 2004; SEPÚLVEDA et al, 2003).

Schejtman e Berdegué (2004) apontam os limites geralmente apresentados pelos *enfoques tradicionales del desarrollo rural*: desconsideram a heterogeneidade que caracteriza o sistema rural, dispensando a utilização políticas diferenciadas; tratam a pobreza rural a partir de estratégias unidimensionais; centram-se nas atividades agrícolas, a despeito do crescimento do trabalho rural não agrícola; desvinculam as iniciativas voltadas às transformações produtivas daquelas que almejam transformações das instituições rurais; falham em articular as políticas diretamente relacionadas ao desenvolvimento rural daquelas de caráter mais geral, comprometendo a viabilidade das primeiras; não envolvem os agentes de mercado em sua escopo de atuação, embora eles tenham peso decisivo na determinação da pobreza rural; não fomentam a difusão de tecnologia pertencente à agroindústria, à médias e grandes empresas para as pequenas e médias empresas do campo; dentre outros.

Por outro lado, a dinâmica rural, apreendida em sua multidimensionalidade, sofreu intensas mudanças nos últimos anos, com impactos diretos nas concepções sobre o seu desenvolvimento, dentre os quais se podem citar: crescimento da participação econômica das atividades rurais não agrícolas, tais como conservação da biodiversidade, preservação do patrimônio cultural e dos saberes tradicionais, que demandam significativos contingentes

de mão-de-obra e apresentam potencial de aumentar a rentabilidade da economia rural (SEPÚLVEDA et al, 2003; TORRENS, 2007); superação da dicotomia urbano-rural, na medida em que, tomando a densidade demográfica como critério qualificador das zonas urbanas, nota-se evidente superestimação do patamar de urbanização dos países latino americanos, evidenciando que os pequenos, e mesmo alguns médios municípios, orbitam em torno da base econômica rural (SEPÚLVEDA et al, 2003); fortalecimento do discurso da sustentabilidade ambiental portado por consumidores internacionais e pela sociedade latino-americana, que restringe a prática de algumas atividades tradicionais ao passo em que desvela novas oportunidades (SEPÚLVEDA et al, 2003; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004); globalização das economias rurais que, além de reduzir a autonomia das políticas nacionais, dilui as fronteiras entre os mercados locais, regionais, nacionais, e globais de alimentos, por conta da constituição de gigantescas cadeias agroindustriais, que interferem intensamente nas dinâmicas de produção e de comercialização atacadista (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004), etc.

Outras alterações na ruralidade também são observadas. Transformações na institucionalidade rural que, imbuídas nos processos de reforma do Estado, implicaram em movimentos como a descentralização político-administrativa, conferindo maior autonomia às instâncias de governo locais, e a desarticulação das organizações públicas de fomento agrícola; emergência de novos atores sociais no campo, como os povos indígenas, a mulher e a juventude rural; e a evolução das expectativas dos consumidores e dos mercados, no que diz respeito à qualidade e procedência dos produtos, fomentando o surgimento das metodologias de certificação (SEPÚLVEDA et al, 2003).

Este contexto estimulou a proposição de uma série de estratégias pelas agências multilaterais, e também de diversas experiências internacionais, que podem ser consideradas protótipos do desenvolvimento territorial rural. Este rede de agências era formada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), e complementada pelas políticas implementadas na América Latina (Brasil, Colômbia, Bolívia, México), Europa, Canadá e Estados Unidos (SEPÚLVEDA et al, 2003; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004).

Com base nos aportes fornecidos pelas estratégias e experiências acima, Schejtman e Berdegué (2004) propõem um '*mapa de ruta*' operativo ao desenvolvimento territorial rural, que possa orientar a concepção e a implementação de programas com este enfoque.

Em primeiro lugar, os programas de desenvolvimento territorial rural devem considerar a interdependência entre as transformações produtivas e institucionais. Competitividade, inovação tecnológica, acesso a mercados dinâmicos e relações urbano-rurais dependem da constituição de redes de atores locais e de espaços de concertação social. Além disso, para que a participação dos atores na política impacte consistentemente a pobreza rural, é necessário que mire na transformação produtiva.

Os programas de desenvolvimento territorial rural devem adotar um conceito expandido de rural, haja vista a superestimação do nível de urbanização segundo a densidade demográfica das localidades, e o imbricamento econômico entre as zonas rurais e os pequenos e médios municípios.

Os programas de desenvolvimento territorial rural devem considerar território como espaço portador de identidade e com um projeto de desenvolvimento socialmente pactuado. Os territórios não existem objetivamente, mas são fruto das intenções compartilhadas entre os atores.

As estratégias traçadas pelos programas de desenvolvimento territorial rural devem considerar a heterogeneidade entre os territórios, ditada por características como desempenho da agricultura familiar, flexibilidade e dinamicidade do entorno socioeconômico, densidade industrial, desenho institucional, traços culturais, dentre outros.

Os programas de desenvolvimento territorial rural devem envolver a diversidade de atores situados no território, de modo que possam ser construídos elos entre os setores mais dinâmicos e os segmentos sócio e economicamente fragilizados, por meio dos quais estes atores poderão adquirir capacidades fundamentais para a superação da pobreza.

Os programas de desenvolvimento territorial rural requerem uma robusta arquitetura institucional, que possa levar a cabo a temática de modo integral. Isto requer capacidade gerencial dos governos locais, coordenação federativa, instâncias de articulação supra-municipais, entidades representativas dos empresários e da sociedade civil, e colegiados para a concertação social.

Finalmente, Schejtman e Berdegué (2004) apontam que os programas de desenvolvimento territorial devem combinar distintas alternativas de combate à pobreza, bem como devem inserir suas atividades no horizonte de médio e longo prazo.

Sem duvidar da relevância do trabalho desenvolvido por Schejtman e Berdegué, suas proposições reafirmam a análise de Favareto (2006, p. 124) acerca da fragilidade teórica que cerca a noção de território: “o que há, portanto, é uma abordagem territorial que

se expressa, sobretudo, no tratamento de um determinado nível da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais”.

Favareto contesta a associação entre desenvolvimento territorial rural e combate à pobreza, crítica que pode ser estendida à Schejtman e Berdegué (2004, p.32) por conceituarem

Desarrollo Territorial Rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es **reducir la pobreza rural**. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios (grifo meu).

Embora reconheça a carência socioeconômica que marca os espaços rurais, Favareto (2006, p.139) avalia que o foco no combate à pobreza pode ensejar ações de caráter unicamente assistencial, restando às zonas rurais programas com recurso a fundo perdido e estruturas governamentais preparadas para lidar com a vulnerabilidade social, excluindo destas populações e suas regiões aquelas políticas voltadas à dinamização econômica e à inovação, que ficariam reservadas às áreas com potencialidades competitivas. Aprofunda-se, com isso, “a dicotomização que atribui ao rural somente o lugar do atraso e da pobreza”. Em última análise, isto significa uma contradição em termos da abordagem territorial que, a despeito da pretensa multisetorialidade, ficaria restrita aos pobres rurais, geralmente famílias de agricultores.

O surgimento desta dicotomização seria explicado pela imagem construída pela burocracia governamental, acadêmicos e populações rurais acerca do campo e suas relações, e pela impotência destas populações em reivindicar outro tipo de investimento e de inserção governamental.

Outra crítica mormente direcionada às políticas territoriais ressalta que a construção de uma visão estritamente local pode dificultar a inserção dos espaços regionais num projeto de desenvolvimento nacional, ou mesmo a articulação dos agentes regionais em torno de objetivos comuns (UDERMAN, 2008a). Na verdade, territórios “não são ilhas, pois se situam em meio a um contexto nacional e internacional que possui uma dinâmica social, econômica, cultural, política, ou de outra natureza, que é sistêmica e que influencia, pressiona e delimita os espaços de ação dos agentes” (SCHNEIDER, 2004, p.112). “A visão da endogenia exagerada (...) deposita na vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento” (TENÓRIO,

2007). No limite, esta visão coaduna com os ideais neoliberais, deslocando integralmente do Estado para a sociedade civil a responsabilidade pelo desenvolvimento.

A despeito das críticas e controvérsias, na medida em que os debates acerca do desenvolvimento rural passaram a ser permeados pelo enfoque territorial, inclusive no caso do Brasil, cabe agora investigar como este conceito foi efetivamente incorporado ao campo das políticas públicas brasileiras.

2.3 Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil

Enfraquecida a tese de que o desenvolvimento atenderia pela dinâmica de difusão do crescimento no sentido centro-periferia, ganharam espaço no ideário dos países da América Latina, no decurso da década de 1990, as correntes que entendem o desenvolvimento como processo endógeno, vinculado à iniciativa local (SENRA, 2010).

No caso brasileiro, durante o governo Collor, os planos de desenvolvimento foram direcionados para o fomento da industrialização das macrorregiões pobres do país, com auxílio dos órgãos federais de desenvolvimento, como a SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Em meados da década de 1990, já no governo Fernando Henrique Cardoso, assiste-se à emergência dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ex: Arco Norte, São Francisco, Transnordestino), nos quais deveriam ser realizados investimentos em infra-estrutura que atraíssem investimentos privados e impulsionassem os setores dinâmicos da economia local à economia internacional, com vistas à exportação. Ao final da década de 1990, surgem políticas direcionadas ao desenvolvimento local, pautado na concertação público-privada (SENRA, 2010). Esta breve trajetória evidencia a sistemática redução do alcance espacial das perspectivas propostas, evoluindo do foco nas macrorregiões para o tratamento do local.

De fato, a abordagem territorial ecoa com mais força no discurso das organizações públicas brasileiras somente a partir dos anos finais da década de 1990 (FAVARETO, 2009). Guanzirolli (2006) encontra indícios da estratégia territorial de desenvolvimento no desenho do Programa Comunidade Ativa, especificamente no programa de indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), voltado para os espaços mais carentes do país. Enfatizava-se a descentralização e a focalização dos programas como forma de evitar o desperdício de recursos. Ainda segundo o autor, o Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) também se valeram da abordagem territorial no final daquela década ao estimular a constituição de Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A proposta de desenvolvimento territorial rural começa a ganhar contorno efetivo em meados da década de 1990, pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (GUANZIROLLI, 2006). O objetivo geral do programa consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Os objetivos específicos são: (a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; (b) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e gestão social; (c) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos; (d) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares.

Para o atendimento deste último objetivo, foi desenvolvido, além das linhas de crédito rural previstas no escopo do programa, o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, direcionado à promoção de investimentos baseados em compromissos negociados entre beneficiários, poder público e sociedade civil, para possibilitar: (i) a implantação, ampliação, modernização e racionalização de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.

A criação desta linha de financiamento representava o esforço no sentido de eliminar os gargalos estruturais que pudessem travar o desenvolvimento rural (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999), ou que dificultassem o acesso ao crédito e a outras políticas públicas, sobremaneira nos municípios da região Nordeste. Visava ainda fortalecer o aspecto multifuncional da agricultura familiar, transcendendo a mera concessão de crédito aos agricultores (CAZELLA; BONNAL & MALUF, 2009).

Era necessária a observância de três diretrizes para o recebimento desta linha de crédito: (i) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; (ii) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e (iii) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar. Portanto, só poderiam pleitear os recursos aqueles municípios selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do Pronaf, e que dispusessem de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999).

Assim, além de se constituir no “primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada, dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil”, o Pronaf

introduziu neste ambiente a perspectiva da participação social, via composição dos CMDR, e a abordagem territorial, via instituição do Pronaf Infra-Estrutura, que mais tarde seria destinado a conjuntos de municípios, e não mais a localidades isoladas (CAZELLA; BONNAL & MALUF, 2009, p.94).

A avaliação das políticas de desenvolvimento rural na transição entre os anos 1990 e 2000, segundo Favareto (2009), revelavam o alcance limitado de seus resultados, principalmente por conta dos entraves típicos das gestões municipais para promover ações de maior monta, e do viés eminentemente setorial das políticas, concentrando os recursos em atividades de pouco impacto na geração de emprego e renda. Constatados estes limites, foram realizadas alterações no formato das políticas de desenvolvimento rural, como a ampliação geográfica da escala de investimentos realizados no contexto do Pronaf Infra-Estrutura, antes restrita ao município. Outro desdobramento foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário para gerenciar os recursos desta vertente do Pronaf. Posteriormente, o Pronaf Infra-Estrutura foi incorporado pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Dentre os resultados engendrados pela criação da SDT está sua constituição enquanto principal órgão disseminador da abordagem territorial para diferentes estruturas vinculadas ao poder público federal e estadual, embora o alcance e o sentido desta perspectiva tenham sido limitados pela criação da SDT em um ministério setorial e periférico como o MDA (FAVARETO, 2009).

De fato, Favareto (2009), por meio de um levantamento exploratório, identifica 59 programas governamentais, federais ou estaduais, que reúnem ao menos um dos componentes considerados pelo autor para caracterizar a abordagem territorial: (a) envolver atividades de caráter intersetorial, ou (b) extrapolar o âmbito comunitário, isto é, programas intersetoriais e/ou intermunicipais. A partir destes critérios, as ações identificadas como mais relevantes foram classificadas em quatro tipos, indicados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Tipologia das Políticas de Desenvolvimento Territorial

| POLÍTICAS NACIONAIS | |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">Tipo I – intersetorial + intermunicipal Políticas nacionais de desenvolvimento territorial</p> <p style="text-align: center;">Inexistente</p> | <p style="text-align: center;">Tipo II – intermunicipal Políticas nacionais com denominação territorial e enfoque setorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Territórios da Cidadania (Casa Civil) - Programa de Apoio aos Territórios Rurais (MDA⁶) - Agenda 21 (MMA) - Programa Fome Zero de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS) - Programa das Mesoregiões (MIN) |
| POLÍTICAS ESTADUAIS | |
| <p style="text-align: center;">Tipo III - intersetorial + intermunicipal Políticas estaduais de desenvolvimento territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Territórios de Identidade (BA) - Plano Plurianual territorializado (PPA) (BA) | <p style="text-align: center;">Tipo IV – intermunicipal Políticas estaduais com denominação territorial e enfoque setorial</p> <p>Subtipo I – Programas de desenvolvimento de regiões específicas. Ex: Pro-mata (PE)</p> <p>Subtipo II – Programas setoriais de implementação regional. Ex: Projeto Dom Helder Câmara (NE)</p> <p>Subtipo III – Programas de micro-bacias e gestão de recursos híbridos.</p> |

Fonte: Elaboração própria a partir de Favareto (2009).

O autor avalia que nenhuma política pública nacional satisfaz a contento os parâmetros por ele tomados para caracterizar o enfoque territorial (intersectorialidade e intermunicipalidade), o que indicaria que a disseminação desta abordagem, mais que um processo de mudanças institucionais, é um fenômeno retórico. Além disso, a maior parte das iniciativas pertence ao tipo IV. Mesmo um levantamento não exaustivo identificou mais de 50 políticas estaduais com denominação territorial e enfoque setorial.

Na mesma linha, Senra (2010) contabiliza um extenso universo de estratégias territoriais convivendo no Brasil. A despeito da clássica divisão político-administrativa em estados e municípios, citam-se ainda as macrorregiões, mesoregiões e microrregiões geográficas (IBGE), região de influência das cidades (IBGE), Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico Social (Rides), territórios étnicos ou culturais (terras indígenas e quilombolas), territórios de consórcios inter-municipais, corredores de biodiversidade, territórios turísticos, territórios desenhados por políticas setoriais (saúde, educação, etc), dentre tantos outros.

⁶ As siglas deste quadrante correspondem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); e Ministério da Integração Nacional (MIN).

Semelhante à constatação de Favareto, Senra (2010) indica que os programas que mais se aproximam da idéia de desenvolvimento territorial seriam as mesorregiões (MIN), o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (MDA), os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - Consad (MDS) e a Agenda 21 (MMA). Cruzando a abrangência dos territórios previstos pelos Consads com os Territórios Rurais, o autor observa que 45% dos municípios envolvidos pelos Consórcios de Segurança Alimentar também participavam dos Territórios Rurais, duplicidade mais comum nas regiões ricas do país – Sul (57%) e Sudeste (52%).

A partir do levantamento, Senra (2010, p.8) conclui que “o universo das políticas e instituições públicas que tratam de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados”⁷.

Não obstante a miríade de políticas territoriais existentes, considerado os objetivos do presente estudo, seu foco recairá sobre o Programa Territórios da Cidadania e demais políticas de desenvolvimento territorial correlatas.

2.3.1 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

Além da criação da SDT, a abordagem territorial nas políticas nacionais de desenvolvimento também ganha impulso a partir do Plano Plurianual (PPA) do período 2004-2007, “Plano um Brasil para Todos – Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social”. O plano almejava a retomada do desenvolvimento do país, preocupado com a questão da equidade social, implicando a articulação da sociedade em torno do combate da fome e da miséria (BONNAL & MALUF, 2007).

Os megaobjetivos de longo prazo preconizadas no PPA revelam o entendimento das políticas de desenvolvimento regional e o planejamento territorial pelo Estado como estratégias para o enfretamento das desigualdades sociais, a partir do diagnóstico de que estas desigualdades possuem uma dimensão regional. Ilustram esta análise a forte concentração espacial das atividades econômicas no país, convivendo com territórios pouco desenvolvidos e/ou marcadamente pobres (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009; SENRA, 2010).

⁷ Vale destacar que o levantamento de Senro, realizado em 2006, focou no período 1990 – 2003, isto é, antes da implantação dos Territórios da Cidadania, cujo escopo, como será visto adiante, prevê a articulação dos colegiados de participação social vinculados a diferentes iniciativas bem como a articulação das políticas setoriais.

Dentro do PPA 2004-2007 é concebido o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT⁸), doravante Programa Territórios Rurais, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sua origem, como visto acima, remonta ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços, linha do Pronaf desenvolvida entre 1997/2002, que priorizava o desenvolvimento municipal e abria espaço para a representatividade das comunidades e dos produtores por meio dos CMDR (LEITE et al, 2008).

Fruto da fusão do Pronaf Infra-Estrutura com ações de capacitação e apoio a negócios (FAVARETO, 2009), o PRONAT estava alocado no Plano Plurianual 2004-2007 com as ações de (a) elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS; (b) capacitação de Agentes de Desenvolvimento; (c) apoio a Projetos de Infra-estrutura e Serviços em Territórios Rurais; e (d) apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Citam-se ainda as ações de desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara, e de fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária.

O objetivo do Programa é “promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia” (MDA, 2009b).

Assim, a partir do Programa Territórios Rurais, o governo esperava colaborar com a ampliação das capacidades humanas, institucionais e de gestão participativa dos territórios; promover e apoiar a construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, apoiar a articulação de arranjos institucionais em torno dos programas e projetos dos territórios, que promovam o desenvolvimento harmônico de regiões habitadas majoritariamente por agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário (MDA, 2009b).

No âmbito do PRONAT, territórios rurais

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos ‘rurais’. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (MDA, 2003, p.23).

A definição de territórios rurais parte, pois, do arcabouço proposto pelo MDA para a idéia de território, explicitado anteriormente, mas direcionando-o para o contexto rural.

⁸ Esta sigla corresponde ao antigo nome da iniciativa – Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais. Por isso, alguns autores preferem a sigla PDSTR.

Elementos rurais, na percepção do Ministério, seriam traduzidos pelo ambiente natural pouco alterado, reduzidas densidade demográfica e população, economia baseada em atividades primárias, e hábitos culturais e tradições comuns ao meio rural (MDA, 2005d).

Os territórios, no âmbito do PRONAT, são formados a partir de microrregiões rurais, ou seja, espaços que apresentem densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média de 50.000 habitantes por município.

Segundo o Sistema de Informações Territoriais⁹, foram constituídos 164 Territórios Rurais, que reúnem 2500 municípios brasileiros (45% do país), quase 16 milhões de moradores rurais (56% do país), contemplando 60% da demanda social do programa, calculada a partir do somatório de famílias assentadas e agricultores familiares.

Partindo da definição proposta pelo MDA, observa-se que os territórios rurais são função da idéia de coesão social e coesão territorial, que devem ser estimuladas e fortalecidas pelo desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A primeira é expressão de sociedades onde prevalecem valores de equidade, respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social além do sentimento de pertencimento e de inclusão. A coesão territorial é vista como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas (MDA, 2003).

O Programa Territórios Rurais, além da opção pelo recorte territorial que se diferencia das unidades administrativas estabelecidas pela Constituição Federal/88, inovou também ao escolher elaborar a política pública partindo da articulação das dinâmicas sociais locais, favorecendo a participação social, afastando-se da tradição centralizadora e planificadora que caracterizam o padrão de intervenção estatal (BONNAL e MALUF, 2007). Portanto, ao abandonar esta lógica vertical e descendente, a implementação do processo de desenvolvimento vincula-se diretamente à estratégias integradoras e democráticas e à capacidade das iniciativas contarem com as forças sociais dos territórios (TORRENS, 2007).

O desenho do Programa parte do reconhecimento de que a sustentabilidade do processo de desenvolvimento territorial é tributária do envolvimento ativo das forças sociais nele presentes, o que pode garantir a aderência do processo à dinâmica socioeconômica vivenciada no território (MDA, 2005a).

Pretende-se que a articulação entre os diferentes atores territoriais origine o detalhamento deste pacto de concertação social em um plano de desenvolvimento

⁹ Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Territoriais do MDA. Acesso em fev/2010.

negociado (MDA, 2005c). O instrumento previsto para orientar o rol de ações planejadas para o território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável,

Entendido como um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo (MDA, 2005b, p.10).

A boa prática da gestão social depende da constituição de espaços de participação social, isto é, formas estáveis de articulação e deliberação, que permitam convergir, num projeto coeso, a multiplicidade de interesses portados pelos atores sociais. O espaço designado como fórum responsável para a condução da gestão social da política de desenvolvimento não deveria ocorrer em paralelo ou concorrência com outros, acarretando na perda de tempo e recurso. Dever-se-ia optar pela utilização dos órgãos existentes - Consad, Fórum Territorial, etc. Somente nas hipóteses de inexistência de qualquer estrutura similar, sugere-se a implantação das CIATs - Comissões de Implantação das Ações Territoriais -, que deveriam evoluir para uma estrutura institucional mais complexa e duradoura, como os Codeteres – Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios, providas de estatuto e de regimento interno (MDA, 2005c).

A CIAT é uma instância aberta à participação, cujo número de membros deve ser discutido no território. Suas funções envolvem a sensibilização, articulação e coordenação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, priorização dos projetos pretendidos no âmbito do território, e articulação de arranjos institucionais responsáveis pela sua elaboração e implantação, e monitoramento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial (MDA, 2009b).

A CIAT, ou respectiva instância de gestão social, é formada pela Plenária, órgão colegiado superior, responsável pelas decisões estratégicas do processo de desenvolvimento, dentre elas, a promoção de articulações institucionais, análise e aprovações dos Planos Territoriais de Desenvolvimento, seleção e priorização dos projetos a serem implementados, e aprovação do regimento interno. O Núcleo Diretivo, necessariamente paritário, é responsável pela coordenação das atividades, por meio da articulação de atores para concretizar as decisões em plenário, enquanto que o Núcleo Técnico, formado por organizações de apoio e assessoria técnica, é responsável por oferecer assistência técnica às atividades propostas (MDA, 2006).

Não é possível realizar uma avaliação adequada a respeito do alcance das expectativas governamentais depositados nos Territórios Rurais, pois, como destaca Favareto (2009, p.10), não existem avaliações consistentes acerca do Programa, apesar da

envergadura da proposta. De todo modo, os estudos realizados apontam para a disseminação da retórica territorial, bem como para o fortalecimento do controle social empreendido sobre as ações do MDA. Por outro lado, os estudos também revelam que as ações apoiadas pelo Programa não têm surtido os impactos econômicos esperados, “uma vez que as atividades apoiadas são demasiadamente pequenas, tradicionais, e restritas a segmentos e setores que vinham apresentando pouca capacidade de geração de renda e de ocupação”.

2.3.2 Programa Territórios da Cidadania

No transcurso da elaboração do PPA 2008-2011, calcado no arcabouço normativo do Programa Territórios Rurais, propõem-se a implantação do Programa Territórios da Cidadania - PTC (FAVARETO, 2009; LEITE et al, 2008; MDA, 2009b).

Para França (2010), a gênese dos Territórios da Cidadania não remete unicamente ao PRONAT, embora incorpore diretrizes gerais dos Territórios Rurais, como a abordagem territorial, a visão de rural, e a valorização das identidades. Além disso, os colegiados territoriais e os Planos de Desenvolvimento Territorial mediarão a integração do conjunto de políticas oferecido no âmbito dos Territórios da Cidadania.

O PTC poderia ser entendido também como uma iniciativa que valoriza a experiência institucional acumulada pelo MDA, no tocante à execução de políticas de desenvolvimento territorial, agrícolas, de garantia do direito à terra, e de promoção da igualdade, “mas que corresponderia à gestação de algo qualitativamente superior ao já existente” (FRANÇA, 2010, p. 18). Logo, para além da assimilação de elementos da política antecessora, o Programa Territórios da Cidadania emerge num contexto caracterizado por alterações na agenda do governo, na dinâmica das políticas sociais, pelo fortalecimento do MDA, e pelo ambiente propício à articulação federativa e setorial.

O Programa Territórios da Cidadania traça por objetivos promover e acelerar superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: (a) integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; (b) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; (c) ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; (d) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; e (e) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política,

institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008). Ou, em poucas palavras, “a essência do Programa é o planejamento territorial e a coordenação de ações setoriais para a superação da pobreza e das desigualdades sociais em áreas rurais” (FRANÇA, 2010, p.1).

Para Favareto (2009), o destaque do PTC recai sobre a exigência de articulação de políticas públicas, de diferentes ministérios, na esfera territorial, como tentativa de ampliar o PRONAT para além da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Assim, talvez sejam os esforços voltado à integração entre as políticas de diferentes ministérios o avanço mais laureado dos Territórios da Cidadania. Ao todo, eram vinte e um ministérios participantes da política no início de 2010, embora alguns poucos não mobilizem ações (MDA, 2010) ¹⁰.

Como traços inéditos do Programa, Favareto (2009) destaca o reconhecimento da necessidade de políticas de grande monta voltadas para o desenvolvimento rural, e a gerência deste tipo de política pela Casa Civil, instância governamental com verdadeira capacidade de promover articulações interministeriais e intersetoriais.

Ainda segundo Favareto, depositam-se nos Territórios da Cidadania as esperanças de integração dos diversos instrumentos de pactuação territorial e instâncias de participação social criados sob demanda das demais políticas públicas cingidas pela abordagem territorial, a exemplo daquelas elencadas no Quadro 1: Agenda XXI, Programa das Mesoregiões, etc. Entretanto, como alerta o autor, em se tratando de uma política recente, ainda não é possível avaliar se realmente ocorreu a pretendida (e ambiciosa) integração entre as políticas ou se a proposta se resumiu a uma centralização de programas na Casa Civil.

Segundo o artigo 5º do Decreto de 25 de Fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008), que institui o Programa, as atividades mobilizadas pelos Ministérios são divididas em três eixos de ação – Apoio a Atividades Produtivas; Cidadania e Direitos; Infra-estrutura – que, em 2010 (MDA, 2010), se desdobraram em sete grupos de ação: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial; e Infra-Estrutura.

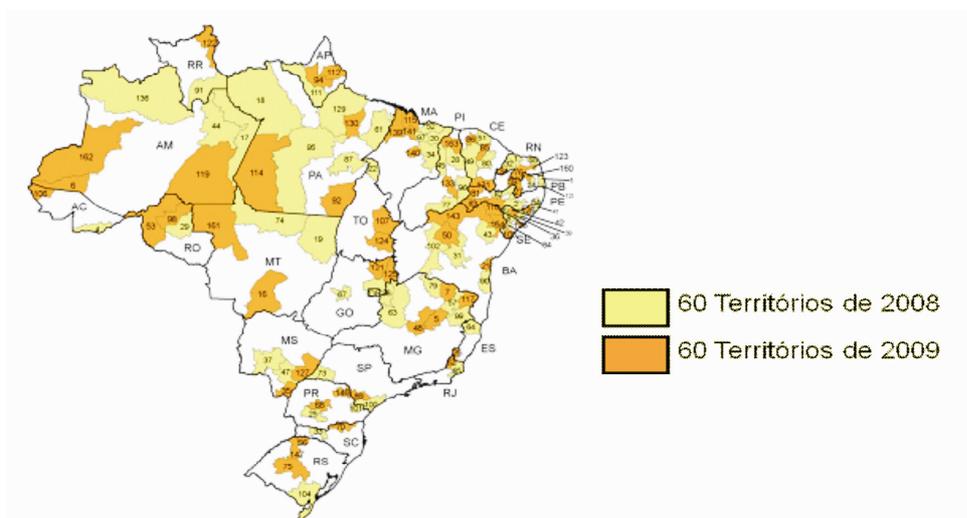
¹⁰ Segundo informações disponíveis no Portal da Cidadania (disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>), os ministérios eram: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais.

A escolha e priorização dos Territórios Rurais a serem incorporados ao Programa Territórios da Cidadania obedeceu à ponderação dos seguintes critérios: (a) estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; (b) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; (c) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; (d) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (e) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; (f) baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; (g) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; (h) maior organização social; e (i) maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação; sendo este último critério válido apenas para os territórios incorporados a partir de 2009 (BRASIL 2008; BRASIL, 2009).

Em resposta ao pacto federativo, além destes critérios com previsão legal, outros elementos também foram observados na definição dos Territórios da Cidadania, como as prioridades ou políticas de governo – Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas, Mesorregiões e Bacia do São Francisco -; mínimo de dois e máximo de oito Territórios por estado; além da consulta aos estados para definição dos Territórios da Cidadania a partir de 2009 (MDA, 2009a; MDA, 2009b).

Com base nestes critérios, em 2008 foram atendidos os 60 Territórios Rurais que apresentavam os menores IDH e baixo dinamismo econômico, ampliados para 120 em 2009, conforme indica a Figura 1.

Figura 1 – Distribuição Espacial dos Territórios da Cidadania

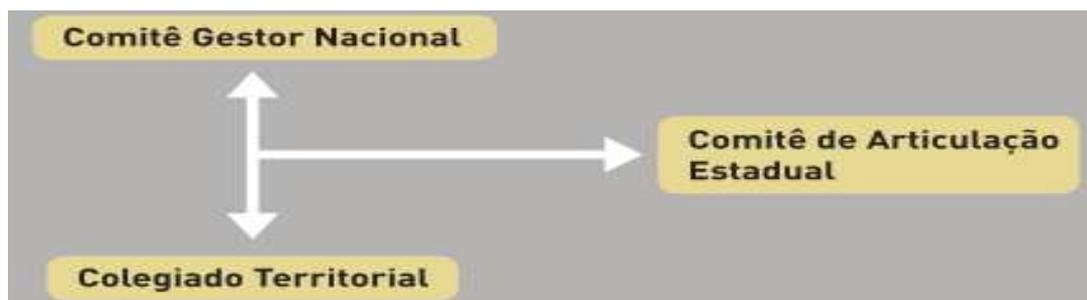


Fonte: MDA, 2009b.

Segundo o Sistema de Informações Territoriais¹¹, os 120 Territórios da Cidadania abarcam 1850 municípios brasileiros (33% do país), mais de 13 milhões de moradores rurais (45% do país), contemplando 50% da demanda social do programa.

A arquitetura institucional gestora dos Territórios da Cidadania é composta pela tríade Comitê Gestor Nacional, Comitê de Articulação Estadual e Colegiado Territorial, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Estrutura Gestora dos Territórios



Fonte: MDA, 2009a, p.4

O Comitê Gestor Nacional é formado pelos Secretários Executivos de todos os Ministérios que compõem o Programa. É responsável pela criação e modificação dos Territórios, aprovação das diretrizes, mobilização dos atores federativos, organização das ações federais, avaliação da política, dentre outras (BRASIL 2008; MDA, 2009a). Integram esta instância o Comitê Executivo, composto por Casa Civil, MDA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; além de Comitês Técnicos, relacionados aos eixos de atuação do Programa, mais um voltado à interlocução social e federativa (FRANÇA, 2010).

O Comitê de Articulação Estadual é formado pelos órgãos federais indicados pelo governo federal, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo estadual e por prefeitos dos territórios (no máximo 2). De caráter consultivo e propositivo, este Comitê tem por função apoiar a organização e mobilização dos Colegiados Territoriais; apresentar, articular, acompanhar e divulgar as ações do Programa; fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios, dentre outras (MDA, 2009a; MDA, 2009b).

O Colegiado Territorial, por seu turno, é composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil organizada em cada Território. Os documentos sugerem a incorporação de novos atores aos colegiados previamente existentes, de modo que sejam contemplados os representantes das três esferas federativas, representantes dos conselhos de políticas públicas, da sociedade civil, de atores econômicos, etc. Tem por

¹¹ Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Territoriais do MDA. Acesso em fev/2010.

atribuições precípua definir o Plano de Desenvolvimento do Território; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; pactuar a agenda de ações; discutir alternativas para o desenvolvimento; exercer o controle social sobre o Programa. Em síntese, é o espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento do Território (MDA, 2009a; MDA, 2009b).

Como indica a Figura 3, o Colegiado Territorial é o espaço participativo central do ciclo de planejamento e gestão das atividades desenvolvidas nos Territórios.

Figura 3 – Ciclo de Planejamento e Gestão dos Territórios da Cidadania



Fonte: MDA, 2009a, p.5

O ciclo se inicia pela apresentação de uma Matriz de Ações para cada território, composta pelo conjunto de ações propostas pelo Governo Federal acrescida das ações dos governos estaduais e municipais, e que norteará o debate territorial. As ações são discutidas e indicam-se as demandas e prioridades, auxiliando na sua priorização pelos gestores setoriais. Também podem ser apresentadas sugestões para qualificação ou integração das ações. A Matriz de Ações é então ajustada conforme as indicações do Território e resulta no Plano de Execução (Plano Territorial de Ações Integradas), base para o controle social das ações pactuadas no Território. O controle das ações é realizado por meio do Relatório de Execução, que detalha as fases da execução física, orçamentária e financeira, bem como as restrições, riscos e providências adotadas acerca das atividades desenvolvidas. O controle e a avaliação das ações fornecerão subsídios para a construção da nova Matriz de Ações (FRANÇA, 2010, MDA, 2009a, MDA, 2009b).

A centralidade, no ciclo de planejamento e gestão da política, dos Colegiados Territoriais, instâncias compostas por representantes da sociedade civil, confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante do Programa Territórios da Cidadania, condição herdada do PRONAT.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, a participação é entendida a partir da idéia de gestão social, concebida como o envolvimento dos diversos atores do território em todas as fases da política de desenvolvimento, desde a mobilização dos agentes até a avaliação das ações implementadas (MDA, 2005a). Segundo as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais (MDA, 2005c), não basta, contudo, somente ampliar o leque de agentes territoriais envolvidos, mas envolver plenamente as forças sociais do território. Além disso, a participação não deve ficar restrita aos mecanismos formais de consulta e fiscalização típicos de diversas experiências recentes tampouco encerrar-se na etapa de concepção da política. A proposta de gestão social tratada neste programa alarga, portanto, a amplitude com a qual a participação tem sido normalmente apropriada pelos variados atores nos espaços participativos.

Se é verdade que a participação é uma condição incontornável para o estabelecimento de verdadeiros processos de desenvolvimento rural sustentável, é igualmente verdade que ela precisa (...) envolver preocupações e entraves que vão além da abertura de espaços para a concertação social (MDA, 2005c, p.12).

A discussão pormenorizada da prática de gestão social no contexto do desenvolvimento territorial, sobremaneira quanto aos marcos da articulação dos diferentes atores que interagem (ou devem interagir) na conformação destas políticas, é objeto estruturante do próximo capítulo.

3. O PLURALISMO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este capítulo discute os contornos recentes da proposta de gestão social, e retoma alguns dos esforços empreendidos para sua conceituação, com destaque para as idéias de inclusão e pluralismo portadas pela cidadania deliberativa (seção 3.1). Em se tratando de um campo ainda em construção, a gestão social é apreciada a partir dos debates que envolvem tanto sua elaboração teórica quanto suas experimentações concretas (seção 3.2). Não obstante os limites da participação e da gestão social, percorre-se brevemente a trajetória de sua incorporação às políticas de desenvolvimento territorial (seção 3.3), que é justificada para além da retórica democrática (seção 3.4). A afirmação do pluralismo nas políticas de desenvolvimento territorial é conformada, em que pese sua centralidade, pelo histórico de construção e pelo desenho das políticas públicas em tela (Territórios Rurais e Territórios da Cidadania), e também pelo padrão de articulação de que se valem as representações da sociedade civil e dos empresários (seção 3.5). Por fim, com base nos apontamentos oferecidos pela literatura voltada às parcerias intersetoriais, são explorados alguns elementos necessários à arquitetura de instâncias adequadas ao pluralismo, bem como seus riscos inerentes (seção 3.6).

3.1 Gestão Social: Elementos de um Conceito Inacabado

O campo da gestão social começa a ganhar visibilidade nos círculos acadêmicos somente na década de 1990 e, embora venha adquirindo prestígio nos últimos anos, ainda carece de adensamento teórico (SCHOMMER & FRANÇA FILHO, 2008; GONÇAVES & SILVA JÚNIOR, 2009). França Filho (2008, p.28) observa que a recente inserção da gestão social no debate público decorre de sua própria banalização, na medida em que “tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social”. Para Tenório e Saravia (2006), há uma confusão generalizada da gestão social com a gestão de programas e políticas sociais. “O tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidades de uma gestão democrática, participativa” (TENÓRIO, 2008a, p.158).

Os resultados do trabalho de Hocayen-da-Silva, Rossoni e Ferreira Júnior (2008) ilustram bem esse quadro embrionário. Os autores traçaram um panorama das publicações de administração pública e gestão social com base na análise de mais de 500 artigos apresentados durante o período 2000 a 2005 no Enanpad – Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração –, principal evento científico da área.

O número de trabalhos voltados a ambos os campos de conhecimento cresce progressivamente de 2000 até 2004, reduzindo-se ligeiramente em 2005. O aumento mais expressivo, em torno de 75%, é verificado no biênio 2002/2003, em grande parte explicado pela inclusão, no congresso em tela, da área temática “Gestão Social e Ambiental” na divisão “Gestão Pública e Governança”.

No período 2000-2001, os autores observam que a vasta maioria dos artigos publicados no Enanpad, de maneira similar ao observado no campo de administração pública e gestão social, era de natureza qualitativa. Hocayen-da-Silva, Rossoni e Ferreira Júnior (2008, p.668) avaliam que “muitos dos estudos realizados na área de administração pública e gestão social provavelmente ficam somente na fase exploratória, não evoluindo para a construção de estudos de natureza explicativa, o que provoca, conseqüentemente, a descontinuidade dos temas que são desenvolvidos nos estudos da área”.

Os estudos de caso foram a estratégia qualitativa de pesquisa utilizada em mais da metade dos estudos de administração pública e gestão social. Para Bertero, Vasconcelos e Binder (apud HOCAYEN-DA-SILVA, ROSSONI & FERREIRA JÚNIOR, 2008, p.669), “os estudos de caso a rigor são freqüentemente ‘exemplos’, não atendendo às exigências do protocolo habitual para estudos de caso enquanto pesquisa academicamente válida”. Esta característica, contudo, não é privilégio das duas áreas em questão, mas pode ser observada em outros temas da administração, segundo indicam os autores.

Boullosa e Schommer (2009, p.5), entretanto, destacam os riscos ocasionados pelo recente movimento de delimitação da gestão social, e avistam vantagens em sendo este um campo de conhecimento inacabado. Nas palavras das autoras, “o que poderia revelar-se como insucesso conceitual pode ser, invés, visto em chave positiva, como expressão de inovação, que se caracteriza pela incompletude de significado”.

Defendem que, inicialmente, a gestão social constitui-se no constructo que cimentou o aparecimento de várias experiências dispersas, que se afastavam dos modelos operacionais típicos das gestões privada e pública – hierárquicos, centralizados, burocráticos -, e conferiu certa unidade conceitual a experiências desvinculadas de campos de saber estruturados.

Como “balaio” ou “recipiente”, a gestão social dava espaço para construção de novas experiências, no bojo de um processo de inovação com raízes na herança de movimentos sociais que buscavam contribuir para a definição de uma agenda de pública relevância, caracterizado pela exploração das múltiplas possibilidades relacionais dos atores mobilizados por tais experiências. O foco não estava nas partes, mas na interação entre as partes, não na finalidade, sim na interação entre finalidades, definindo o caráter identitário meta-interacional das experiências (BOULLOSA & SCHOMMER, 2009, p.4).

Na medida em que a gestão social é acolhida por instituições de ensino e pesquisa, preenchendo o vazio deixado pela idéia de terceiro setor; ganha relevo na esteira da retomada do papel central do Estado em relação aos problemas sociais; e ecoa em temas como responsabilidade social, investimento social privado e empreendedorismo social; o termo “começa a perder seu caráter de processo de inovação, que acolhe diferentes e pontuais experiências, em favor de uma nova interpretação que tende a considerá-la como produto inovador” (Boullosa & Schommer, 2009, p.2). Reflexos desta transformação seriam a oferta de cursos de formação de gestores sociais, a concepção da área temática “Gestão Social e Ambiental” no Enanpad, ou ainda a criação do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, em 2007.

Quando o processo desemboca em produto, uns ensinam e outros aprendem, travando, desacelerando ou transformando o processo de construção que estava em curso. Diante do produto já formulado, instaura-se a urgência do saber, do estar capacitado a certo uso de instrumentos, do manejo de um léxico especializado, justificando a proliferação de cursos de pós-graduação. Sua sustentação enquanto produto, por sua vez, exige um arcabouço institucional, metodológico e instrumental, a definição de um repertório, símbolos e artefatos que sustentam uma identidade. Se, por um lado, esse arcabouço define fronteiras e cria condições de estabilidade, por outro, a necessidade de tal identidade – o que é gestão social (e o que não é), perfis, competências e instrumentos apropriados para exercê-la – pode implicar em redução do reconhecimento da diversidade de práticas que caracterizaram seu processo de construção. Ao institucionalizar-se enquanto campo de gestão e enquanto modo de gerir, a gestão social pode ter perdido parte da riqueza do processo que a fundou. Além disso, a comparação com um campo disciplinar estruturado como o da administração pública pode ter acelerado sua ânsia por precisar relações e criar leis, minando ainda mais sua capacidade de construir-se como modelo alternativo à abordagem paradigmática neoclássica, ainda subjacente ao campo da administração pública (BOULLOSA & SCHOMMER, 2009, p.3).

As autoras, ao fim, defendem a necessidade de estudos da gestão social que explorem seu potencial de inovação. Propõem como eixo de pesquisa a avaliação das possibilidades da gestão social de se constituir num campo disciplinar específico.

Buscando explorar os elementos que fundamentam a gestão social, a partir de diferentes campos de conhecimento, Maia (2005) analisa as proposições de Maria do Carmos Brant CARVALHO, Tânia FISCHER, Paul SINGER, Ladislau DOWBOR e Fernando TENÓRIO, autores da Sociologia, Economia, Administração e Serviço Social, indício do potencial interdisciplinar de que goza a gestão social.

Utilizando a análise de conteúdo, a autora desenvolve seu estudo ancorada em cinco categorias: (a) valores - princípios que guiam a gestão social; (b) propósitos - finalidades da gestão social; (c) focos - referências teóricas para a gestão social; (d) agentes – indivíduos e organizações que corporificam a prática da gestão social; e (e) locos e metodologia – campo e caminho de viabilização da gestão social.

Observa Maia (2005) que os valores que fundam a gestão social, segundo os autores considerados, orbitam em torno da democracia e a cidadania. Os propósitos miram as ações (gerenciais, sociais, públicas), os processos sociais e o desenvolvimento social, finalidades que, embora relacionadas, apresentam como ponto de divergência o duo gestão social e gestão do social, diferença por vezes inscrita na própria conceituação deste campo. Os focos advêm principalmente da administração, economia, ciências políticas e ciências sociais. Os locos seriam as organizações estatais, de mercado e da sociedade civil; as políticas públicas; as redes interorganizacionais; e os espaços locais. Conseqüentemente, os agentes da gestão social são identificados em diferentes espaços, como o Estado, o mercado e a sociedade civil; além das organizações populares, grupos e coletividades em geral. Por fim, dentre o mosaico de metodologias propostas pelos autores analisados, Maia destaca o processo social como caminho por excelência para a viabilização da gestão social. Portanto, a autora entende gestão social como

Um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder (MAIA, 2005, p.15-16).

O conceito construído por Maia certamente abarca os diversos aspectos que concorrem para a conformação da idéia de gestão social, abrangendo as principais vertentes teóricas voltadas ao tema. Mas essa mesma amplitude torna a proposta imprecisa, cujo tratamento como esforço de síntese parece mais adequado do que propriamente marco conceitual.

A proposta de França Filho (2008) de explorar concomitantemente a dimensão de processo e de finalidade contribui para clarear a supracitada divergência referente à gestão social e à gestão do social. O autor analisa o tema no nível societário, de abrangência macro, relativo a uma problemática de sociedade, e também no nível organizacional, referente a uma modalidade de gestão específica.

Ao nível societário, a gestão social se orienta para a gestão das demandas e necessidades sociais, aproximando-se da gestão pública. O autor, contudo, não adere às idéias difundidas pelo modelo liberal, que advogam pela transferência da gestão de serviços públicos do Estado para a sociedade civil. Para ele, portanto, a sociedade pode ser protagonista, em conjunto com o Estado, no equacionamento das demandas sociais, por meio de seus diferentes mecanismos de auto-organização, sobretudo o associativismo.

Ao nível micro, a gestão social pode ser identificada como um modo específico de gestão organizacional que, idealmente, pretende substituir a lógica instrumental por racionalidades mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas.

Nesse segundo sentido, a gestão social se afasta da gestão privada, cujas diversas correntes se assemelham pelo modelo de racionalidade orientado ao imperativo econômico, ou seja, a racionalidade instrumental¹², que reduz as demais esferas - social, política, cultural, ecológica – a aspectos meramente mercantis. “Nesta lógica, todos os meios necessários devem ser arregimentados para a consecução dos fins econômicos definidos numa base técnica e funcional segundo os parâmetros clássicos de uma relação custo-benefício” (FRANÇA FILHO, 2008, p.31).

No entanto, segundo este autor (2008), as diferenças entre ambas as modalidades de gestão – privada e social - não exclui a possibilidade de diálogo entre elas no percurso de construção do arcabouço metodológico da gestão social. A imprescindível observância dos imperativos sociais não deve excluir a possibilidade de diálogo com o aparato técnico-gerencial proposto pela abordagem gerencialista da administração, desde que pautado numa análise crítica que assegure as especificidades da racionalidade pretendida para a gestão social.

Além disso, da mesma forma que a clivagem política da gestão social, elaborada no espaço público – estatal ou societário -, evita a redução do político ao governamental, seu aspecto econômico permite não reduzi-lo ao mercantil (redução esta própria da racionalidade instrumental), a partir da mobilização de outros princípios da economia, como a reciprocidade e a redistribuição, a exemplo do trabalho voluntário realizado nas organizações de natureza social.

Ao inverte-se a lógica da relação entre o econômico e o social, onde o primeiro deixa de ser uma prioridade, e acrescenta-se ainda a importância do aspecto político, a gestão social revela uma vocação forte de redefinição

¹² Serva (1997, p.22), desenvolvendo complementarmente as proposições de Guerreiro Ramos e de Habermas, contrapõe a ação racional instrumental à ação racional substantiva. Para ele, a primeira seria uma “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou poder social, através da maximização dos recursos disponíveis”. Seus elementos constitutivos seriam o cálculo, os fins, a maximização dos recursos, os resultados, o desempenho e a utilidade. Para Guerreiros Ramos (apud SERVA, 1997, p.19), a prevalência da razão instrumental na grande maioria das organizações tornou o ambiente organizacional “propício aos abusos de poder, à dominação, ao mascaramento de intenções pela substituição da verdadeira humana por padrões informativos (...)” gerando uma “sociedade centrada no mercado, responsável pela degradação da qualidade de vida, pela poluição (...)”, dentre outros. Por outro lado, a ação racional substantiva seria a “ação orientada por duas dimensões: na dimensão individual, que se refere à auto-realização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções da responsabilidade e satisfações sociais”, cujas características seriam a auto-realização, o entendimento, o julgamento ético, a autenticidade, os valores emancipatórios, e a autonomia (SERVA, 1997, p.22).

da relação entre economia e política, numa perspectiva de reconciliação entre o econômico e o social (FRANÇA FILHO, 2008, p. 34).

Tenório também explora a relação entre gestão social e gestão privada, ou gestão estratégica na acepção por ele adotada. No desenvolvimento do tema, o autor privilegia sua dimensão organizacional, a gestão social enquanto modalidade gerencial específica. Para tanto, num primeiro momento, suas reflexões referenciam-se principalmente em Alberto Guerreiros Ramos e, posteriormente, na Teoria Crítica frankfurtiana, sobretudo nas proposições de Jürgen Habermas. Para o autor

Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 2008a, p. 23-25).

Entenderemos a gestão social como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008a, p.158)

Logo, a gestão social, na proposta do autor, deve ser orientada pela racionalidade comunicativa habermasiana, pela qual “a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva” (TENÓRIO, 2008a, p. 27). A gestão social, ao contrário da gestão estratégica, não mira o adversário, o sucesso. Antes, é uma ação comunicativa visando ao acordo negociado dialogicamente, sem imposição ou coação (TENÓRIO, 2008a).

Com base nesta contraposição, afirma contundentemente que “a epistemologia de desenvolvimento da gestão social não pode ser pautada por mecanismos de mercado que orientam a gestão estratégica”. Isto não significa o abandono das tecnologias gerenciais advindas das administrações privadas, mas a necessidade de reconstrução crítica de ferramentas originalmente apolíticas, instrumentais, na direção de uma racionalidade que promova a capacidade deliberativa dos sujeitos sociais (TENÓRIO, 2008a, p. 34).

Em tendo a gestão social caráter intersubjetivo, o que significa que os interessados nas ações de interesse público devem gozar de efetiva capacidade deliberativa, Tenório e Saravia (2006) argumentam que ela poderia qualificar a gestão pública, conferindo-a valores democráticos ao garantir o alinhamento entre o processo de tomada de decisão e a soberania popular. Assim sendo, defendem que “o importante não é diferenciar gestão

pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender os interesses da sociedade como um todo. Gestão social seria uma adjetivação da gestão pública, não o seu substituto” (TENÓRIO & SARAIVA, 2006, p. 109).

Para enfatizar a gestão social enquanto processo essencialmente dialógico, intersubjetivo, em que todos os indivíduos têm direito à fala, o autor recorre à idéia de participação. O conceito de participação é bastante amplo, podendo significar tanto uma postura ativa quanto passiva por parte do participante. Bordenave (1986) divide a participação em três níveis: fazer, tomar e ter parte. O primeiro nível seria uma perspectiva passiva da participação, já o segundo e o terceiro corresponderiam a perspectivas ativas.

Fazer parte é a participação no sentido apenas de composição. O partícipe assim o é apenas porque compõe determinado grupo. Ele é passivo em relação ao coletivo, faz parte de um grupo, mas não se compromete com tal. Tomar parte representa um nível mais intenso de participação. É o primeiro nível de uma participação ativa. Significa a atuação do indivíduo enquanto partícipe de um grupo em determinada situação, mas não necessariamente que ele tenha lealdade para com o grupo. O participante atua em determinado momento em algum processo decisório, mas isto não implica que ele seja leal ao grupo do qual faz parte. Ser parte é o último nível de participação. O indivíduo não só atua enquanto partícipe, mas também se apresenta comprometido, responsável e leal ao grupo. Não representa apenas uma ação momentânea (tomar parte), mas também uma perspectiva mais profunda, de longo prazo (BORDENAVE, 1986).

Para Tenório (1990, p.163) “participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, (...) é uma prática social”.

Alguns atributos são desejáveis ao processo participativo. Primeiramente, a consciência dos atos, que permite aos indivíduos ou grupos de pessoas compreenderem o processo vivenciado, evitando qualquer desvirtuamento da prática. Também é importante que a participação não seja forçada, tampouco doada, uma vez que, se assim for, os beneficiários dificilmente internalizarão este direito. Espera-se ainda que seja voluntária, não obrigatória. Em síntese, “a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado” (TENÓRIO & ROZENBERG, 1997, p. 104).

Na reflexão teórica oferecida por Tenório, a idéia de gestão social também se relaciona com a cidadania deliberativa. Fundamentado nas proposições desenvolvidas por Jürgen Habermas, Tenório (2008a, p.161) argumenta que, em linhas gerais, cidadania deliberativa significa dizer que “a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da **inclusão, do pluralismo**, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” [grifos meus].

Nestes termos, a cidadania deliberativa aproxima-se do elemento político contido no conceito de cidadania desenvolvido por Thomas Marshall (1988, p.76), para quem “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”.

Com base na vivência histórica da Inglaterra¹³, Marshall (1988, p.63) narra a construção da cidadania como um processo seqüencial que envolveu a conquista de direitos civis (aqueles necessários à garantia da liberdade individual – liberdades de locomoção, de manifestação, de pensamento e fé, etc); de direitos políticos (direito de participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor destes membros); e, finalmente, de direitos sociais (garantia de usufruir do padrão de vida prevalente em uma dada sociedade). Os direitos políticos, portanto, formariam a base constitutiva da cidadania deliberativa, ao propiciarem a inserção dos indivíduos nos processos políticos de sua comunidade.

Tenório et al (2008), relacionando a definição de cidadania deliberativa expressa por Habermas com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, e presentes nos trabalhos de Castellà, Jorba, Marti e Parés, sugere uma série de critérios para a avaliação dos processos decisórios participativos, dentre eles a inclusão e o pluralismo.

Os processos de discussão devem ocorrer em espaços intersubjetivos e comunicativos, visando ao entendimento mútuo, validado pela igualdade de direitos entre os partícipes. Dentre outros, devem ser considerados (a) os mecanismos de comunicação compartilhados pelos potenciais participantes dos espaços, que possibilitem o efetivo fluxo de informação entre eles, sem relegar (b) a qualidade da informação partilhada; (c) a pluralidade do grupo promotor que, ao dividir a liderança do processo com outros atores, confere maior transparência ao processo; (d) o aproveitamento de órgãos/estruturas participativas existentes; (e) e a criação de órgãos, necessariamente plurais, que acompanhem a efetivação das deliberações em coerência ao que foi decidido pelo grupo.

O princípio da **inclusão** significa considerar, no processo deliberativo, os interesses coletivos do conjunto ampliado da sociedade, sobretudo daqueles atores tradicionalmente excluídos dos diversos sistemas de deliberação. Pressupõe (a) a abertura de espaços de decisão que fomentem a articulação dos interesses da sociedade; cujo êxito relaciona-se ao (b) reconhecimento político, social e técnico de sua necessidade; e à (c) intensidade do clamor por participação oriundo dos cidadãos.

¹³ Autores defendem que especificamente no caso brasileiro, o processo de construção da cidadania ocorreu na ordem cronológica inversa daquela verificada por Marshall na Inglaterra.

A categoria **pluralismo** amplia o olhar centrado nas representações dos grupos privilegiados em determinado contexto ao considerar também a diversidade de atores envolvidos no processo de decisão das políticas públicas. Considera, portanto, (a) a participação de diferentes representantes no processo, sejam associações, movimentos sociais, instituições privadas, participantes direta ou indiretamente; e (b) o perfil dos atores, refletido no discurso dos representantes, que deve estar em sintonia com os anseios de sua base representada.

A igualdade participativa diz respeito à capacidade equitativa dos diferentes participantes de interferir no processo deliberativo. Pondera (a) a maneira como os representantes foram escolhidos; (b) a necessidade de processos de avaliação participativos, que se convertem em oportunidades de aprendizado coletivo para os envolvidos.

O princípio da autonomia é tratado pelo “direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes”, o que implica na “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO et al, 2008, p. 13). É analisada a partir (a) da congruência das deliberações às reais demandas da população; (b) da possibilidade de intervenção das administrações locais nas questões territoriais; (c) da capacidade de mobilização, da legitimidade e da abertura ao diálogo apresentadas pelas lideranças envolvidas; e (d) das reais possibilidades de exercício da vontade política.

Por fim, o bem comum “representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. O bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso” (TENÓRIO et al, 2008, p. 14). Terá sido atingido se (a) a participação da sociedade impactar as políticas públicas de modo a induzir as transformações desejadas; e (b) se os envolvidos avaliarem positivamente o processo participativo, tendo por critério sua relação com a democracia e seus valores.

Sustentados principalmente pelas proposições de Tenório, autores como Oliveira, Cançado e Pereira (2010) apresentam algumas características da gestão social, que podem contribuir para a elaboração conceitual. Para eles, o primeiro traço da gestão social é a tomada de decisão coletiva, sem práticas coercitivas, baseada no entendimento, na argumentação, mas não na negociação em seu sentido utilitário. A gestão social também seria marcada pela transparência, o que demanda simetria de informações e inteligibilidade da linguagem utilizada entre todos os participantes. Ambas as características estão alinhadas à ação comunicativa habermasiana. Finalmente, o resultado da gestão social pautada pela cidadania deliberativa seria a emancipação. Os autores reconhecem que estas

características destacadas são obliteradas pela desigualdade sócio-cultural que marca a sociedade brasileira. Contudo, a prática da gestão social, potencialmente emancipatória, tende a reforçar suas próprias características.

A concretização das propostas, anseios e, por que não, esperanças, traduzidas no contexto da gestão social é um processo ainda em construção, a despeito de todo seu potencial e, como todo processo inacabado, ainda é permeado por fragilidades conceituais e dificuldades operacionais. Como assevera França Filho (2008, p.33), “praticamente inexistem enfoques prescritivos do tema e as metodologias de gestão social encontram-se exatamente num momento de elaboração, fruto da ação dos grupos que empreendem uma verdadeira práxis neste âmbito”, o que não é necessariamente ruim, como atestam Boullosa e Schommer. Assim, o próximo capítulo se concentra nos entraves apresentados pelas experiências concretas de gestão social.

3.2 Teoria versus Prática: Limites da Gestão Social ou Percalços de sua Construção?

Antes de considerar as observações propriamente dirigidas à prática da gestão social, Pinho¹⁴ (2009, p. 26) assevera que “a gestão social tem se armado na prática mesmo sem ter se gerado um consenso sobre o que representa. Poderíamos dizer que tem se desenvolvido ao arrepio, à revelia de um consenso acadêmico”.

A partir do debate conceitual que trava com alguns autores que buscam definir a gestão social, Pinho (2009, p.29) defende que “seria melhor algo como gestão emancipadora” já que “o termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambigüidades e pode ser aproveitado oportunisticamente. É o caso que o conceito não corresponde à prática ou o que efetivamente pretende ser o conceito”. Especificamente em relação ao constructo proposto por Tenório, Pinho (2009, p.34) afirma que “esta gestão pareceria melhor adequada ser chamada de gestão solidária e não social. O social é um termo muito fraco, indefinido, abrangente, ambíguo e anódino para conter a força e pretensão da proposta formulada por Tenório”. Em suma

Diferentemente de outros autores, não buscamos qualificar o conceito, mas sim questionar a nomenclatura usada indicando que gestão social não corresponde ao que conceitualmente os autores têm tratado e entendido por ela. Entendemos a expressão como anódina frente à pretensão e ambição que carrega. A expressão gestão social seria muito pequena para promover as mudanças que o conceito sugere. Pensamos preliminarmente em gestão emancipadora, que visa à emancipação das classes subordinadas. Não se trata de mero passeio semântico, mas de uma crítica, pois a ação gestão social também pode ser aproveitada oportunisticamente (Pinho, 2009, p. 53).

¹⁴ Vale destacar que o Prof.Dr. José Antonio Gomes de Pinho é Vice-coordenador do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia.

Tenório (2009, p.61) aproveita o debate suscitado por Pinho para explicar que

O nosso entendimento sobre o conceito de gestão social não está restrito àquele utilizado como referência pelo Prof. Pinho na sua controvérsia, mas por meio de um processo de aprendizado dialético negativo, ou seja, sem nenhuma pretensão de síntese conceitual. Isto porque o tema ainda carece de debates que o justifiquem como um processo de gestão que transcenda aquele demarcado apenas pelo mercado, a gestão estratégica.

A crítica de Pinho e a réplica de Tenório, análises assim qualificadas pelos seus respectivos autores, reforçam, em última instância, que a construção da idéia de gestão social ainda é um processo inconcluso.

Não obstante o debate conceitual, a observação dos espaços públicos de participação popular demonstra a diversidade de mecanismos que bloqueiam a partilha efetiva de poder na relação Estado-sociedade. De um lado, verificam-se aspectos próprios da estrutura do Estado como o predomínio da razão técnico-instrumental, dificuldade de acesso às informações, falta de preparo da burocracia, formalismo, carência de recursos, dentre outros. Na ótica da sociedade civil, a exigência de conhecimentos técnicos e políticos para intervenções mais qualificadas parece o entrave mais substancial (DAGNINO, 2002).

O balanço da literatura temática realizado por Tatagiba (2002) sobre os resultados alcançados pelos conselhos gestores de políticas públicas que, juntamente com o Orçamento Participativo, certamente constituem-se nas experiências mais expressivas de participação popular¹⁵, também aponta para a recusa por parte do Estado em partilhar o poder de decisão, resistindo ao intento social de participar integralmente nas políticas públicas. Assim, mais que espaços deliberativos, propositivos, os conselhos apresentam-se como instâncias eminentemente reativas.

Em seus documentos, o MDA reconhece os fatores que podem ser dificultantes ao êxito da proposta de desenvolvimento territorial sustentável pautada pela gestão social. As regiões com maiores índices de analfabetismo e que sofrem com processos de exclusão social, de migração e de desqualificação dos serviços públicos são as mesmas carentes de desenvolvimento. O enfoque territorial implica, todavia, no desenvolvimento endógeno e na autogestão, mas são exatamente essas regiões as que possuem capital social pouco desenvolvido. Além disso, o crescimento e institucionalização do capital social são vistos como ameaça ao poder político local que, evidentemente, se opõe. As fragilidades das administrações municipais, principais vetores do desenvolvimento descentralizado, completam o quadro de dificuldades (MDA, 2003).

¹⁵ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2001 indicam a existência de aproximadamente 27 mil conselhos de políticas públicas no Brasil, abrangendo 99% dos municípios brasileiros, numa média de 4,9 conselhos por município.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), visando a subsidiar o delineamento das políticas relacionadas ao desenvolvimento rural, realizou uma pesquisa para levantar os principais avanços e obstáculos apontados pela literatura para a efetivação da gestão social, especificamente voltada para os assuntos do desenvolvimento rural, mormente a partir da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR (CONDRAF, 2005). Vale lembrar que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, colegiado exigido pelo Pronaf Infra-Estrutura, foi responsável por introduzir a perspectiva da participação social no meio rural, e conforma a base institucional de gestão social de que se valem os Territórios Rurais e, posteriormente, os Territórios da Cidadania, foco deste estudo.

Os resultados do trabalho realizado pelo Condraf relevam a pequena articulação entre as entidades – associações, sindicatos, cooperativas - presentes nos CMDR, e o desconhecimento dos objetivos do conselho, que acaba por somente legitimar ou homologar as decisões do poder público municipal, e por dedicar-se a questões meramente burocráticas relacionadas ao cumprimento de exigências para o recebimento e utilização de recursos repassados pela esfera federal.

Além disso, os conselhos são compostos majoritariamente por homens, e possuem caráter eminentemente consultivo, concentrando-se em torno de questões pontuais. Os conselheiros, cuja representação é majoritariamente formal, são pouco qualificados, e desconhecem os assuntos que são debatidos no âmbito do Conselho.

Leite et al (2008), subsidiados por levantamento bibliográfico, elencam uma série de fatores que atravancam o alcance dos objetivos pretendidos para os Territórios Rurais. Citam, por exemplo, o esvaziamento das reuniões dos colegiados territoriais, decorrentes da falta de recursos que permitam aos representantes participar, ou mesmo dos conflitos mantidos por representantes de diferentes segmentos; a ausência de práticas consistentes de avaliação e monitoramento dos projetos elaborados pelo colegiado; e a fragilidade da base informacional que alimenta o processo de decisão das instâncias de participação.

Estas observações reforçam a crítica formulada por Pinho (2009, p.54) que “se prende à construção de uma alternativa à este modelo [modelo hegemônico de poder] a partir de uma gestão social ancorada na idéia da democracia deliberativa onde o papel da participação popular se torna vital”. Especificamente o autor sustenta sua posição pela “impossibilidade e inviabilidade desta alternativa às condições estruturais da formação social brasileira onde não se identifica uma sociedade civil vigorosa e ativa, tanto pelo peso da trajetória histórica da nossa formação onde o Estado tem um papel decisivo quanto por características dessa própria sociedade civil”.

Considerando a “questão da participação como seminal para apresentar a gestão social” (PINHO, 2009, p.36), o autor, a partir das idéias de Benevides, destaca as diferenças do contexto brasileiro em relação ao europeu, contexto este em que o sucesso da participação popular deve-se às instituições sólidas, ao elevado nível de vida, aos baixos níveis de desigualdade socioeconômica, e à presença de solidariedade e moderação.

Com base nas considerações de Dagnino, citadas nesta seção, Pinho ressalta as dificuldades concernentes à partilha de poder pelo poder público com a sociedade civil, aspecto central do tema, advinda, por um lado, de projetos políticos que resistem à democratização das decisões, e do excesso de burocracia, lentidão, despreparo, falta de transparência, que marcam a ação estatal, e de outro lado, da frágil qualificação técnico-política de que dispõem os representantes da sociedade civil.

Para o autor, o aspecto nevrálgico da participação e, conseqüentemente, da gestão social, é a educação. “Neste quesito, a situação brasileira é trágica com elevados índices de analfabetismo e analfabetismo funcional que certamente impedem a compreensão de processos complexos de discussão e debate de modo a viabilizar a tão sonhada e quase mágica participação popular” (PINHO, 2009, p.54). Nestas condições, Pinho (2009, p.50) acredita que “fica muito distanciada a possibilidade de interações deliberativas, onde todos tenham voz, porque a capacidade de compreensão da realidade, de efetivo engajamento e acompanhamento de um debate, da construção de raciocínios e de verbalização dos mesmos ficam extremamente prejudicados”.

Oliveira, Cançado e Pereira (2010) destacam o ceticismo em relação às propagadas promessas da gestão social como a principal contribuição do trabalho de Pinho, realçando a importância do maior cuidado com o uso do termo. Embora concordem com a imprecisão do “social” enquanto qualificador da gestão, creditam-na à etapa de construção em que se encontra o conceito.

Para estes autores, em relação “às (im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população, a posição defendida (...) é que a participação pode e deve ser (re)construída no Espaço Público”. Assim, ao invés da precedência da educação sobre a gestão social, “a proposta seria a construção da participação/cidadania durante o processo e não depois de uma educação ampla” (OLIVEIRA, CANÇADO & PEREIRA, 2010, p.15). Além disso, “por mais críticas que possam ser realizadas aos conselhos, fóruns, orçamentos participativos e toda uma gama destes novos espaços públicos que vêm tomando forma no país, para que eles se desenvolvam, devem primeiro existir” e, evidentemente, “a gestão social pode ser uma construção teórica que contribua para a organização e funcionamento destes espaços” (OLIVEIRA, CANÇADO & PEREIRA, 2010, p.20).

É muito coerente a resposta dos autores acima à proposta de Pinho (2009, p.54) de que se “energia tem que ser jogada em algo no Brasil, entendo que seria, fundamentalmente, (...) na gestão educacional, na melhoria profunda das condições de ensino”. Isto porque Pinho não especifica qual a educação necessária para assegurar as virtudes pretendidas para a participação popular. Seria a visão “bancária” da educação capaz de romper com os condicionantes sociais brasileiros que colocam em risco o potencial armazenado pelos espaços de participação? Aquela educação

Cujo “o ‘saber’ é uma doação dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber. Doação que se funda numa das manifestações instrumentais da ideologia da opressão – a absolutização da ignorância, que constitui o que chamamos de alienação da ignorância, segundo a qual esta se encontra sempre no outro (...) na medida em que esta visão “bancária” anula o poder criador dos educandos ou o minimiza, estimulando sua ingenuidade e não sua criticidade, satisfaz aos interesses dos opressores: para estes, o fundamental não é o desnudamento do mundo, a sua transformação (FREIRE, 1987, p.33)

Embora não esclareça a qual modelo de educação está se referindo, Pinho (2009) cita uma investigação sobre um grupo de professores da Universidade Federal da Bahia, cujos resultados revelam o tímido envolvimento dos docentes em sua própria associação de classe (Associação dos Professores Universitários da Bahia), mesmo assim em pautas de seu direto interesse. Conclui pela pesquisa que a “participação não é um forte da sociedade brasileira, mesmo para grupos que têm todas as condições de participar de um debate deliberativo” (PINHO, 2009, p.47). Ora, não estaria o próprio autor dando provas incontestes de que, para além da defesa da educação como questão chave para a participação popular, tese que certamente desfruta de ampla aprovação, é imperioso debater o modelo de educação adequado ao intento?

Assim, parece mais sensata a proposta defendida por Oliveira, Cançado e Pereira (2010) acerca da construção da cidadania ao longo do fortalecimento do processo de participação, na medida em que explicita os valores que devem nortear o aprendizado, isto é, aqueles decorrentes da própria experiência de gestão social. Sepúlveda et al (2003) também acreditam que os processos participativos podem incrementar as habilidades dos atores locais para gerir e cooperar visando ao desenvolvimento.

Destacar os limites apresentados pelos colegiados de participação não significa desprezar os avanços já logrados pela prática da gestão social vislumbrada nas políticas de desenvolvimento territorial rural.

O estudo produzido pelo Condraf (2005) aponta alguns dos avanços obtidos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural reconhecidos pela bibliografia pertinente. Em primeiro lugar, verificam-se indícios de democratização da política propriamente dita. Foram desencadeados processos inéditos de discussão sobre os rumos do

desenvolvimento rural, ampliação dos espaços de participação dos agricultores, com a inserção, embora tímida, de segmentos anteriormente excluídos da dinâmica local, como jovens e mulheres. Estas situações constituem-se em experiências de aprendizado importantes para o aprofundamento da vivência democrática ensaiada pela população rural. Quanto à articulação entre atores, a despeito do viés setorial que marca a política, destacam-se o fomento das parcerias entre poder público e segmentos sociais.

Além disso, devem ser considerados os ganhos mais diretos da gestão social nos territórios, que dizem respeito ao fortalecimento do controle social exercido pelas organizações locais sobre a aplicação dos investimentos públicos, em decorrência do perfil mais democrático e descentralizado para a gestão dos recursos (FAVARETO, 2009).

Ademais, a concretização do potencial democrático armazenado nos espaços participativos não é tarefa fácil. Como assevera Bava (2002, p.82) seria ingênuo esperar que “como num passe de mágica, aqueles que nunca decidiram passem de imediato a disputar com sucesso, em pé de igualdade, com os representantes governamentais”. Pinho (2009, p. 45) também reconhece que “o Estado estaria aprendendo, ou tendo que aprender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa, em ambos os casos, quebrar uma tradição historicamente constituída”. Exemplo concreto desta constatação de Pinho é fornecido pela trajetória das políticas de desenvolvimento territorial.

3.3 Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial

O termo política pública remete a uma infinidade de significados. Denota, por exemplo, um campo de atividade governamental; uma proposta de ação específica; uma norma ou conjunto de normas para lidar com determinada problemática; ou mesmo uma proposta de ação específica (HOGWOOD; GUNN apud SARAVIA, 2006).

O estudo das políticas públicas, portanto, sustenta-se em diferentes vertentes analíticas. Monteiro (2006) sumariza três distintos ângulos de análise de política: como escolha racional de um agente de decisão, típico do campo da Economia; como resultante da organização governamental, próprio da Administração; e como resultante do processo de negociação política, cenário característico das Ciências Políticas.

Partindo desta última vertente, é possível entender as políticas públicas como estratégias que apontam para diversos fins, vinculados em algum grau aos interesses dos diferentes grupos que participam do processo decisório. O nível de participação dos grupos de interesse depende do estágio de maturidade de cada sociedade específica (SARAVIA, 2006).

Assim, se o tradicional modelo descendente (*top-down*) ainda é predominante na prática dos Estados, verifica-se uma progressiva tendência de adoção do modelo ascendente (*bottom-up*) no campo das políticas públicas. No primeiro modelo, os tecnocratas detêm o monopólio da definição das políticas públicas, baseados na racionalidade técnica, mesmo nos casos em que deveriam negociar com a sociedade (SARAVIA, 2009). Já o modelo “de baixo pra cima” (*bottom-up*) parte da interseção da administração pública com a sociedade, em que se pressupõe a existência de

Uma declaração de preferências governamentais, mediada por certo número de atores que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e por negociações. E que esse jogo é dominado por três imperativos diferentes que podem ser mais ou menos conflitivos: o imperativo legal, o imperativo organizacional e o imperativo consensual (SARAVIA, 2009, p.4).

Farah (2000) observa que, nos últimos anos, os governos subnacionais têm introduzido mudanças significativas na gestão das políticas sociais, estabelecendo novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão dos serviços públicos. Essas modificações foram impulsionadas tanto pelo processo de descentralização de competências, de atribuições, e de recursos, quanto pela dinâmica democrática e pela maior proximidade dos governos locais com as necessidades da sociedade.

A autora afirma que muitos programas governamentais conferem importância destacada à participação cidadã na formulação, na implantação e no controle e avaliação das políticas públicas, o que representa uma mudança na relação entre Estado e sociedade civil, com a inclusão de novos atores no campo das políticas públicas. No caso específico do desenvolvimento rural. Sepúlveda et al (2003) explicam que até o final dos anos 1970, os modelos de gestão para o desenvolvimento rural eram verticalizados, tendo a participação entrado em pauta a partir da década de 1980, visando a democratizar o processo de tomada de decisão.

Deve-se, contudo, diferenciar o entendimento da participação nos marcos de um projeto democratizante de sociedade, que avança na direção da ruptura do padrão excludente e elitista que historicamente caracteriza o Estado brasileiro, daquela preconizada pelo projeto liberal, que redefine o significado coletivo de participação social para uma perspectiva individualista e privativa. Neste projeto, a participação é despolitizada e abandonam-se os espaços públicos de debate acerca dos objetivos da participação (DAGNINO, 2004).

Ao invés da partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade civil, por meio da deliberação nos espaços públicos, na perspectiva liberal o significado da participação é reduzido à gestão, cabendo à sociedade civil “assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados

como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (DAGNINO, 2004, p. 102).

No caso das políticas de desenvolvimento local, autores como Javier MARSIGLIA, José AROCENA, Ladislau DOWBOR e Henrique RATTNER (apud TENÓRIO et al, 2008b) deixam claro que a lógica da participação está claramente inscrita no campo destas políticas públicas, cujo processo pressupõe a conjunção de esforços articulados entre sociedade civil, mercado e Estado. O projeto de desenvolvimento deve ser coletivo, envolvendo plenamente as forças sociais locais, processo indissociável da idéia de gestão social.

Tenório (2007, p.105), com base na idéia de cidadania deliberativa, propõe que se pense o desenvolvimento local com cidadania, entendido como “aquela ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, instituída por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico, político e cultural de um dado território”.

Dentre as diversas justificativas que concorrem para explicar a importância da participação popular nos projetos de desenvolvimento, Bandeira (1999) destaca as principais linhas argumentativas. Em primeiro lugar, o envolvimento dos atores poderia assegurar a eficiência e a sustentabilidade da política, argumento mais difundido. Nesta linha, a participação, além de conferir assertividade às ações, aumentaria a identificação dos segmentos sociais com a proposta empreendida. Pode também contribuir para incrementar a transparência e o controle social sobre as ações governamentais, promovendo a governança local. Além disso, a participação estaria vinculada à acumulação de capital social bem como à formação e à consolidação das necessárias identidades territoriais, facilitando a concertação social e, conseqüentemente, fortalecendo a competitividade sistêmica da região.

Em síntese, o autor verifica a presença de dois aspectos principais nestas justificativas: a participação como instrumento para a articulação dos atores sociais e viabilização do aprendizado coletivo, ou ainda como elemento intrínseco ao sistema democrático.

Por outro lado, Favareto (2006, p.122) observa “uma lacuna teórica na associação entre participação e desenvolvimento”. Se no caso das políticas sociais, com público alvo e foco bem definidos, existem fortes evidências de que a participação torna a política mais eficiente, no caso das políticas de desenvolvimento esta relação é “muito mais complexa, pois são muitos os segmentos envolvidos e os interesses em conflito. E nesse caso, os processos participativos podem aumentar o poder de veto, mas não necessariamente de coesão entre agentes locais”.

Abramovay, Magalhães e Schroder (2005, p.31) visualizam, nas regiões mais pobres, certo conflito entre participação social e o fomento de práticas economicamente inovadoras, o que dependeria, além da inserção da sociedade no processo deliberativo, do adequado desenho das políticas públicas, tópico que será discutido adiante.

É óbvio que sem participação social o processo de inovação tende a tomar um rumo altamente concentrador e predatório que o afasta da própria essência do desenvolvimento. Mas não há evidências de que a participação social tenha o condão, por si só, de estimular práticas inovadoras e que ampliem as oportunidades de geração de renda e melhorem a qualidade da inserção dos mais pobres. Ao contrário, é com imensa frequência que os processos participativos acabam servindo a consolidar e legitimar não apenas poderes dominantes, mas, sobretudo, que inibem formas inovadoras de uso dos recursos. Não basta somente participação, mas é importante entender o formato da política.

No âmbito dos Territórios Rurais, iniciativa que fornece as bases para a implementação do Programa Territórios da Cidadania, a idéia de desenvolvimento territorial é indissociável da noção de gestão social (MDA, 2005c), como comprovam a centralidade do colegiado territorial no desenho da política. Isto porque “a gestão social se constitui num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável” (MDA, 2005a, p.10), dado que, envolvendo o conjunto de atores presentes no território, pode assegurar que as atividades colocadas em prática sejam aderentes ao cotidiano das pessoas, instituições e economias locais.

A gestão social é entendida como

Um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (MDA, 2005b, p. 14).

O conceito de gestão social definido pelo MDA apóia-se, sobretudo, nas virtudes pretendidas para a participação social – sustentabilidade e transparência das ações públicas, fortalecimento do capital humano e social – mas concede poucas pistas acerca das linhas guias que devem orientar a articulação da sociedade.

Não obstante a definição apresentada, ao longo dos documentos que apresentam as matrizes teóricas e operacionais do PRONAT, mormente as “Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais” (MDA, 2005c), são apresentados, em fragmentos, diversos outros elementos para compor a gestão social. Citam-se o exercício da cidadania a partir da participação, na medida em que o indivíduo posiciona-se como sujeito; alcance de diferentes estágios de autonomia por meio da solidariedade, cooperação, confiança, comunicação, participação e co-responsabilização entre os atores; além da relação dialógica possível na interação dos sujeitos que participam do processo.

Para que se efetive, a gestão social deve pressupor sistemas descentralizados, caracterizados pela forte participação, com fluidez de informação e densidade na formação de redes e parcerias. Isto requer a construção de pactos de concertação social, ou seja, formas de articulação social entre os diversos agentes públicos e privados do território, construção de institucionalidades para o compartilhamento de poder e responsabilidades além de mecanismos de controle social sobre as ações (MDA, 2005c).

Em síntese,

Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre entre homens, mulheres, artesãos, agricultores familiares, empresários, jovens, estudantes, prestadores de serviços, funcionários públicos, pessoas e grupos sociais não organizados, e destes com o trabalho produtivo (MDA, 2005c, p.12).

É exatamente a participação de múltiplos atores no âmbito dos Territórios da Cidadania, principalmente a inclusão dos empresários e sua relação com os representantes da sociedade civil, o tema de interesse deste trabalho. Esta interação entre vários atores compõe o conceito da cidadania deliberativa, no que diz respeito ao pluralismo, vinculada, por Tenório, à idéia de gestão social.

3.4 Pluralismo na Gestão Social do Desenvolvimento: para além do Elogio à Diversidade

A categoria pluralismo, como já fora explicitado, amplia o olhar centrado nas representações dos grupos privilegiados em determinado contexto ao considerar também a diversidade de atores envolvidos no processo de decisão das políticas públicas. Considera, além do perfil dos atores, refletido no discurso dos representantes, que deve estar em sintonia com os anseios de sua base representada, a participação de diferentes representantes no processo, sejam associações, movimentos sociais, instituições privadas, etc (TENÓRIO et al, 2008).

Em síntese, pluralismo diz respeito à “multiplicidade de atores (poder público, **mercado** e **sociedade civil**) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas” [grifos meus] (TENÓRIO et al, 2008, p.11).

O pluralismo é pilar da proposta de desenvolvimento local com cidadania, uma vez que Tenório (2007) a entende como um processo que visa ao desenvolvimento de um território cujos arranjos institucionais são orientados pela cidadania deliberativa, o que, dentre outros aspectos, significa partir da ação concertada entre poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário), sociedade civil (associações comunitárias, ONGs, sindicatos, etc) e o mercado (empresários, associações comerciais, indústrias, etc).

Logo, a proposta de Tenório visa a garantir que os rumos do desenvolvimento sejam democraticamente definidos pelos seus potenciais protagonistas. Também nesta direção, Schejtman e Berdegué (2004, p.44) afirmam que os programas de desenvolvimento territorial rural devem “convocar a la diversidad de agentes del territorio”.

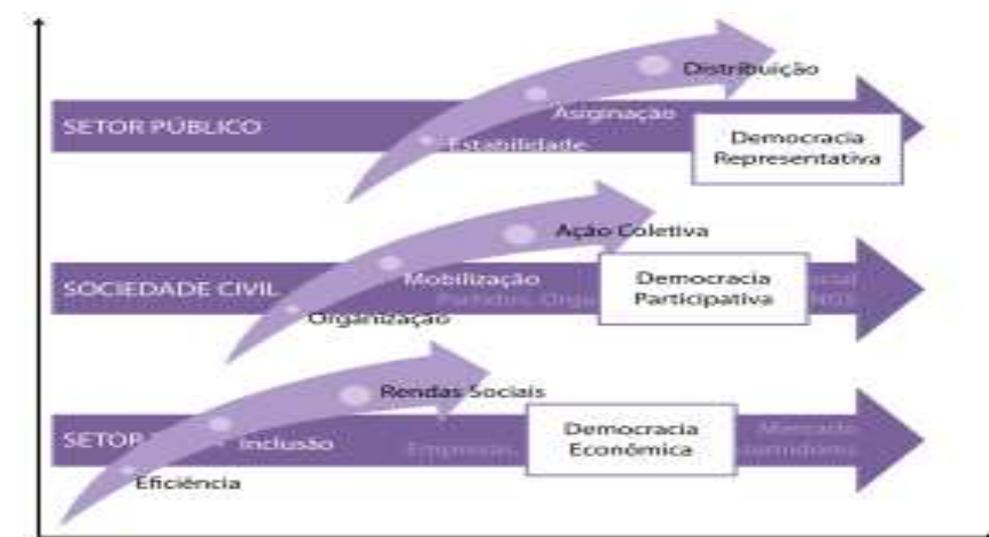
A pergunta que agora cabe é: não obstante esta retórica democrática, quais argumentos justificam o envolvimento e a articulação entre representantes da sociedade civil e dos empresários, para além do poder público, em colegiados deliberativos, sobretudo naqueles cuja temática central vincula-se ao desenvolvimento territorial?

Quanto aos resultados, Cazella, Bonnal e Maluf (2009) são contundentes ao afirmar que os casos bem-sucedidos de desenvolvimento territorial contam com a articulação, em algum grau, dos atores públicos, dos atores privados (bancos, empresas, caixas de poupança, etc) e da sociedade civil (sindicatos, associações, etc). Ou, de modo mais genérico, “as experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social” (MDA, 2005d, p. 3).

José Maria Sumpsi, ao avaliar as políticas europeias voltadas ao tema, chega à mesma constatação de que a presença dos empresários nos colegiados de participação acarreta no alcance de melhores resultados da política (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2008).

Rafael Echeverri PERICO (2008, p.59) defende pela articulação entre os “princípios políticos da democracia econômica na esfera privada; a democracia participativa na esfera da sociedade civil; e a democracia representativa na esfera do público”, como representado na figura 4.

Figura 4 - Articulações entre esfera pública, esfera privada e sociedade civil



Fonte: Perico (2008, p. 60)

Assim, o setor privado buscaria a geração de riquezas com eficiência econômica, mas sob a égide da inclusão social e da geração de rendas sociais, enquanto no campo da sociedade civil ocorre o exercício da democracia participativa. “O sentido dessa gestão social do território é a organização, mobilização e ação coletiva como expressão da força social que estabelece uma ponte que contribui para dar eficiência social ao modelo de gestão privada e à aplicação de políticas públicas. Aí radica o centro de uma nova geração de políticas e de instituições” (PERICO, 2008, p.60).

Para Schejtman e Berdegú (2004), embora os segmentos rurais economicamente fragilizados possam adquirir certas competências por sua própria organização, existem outras capacidades determinantes para o desenvolvimento ao qual só terão acesso por meio de articulações com outros atores sociais e agentes econômicos.

Abramovay (2005) sustenta que a ênfase do desenvolvimento territorial rural na relação entre atores sociais visa a possibilitar modificações, a partir de transformações nas esferas econômica, política e cultural, na forma como indivíduos e grupos valem dos recursos disponíveis e nas interações que estabelecem. A multisetorialidade do desenvolvimento, premissa assumida por esta abordagem, levaria à ampliação das oportunidades de geração de renda pela diversificação do tecido produtivo. Segundo o autor, o caráter multisetorial seria de extrema relevância nas áreas rurais, na medida em que o crescimento agrícola é incapaz, isoladamente, de fazer frente à pobreza no campo, embora ele não despreze a importância da agricultura na geração de emprego e renda, admitida sua decrescente importância.

Na mesma direção, Favareto (2008, p.7) afirma que o envolvimento dos setores patronais e demais setores econômicos estranhos à agricultura é necessário

Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território (...) A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo ‘territorial’ a tais investimentos.

Abramovay (2005, p.3) destaca que os espaços colegiados previstos para as políticas de desenvolvimento rural territorial, mais que instâncias de controle social, criariam as bases para a inovação, estimulando a elaboração e execução de processos produtivos e de projetos que, na ausência destes espaços, não ocorreriam.

No caso dos territórios rurais, especialmente, existem ativos e processos específicos cuja valorização supõe uma ação coordenada: é o caso tanto do aproveitamento de amenidades naturais e do patrimônio histórico, como da colocação em mercados dinâmicos dos produtos, dos conhecimentos produtivos tradicionais, das habilidades artísticas, culinárias e da própria tradição folclórica de uma certa população.

No âmbito do desenvolvimento territorial rural, contudo, não basta a afirmação destes mercados inovadores, dinâmicos. Antes, são necessários mecanismos que possibilitem a inserção das populações pobres neles, e a ampliação do horizonte produtivo deste segmento pode ser respaldada pelos laços de solidariedade materializados nos territórios (ABRAMOVAY, 2003). Afinal, o objetivo básico das políticas de desenvolvimento territorial é de “estimular um ambiente em que a cooperação social localizada abra caminho para inovações tecnológicas e organizacionais que ampliem o poder competitivo dos que hoje se encontram em situação de pobreza” (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004, p.35).

As empresas (nano, micro, pequenas, médias e grandes) são os mais importantes protagonistas do processo de desenvolvimento. Voltar recursos materiais e humanos ao fortalecimento do empreendedorismo entre populações pobres sem que essa tentativa esteja articulada com as realidades empresariais locais é promover preocupante dissociação entre economia e sociedade, entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento: é um convite a que as políticas sociais tenham uma dimensão puramente compensatória e que não sirvam, senão de maneira muito indireta, para dinamizar a vida econômica local (ABRAMOVAY & BEDUSCHI FILHO, 2004, p. 64)

Desta forma, os pactos territoriais de desenvolvimento, dos quais participem as diferentes forças econômicas da região, devem fomentar mudanças técnicas e organizacionais que permitam a inclusão em mercados dinâmicos e a melhoria das condições produtivas aos indivíduos que participam de mercados pouco promissores com base em técnicas tradicionais (ABRAMOVAY, 2003).

Para Schejtman e Berdegué (2004), o incremento da renda das populações rurais pobres é determinado por inovações tecnológicas em processos (eficiência), produtos (agregação de valor) ou gestão que elevem a produtividade do trabalho.

Portanto, assumindo que a participação dos atores nos espaços de participação das políticas de desenvolvimento rural é condição mandatária para o estabelecimento de laços de cooperação entre eles, o pluralismo goza de potencial para propiciar maior distribuição das rendas econômicas auferidas em atividades desenvolvidas no âmbito de iniciativas colaborativas, diversificação do tecido produtivo do território, execução de projetos inovadores, valorização dos ativos territoriais e, a partir da ampliação dos vínculos sociais das populações mais pobres, a transformação das bases técnicas de produção por eles utilizadas, com conseqüente aumento das capacidades produtivas, e sua inserção em mercados mais dinâmicos, movimentos com potencial para a redução da pobreza.

Mas o pluralismo não se justifica unicamente pelos ganhos proporcionados à sociedade civil, sobretudo aos segmentos mais pobres, mas também pelas vantagens aos empresários locais. A construção de sinergias, alianças, parcerias favorecem a identificação e o aproveitamento das vantagens territoriais (SEPÚLVEDA et al, 2003), dinâmica com potencial para fomentar novos projetos direcionados à exploração deste ambiente favorável à projetos inovadores (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009).

Isto porque a combinação de saberes heterogêneos pode culminar em novos conhecimentos territoriais. “A metamorfose de recursos em ativos específicos é indissociável da história longa, da memória social acumulada e de um processo de aprendizagem coletiva e cognitiva (aquisição de conhecimento) característica de um dado território (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009, p. 38). Segundo os autores, a geração da “renda de qualidade territorial” seria o ápice de um dado território. Superior à renda obtido com a venda de produtos e serviços, mesmo que de boa qualidade, esta renda advém da combinação entre ações mercantis e não-mercantis, heterogênea e relacionada aos atributos territoriais, o território transmutar-se-ia no “produto” comercializado. Em síntese, espera-se que

À medida que amadureçam as condições de articulação das forças dos territórios, aumente o número de empreendimentos locais; ampliem-se as oportunidades para pessoas e grupos sociais locais; que sejam introduzidas inovações em produtos e serviços, situações, enfim, que apontem para uma maior dinamização econômica desses territórios (MDA, 2005a, p21).

3.5 Condicionantes do Pluralismo nos Colegiados Territoriais Brasileiros

Embora seja “muito difícil conceber processos de desenvolvimento localizados sem que empresários consolidados possam aí ter participação ativa”, como assevera Abramovay (2003, p.24), o pluralismo nas políticas de desenvolvimento territorial ainda é realidade distante. E os limites não estão restritos somente à inserção das representações dos empresários nos espaços colegiados.

Estudo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, 2005), mencionado anteriormente neste trabalho, releva a frágil cooperação entre os representantes de diferentes municípios que compõem os territórios que, no mais das vezes, travam relações de competição ao invés da pretendida sinergia.

Em diversos estudos é constatada a composição setorial dos espaços de participação social das políticas de desenvolvimento, ocupados majoritariamente, quando não exclusivamente, por representantes da agricultura, sobretudo vinculados à agricultura

familiar¹⁶ (CONDRAF, 2005; LEITE et al, 2008; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2008). Mesmo os representantes do poder público são atrelados às Secretarias de Agricultura ou órgãos afins. Para completar o quadro, as cooperativas, sindicatos, associações e demais formas de organização dos agricultores presentes nos conselhos são pouco articuladas (CONDRAF, 2005).

Mas nem mesmo os segmentos sociais relacionados à agricultura familiar estão plenamente contemplados pelas políticas de desenvolvimento territorial. A reprodução da dinâmica local da sociedade no interior dos colegiados acaba excluindo de sua formação os segmentos menos articulados e com menos recursos (LEITE et al, 2008). Abramovay (2005) realça a seriedade deste quadro ao afirmar que, aparentemente, a instituição de espaços de participação social no âmbito das políticas de desenvolvimento rural pretende dar voz aos segmentos populacionais menos favorecidos, de forma que pudessem estabelecer vínculos de cooperação para melhorar sua inserção social, isto é, permitissem sua participação em processos sociais e econômicos dos quais se encontram excluídos.

Afora os limites do pluralismo no seio da sociedade civil, é evidente a exclusão dos representantes dos empresários no contexto dessas políticas. Abramovay (2003) cita uma pesquisa que, ao analisar quarenta experiências de desenvolvimento territorial distribuídas pelo país, descobriu que somente três mencionavam a participação de empresas. Nem entidades empresariais nacionalmente distribuídas estão presentes nos colegiados, como as Associações Comerciais ou as Câmaras de Dirigentes Lojistas (ABRAMOVAY & BEDUSCHI FILHO, 2004).

Resta claro o histórico de exclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários das políticas públicas de desenvolvimento rural, em detrimento do princípio da inclusão preconizado pela cidadania deliberativa, que significa considerar, no processo deliberativo, os interesses coletivos do conjunto ampliado da sociedade. Evidentemente, não se afirma que as representações empresariais estão indistintamente excluídas dos círculos decisórios governamentais, mas tão somente desta modalidade específica de política pública, como indicam as análises propostas pelos autores considerados neste estudo.

O relato histórico de Favareto (2008) acerca da evolução dos modelos de gestão social sustentados pelas políticas desenvolvimento territorial rural brasileiras fornece indícios sobre as possibilidades de inserção da representação empresarial neles. A criação do Pronaf, especificamente sua modalidade Infra-Estrutura, levou à disseminação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural que, segundo estudos, estavam muito

¹⁶ Em alguns casos, o entendimento de agricultura familiar abarca segmentos como índios, negros, quilombolas, extrativistas, silvicultores, aquículturas, pescadores artesanais, e outras populações tradicionais.

mais focados nos procedimentos necessários para o repasse de recursos do que na proposição de projetos inovadores compatíveis com os desafios apresentados pela proposta de desenvolvimento rural. Assim, as atividades financiadas concentravam-se em mercados pouco dinâmicos, pouco promissores.

Ao tempo dos CMDR, o discurso dos gestores de políticas públicas e dirigentes de organizações de agricultores indicava a associação direta entre dinamização do espaço rural e fortalecimento da agricultura, esta compreendida em seus setores mais tradicionais, e circunscrita aos limites dos municípios. Este entendimento restrito, que afastava do espaço rural a noção ampliada de desenvolvimento, principalmente no tocante à dinamização econômica, derivava do próprio desenho das políticas de desenvolvimento rural: distanciamento entre o Pronaf Infra-Estrutura e as demais vertentes do Pronaf, bem como em relação às demais políticas executadas no mesmo espaço, e associação entre espaço rural e combate à pobreza via políticas sociais (FAVARETO, 2008).

Com a criação da SDT/MDA e a autonomização da linha Infra-Estrutura do Pronaf, os investimentos apoiados dentro desta linha rompem com o limite municipal, e exige-se a criação de Colegiados de Desenvolvimento Territorial – Codeters – em substituição aos conselhos municipais.

A análise dos Codeters esboçada por Favareto (2008) mostra a presença maciça das organizações de representação da agricultura familiar, sobretudo os sindicatos, mas também do movimento de trabalhadores rurais sem-terra. Mais especificamente, estavam presentes as representações intermediárias da agricultura familiar, ao largo dos segmentos mais capitalizados e dos mais precarizados do segmento agrícola. Entre o público prioritário do MDA, os quilombolas e indígenas não desfrutavam do mesmo realce dos agricultores familiares nos colegiados territoriais, mesmo nas regiões em que eram numericamente significativos. Vale ressaltar que a prioridade conferida pelo MDA às organizações de agricultores deve-se ao histórico da abordagem territorial no Brasil, tributária das políticas de desenvolvimento rural, tradicionalmente voltadas a este público, e à forte influência que os movimentos sociais da agricultura familiar e os sem-terra exercem sobre o MDA (FAVARETO, 2010).

Outro limite na composição dos Codeters, segundo o autor, era a ausência de organizações de jovens agricultores ou mesmo a participação individual deste público. Considerando as forças sociais mais influentes dos territórios, como os representantes patronais, a participação era praticamente inexistente.

Um balanço preliminar da mudança de conselhos municipais para colegiados territoriais demonstra que o maior envolvimento da sociedade civil reduziu a dominação dos espaços participativos pelo executivo municipal (“prefeiturização”), e que houve ampliação

das articulações para a escala intermunicipal, mas não necessariamente dos investimentos. Estes avanços, contudo, não significam que a intersetorialidade fosse realidade destes espaços, para a qual seria necessário o reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, para além do foco privilegiado nas atividades agrícolas tradicionais. Ademais, os projetos não estavam necessariamente alinhados com o horizonte estratégico para estas regiões (FAVARETO, 2008).

Quanto aos Territórios da Cidadania, embora ainda não sejam possíveis análises mais densas, o desenho inicial do Programa revela que os territórios continuam como repositórios de investimentos. Ao passo que inova ao reconhecer o Brasil rural, nos seus segmentos mais pobres, como foco para investimentos, a iniciativa “reproduz a dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural, ampliação da cidadania dos mais pobres” (FAVARETO, 2008, p.10). O autor reconhece que obras de infra-estrutura e políticas sociais são condições básicas, mas de longe suficientes para a promoção do desenvolvimento territorial.

Segundo Favareto (2010), ainda não é possível verificar se o Programa conseguirá envolver outros segmentos sociais para além dos agricultores, posição defendida por setores do governo.

Há a necessidade de compatibilizar o viés agrícola das organizações sociais com a necessidade de conferir um cunho multissetorial às ações de desenvolvimento territorial, e há a necessidade de compatibilizar a prioridade às regiões interioranas com investimentos e com a mobilização de recursos voltados à dinamização econômica, para além dos investimentos sociais. Para isso, as estruturas ministeriais e governamentais não podem ser dicotomizadas como são hoje, e todo o segmento de produção de ciência e tecnologia – importante no Brasil e com algum enraizamento em regiões interioranas – precisaria ser mais mobilizado do que é atualmente [grifos do autor] (FAVARETO, 2010, p.9)

Na busca pelos elementos que conformam o pluralismo nas iniciativas de desenvolvimento territorial, é importante avaliar, além do histórico de construção destas iniciativas, seu próprio desenho, dado que a associação entre participação e desenvolvimento é parcialmente justificada pela “abordagem do ‘desenho institucional’, segundo a qual a pedra de toque residiria nas regras para a seleção e envolvimento das forças sociais e projetos a serem apoiados com os recursos disponíveis, valorizando o aprendizado e a inovação e, assim, favorecendo a busca constante pela maior eficiência” (FAVARETO, 2008, p. 3).

Abramovay, Magalhães e Schroder (2008) analisam certos traços das políticas de desenvolvimento territorial rural em questão na busca pelos incentivos com que os participantes destes espaços operam-nas. Podem tanto estimular a adoção de práticas

inovadoras, criativas, de aprendizado em seu interior, ou então reforçar relações corporativistas entre Estado e sociedade civil.

A análise da política brasileira à luz da experiência internacional, como propõem Abramovay e Beduschi Filho (2004), e Abramovay, Magalhães e Schroder (2005; 2008), fornece parâmetros comparativos para a análise pretendida. Neste ínterim, são consideradas iniciativas norte-americana e européia voltadas para o desenvolvimento territorial. A primeira experiência é o Programa EZ/EC - *Empowerment Zones and Enterprise Communities* - desenvolvido nos EUA a partir de 1993. A segunda é o Programa LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – adotado pela União Européia desde o início da década de 90.

O primeiro traço analisado refere-se à própria *formação dos territórios*. Na experiência norte-americana, a escolha dos dirigentes nos territórios é feita por sufrágio universal, embora alguns critérios básicos, como pobreza, estabeleçam áreas potencialmente beneficiárias. No caso europeu, os territórios do programa LEADER são definidos pelos próprios grupos de ação local, formados por uma diversidade de atores: agências governamentais, sindicatos, ONGs, setor privado, segmentos vinculados à arte, cultura, e políticos locais. Em ambas as situações, “a organização reflete a dinâmica social dos atores e não a escolha que o Governo faz de certos interlocutores locais a serem privilegiados por suas ações” (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2005, p.32).

No caso brasileiro, a delimitação dos territórios é essencialmente uma prerrogativa do Governo, e não dos seus protagonistas locais, que se vale de critérios que privilegiam a presença de determinados segmentos sociais. Os riscos deste formato são evidentes: ausência dos relevantes atores da dinâmica econômica, social, política e cultural nos espaços colegiados, aí inclusos os representantes empresariais; estabelecimento de relações clientelistas e patrimonialistas entre governo e organizações por ele privilegiadas, pelas quais os representantes da sociedade civil reforçam sua legitimidade pela capacidade de obterem recursos públicos, e o Estado conforma sua base social de apoio político, de forma que o esforço coletivo não visa à elaboração de projetos inovadores e de qualidade, mas à obtenção de transferências financeiras; e inexistência de traços comuns entre participantes, o que favorece a partilha de recursos entre eles por meio de projetos pulverizados, que não confluem para uma estratégia comum de desenvolvimento territorial.

Quanto ao processo de *formulação e avaliação de projetos*, nas experiências internacionais, os projetos submetidos integram um processo competitivo e são avaliados

em função de sua qualidade¹⁷. Dentre os critérios de avaliação citam-se a definição clara de objetivos, estabelecimento de horizonte temporal estratégico, e o potencial de auto-sustentabilidade. Critério fundamental é a capacidade de captar recursos privados que complementem as transferências de fundos públicos, pressupondo que a prosperidade de uma região pode ser ameaçada caso dependa dos recursos públicos. Esses mecanismos estimulam a aprendizagem organizacional e a qualidade das iniciativas, fomentando projetos caracterizados pela inovação e pela capacidade de melhorar a inserção social de seus beneficiários.

No caso brasileiro, não há competição no processo de apresentação de projetos, o que reforça sua tendência rotineira e burocratizante, ditada pelas exigências dos órgãos federais de controle. Conseqüentemente, são elaboradas verdadeiras “lista de compras”, reivindicações desarticuladas e sem sentido estratégico para o desenvolvimento. Além disso, o financiamento de bens privados de uso coletivo – trator, caminhão, refrigerador – caracteriza “projetos que em vez de ampliar as relações entre grupos sociais diferentes em torno de iniciativas voltadas a valorizar atributos da região, voltam-se a segmentos específicos, o que estimula os processos de captura e a idéia de que o desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais” (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2008, p.18).

Por fim, é analisada a *composição sócio-política* dos colegiados de participação social. Nas duas experiências internacionais comparadas, é fundamental a participação do setor privado. No caso americano, a desejada inserção dos grupos privados no bojo das iniciativas objetiva alavancar os recursos inicialmente obtidos com o Estado.

No caso brasileiro, como vem sendo demonstrado ao longo do texto, a composição das instâncias de participação social é notadamente setorial. Sob o pretexto de evitar a captura dos espaços pelos segmentos sociais dominantes, a representação da agricultura familiar é predominante, em suas diversas possibilidades – associações, ONGs, sindicatos – o que inclui os representantes do poder público. Não refletindo os anseios das forças dinâmicas dos territórios, os projetos elaborados no seio dos colegiados voltam-se exclusivamente aos agricultores familiares, embora seja cada vez maior o peso das atividades não agrícolas nas regiões rurais.

Em vez de formar capacidades de planejamento com base na participação social, os Colegiados acabam sendo instâncias de partilha de recursos

¹⁷ Abramovay, Magalhães e Schroder (2005b), cientes das desigualdades regionais típicas do Brasil, sugerem a competição entre projetos oriundos de regiões com nível de desenvolvimento semelhante, evitando que a competição desigual perpetue as disparidades. Ainda assim, como revela Favareto (2006), no caso do Programa Leader, esta sistemática de seleção dos projetos reforçou as diferenças, uma vez que o apoio governamental acaba sendo destinado às regiões com maior capacidade de propor projetos.

públicos entre organizações sindicais e ONGs para projetos cujo alcance social e econômico é irrelevante. Não existe qualquer esforço no sentido de dotar as instâncias locais de capacidades de planejamento que possam ir além da expressão imediata de certas reivindicações (...) O que se constrói é a aprendizagem voltada a se lidar com as exigências da burocracia estatal e não de formular questões que conduzam a inovações no planejamento (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2008, p.17).

Este formato dos colegiados territoriais não estimula a participação das importantes forças produtivas do local. A articulação com o setor privado é, portanto, inexistente, mesmo na perspectiva ambiental, na qual os colegiados poderiam interferir pelo uso sustentável dos recursos pela agricultura patronal. Conseqüentemente, “a ausência dos empresários dos conselhos afasta estas organizações de sua missão básica, reforça sua natureza reivindicativa e inibe sua capacidade de formulação de projetos inovadores” (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2005, p.33).

Em síntese, “o sistema de governança destas organizações [conselhos de desenvolvimento rural], seus mecanismos de incentivo são bloqueios ao aproveitamento da energia investida nestes processos participativos (...) um sistema de alocação de recursos cuja governança não se volta para a qualidade, a aprendizagem, a inovação e a avaliação” (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2005, p.16).

Posto o formato da política em questão, Favareto (2008, p.3) defende pela sua inadequação aos requisitos exigidos pelos processos de concertação voltados à multiplicidade de forças sociais presentes nos territórios. Considera que “os modelos de gestão social voltados para maior controle social não necessariamente são os mesmos que precisam ser postos em funcionamento para a coordenação de forças sociais em torno de projetos de desenvolvimento”.

Em uma palavra, o grande desafio deste final desta década é passar de um modelo que deu maior empoderamento aos movimentos sociais dos agricultores no controle social dos investimentos públicos, para um modelo capaz de levar à coordenação das forças sociais em direção a um estilo de desenvolvimento territorial que seja incluyente, sustentável e sustentado (FAVARETO, 2008, p.11).

Assim, se nos momentos iniciais a tônica da participação nas políticas de desenvolvimento territorial esteve voltada para a intervenção nos rumos da política e para seu controle social, na atual etapa do processo é necessário perseguir modelos voltados ao processo de concertação territorial. Ainda que parte da literatura internacional defenda pelo empoderamento dos segmentos tradicionalmente excluídos como forma de inseri-los no processo de desenvolvimento, os resultados indicam que o aumento da participação social se traduz um maior poder de veto, mas não necessariamente tem fomentado melhores projetos. Além disso, os espaços são ocupados por segmentos intermediários da agricultura

familiar, excluídos os setores mais fragilizados, bem como os mais capitalizados (FAVARETO, 2008).

Além dos incentivos informados aos atores sociais pelo desenho das políticas de desenvolvimento, que não contribuem para estimular uma atuação plenamente condizente aos anseios do desenvolvimento territorial, autores como Bebbigton, Abramovay e Chiriboga (2008), com base nos resultados de estudos desenvolvidos no Brasil, Equador e Peru, buscam entender como determinados atributos dos movimentos sociais também conformam a amplitude das mudanças pretendidas e o seu *modus operandi* na política.

Tomando os movimentos sociais a partir de uma definição básica, “processes of mobilization that involve protest and a demand for some sort of alternative society and development” (BEBBIGTON, ABRAMOVAY & CHIRIBOGA, 2008, p.2880), as análises propostas pelos autores podem ser estendidas a uma série de organizações da sociedade civil que operam no campo.

Antes de caracterizarem os movimentos sociais, os autores destacam a sua importância para as iniciativas de desenvolvimento territorial rural. Por meio de sua atuação, argumentos, mobilizações, os movimentos sociais evitam que o desenvolvimento rural seja entendido como mero exercício tecnocrático. Ao politizarem o espaço, deixam evidente que se trata de um processo na qual interagem diferentes atores sociais portadores de diferentes propostas. Além disso, fortalecendo o discurso dos segmentos excluídos, os movimentos sociais colocam em xeque as concepções dominantes de desenvolvimento e, ainda que as alternativas oriundas deste embate não se materializem, ao menos explicitam a relação de forças que permeia as relações. Movimentos sociais também engendram mudanças nos sistemas de governanças dos territórios, tornando-os mais democráticos, o que significa mais controle social, participação e inclusão.

Embora forjem arranjos institucionais mais inovadores, a influência dos movimentos sociais sobre os processos econômicos localizados é deveras modesta. Para os autores, a dificuldade dos movimentos em traduzir seus ganhos político-democráticos em inclusão econômica deriva de características inerentes ao próprio processo de desenvolvimento. Os atores privados locais economicamente mais poderosos operam independentemente dos esforços de concertação territorial das forças dinâmicas. Além disso, nos casos em que há participação do setor privado nas instâncias colegiadas, o desequilíbrio de forças entre as lideranças dos movimentos e os representantes empresariais permite que estes moldem as decisões conforme suas exclusivas preferências. Por fim, em muitos casos, a economia dos territórios é afetada por dinâmicas nacionais e internacionais nas quais somente os atores privados mais poderosos, ao contrário dos movimentos, conseguem impactar.

Entretanto, a fraca influência dos movimentos sociais sobre os processos econômicos dos territórios também podem ser explicadas por suas próprias características. Bebbigton, Abramovay, Chiriboga (2008) afirmam que a solidez e coesão dos movimentos são função da forte identidade compartilhada por seus membros, que se constrói em torno de elementos culturais e sócio-políticos. Por vezes, a força destes vínculos gera discursos que incluem as noções de amigos e inimigos, confiáveis e desconfiáveis, que podem dificultar articulações com outros atores, ou mesmo afastá-los dos espaços institucionais em que a política de desenvolvimento é decidida.

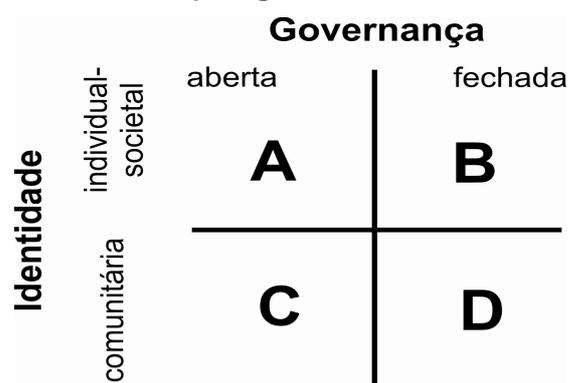
Algumas posições e discursos carregados pelos movimentos podem criar enormes barreiras contra qualquer coisa que se assemelhe ou se relacione com o mercado. “The demonization of market relationships can (...) weaken any capacity the movement might have to negotiate new types of market arrangement”(BEBBIGTON, ABRAMOVAY & CHIRIBOGA, 2008, p.2885). Ademais, quando os movimentos pressionam o governo, suas demandas raramente incluem alterações institucionais que possam fomentar inovações econômicas.

Os autores propõem uma matriz que categoriza os movimentos em função de elementos-chave: identidade e auto-governança. No eixo relativo à identidade, distinguem-se os movimentos constituídos por laços comunitários (mais tradicionais) daqueles que enfocam as relações dos indivíduos com a sociedade (mais modernos). A hipótese defendida é que os movimentos tradicionalistas exercem menos influência sobre a política de desenvolvimento territorial rural a partir de métodos negociados, por conta da aversão ideológica que alimentam contra o mercado e de sua forte tendência de serem auto-referentes. Geralmente exercem sua influência por meio de práticas diretas de ação e conflitos.

O outro eixo diz respeito às formas de auto-governança, se mais abertas ou fechadas. Aqui a hipótese defendida é que movimentos sociais portadores de estruturas de governança mais abertas são mais propícios à construção dos laços necessários para influenciarem as políticas de desenvolvimento territorial rural.

O quadro abaixo ilustra a matriz proposta:

Quadro 2 - Tipologia de Movimentos Sociais



Fonte: Elaboração própria a partir de Bebbigton, Abramovay e Chiriboga (2008)

Os movimentos sociais do tipo A são mais propensos a negociarem com outros atores nos assuntos relacionados ao desenvolvimento territorial rural e a contribuir para transformações na esfera econômica. Os movimentos do tipo B alternam entre relações negociadas e conflitivas com outros atores. Sua inserção nos diferentes espaços de decisão é dificultada pela estrutura fechada de governança, que inibe o estabelecimento de parcerias. Os movimentos do tipo C apresentam alternância semelhante, mas são mais exitosos em assegurar o respeito às identidades locais nos processos de desenvolvimento territorial. Por fim, movimentos do tipo D gozam de sólidos vínculos identitários e ideológicos, apresentando dificuldade em estabelecer negociações nos espaços colegiados, embora possuam grande capacidade de afetar os rumos da política por meio de ações diretas.

Pautados neste arcabouço, Abramovay, Magalhães e Schroder (2008) buscam diferenciar duas organizações brasileiras vinculadas à agricultura familiar e oriundas de movimentos sociais. De um lado, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF – uma organização sindical e, por outro, o Sistema Cresol de Crédito Solidário, que compreende uma série de cooperativas. São movimentos do tipo B e A, respectivamente.

A atuação do sindicato é pautada em reivindicações setoriais, cujas ações propostas voltam-se exclusivamente ao seu público, e figuram ausentes das instâncias que discutem os rumos estratégicos do desenvolvimento das regiões nas quais se encontram inseridos. O formato da política, de acordo com a análise empreendida anteriormente, não estimula estas organizações na direção de iniciativas inovadoras, que contemplem a multiplicidade de atores que compõem o tecido territorial. Ao contrário, incentiva a rotinização das práticas participativas em torno das demandas da agricultura familiar.

Existem fortes razões para que a tradição dos movimentos sociais ligados às lutas dos **trabalhadores** tenha um viés francamente anti-patronal e encare, portanto, com desconfiança a participação em instâncias colegiadas em que o conjunto das forças empresariais discute o destino dos recursos –

inclusive ambientais – de que depende uma região. Mas imaginar que o processo de desenvolvimento poderá ser estimulado na ignorância do que fazem os empresários, por articulações exclusivas na economia popular é exatamente entregar o **campo** (Bourdieu) econômico a interesses cuja dominação exclusiva pode ser contrabalançada pela formação de poderes que os enfrentam, como bem mostra a experiência do cooperativismo de crédito. A idéia de que estas intervenções são irrelevantes e que as energias sociais básicas devem concentrar-se na construção de um “novo mundo” do qual os grandes empresários não fazem parte é derrotista e afasta os movimentos sociais de sua possibilidade real de serem atores cruciais do processo territorial de desenvolvimento [grifos do autor] (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER, 2008, p.28).

No caso do sistema Cresol, seu sistema de governança e o arranjo institucional no qual estão inseridos aproximam-no de atores originalmente estranhos ao seu universo, a exemplo do Banco Central, cujos procedimentos de controle exigem a permanente auto-avaliação das cooperativas. Ao diversificarem seu círculo relacional, são impulsionadas à participação em diferentes instâncias de discussão de temas regionalmente importantes, onde podem disputar posições com segmentos empresariais.

Investigada a dinâmica de atuação de organizações da sociedade civil em políticas de desenvolvimento territorial que, em última análise, condiciona sua inserção nos espaços colegiados, impactando o padrão de articulação com os demais atores sociais, cabe agora explorar, ainda que brevemente, como historicamente se organizou a representação empresarial no Brasil.

Segundo Diniz (2004), a representação empresarial ampara-se basicamente numa estrutura dual, constituída, por um lado, pelas organizações corporativas oficiais – sindicatos, federações e confederações (ex: CNI - Confederação Nacional da Indústria) – que gozam legalmente do monopólio da representação por categoria funcional, do princípio da unicidade sindical, e da obrigatoriedade da contribuição financeira, e por outro lado, pelas associações paralelas, de caráter setorial e voluntário (ex: ABRINQ - Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo), desvinculadas da legislação sindical. Diniz e Boschi (2000) deixam clara a interconexão entre ambas as estruturas, percebida pela circulação dos dirigentes e pelas lideranças comuns.

Embora este formato, datado da era Vargas, tenha se flexibilizado principalmente a partir da década de 1990, o setor empresarial não viu florescer uma instância superior com a capacidade de articular os diferentes segmentos empresariais, rompendo com os limites setoriais. “A falta de uma entidade de cúpula de alto teor de abrangência e poder de agregação persistiria como um fator de bloqueio das práticas de pactos e alianças supra-setoriais, inviabilizando ainda o surgimento de uma instância capaz de funcionar como porta-voz da classe empresarial como um todo” (DINIZ, 2004, p.9).

Diniz e Boschi (2000, p.4) advogam pela tese de que o “Estado exerce importante papel como indutor das formas de organização e de atuação dos empresários como ator coletivo”. Assim, a tradição corporativa brasileira forjou um sistema em que os interesses empresariais confluíam diretamente para o interior do Estado. Num primeiro momento, do governo Vargas à redemocratização, o caminho para a inserção dos empresários na arena decisória pública foram os conselhos técnicos, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Industrial ou do Conselho de Política Aduaneira.

Para Diniz (2004), o desmonte destes espaços acompanhado do insulamento burocrático e da centralização tecnocrática das elites da burocracia, movimentos patrocinados a partir do governo Collor e mantidos no governo Fernando Henrique, não significaram a interrupção do trânsito entre empresários e burocratas, dotado de um padrão de negociação bipartite (Estado-empresários) e setorial, conquanto esta intensa articulação tenha continuado por meio de canais informais e vínculos pessoais. Também era comum, durante a gestão de Fernando Henrique, a organização de audiências públicas por agências do governo para a consulta da opinião do empresariado sobre determinadas políticas, bem como visitas de ministros a instituições como a CNI para debater pautas de interesse dos empresários. O fechamento dos espaços corporativos de negociação induziu ao fortalecimento da atuação particularista e segmentada dos empresários, em que somente um grupo restrito conseguia se articular com a alta burocracia (DINIZ, 2004)¹⁸.

Tutelados pelo Estado e por regimes autoritários, que desenharam modelos de negociação compartimentados, setoriais e excludentes da classe trabalhadora, ao menos em torno das políticas econômicas mais relevantes, os empresários constituíram-se enquanto ator desprovido de visão de conjunto.

Presos a uma visão restrita e particularista, bem como a uma prática de maximização de ganhos imediatos, os empresários revelaram fraca disponibilidade e reduzida abertura para lidar com as questões sociais, ligadas à redução da desigualdade na distribuição da riqueza e no acesso aos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico. (DINIZ, 2004, p.11).

Em outras palavras, “a falta de tradição de pactos e negociações, envolvendo a disposição para transigir e ceder, em benefício de uma agenda comum foi um traço marcante do desenvolvimento histórico da classe empresarial” (DINIZ, 2004, p.31).

Embora a análise proposta por Diniz e Boschi esteja focada principalmente no grande empresariado nacional, resta investigar se a representação dos empresários instalados no território considerado neste trabalho atende por um padrão setorial,

¹⁸ A partir da redemocratização, com a valorização do Congresso, Diniz (2004) observa um significativo deslocamento da atuação dos empresários do Executivo para o Legislativo, traduzida por meio da prática do *lobby*.

particularista, e com as demandas dirigidas diretamente ao interior do aparelho estatal, e quais seriam os reflexos deste padrão numa política de desenvolvimento que preza pela multisetorialidade, pela gestão social e pelo combate à pobreza e, reciprocamente, investigar qual seria o impacto desta política no padrão de representação empresarial ao nível local.

3.6 O Pluralismo às voltas com seus Espectros

O debate travado nos capítulos precedentes, ao mesmo tempo em que destacou a importância do pluralismo para a democratização das instâncias de participação social e para a concretização das promessas portadas pelas políticas de desenvolvimento territorial rural, também desvelou a setorialidade dos espaços colegiados previstos para esta modalidade de política pública.

Em um cenário marcado simultaneamente pela imperiosa busca por modelos de governança territorial alternativos, que não se esgotem no emponderamento dos segmentos sociais excluídos da dinâmica local (FAVARETO, 2008), *pari passu* à saliente escassez de experiências concretas que efetivam o pluralismo neste campo de políticas públicas, optou-se por buscar, na literatura correlata nacional e internacional, alguns dos elementos necessários à adequada arquitetura de instâncias de participação social pautadas pelo pluralismo, bem como os riscos advindos da articulação entre mercado e sociedade civil. Para tanto, foram considerados trabalhos que tratam das parcerias entre mercado e sociedade civil. De início, Teodósio (2009, p.138) já alerta que

Tais iniciativas recebem diferentes denominações, quer seja nos estudos acadêmicos, quer seja nas iniciativas de intervenção social, configurando uma verdadeira polissemia, na qual se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, ora denominadas de parceria, ora de aliança, coalizão, cooperação, intersetorialidade, complementaridade, contratação e terceirização, dentre outras.

Meirelles (2005, p. 32) reafirma a análise acima ao observar “uma razoável diversidade de conceitos e definições para aliança e parceria nas publicações”, tendo em vista a multiplicidade de arranjos possíveis.

A consideração da literatura sobre parcerias no escopo deste trabalho requer alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, o presente trabalho foca numa modalidade específica de parceria, qual seja, a articulação entre mercado e sociedade civil (*one by one*), a despeito dos demais arranjos colaboracionistas, bi ou tri setoriais, possíveis de serem firmados entre os atores – mercado, sociedade civil e poder público. Entretanto, como argumentam Selsky e Parker (2005), dinâmicas manifestadas nas relações que envolvem os três setores também estão presentes nas parcerias entre organizações não-governamentais e mercado.

Isto porque as experiências acumuladas nas interações bi-setoriais são carregadas pelos atores para as relações que envolvem os três segmentos. Assim, mesmo que tenham sido privilegiados os trabalhos que se debruçam sobre as parcerias sociedade civil – mercado, numericamente preponderantes (SELSKY & PARKER, 2005), não foram ignoradas as análises extraídas das parcerias que contemplam também o poder público.

Além disso, a construção deste capítulo dialoga com a abundante literatura estrangeira focada nas *Cross-Sector Partnerships*, opção que requer o cuidado metodológico necessário para a correta apreensão das experiências fornecidas pela literatura internacional. Para evitar a assimilação acrítica de arcabouços teóricos estrangeiros, Guerreiro Ramos (1965, p.44) propõe a Redução Sociológica, definida como

Uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social. É ditada não somente pelo imperativo de conhecer, mas também pela necessidade social de uma comunidade que, na realização de seu projeto de existência histórica, tem de servir-se da experiência de outras comunidades.

Com a Redução Sociológica, Guerreiro Ramos pretende contrapor-se à atitude espontânea do pesquisador frente ao objeto, defendendo sua análise exaustiva e radical numa leitura perspectiva, isto é, relacionando o objeto ao seu contexto. Preza pelo “procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira” (GUERREIRO RAMOS, 1996, p.50), que não ignora a produção internacional, mas a submete a rigorosos critérios de seletividade. Nesse sentido, o autor sugere a Lei do Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira. Mesmo que o objeto seja analisado com base no contexto que o funda, as experiências consideradas não devem ser estritamente imitadas, mas devem ser dotadas de autêntica intencionalidade. Neste trabalho não foi possível recorrer a diversos campos do conhecimento, realizar estudo sistemático e raciocínio rigoroso para realizar a Redução Sociológica dos estudos sobre as parcerias intersetoriais, tal qual apregoa Guerreiro Ramos. Mas a consideração de sua proposta teórica fornece subsídios que evitam a leitura e incorporação acrítica, ingênua e socialmente desconexa das experiências internacionais.

A ocorrência de parcerias intersetoriais é cada vez mais pujante em experiências pautadas em diferentes modelos de governança e focadas nos mais diversos setores – desenvolvimento, saúde, educação, cultura, meio ambiente, bem-estar, infra-estrutura, habitação, renda etc (ASHMAN, 2001, COVEY & BROWN, 2001; ELBERS, 2004, GOOGINS, & ROCHLIN, 2000; SELSKY & PARKER, 2005; TENÓRIO, 2008a, TEODÓSIO, 2009), despertando atenção não só dos atores público, privados e da sociedade civil, mas também da academia (LISTER, 2000). Embora haja certo acúmulo de trabalhos, em sendo

uma prática recente, ao menos no caso brasileiro, ainda há margem para investigações, sobretudo acerca da prática concreta das parcerias (MEIRELLES, 2005).

Selsky e Parker (2005), com base nas conclusões de recentes pesquisas sobre “cross-sector partnerships to address social issues”, afirmam que os trabalhos neste campo conferem grande importância ao estudo dos estágios das parcerias, sejam elas bi ou tri-setoriais, análise que é endossada por Googins e Rochlin (2000).

Waddell e Brown (1997) sugerem, como fases das parcerias, a identificação das condições (natureza do assunto, atores chave, interesses e história dos envolvidos); convencimento dos parceiros e definição do problema; definição de diretrizes compartilhadas (diagnósticos e visões compartilhadas que permitam ganhos mútuos, aceite de uma estratégia de ação geral); implementação da estratégia de ação (planejamento da implementação, desenho de estrutura para divisão de atividades e coordenação da ação, gerenciamento de conflitos, mobilização de habilidades e recursos, avaliação e aprendizado); e expansão ou institucionalização dos êxitos (avaliação dos fatores críticos de sucesso, codificação e simplificação das soluções propostas para posterior disseminação).

Lowdes e Skelcher (1998), abordam o ciclo de vida das parcerias, constituído pelas fases de colaboração pré-parceria; criação e consolidação; planejamento dos produtos; e finalização e sucessão da parceria.

Googins e Rochlin (2000, p.133) descrevem as fases que, segundo eles, são comumente apontadas nas pesquisas e trabalhos sobre as parcerias: definição de objetivos claros, envolvimento dos níveis hierárquicos superiores; estabelecimento de processo de comunicação; delegação das atividades para profissionais; partilha dos recursos envolvidos; e avaliação dos resultados. “These steps provide a template of ‘critical success factors’ for partnership”.

Outros autores estão preocupados exatamente com os *critical* ou *key factors for success* das parcerias. Ciente do controverso exercício que é a seleção destes fatores de sucesso, Elbers (2004) afirma existir certo consenso em torno de sete pontos: confiança, apoio da alta administração, capacidade de satisfazer as expectativas, objetivos claros, compatibilidade entre os parceiros, partilha da tomada de decisão e transparência. Para Magee (2003), as chaves para o sucesso estão relacionadas ao correto dimensionamento do problema, condições adequadas para a equipe (visão comum, integração funcional, governança compartilhada), informações precisas, dentre outros.

Rondinelli e London (2003) relacionam a viabilidade das parcerias à identificação de projetos específicos e dos recursos internos necessários, seleção de parceiros a partir de

critérios definidos, desenvolvimento de procedimentos mutuamente aceitos para a parceria, definição clara de problemas e exploração de soluções possíveis, focalização em tarefas de rápida implementação, e manutenção da confidencialidade entre os envolvidos.

Considerando que a “produção sociológica estrangeira (...) não vale como paradigma ou modelo, apenas como subsídio” (GUERREIRO RAMOS, 1996, p.115), recorreu-se à comparação entre as observações levantadas na literatura internacional com as indicações obtidas na produção nacional. Para tanto, recorreu-se ao trabalho de MEIRELLES (2005), que realizou um mapeamento na literatura brasileira sobre parcerias entre sociedade civil e empresas, a partir do qual foram analisadas mais de uma centena de trabalhos.

Parece haver uma convergência entre as proposições nacionais e estrangeiras, na medida em que Meirelles (2005, p.13) pinça, dentre a bibliografia nacional, recomendações como a “definição de procedimentos claros para a escolha dos parceiros, construção de consensos prévios quanto a expectativas, objetivos, papéis, recursos, estratégias e critérios de avaliação; socialização das informações; e planejamento conjunto”.

Todas essas proposições de corte técnico-gerencialistas levam Teodósio (2008, p.121) a concluir que “uma constatação decorrente da análise da literatura sobre o tema diz respeito ao caráter normativo e gerencialista de muitas das discussões”. Não se trata definitivamente de desprezar os desafios operacionais que marcam as iniciativas de articulação entre mercado e sociedade civil, cujas recomendações presentes na literatura sobre parcerias intersetoriais podem ser cruciais para promoverem avanços rumo à construção de espaços de concertação social voltados às políticas de desenvolvimento territorial rural.

No entanto, mais relevante do que os problemas inerentes ao bom azeiteamento da operação das práticas colaborativas, muitos deles comuns a parcerias bi e intra-setoriais, sendo passíveis de aprimoramento pelo voluntarismo dos atores envolvidos e pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão, parecem ser os desafios relacionados às dinâmicas estruturantes das relações de cooperação. Essa última dimensão remete aos dilemas enfrentados pelos atores com relação aos jogos de cooperação e confrontação, marcados por relações de poder e dominação na ação social, desvelando realidades que, ao contrário de serem passíveis de superação, se fazem constituintes e estruturantes dos próprios processos de parcerias (TEODÓSIO, 2008, p.126).

A literatura de orientação gerencialista considera os arranjos organizacionais dotados de autoridade formal, funcional, mas não de poder ou mesmo dominação, atributo daqueles que desafiam a estrutura legitimamente estabelecida. Para esta abordagem, o poder é considerado como resistência ilegítima, disfuncional. “Os teóricos do *management* definiam poder como aquelas ações que caíam fora das estruturas legitimadas, e que ameaçavam os objetivos organizacionais” (HARDY & CLEGG, 2001, p.267).

Sintomática é a observação de Selsky e Parker (2005) que, ao analisarem uma série de estudos organizacionais e/ou de cunho gerencialista, observam que a literatura sobre parcerias intersetoriais parte de um arcabouço funcional, normativo e gerencial, mas tem relegado o entendimento sobre as dinâmicas institucionais, incluindo o poder. Não se deve ignorar que, para além do privilégio da ótica gerencialista, a miríade de vertentes teóricas que debatem poder, acarretando em imprecisões e confusões conceituais (HARDY e CLEGG, 2001), certamente contribui para a ausência desta variável nos estudos sobre parcerias. Adicionalmente, no caso específico das parcerias intersetoriais,

Power differences are usually difficult to talk about and address. This is particularly true with intersectoral collaborations where the power of each sector has a different form— legally-based for government, money-based for business, and people-based for CBOs [community-based organizations]. It is challenging for someone working in a financially-rich environment to understand resource constraints facing others (WADDELL, 2000, p.18).

Alguns trabalhos da literatura internacional sobre parcerias intersetoriais consideram a dinâmica de poder, ainda que de maneira superficial, preocupando-se em alertar para os riscos envolvidos. Assim o faz Elbers (2004) ao atentar para a possibilidade das parcerias entre ONGs e mercado estabilizarem-se num sistema *top-down*. Meirelles (2005) observa, dentre os obstáculos presentes nas parcerias, a questão da simetria nas relações de poder.

Para Heather e Elizabeth (2002), o desequilíbrio de poder, sobretudo financeiro, talvez seja a maior diferença entre as organizações da sociedade civil e do mercado. Ashman (2000) não acredita que os atores precisam possuir tamanho, recursos ou conhecimentos semelhantes para tornarem parceiros, mas dispendo o mercado de mais recursos financeiros e, conseqüentemente, poder, antes da discussão sobre os termos da parceria, seria prudente pensar na estrutura de governança capaz de equilibrar estas diferenças.

A melhor capacidade de negociação é outro recurso de que dispõem os atores de mercado, segundo Covey e Brown (2001), destreza parcialmente explicada pela importância para a atividade empresarial da negociação entre interesses mistos, e pelos programas de treinamento com este enfoque oferecidos pelas *business schools*, ao contrário das matrizes de formação voltadas à sociedade civil.

Com base neste panorama, Ashman (2001) é enfático ao afirmar que as organizações de mercado tendem a dominar as parcerias, o que afeta negativamente sua sustentabilidade. Resta claro que situações de cooperação ou complementaridade não são as únicas situações possíveis, embora pretendidas, para as parcerias entre sociedade civil e mercado. Assim sendo, “operationally, power differences demand the creation of new exchange mechanisms to facilitate intersectoral interactions” (WADDELL, 2010, p. 123).

Novamente seguindo a linha proposta por Guerreiro Ramos, devem-se considerar as particularidades da estrutura sócio-política brasileira. Lendo a dinâmica das parcerias intersetoriais ainda pela ótica do poder, mas deslocando a análise do nível organizacional para o nível dos atores, Pinho (2009, p.50) defende que “nas condições do Brasil, fica muito distanciada a possibilidade de interações deliberativas, onde todos tenham voz, porque a capacidade de compreensão da realidade, de efetivo engajamento e acompanhamento de um debate, da construção de raciocínios e de verbalização dos mesmos ficam extremamente prejudicados”.

O autor centra seu raciocínio nas condições educacionais do país, dado que a efetiva participação dependeria de um conjunto de conhecimentos básicos e amplos. Considerando o trágico panorama do analfabetismo, especialmente o analfabetismo funcional, além das preocupantes taxas de rendimento e evasão escolar, o autor conclui que “ao se implantarem procedimentos dialógicos nas condições expostas, há um risco elevado de supremacia, vitória dos participantes mais preparados, as elites presentes (...) assim, teríamos processos diálogos? Teríamos, mas estes ficariam viciados e só reforçando as estruturas de poder vigentes” (PINHO, 2009, p.50).

Os resultados do trabalho desenvolvido pelo Condraf (2005) ilustram este risco apontado por Pinho no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Uma vez que os atores rurais que compõem o espaço, na grande maioria dos casos, não estão devidamente preparados para a experiência da gestão social, facilmente sofrem ascendência das entidades empresariais nas ocasiões em que elas participam.

A manifesta disparidade em termos educacionais insere-se em um quadro mais amplo de profunda desigualdade social no Brasil em termos de acesso a bens de consumo coletivo, como transporte, saneamento, segurança e saúde, panorama que atende por um padrão espacial, concentrado nas regiões Norte e Nordeste e na zona rural (SORJ, 2000). De fato, diversos trabalhos destacam a pobreza como situação recorrente no campo, inclusive com maiores índices de pobreza extrema quando comparado às zonas urbanas (FAVARETO, 2006; MDA, 2003; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004; SEPÚLVEDA et al, 2003).

Deste quadro, Sorj (2000, p.26) extrai que “certas condições de igualdade social, especialmente em termos de acesso a bens coletivos, como educação, emprego e previdência” são fundamentais para “a participação ativa no mundo moderno, de inserção produtiva na vida social e do sentimento compartilhado **de pertencimento a uma comunidade com um destino compartilhado**” [grifo meu].

Sepúlveda et al (2003) argumentam que a cooperação entre os atores é prejudicada pelas restrições nos fatores humanos e institucionais, como precária organização social, baixo nível educacional e de desenvolvimento humano, além da fragilidade das instituições.

Nesta linha, Rodriguez (2005) defende que a situação de desigualdade comum às regiões rurais corrói o tecido social enquanto vivência solidária, compartilhada, identitária entre seus atores. A coesão social, entendida como “expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia” (SEPÚLVEDA et al, 2003, p.94) é, pois, função dos níveis de exclusão do território.

E manutenção das desigualdades sociais deve-se, em grande medida, à concentração fundiária no país (MDA, 2003). Não sendo objetivo deste trabalho o profundo debate acerca das questões que dizem respeito ao acesso à terra, foram destacados alguns elementos que podem ajudar na compreensão dos fatores que moldam a articulação entre representantes empresariais e organizações da sociedade civil.

A partir da leitura de Leonilde MEDEIROS (1996), pode-se inferir que os conflitos pela terra são marcados pela violência, deflagrada em múltiplas frentes – física, política, midiática, jurídica -, indicando “o não reconhecimento dos trabalhadores do campo como portadores de direitos e, portanto, sujeitos a diferentes formas de submissão que têm a coerção como parâmetro mais visível” (p.3). A modernização experimentada pela agricultura nos últimos anos restringiu-se à sua face tecnológica, produtiva, sem que tenha implicado na simultânea modernização das relações sociais. Como resume Fleury (2009), “fracassou a suposição de que a modernização capitalista nas formas de produção e sua inserção na economia globalizada fossem trazer no seu bojo a modernidade representada pela democratização das relações no campo, com o aumento da regulação estatal e a defesa dos interesses públicos e coletivos”.

Portanto, as interações entre empresas e organizações da sociedade civil, ou mais especificamente, entre empresários e sindicalistas, assentados, quilombolas, pescadores etc, pareia atores tradicionalmente excluídos das dinâmicas socio-político-econômicas com atores aos quais está acessível a maioria das oportunidades e dos recursos do territórios, cenário que, em última análise, se traduz na assimetria de poder, tudo isso sob a égide das mazelas estruturais do campo brasileiro. Numa relação desigual, aparentemente forjada sob frágeis laços de coesão social, rareiam os vínculos de identidade e solidariedade compartilhados pelos seus componentes, dos quais se deseja a articulação em torno de projetos comuns.

Não obstante o desbalanço de poder e a marca da desigualdade social e da concentração fundiária típica do rural brasileiro, as interações entre organizações da sociedade civil e organizações empresariais são distinguidas por diferenças em termos de cultura (SELSKY & PARKER, 2005); trajetórias, valores e prioridades (COVEY & BROWN, 2001), linguagem e jargões, estilos de liderança, tomada de decisão e padrões de operação (ELBERS, 2004), missão e medidas de resultados (HEATHER & ELIZABETH, 2002), etc.

O processo de tomada de decisão, em via de regra, é mais ligeiro nas empresas do que nas ONGs. Enquanto as empresas organizam a tomada de decisão a partir de uma estrutura vertical e hierárquica, as organizações não governamentais decidem com base nas contribuições oriundas de diferentes vozes, numa ação voltada à obtenção de consensos. A sociedade civil precisa responder a complexas e contraditórias pressões da miríade de interessados envolvidos em suas atividades, ao contrário das empresas (COVEY & BROWN, 2001; ELBERS, 2004).

Elbers (2004, p.51) nota que as diferenças entre ambos os atores surte reflexos inclusive na linguagem utilizada por eles. Em seu estudo, o autor descreve que dirigentes de ONGs observaram “almost ‘allergic’ corporate reactions to the term ‘poverty reduction’”. Além disso, termos diferentes são utilizados para descrever práticas similares, da mesma forma que termos iguais podem soar completamente distintos para cada ator.

As diferenças mais significativas, contudo, referem-se às missões e valores perseguidos por empresas e organizações da sociedade civil (ELBERS, 2004; HEATHER & ELIZABETH, 2002). Enquanto as organizações de mercado estão preocupadas com o aumento do retorno aos seus acionistas, as organizações da sociedade civil aspiram por objetivos sociais. Por desdobramento, os valores que guiam as empresas referem-se essencialmente à eficiência operacional, o que não é verdade no caso das organizações da sociedade civil (HEATHER & ELIZABETH, 2002).

Apesar disto, “there is a tendency among some to claim that nonprofits and government should become more like business, and business should become more sensitive like nonprofits” (Waddell, 2000, p. 120).

Tomando por base Teoria dos *Stakeholders*, proposição teórica amplamente utilizada para a análise das práticas colaborativas entre sociedade civil e empresas pela ótica da gestão empresarial, as parcerias são muitas vezes encaradas “como elemento automático de modernização das instituições não-lucrativas, sendo destacados apenas os fatores positivos em torno dessa aproximação” (TEODÓSIO, 2008, p. 87). Destaca Meirelles (2005, p. 28) que a literatura nacional tem relegado o olhar das organizações da sociedade civil

sobre as parcerias, o que implicaria entender suas motivações, dificuldades e barreiras nas interações que estabelecem com as empresas. Segundo a autora, quando não abordam o tema de maneira genérica, “grande parte dessas pesquisas está centrada na perspectiva da empresa”.

O risco, na opinião de Teodósio (2008, p.61) é que “concebendo a esfera do mercado como lócus gerador desses instrumentos de modernidade gerencial, esse modelo de gestão de OSCs [organizações da sociedade civil] pode se distanciar da necessária reflexão sobre a realidade, os desafios e a natureza da gestão das políticas sociais”. Além disso, merecem reflexão os possíveis

Impactos da difusão sobre as organizações da sociedade civil de uma lógica pragmática, balizada em uma racionalidade gerencial e que se opõe à politização das discussões sociais, comumente encontradas no discurso e nas práticas empresariais, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem exacerbadamente na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas. O alcance de metas pode resultar também em desmobilização da comunidade (TEODÓSIO, 2008, p. 57).

Tenório (2008a, p.57) também alerta para os riscos decorrentes da incorporação de elementos da gestão estratégica, tipicamente empresarial, utilitarista, pelas organizações da sociedade civil, cuja atuação deveria ser norteadada pela idéia de gestão social, em que prevalecem as relações dialógicas¹⁹. “Isto é, de uma referência singularmente fundada em teorias sociais que referenciam **processos** democráticos na busca da justiça social, da solidariedade, para uma prática mercantil, assentada em teorias organizacionais que buscam **resultados**” (grifos do autor).

Para Tenório (2008a, p.66), parcerias e alianças são verbetes de cuja análise semântica remete ao compartilhamento na tomada de decisões, “fato que significaria uma ação social com características dialógicas”. Contudo, seria possível a prevalência da ação social estratégica nas parcerias, dada a incipiência da temática no Brasil, que emerge na década de 1990, período marcado pela ascensão do pensamento único (neo) liberal, defensor do determinismo da razão econômica, obliterando os processos dialógicos. “Alianças e parcerias por serem processos decisórios, relações sociais, em grande parte realizadas em um ambiente no qual os valores de mercado predominam, não escapam a essa ideologia” (TENÓRIO, 2008a, p. 77).

¹⁹ Em trabalho posterior, Tenório (2009, p.60) revela que estas observações levaram-no a parcialmente desmistificar o Terceiro Setor (formado, segundo o autor, por ONGs, movimentos sociais organizados, fundações privadas, instituições filantrópicas, entre outras organizações assistenciais ou caritativas da sociedade civil) como “lócus ideal à gestão social”.

As análises permitem inferir que, não obstante a relevância, quiçá centralidade, do pluralismo para as políticas de desenvolvimento territorial, as experiências de parcerias entre setores não podem ser apreciadas pela ótica estritamente gerencial (embora se deva considerá-la) sob o risco de subestimar, ou mesmo desconsiderar, dinâmicas constitutivas da articulação entre mercado e sociedade civil, como a assimetria de poder ou as diferenças de valores e racionalidade portadas por cada ator. E, sendo os colegiados de participação informados por estas dinâmicas, sua arquitetura não pode prescindir de mecanismos que não só garantam o pluralismo, mas que assegurem “uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão”, reconhecidas as diferenças técnico-políticas de cada segmento, como propõe a categoria inclusão traduzida com base na cidadania deliberativa (TENÓRIO et al, 2008b, p.11).

Como resume Meirelles (2005, p.49)

Além de todos os preceitos intrínsecos aos processos de gerenciamento de relações entre organizações – entre os quais destacam-se planejamento, negociação, operação, manutenção e avaliação -, a gestão de parcerias e alianças entre organizações da sociedade civil e empresas é acrescida de mais um desafio: administrar simultaneamente lógicas e racionalidades diferentes.

O desenvolvimento e continuidade de uma parceria entre organizações da sociedade civil e do mercado, portanto, dependem sobremaneira do equacionamento de demandas de duas naturezas: (a) questões instrumentais relativas à procedimentos de negociação, planejamento, gestão e avaliação do trabalho em conjunto; e (b) questões políticas, ideológicas e de pressupostos das diferentes organizações, aspectos que geram dificuldades nas negociações de interesses, no trato das questões de poder e das diferenças nas culturas e racionalidades organizacionais (MEIRELLES, 2005, p. 15).

4. METODOLOGIA

O objetivo central deste trabalho é analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários para o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. Trata-se de uma questão de pesquisa abrangente, que é justificada pela natureza exploratória do trabalho, isto é, “realizado em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 2007, p. 47).

Optou-se pelas concepções de inclusão e pluralismo propostas por Tenório et al (2008), que derivam da noção de cidadania deliberativa, pela qual “a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008a, p.161). Em linhas gerais, inclusão diz respeito à “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas”, enquanto o pluralismo foca na “multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO et al, 2008, p.11).

Isolada, a noção de inclusão poderia se referir a quaisquer segmentos excluídos do processo decisório, inclusive pertencentes ao mesmo ator – poder público, mercado ou sociedade civil. Contudo, associada à idéia do pluralismo, preza-se pela inclusão, nos colegiados territoriais, de organizações vinculadas a diferentes atores.

Nesse sentido, debate-se especificamente a inclusão das organizações representativas dos interesses dos empresários nos Territórios da Cidadania, tendo em vista sua histórica exclusão nos colegiados de participação social inscritos nas políticas de desenvolvimento territorial, mormente o Pronaf e os Territórios Rurais, iniciativas da tradição do Programa Territórios da Cidadania. Não se está afirmando, de modo indistinto, que as representações dos interesses empresariais foram tradicionalmente ignoradas no processo decisório das políticas públicas no Brasil, mas tão somente nas políticas de desenvolvimento territorial rural.

Embora o conceito de pluralismo também abarque as representações do poder público, focou-se na relação entre representantes dos empresários e da sociedade civil, por conta da importância capital da inserção dos empresários no contexto das políticas de desenvolvimento territorial, o que não necessariamente ocorreu nas experiências brasileiras, como foi relevado ao longo do trabalho, mas que pode conflitar política e tecnicamente com as organizações da sociedade civil. Outra justificativa para o recorte deve-se à diversidade de estudos voltados ao tema da participação e da gestão social que miram a relação

Estado-sociedade civil, ao largo da inclusão dos empresários no debate, raramente considerados nos estudos sobre ambos os temas, constatação que justifica também o caráter exploratório desta pesquisa.

A diferenciação entre representantes dos empresários e da sociedade civil no contexto deste trabalho aproxima-se da proposta analítica que concebe o Segundo Setor e o Terceiro Setor. Assim, representações empresariais seriam aquelas que representam organizações que visam eminentemente ao lucro, enquanto representações da sociedade civil, adaptando a definição de Tenório (2008a, p.45) para Terceiro Setor, seriam aquelas organizações não-lucrativas e não-estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade, no caso específico, em prol da agricultura familiar em sentido ampliado, abarcando quilombolas, pescadores, assentados, etc.

Embora a conceituação de sociedade civil demande maior rigor teórico, optou-se por uma definição minimalista, construída basicamente pela exclusão – organizações não-lucrativas e não-estatais – tendo em vista que “suas múltiplas acepções e conotações” (SORJ, 2000, p.93) sugerem a complexidade do debate no qual se insere a definição de sociedade civil.

Visando a responder a pergunta central deste estudo, realizou-se um estudo de caso relativo ao Programa Território da Cidadania desenvolvido na região Norte do estado do Rio de Janeiro. A escolha do território Norte em detrimento do Noroeste (ambos os territórios são abrangidos pela política em questão) justifica-se basicamente pelo maior dinamismo e peso político-econômico do Norte; por ter sido incorporado antes ao Território da Cidadania; e pela maior tradição dos movimentos sociais nesta região, análise esta obtida em encontro preliminar com entrevistado vinculado ao MDA.

Considerou-se ainda para a seleção do Norte a atuação, neste território, do SEBRAE/RJ (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) por meio de projeto selecionado dentro da Chamada Nacional de Projetos Finalísticos de Apoio ao Desenvolvimento nos Territórios da Cidadania, lançada pelo SEBRAE/NACIONAL, dado o potencial da iniciativa para incidir sobre a inserção dos empresários na política. O projeto objetiva contribuir para a melhoria do desenvolvimento socioeconômico do território da região Norte Fluminense, a partir do fomento da criação de novos negócios, aumento da renda dos empresários atendidos e aumento de postos de trabalho. O projeto desenha ações como (a) articulação e capacitação setorial para melhoria da Competitividade Estrutural do Território (prevê, por exemplo, a disseminação de práticas de cooperação e

associativismo e articulação para mercado) e (b) estruturação e fortalecimento de uma Governança no Território Norte, ambas com potencial de favorecer ao pluralismo.

Neste território, foram entrevistados indivíduos na condição de representantes de organizações da sociedade civil e dos empresários. Também foram entrevistados indivíduos vinculados à Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Rio de Janeiro, que mantinham interface com o território Norte-RJ, e representantes do SEBRAE/RJ e do SEBRAE/Nacional. Os entrevistados foram selecionados com base no critério da tipicidade (VERGARA, 2007), isto é, indivíduos devidamente representativos de suas respectivas organizações de origem, preferencialmente ocupantes de postos de direção, e com significativa trajetória na instituição.

Relacionados ao MDA foram entrevistados dois representantes da Delegacia Federal do MDA no estado do Rio de Janeiro. Com um dos representantes foi realizada uma entrevista preliminar, em set/2009, no intuito de levantar informações iniciais acerca do Programa Territórios da Cidadania, e de seu andamento nos territórios do Rio de Janeiro, buscando assegurar a viabilidade da pesquisa no Norte Fluminense. Além disso, solicitou-se ao entrevistado a indicação de organizações da sociedade civil mais atuante no âmbito do colegiado territorial, de diferentes tipos - associações, cooperativas, sindicatos, etc.

Assim, foram entrevistados representantes das seguintes organizações da sociedade civil: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Fidelis; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Conceição de Macabú; Cooperativa Agropecuária Industrial da Fazenda Capelinha (assentamento em Conceição de Macabú); Cooperativa Agrícola e Pecuária da Fazenda São Domingos e Associação dos Trabalhadores Rurais da Fazenda São Domingos (assentamento em Conceição de Macabú); Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Assentamento Prefeito Celso Daniel (Macaé); Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável; Colônia de Pescadores de Macaé. Foi entrevistado ainda o representante da União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro (UNACOOOP) no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS), mas que no colegiado territorial representa a Secretaria de Agricultura de Conceição de Macabú.

Também foram entrevistados representantes do SEBRAE/NA, do SEBRAE/RJ, e da Gerência Regional da instituição. Atuando como interlocutor do SEBRAE/RJ, responsável pelas articulações na região Norte Fluminense e, portanto, ciente das dinâmicas territoriais, à Gerência Regional, cujo escritório está localizado em Campos dos Goytacazes, foram solicitadas indicações das organizações representantes dos interesses empresariais mais

atuantes na região, assegurada a participação de entidades localizadas nos municípios de Campos e Macaé, cidades de significativa importância econômica.

Portanto, foram entrevistados representantes da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN; Associação Comercial e Industrial de Campos dos Goytacazes; Câmara de Dirigentes Lojistas de Campos dos Goytacazes; Associação Comercial e Industrial de Macaé; Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Conceição de Macabú; e Associação Comercial, Industrial e Agrícola de São Fidelis.

Ao todo foram realizadas dezessete entrevistas com vinte e um representantes²⁰, assim distribuídos: MDA (2), SEBRAE (3), representantes da sociedade civil (9), representantes dos empresários (7). As entrevistas cobriram cinco municípios diferentes, a despeito daquelas realizadas na capital Rio de Janeiro (MDA e SEBRAE/RJ), de tal sorte que somente outros quatro municípios do território não foram visitados, quais sejam, São João da Barra, Carapebus, Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana.

Fora da cidade do Rio de Janeiro, as entrevistas foram realizadas na primeira semana do mês de maio/2010, gravadas com autorização dos entrevistados, e posteriormente transcritas para a análise de dados. Por conta de limites operacionais, duas entrevistas foram realizadas por telefone: SEBRAE/NA, tendo em vista a sede do entrevistado em Brasília, e Associação Comercial e Industrial de Campos, por dificuldades de agenda. A autoria dos trechos das entrevistas mencionados no capítulo de análise dos resultados é identificada ao final da citação, por siglas que indicam o vínculo do entrevistado com os empresários (EMP), sociedade civil (SC), MDA (MDA) ou SEBRAE (SEBRAE), aleatoriamente numerados. As entrevistas foram guiadas por quatro roteiros previamente estabelecidos, orientados aos entrevistados conforme sua organização de origem: SEBRAE, MDA, sociedade civil ou empresarial (vide anexos).

A coleta de dados contou ainda com pesquisa documental. Foram considerados os documentos referentes ao Programa Territórios Rurais, mas que também orientam a implementação do Programa Territórios da Cidadania, já que este dispõe de poucos documentos exclusivos para sua normatização. Foram analisadas as Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável; Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável; Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais; Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais; Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia para o Planejamento; e Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais - Guia para a Organização Social.

²⁰ Em duas oportunidades as entrevistas não foram individuais. Participaram outros representantes a convite do próprio entrevistado.

Estes materiais compõem as séries “Documentos Institucionais” e “Documentos de Apoio”. Os primeiros apresentam os conceitos centrais que norteiam a estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial oferecida pela SDT/MDA. Já os Documentos de Apoio traduzem estes conceitos em métodos, técnicas e instrumentos referenciais. Os documentos que compõem ambas as categorias foram considerados os marcos normativos do Programa Territórios da Cidadania por estabelecerem parâmetros imprescindíveis para a implementação da política.

Foram consideradas ainda as dez atas disponíveis das reuniões do Colegiado de Implantação das Ações Territoriais do Norte-RJ, que abrangem o período de 06 de dezembro de 2004 a 25 de fevereiro de 2010, além do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável do Norte-RJ - PDTRS. Quanto ao SEBRAE, foi analisado o “Projeto Território da Cidadania Norte Fluminense” proposto pela unidade RJ.

A utilização de variadas fontes de informações – primárias e secundárias – permitiu uma análise sócio-normativa das possibilidades de inclusão dos empresários nos Territórios da Cidadania, isto é, tanto da concepção e dos preceitos que regem a implementação da política, quanto da assimilação e ressignificação destes princípios pelos burocratas e pelos representantes da sociedade civil envolvidos.

A busca de informações em diversas fontes, e sua posterior comparação, permitiu ainda a triangulação dos dados (VERGARA, 2006), prática que visa a aumentar a confiabilidade do estudo na medida em que contribui para minorar vieses de interpretação do pesquisador e também para dirimir eventuais inconsistências presentes nas informações coletadas.

Os dados foram tratados qualitativamente, por meio de análise de conteúdo com grade mista, mais adequada para as pesquisas exploratórias, pela qual a definição do quadro de análise ocorre antes da pesquisa em campo, mas há possibilidade de alteração durante o tratamento dos dados (VERGARA 2006). Assim sendo, as categorias e critérios de análise foram definidos preliminarmente, extraídos da proposta de Tenório et al (2008) para a avaliação de processos participativos deliberativos. Cada categoria apresenta critérios de análise, que foram desdobrados em atributos. Estes últimos, por sua vez, foram determinados a partir dos elementos trabalhados no referencial teórico, delineados ao longo do processo de análise dos dados.

O quadro abaixo apresenta as categorias e critérios extraídos do trabalho de Tenório et al (2008), que os desenvolve a partir de propostas do Instituto de Governo e Políticas

Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, e de autores como Castellà, Jorba, Marti e Parés.

Quadro 3 - Cidadania deliberativa: critérios de análise

| Categorias | Critérios |
|---|---|
| <p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p> | <p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <hr/> <p>Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.</p> |
| <p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p> | <p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p> <hr/> <p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p> <hr/> <p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p> |

Fonte: Adaptado de Tenório et al (2008, p. 11).

O critério desenvolvido dentro da categoria “pluralismo” é a “participação de diferentes atores”. Como as representações da sociedade civil já se encontram inseridas no colegiado territorial, os atributos elaborados focam unicamente nas representações empresariais, das quais se buscou investigar seu envolvimento no colegiado, a previsão do Plano de Desenvolvimento Territorial sobre esta inserção, bem como o nível de conhecimento que as organizações representantes dos empresários detém acerca do Programa Territórios da Cidadania.

Quanto à categoria “inclusão”, o primeiro critério é “abertura dos espaços de decisão”, que foi desdobrado em diversos atributos. Em primeiro lugar, foi investigado o incentivo conferido ao pluralismo pelos documentos normativos do PRONAT (Documentos Institucionais e Documentos de Apoio). Quanto aos processos e mecanismos que condicionam a inclusão dos representantes dos empresários na política, foram considerados os processos de formação do território, de composição do colegiado territorial e de elaboração e avaliação dos projetos territoriais. Das instituições que podem favorecer a inclusão dos representantes dos empresários, analisou-se a atuação do SEBRAE, centrada no Projeto Territórios da Cidadania Norte-RJ. Por fim, quanto à “chance igual a todos de participação na tomada de decisão”, foi analisada o tratamento dispensado pelos documentos normativos do PRONAT com respeito às parcerias intersetoriais, focada em questões político-operacionais, como a assimetria de poder na relação sociedade civil-mercado.

O outro critério da categoria “inclusão” é a “aceitação social, política e técnica”. Os atributos para este critério estão voltados especificamente às percepções dos representantes dos empresários sobre gestão social e pluralismo. Assim, o primeiro atributo é a “aceitação política da dinâmica da participação social”, aferida pela inserção das representações empresariais em instâncias de participação social, não necessariamente os colegiados territoriais, pelas motivações que justificam esta eventual inserção, e pela aceitação do modelo de racionalidade que orienta estes espaços. O segundo atributo trata da “aceitação social das representações da sociedade civil”, pela qual foi analisada a legitimidade conferida pelas representações empresariais ao padrão de atuação das organizações da sociedade civil nos espaços de participação social.

Por conta dos objetivos deste estudo e das informações obtidas, os critérios “perfil dos atores” e “valorização cidadã” não foram trabalhados. Para Tenório et al (2008, p.13), o “perfil dos atores deve estar em consonância com a origem de sua representação”, critério cuja análise demandaria investigar a capacidade dos entrevistados vinculados à sociedade civil e aos empresários de expressar os interesses do segmento social que representam, ou seja, a interação representante x representado. Não sendo objetivo precípua deste estudo, somado aos entraves para entrevistar indivíduos pertencentes aos segmentos sociais que os entrevistados afirmam representar, o critério “perfil dos atores” não foi desenvolvido neste trabalho.

Já no critério “valorização cidadã”, “é importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos” (TENÖRIO et al, 2008, p. 12). Este critério é desdobramento da categoria inclusão, que neste estudo foca-se especialmente nos representantes dos empresários, para os quais se considera que o julgamento sobre a importância que conferem à participação já é parte integrante do critério “aceitação política da dinâmica da participação social”.

O delineamento metodológico da pesquisa está sintetizado no quadro abaixo, ao final do presente capítulo.

Em relação aos limites deste trabalho, em primeiro lugar convém mencionar aqueles inerentes à utilização das entrevistas como instrumento central para a coleta de dados, que dizem respeito à omissão de informações, respostas viesadas, e flexibilidade, ou seja, o entrevistado responde aquilo que acredita ser de interesse do entrevistador. No caso deste estudo em específico, tendo a pauta da entrevista tangenciado temas controversos como aceitação política e social da participação, esta limitação torna-se ainda mais relevante. Realizou-se a triangulação dos dados exatamente visando a minorar esses vieses.

A triangulação dos dados também contribui para atenuar algumas divergências que surgiram na análise dos dados, aparentemente provocadas pela recente incorporação do território em questão ao Programa Territórios da Cidadania, de modo que os entrevistados fazem menção ao Território Rural e ao Território da Cidadania indiscriminadamente. As divergências também parecem originar do precário fluxo de informações acerca do Programa no território Norte-RJ, como releva a fala de um entrevistado “*a gente faz parte do colegiado, mas ao mesmo tempo não sabe o que está acontecendo*”.

Por conta de dificuldades na obtenção de informações acerca do colegiado territorial, os entrevistados da sociedade civil foram indicados por um entrevistado vinculado ao MDA, mas também por membros do próprio colegiado, que podem ter recomendado outros representantes politicamente alinhados aos seus posicionamentos.

Como se depreende das entrevistas com organizações representantes da sociedade civil participantes do colegiado territorial, e também das falas dos próprios entrevistados vinculados ao MDA, a implantação dos Programas Territórios Rurais e da Cidadania no estado do Rio de Janeiro é permeada por dificuldades. Assim sendo, não se pretende afirmar neste trabalho que a dinâmica do Programa no território em questão deva ser considerada como representativa da situação dos Territórios da Cidadania em nível nacional, limitação que já seria evidente por conta da opção metodológica pelo estudo de caso.

Finalmente, mais como delimitação do que limite do estudo, o trabalho não explorou a coordenação intersetorial de distintas políticas públicas proposta pelo Programa Territórios da Cidadania, proposta que talvez represente seu avanço mais expressivo.

Quadro 4 – Categorias de Análise dos Dados

| Cate goria | Critério | Atributo | Fonte de dados | |
|--|---|---|---|--|
| | | | Entrevistas Semi-Estruturadas | Análise Documental |
| Pluralismo | Participação de diferentes atores | Envolvimento regular de representações empresariais no PTC* | Representações dos empresários | Atas das reuniões do colegiado territorial PDTRS |
| | | Informações detidas pelas representações empresariais referentes ao PTC | | |
| | | Previsão de envolvimento das representações empresariais no PTC | | |
| | Perfil dos atores | - | - | - |
| Inclusão | Abertura dos espaços de decisão | Incentivo do marco normativo do PTC à inclusão das representações empresariais | Representações da sociedade civil MDA | Documentos Institucionais e de Apoio do PRONAT Atas das reuniões do colegiado territoriais |
| | | Processo de formação do território | | |
| | | Composição dos colegiados territoriais | | |
| | | Processo de elaboração e avaliação dos projetos territoriais | | |
| | | Consideração de questões político-operacionais acerca das parcerias intersetoriais pelo marco normativo | | |
| | Atuação do SEBRAE no sentido de favorecer a inclusão das representações empresariais no PTC | SEBRAE | Projeto Territórios da Cidadania Norte - RJ | |
| | Aceitação Social, Política e Técnica | Aceitação política da dinâmica da participação social pelas representações empresariais | Representações dos empresários | - |
| Aceitação social das representações da sociedade civil pelas representações empresariais | | | | |
| | Valorização cidadã | - | - | - |

Fonte: Elaboração própria.

* Programa Territórios da Cidadania

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A proposta inicial deste capítulo é caracterizar o território Norte do Rio de Janeiro numa perspectiva multidimensional, procedida pela análise da ressignificação do território pelos atores entrevistados, isto é, acerca do seu processo de construção social (seção 5.1). Apresentado o território, e recolhido os subsídios que permitirão compreender o desenvolvimento da política nele, inicia-se a análise do pluralismo no Território da Cidadania Norte-RJ, enfocando a inserção e o conhecimento dos representantes dos empresários sobre esta política, e a eventual previsão de envolvimento destes atores, contrapondo a situação identificada no território em questão com o panorama nacional (seção 5.2). Investiga-se então a abertura sócio-normativa da política ao pluralismo. A partir do marco normativo do Programa, e de sua assimilação tanto pelos atores vinculados ao MDA quanto pelas representações da sociedade civil, são analisados alguns elementos do Programa, como o processo de formação do território e de avaliação dos projetos (seção 5.3). Também é investigada a atuação do SEBRAE no sentido de fomentar a inclusão dos representantes dos empresários (seção 5.4). Por fim, verifica-se a aceitação sócio-política dos próprios representantes empresariais sobre a dinâmica de participação social e sobre o padrão de atuação das representações da sociedade civil (seção 5.5).

5.1 O Território Norte Fluminense²¹

Com uma população de aproximadamente 750 mil habitantes, o Território da Cidadania Norte – RJ é composto por nove municípios, quais sejam, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabú, Macaé, Quissamã, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e São João da Barra.

Este recorte espacial obedece aos limites da organização político-administrativa do país, que tem nos municípios sua menor unidade, e da Mesorregião Norte Fluminense, divisão regional adotada pelo IBGE com a proposta de “identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas (...) com base nas seguintes dimensões: o processo

²¹ As informações referentes à região foram extraídas majoritariamente do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro, documento resultante do Projeto de Planejamento Estratégico desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento de Macaé e Região. Fruto da parceria entre Governo do Estado, Petrobras e prefeituras, com apoio da Firjan e do Sebrae/RJ, o plano foi coordenado pelo Consórcio Rionor tem como meta a criação de uma carteira de projetos estruturantes para o desenvolvimento sustentável de longo prazo das regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro.

social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial”²².

Figura 5 – Território da Cidadania Norte - RJ



Fonte: Elaboração própria a partir dos mapas disponibilizados pela Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Fundação CECIERJ

Preliminarmente, Carvalho e Alves (2010, p.7) já sentenciam que “de uma das regiões mais desenvolvidas e inovadoras do Rio de Janeiro, a Região Norte Fluminense foi sofrendo um processo histórico de esvaziamento econômico e de perda de influência política que a coloca hoje no outro extremo da escala estadual”.

A cultura de cana de açúcar para exportação constitui-se no primeiro ciclo econômico expressivo da região, consolidado em meados do século XVIII, mas que acompanha o território desde o início de sua colonização, conferindo-lhe a condição de um dos espaços canavieiros mais tradicionais do Brasil (CARVALHO et al, 2010; MARTINS, 2010). Para se ter uma idéia de sua magnitude, ao final do século XVIII, as regiões Norte e Noroeste Fluminense possuíam mais engenhos do que o Nordeste brasileiro, totalizando 236 unidades produtivas (CARVALHO & ALVES). A atividade agro-exportadora da cana articulava-se com a pecuária extensiva e com a produção para subsistência dirigida à população local - milho, feijão, arroz, café, frutas e outros-, sistema no qual prevaleciam as pequenas propriedades, com reflexos na atual configuração da distribuição de terras no território. O excedente era exportado dentro do país, de forma que o Rio de Janeiro abastecia outros estados com alimentos (SARAIVA & CARVALHO apud ESTRADA, 2005).

²² Descrição retirada do site do IBGE, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm>, acesso em maio/2010.

O ciclo do açúcar atravessou um período de modernização com a decadência do modelo escravagista, que levou à implantação das usinas de produção de açúcar e álcool na região, responsáveis pela estruturação do complexo sucroalcooleiro, em substituição aos engenhos (MARTINS, 2010). Assim, segundo Saraiva e Carvalho (apud ESTRADA, 2005), a região Norte Fluminense viveu um grande ciclo do açúcar no século XIX, assentado no modelo escravagista, e outro grande ciclo açucareiro no século XX, baseado no modelo mercantil-capitalista.

Já na metade do século XX, a indústria de açúcar e álcool do Norte experimenta significativo refluxo na sua produção. Ao tempo em que esta região perde relevo no contexto macrorregional e nacional, a indústria paulista aumenta sua produtividade e moderniza suas instalações (CARVALHO & ALVES, 2010). Martins (2010) confirma a análise de que a baixa produtividade da lavoura canavieira Fluminense, com reflexos em sua competitividade quando comparada à produção de outras regiões, figura como um das principais causas da perda de dinamismo deste setor. A autora, por sua vez, situa a perda do dinamismo do complexo sucroalcooleiro somente em meados da década de 1980.

A tradicional elite ruralista, que sempre comandou a economia e a política local, não se adaptou aos novos tempos e, vivendo de glórias passadas, sempre resistiu às inovações dos métodos produtivos e das relações de trabalho. De maneira antecipada, pode-se afirmar que estes fatores estão vigentes até hoje e que constituem uma das principais causas para a decadência econômica regional (MARTINS, 2010, p.8).

Outros fatores para a perda da produtividade na região devem ser listados. Para Carvalho et al (2010), a agricultura do Norte Fluminense ficou à mercê do movimento de “modernização agrícola” por conta de características de relevo e clima, que dificultam o cultivo de culturas demandantes de extensas áreas planas. Segundo Estrada (2005), muitos usineiros perderam seus negócios por conta da depressão econômica da década de 1980 e da elevação dos juros.

A indústria do açúcar na região ganha sobrevida com as políticas públicas de incentivo destinadas ao desenvolvimento do setor lançadas nas décadas de 1970 e 1980, como o PROALCOOL²³. Todavia, a recuperação ensaiada perde fôlego já na década de 1980, retomando sua trajetória descendente. Se em 1930 eram 32 usinas de açúcar e álcool

²³ O Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), instituído em 1975 pelo General Geisel, visava ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos. Assim, a produção do álcool oriunda da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo seria incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produtividade agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras. (BRASIL. **Decreto 76.593**, de 14 de novembro de 1975. Institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras Providências. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123069>>. Acesso em maio/2010).

localizadas na região, em 2000 eram 12, e em 2007 somente 7. A produção de cana, que na safra 1988/99 bateu em 8,7 milhões de toneladas, reduz-se para 3,8 milhões de toneladas na safra 2008/2009, menos da metade, o que também ocorre com as produções de açúcar e álcool (MORGADO, 2008).

Em razão da falta de diversificação de suas atividades produtivas, comprovada pela franca dependência do setor sucroalcooleiro, responsável por 70% da renda da região (ESTRADA, 2005), o Norte sucumbiu fortemente à crise econômica neste período, traduzida pelo desemprego e precarização das relações trabalhistas (CARVALHO & ALVES, 2010; MARTINS, 2010).

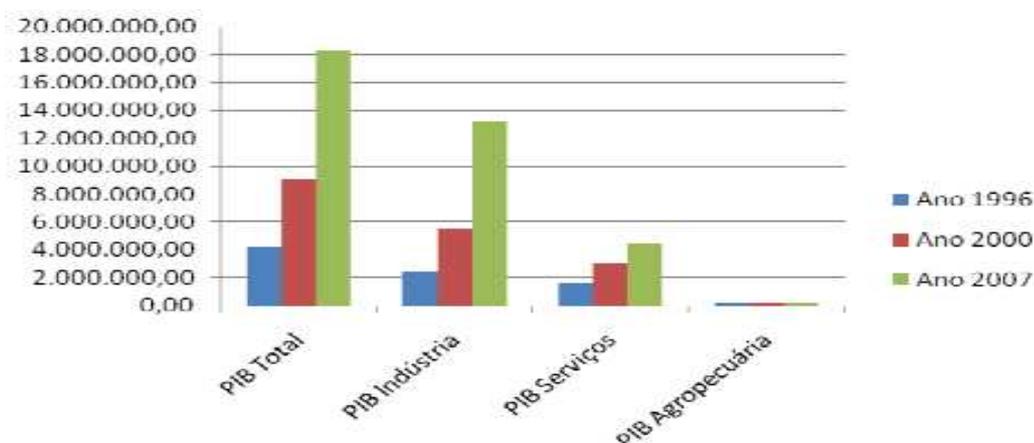
Não obstante este quadro de decadência, a observação da área plantada e da quantidade produzida de cana de açúcar situam-na, em 2008, como a cultura de maior importância para a economia Fluminense, especialmente para a região Norte, responsável por mais de 80% dos hectares plantados e das toneladas produzidas no estado, com o grosso da produção oriundo de Campos. Ainda assim, o Produto Interno Bruto da produção agropecuária, em 2007, respondeu por menos de 1% do PIB total da região. A reduzida parcela da produção agropecuária no PIB deve-se ao peso das atividades da indústria extrativista mineral desenvolvidas na região, vinculadas à cadeia do petróleo. De todo modo, a agropecuária é atividade importante para os municípios de posição periférica nesta cadeia (MARTINS, 2010).

A conformação do novo ciclo econômico na região ganha contornos na década de 1970 com os investimentos realizados pela Petrobrás na prospecção e na exploração de petróleo na plataforma continental da Bacia de Campos, dando início à instalação da cadeia petrolífera no Norte Fluminense. A inauguração deste novo ciclo econômico provoca profundas alterações na dinâmica do território (MARTINS, 2010).

A Bacia de Campos é a maior reserva de petróleo do país. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP - em 2002, mais de 80% das reservas provadas e da produção de petróleo no Brasil estavam no Rio de Janeiro, concentradas nesta província petrolífera (CARVALHO et al, 2010).

Conseqüentemente, o PIB da atividade industrial é significativamente superior ao PIB do setor serviço e, principalmente, ao setor agropecuária, reflexo da instalação da indústria petrolífera associada à decadência do complexo sucroalcooleiro, como revela o gráfico 1.

Gráfico 1 - Mesorregião Norte Fluminense, Evolução Produto Interno Bruto Total e por Setores Econômicos, 1996, 2000 e 2007



Fonte: IBGE – Contas Nacionais, a partir de Martins (2010)

Pautada no extrativismo mineral, a região Norte era responsável, em 2007, por 11% do PIB do Rio de Janeiro, ultrapassada somente pela metrópole carioca (74%), mas bem a frente do Noroeste (1%). Além disso, no período 1996-2007, a região Norte apresentou taxa de crescimento do PIB na ordem de 330%, quase três vezes maior que o Noroeste (123%) (MARTINS, 2010). A importância econômica e o dinamismo da região Norte no contexto do estado Fluminense explicam sua escolha para o estudo de caso proposto neste estudo.

Ultimamente ganhou destaque a discussão em torno das reservas de petróleo descobertas na camada pré-sal, que abrem um amplo quadro de possibilidades para a região, devido ao volume de investimentos que serão demandados, estimados na casa de dezenas de bilhões de dólares ao ano, até 2020; à potencial diversificação do parque industrial; à necessidade de investimentos em ciência e tecnologia; ao potencial de indução do desenvolvimento social acolhido pelo novo marco regulatório do setor; entre outros (MARTINS, 2010).

Enquanto as benesses do pré-sal ainda são promessas, quiçá a contribuição mais significativa da indústria petrolífera para a economia da região na atualidade advenha do pagamento dos royalties aos municípios do Norte Fluminense, espécie de compensação financeira pela exploração e produção de petróleo e gás natural nos limites de seu mar territorial. O pagamento de royalties, entretanto, não ocorre de maneira linear entre os municípios da região. Os recursos são repassados de maneira desigual, concentrados em Campos dos Goytacazes e Macaé, por conta da localização confrontante aos campos e poços de petróleo, na razão direta de sua população, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução do Pagamento de Royalties aos Municípios do Norte Fluminense
– 2005/2009**

| Evolução do Valor dos Royalties dos Beneficiários (a preços constantes) (MR\$) | | | | | |
|---|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| Municípios da Região Norte Fluminense | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Campos dos Goytacazes | 392.531 | 475.287 | 422.013 | 559.006 | 419.629 |
| Carapebus | 31.421 | 36.767 | 28.949 | 33.749 | 21.899 |
| Cardoso Moreira | 4.036 | 4.312 | 3.205 | 4.174 | 3.309 |
| Conceição de Macabu | 4.587 | 4.900 | 3.642 | 4.743 | 3.761 |
| Macaé | 323.530 | 376.950 | 315.891 | 406.961 | 294.558 |
| Quissamã | 64.877 | 79.609 | 84.756 | 101.086 | 65.922 |
| São Fidélis | 5.504 | 5.881 | 4.370 | 5.691 | 4.513 |
| São Francisco de Itabapoana | 5.687 | 6.077 | 4.516 | 5.881 | 4.663 |
| São João da Barra | 46.504 | 54.591 | 42.546 | 79.193 | 73.128 |
| Região | 878.676 | 1.044.375 | 909.887 | 1.200.485 | 891.381 |

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis, a partir de Nery (2010, p. 1019).

A tabela acima sugere a dimensão do impacto nas finanças públicas do complexo petrolífero instalado na região, sobretudo para os municípios de Campos e Macaé, mas também São João da Barra, Quissamã e Carapebus, todos localizados no litoral. Como releva Martins (2010), além do impacto nas finanças públicas, no período 2000-2007, o quarteto Campos, Macaé, Quissamã e São João da Barra apresentou crescimento médio mais de quatro vezes superior à média do crescimento estadual, e mais de duas vezes maior que o nacional. Por outro lado, os demais municípios, detentores de economias restritas sustentadas pela produção familiar agropecuária, tiveram crescimento médio menor que o estadual e menos da metade do nacional. Do mais, Campos dos Goytacazes, Macaé e Quissamã são responsáveis por mais de 93% do PIB regional.

Não é por menos que Campos, segundo taxonomia do IBGE para centralidades urbanas, é considerada como capital regional, cujo papel é imediatamente inferior ao da metrópole. Macaé, por seu turno, seria um centro sub-regional. Ambos os municípios exercem sua centralidade sobre uma área limitada, e acabam polarizando somente a própria região e localidades próximas (CARVALHO et al, 2010).

O fortalecimento das finanças públicas, bem como das economias locais, não surtiu somente efeitos positivos para o desenvolvimento social. “Apesar de não haver uma análise ampla da utilização direta dos royalties nestes municípios e na Região Norte como um todo” é possível afirmar

De maneira geral não houve um planejamento que endereçasse e aplicasse estes valores de maneira satisfatória e eficiente para as demandas mais urgentes de cada município. Não houve ainda um planejamento capaz de controlar ou mitigar os problemas que começaram a surgir em grande parte dos municípios, a partir da proliferação da população empobrecida, em decorrência dos fluxos migratórios elevados e a distribuição desigual dos benefícios. (MENEZES & NERY, 2010, p. 832).

As autoras relatam a falta de ordenamento territorial, ilustrada pelo surgimento de bairros com infra-estrutura precária, o crescimento da violência, as deficiências na oferta dos serviços públicos básicos, os baixos níveis de escolaridade e as dificuldades para formar mão-de-obra adequada às demandas exigidas pelo mercado local. Observam ainda intenso fluxo migratório na direção dos municípios de Macaé e Quissamã que, em geral, recebem grupos profissionalmente pouco qualificados, acentuando o desemprego, e gerando problemas na oferta de serviços públicos, planejamento urbano, etc. Outra dinâmica perceptível é a crescente urbanização do território, que indica a queda constante da população rural.

Os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) das cidades de Campos e Macaé, em 2000, eram inferiores aos verificados nos municípios de mesmo porte no país. Especificamente o IDH-M Longevidade de ambos os municípios, aferido pela esperança de vida ao nascer, apresentavam os piores desempenhos nacionais (MENEZES & NERY, 2010). Carvalho et al (2010) destacam que grande parte dos municípios Nortistas possuíam duas vezes mais pobres do que a média estadual, e a renda per capita média da região era metade da estadual, segundo dados do Censo 2000.

Mais impressionante ainda é que, de maneira geral, os indicadores sociais da Região Norte, mesmo sendo esta a Região mais privilegiada economicamente em termos de receitas orçamentárias, apresentam uma inferioridade de resultados quando comparados aos da Região Noroeste, demonstrando assim um descompasso entre a economia e o desenvolvimento social em seus territórios (MENEZES & NERY, 2010, p. 832).

Alguns autores relatam ainda que a dinâmica dos royalties induziu a competição intraregional, como comprovaria o movimento emancipacionista verificado na década de 1990, que assistiu à criação dos municípios de Cardoso Moreira (desmembrado de Campos dos Goytacazes), Quissamã e Carapebus (desmembrados de Macaé), e São Francisco de Itapaboana (desmembrado de São João da Barra) (MENEZES & NERY, 2010). “Os resultados muito elevados dessa riqueza (...) não permeia e nem se distribui seja entre os municípios da própria Região, seja entre os estratos da sociedade, além de mobilizar e, de certa forma monopolizar todas as atenções, inibindo e/ou atenuando outras iniciativas ou atividades concomitantes” (NERY, 2010, p.992).

Outro fenômeno vivenciado pela região seria a “guerra de lugares”, em que os gestores públicos buscam adequar suas localidades às demandas empresariais, tornando-as propícias aos negócios, no intuito de atrair investimentos externos. Os territórios ficariam então rendidos à lógica dos empreendimentos privados atraídos, em que pese suas próprias articulações em âmbito local, regional ou nacional, “que se tornam definidas em função das

estratégias e objetivos privados, e não dentro de uma perspectiva de bem estar regional” (MENEZES & NERY, 2010, p.834).

O processo de “fragmentação espacial, em que as políticas de integração regional são substituídas pela visão localista de desenvolvimento pautada na atração de grandes investimentos” pode ser ilustrado pela criação da OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás), que reúne onze municípios da região Norte Fluminense e da Baixada Litorânea²⁴ pela defesa dos interesses diretamente relacionados à produção de petróleo e gás (MENEZES & NERY, 2010, p.834).

Embora tenham sido instituídos mecanismos de governança para a convergência dos interesses compartilhados pelos municípios produtores de petróleo, observou-se o surgimento de Fundos Municipais de Desenvolvimento, representativos de um padrão de competição intermunicipal, e não de cooperação. É o caso do Fundo de Desenvolvimento de Campos, que pode ser entendido como uma estratégia de subsídio à instalação de novas empresas na localidade parcialmente financiada com recursos dos royalties. Entendimento semelhante pode ser estendido à criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Quissamã. A instauração de diferentes fundos municipais atravança a constituição de um Fundo Regional, proposta da OMPETRO, e faz predominar as ações localistas. Em resposta, Carapebus concedeu incentivos fiscais, por meio da redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, e terrenos a custos ínfimos às novas empresas que se instalarem em seus territórios (MENEZES & NERY, 2010).

Neste viés, não têm sido criada uma sintonia produtiva entre as atividades locais e não se estimulam as potencialidades de maneira sinérgica. Os royalties do petróleo acabam sendo destinados, em grande parte, para “preparar” o território para as empresas, lhes transferindo o controle de porções significativas do território, em detrimento dos investimentos sociais (MENEZES & NERY, 2010, p.836).

Além disso, alianças centradas no setor petrolífero acabam por desconsiderar municípios interioranos, como Cardoso Moreira, Conceição de Macabú, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana, excluídos da OMPETRO. O resultado é o “baixo grau de confiança, de cooperação e de associativismo interregional” (MENEZES & NERY, 2010, p.836).

De semelhante ao período do ciclo do açúcar, “novamente, a Região Norte parece incorrer em um equívoco econômico-histórico: uma extremada especialização e

²⁴ Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

dependência de uma só atividade produtiva, lastreada em um recurso sabidamente esgotável, em médio prazo” (CARVALHO & ALVES, 2010, p.9).

A estrutura produtiva da região é extremamente especializada nos elos da cadeia de petróleo e gás: extração de petróleo e gás natural, fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo, e atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural. O risco da especialização é de submeter o desempenho da economia local às oscilações do setor, tornando-a altamente vulnerável aos seus altos e baixos, e com limitado poder de resposta em tempos de crise. Ademais, o setor de extração de minerais guarda parca relação com outros setores da indústria, de tal sorte que não induz à diversificação (MARTINS, 2010).

Indubitavelmente, os ciclos econômicos do açúcar e do petróleo influenciaram e continuam influenciando fortemente nas esferas econômicas, políticas, sociais, culturais, demográficas e ambientais da região Norte Fluminense. Todavia, propõe-se agora uma análise que extrapole a visão economicista do eixo açúcar-petróleo, em coerência com o projeto multisetorial apregoado pela abordagem territorial.

Os pequenos estabelecimentos agropecuários, pautados na mão-de-obra familiar, são abundantes na região. Em 2006, segundo o Censo Agropecuário, mais de 85% dos estabelecimentos possuíam até 50 hectares. Predomina ainda a agricultura familiar, praticada por 77% dos estabelecimentos agropecuários. Exceto a lavoura de cana-de-açúcar, a atividade agropecuária é marcada pela “utilização de técnicas tradicionais, pouco produtivas e pouco avançadas tecnologicamente”, obtendo baixos rendimento e competitividade. O agronegócio não é disseminado, e os poucos empreendimentos instalados dedicam-se principalmente à produção de queijo e requeijão (MARTINS, 2010, p. 604).

Setor que experimenta crescimento é a fruticultura, centrada na produção de abacaxi, coco, goiaba e maracujá. Entre 1995 e 2008, por exemplo, a área cultivada do abacaxi aumentou em 360%. Segundo levantamento do SEBRAE, a fruticultura é mote de um dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) da região. Os demais seriam o APL de Cerâmica, localizado em Campos dos Goytacazes, e o APL de Produção de Petróleo, localizado em Macaé, cuja empresa âncora é a Petrobras (MARTINS, 2010).

A pecuária é calcada na criação de bovinos, embora tenham algum destaque os rebanhos de suínos e eqüinos. Na produção de origem animal destaca-se o leite e o mel de abelha. A piscicultura também é relevante. Existem várias associações de pescadores, adeptas da pesca artesanal (MARTINS, 2010).

A tradição açucareira deixou marcas no território. Embora o Norte Fluminense apresente maior concentração de terra do que o Noroeste, em consequência dos latifúndios canavieiros, seu resultado ainda é melhor do que o quadro brasileiro médio. Mas os municípios de Macaé, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São João da Barra e Quissamã apresentavam graus de concentração de terras forte ou muito forte em 1998 (CARVALHO et al, 2010).

Como legado da aristocracia canvieira, que adquiria da metrópole portuguesa suas roupas, adornos, mobiliário, objetos, o artesanato foi pouco estimulado. Por outro lado, “para a reconstrução de um saber-fazer artesanal, a rica história da formação econômica, social e cultural da Região pode contribuir para o desenvolvimento de cadeias de habilidades de produção artesanal, respaldadas nos registros da paisagem natural, nos suntuosos jardins de palmeiras imperiais, solares, igrejas e capelas” (ALVES, 2010, p.130).

A herança do ciclo do açúcar na região também se revela “pela rica arquitetura das fazendas, dos engenhos, das senzalas, de valor histórico incalculável” (ALVES, 2010, p.130). Como exemplo da herança cultural deixada pelos escravos tem-se o jongo, a Folia de Reis, a Cavalhada e o Boi Malhadinho, disseminados pelo território (ALVES, 2010). Cita-se ainda a Dança do Fado em Quissamã, bailado tipicamente afro-brasileiro, que juntamente com o Boi Pintadinho são algumas das principais manifestações do Turismo Cultural da região (MARTINS, 2010).

Observa-se em Quissamã, além do turismo cultural, o ecoturismo e o turismo sol e mar. Em Campos e Macaé estão presentes estas duas últimas vocações turísticas, e também o turismo de negócios, em função da economia petrolífera. São esses três municípios os maiores receptores de turistas, embora as demais localidades apresentem potenciais turísticos, ainda pouco explorados. Nos municípios da Costa Doce²⁵, além do turismo de veraneio, está presente o turismo histórico focado no rico patrimônio arquitetônico remanescente do ciclo do açúcar. A região carece de uma estratégia integrada para o desenvolvimento de seu turismo, transparecida em questões como divulgação institucional, capacitação e qualificação, sinalização, etc (MARTINS, 2010).

Quanto aos traços religiosos, o catolicismo, historicamente vinculado ao processo de colonização portuguesa do território, está presente no tributo aos santos padroeiros, nas manifestações culturais do reizado e da cavalhada, e na figura das rezadeiras (ALVES, 2010).

²⁵ Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Francisco do Itabapoana, São Fidelis e São João da Barra

No tocante ao contexto da ciência e tecnologia encontrado na região, trata-se de “um sistema de inovação imaturo com uma infraestrutura científica e tecnológica bastante limitada”. Os três principais pólos são as cidades de Campos, Macaé e Quissamã, onde estão localizadas 24 instituições de ensino superior. Sua produção científica tangencia todas as grandes áreas do conhecimento, mas concentra-se nas ciências agrárias e ciências biológicas, pouco relacionadas ao complexo petrolífero. O que se observa é a desarticulação entre universidades, poder público e setor privado, de forma que os trabalhos científicos surgem desconectados do desenvolvimento local (MARTINS, 2010, p.666).

Por fim, o cenário de curto prazo para o território aponta para a instalação de grandes empreendimentos na ordem de 13 bilhões de dólares, nas áreas de infra-estrutura e naval, que correspondem a 10% dos investimentos programados para todo o estado do Rio de Janeiro até 2012, contra 1,5% do previsto para o Noroeste. Estes investimentos podem tanto induzir ao crescimento da região, com efeito multiplicador no aumento de renda e emprego, além da diversificação da base produtiva, como podem aprofundar as desigualdades intraregionais, tornando a região ainda mais dependente de suas atividades pólo, e as desigualdades interregionais, decorrentes da concentração dos investimentos nas localidades mais desenvolvidas do território, do crescimento propiciado pelos investimentos, e pela atração de mão-de-obra de outros municípios (MARTINS, 2010).

Finda a descrição sobre o território Norte Fluminense, convém examinar como os diferentes atores assimilam e reconstróem-no. Os entrevistados estabeleceram os vínculos de identidade territorial principalmente a partir das atividades econômicas de destaque na região - produção agrícola e o extrativismo mineral. A distribuição dos royalties na região, segundo os entrevistados, fez emergir duas classes: os municípios ricos e os municípios pobres.

Esses nove municípios, eu posso dividi-los da seguinte forma: em nível de economia, você tem uma economia pujante aqui na Região dos Lagos, até Campos, Quissamã, essa região, que é o petróleo. E mais pro Norte Fluminense, como Itaperuna, Itaocara, essa outra região, você tem uma parte mais ligada à agropecuária (EMP 7).

A região Norte Fluminense já foi uma região muito homogênea onde você tinha a cana, a agricultura como atividade econômica de todos os municípios. De 20 anos pra cá, isso mudou com a descoberta do petróleo, na Bacia de Campos. Municípios como Macaé, Campos (...) passaram a ter muitos recursos próprios. Então, você tem hoje municípios muito ricos e municípios pobres que compõem a região. Isso dá um diferencial muito grande no dia a dia dos municípios. Até pro município trabalhar as questões regionais isso é um complicador, porque são realidades muito diferentes (SEBRAE 3).

Tem os municípios ricos que são Macaé, Campos, Carapebus, Quissamã, e os municípios pobres que são Conceição de Macabú, São Fidelis (...) eu acho que em comum na verdade no território não tem nada (SC2).

O impacto da indústria petrolífera se soma à extensão geográfica do território. Os municípios que, por conta da distribuição dos royalties, são classificados no grupo pobre, não estão localizados em áreas contínuas, o que poderia facilitar ações desenvolvidas em conjunto e, conseqüentemente, o seu fortalecimento. Segundo um entrevistado de Conceição de Macabú

As ações territoriais têm até sido prejudicadas em função da complexidade geográfica. Conceição de Macabú, que é pobre, está enclavada no meio de Macaé, Campos, Carapebus, e Quissamã, que são riquíssimas (...) então acontece que Cardoso Moreira e São Fidélis, que são pobres igual a nós, estão do outro lado.

São Fidélis é um município que, salvo engano, está no território, e ninguém tem muita relação com São Fidélis, até talvez por distância geográfica (SC5).

Quissamã é um município economicamente agrícola. Carapebus não é, e são municípios do lado, mas só que a realidade de Quissamã é muito diferente, devido ao poder econômico do município, coisa que Carapebus e Conceição de Macabú não possuem (SEBRAE 3).

Assim, ainda que não tenham mencionado diretamente, os entrevistados discorreram sobre a mesma dinâmica simbolizada pela OMPETRO. De um lado estão os cinco municípios litorâneos, o eixo rico, favorecidos pela indústria do petróleo, e de outro os municípios interioranos à margem desta atividade, o eixo pobre, voltados para a produção agrícola, e enfraquecidos pela distância que os separa.

Embora “a região tenha uma base cultural muito forte, porque essa não é uma região de formação recente, é de séculos” (EMP5), chama atenção que os entrevistados tenham realçado somente questões territoriais de ordem econômica, centradas na agricultura e na indústria do petróleo, em detrimento dos traços culturais, etnográficos, religiosos, gastronômicos, etc. De fato, ambos os ciclos econômicos que marcam a região exerceram e continuam exercendo grande influência sobre a conformação do território em seus mais variados aspectos. “O econômico aí está pautado também pelo cultural. Essa coisa da cana de açúcar; ela é econômica, mas também é cultural” (SC5). No entanto, outros tantos traços identitários foram constituídos ao largo da produção econômica e não foram mencionados por nenhum dos entrevistados.

A constatação é relevante dado que, como observam Abramovay e Beduschi Filho (2004, p. 53) acerca da experiência europeia de desenvolvimento territorial, o núcleo da estratégia desta política são as identidades locais, que podem valorizar os produtos da região. “A identidade de uma área é composta de todas as percepções coletivas do passado dos seus habitantes, de suas tradições e de seu *know-how*, de sua estrutura de produção, sua herança cultural, seus recursos materiais, enfim, seu futuro”. Nenhum destes elementos foi explicitamente realçado pelos entrevistados.

De todo modo, o trecho abaixo retirado da entrevista com o representante da FIRJAN releva sua consideração sobre os múltiplos traços presentes na região e, além disso, reforça o potencial que representa a inserção dos empresários no contexto dos colegiados territoriais do Programa Territórios da Cidadania no sentido de mobilizarem e valorizarem os recursos regionais, induzindo à elaboração de propostas inovadoras.

Está se tentando montar um ciclo de turismo, no ciclo do açúcar de grandes casarões de açúcar e de café (...) poder-se-ia fazer um ciclo de turismo numa indústria de açúcar e álcool (...) isso não existe (...) essa questão sacra, a culinária que tem nessa região, de doces, de alimentos. Uma região de quilombola aqui de Quissamã, que foi restaurado com apoio da Prefeitura, tem um restaurante que a PETROBRAS está até selecionando para levar pessoas lá, porque está vendo que tem alguma coisa que chama atenção ali. São Fidélis também está se articulando pela culinária. Tem muita coisa interessante pra ser mostrada aqui na região, que às vezes você vai ver em outro lugar. Quantas pessoas saem daqui pra ver turismo ambiental na nossa região serrana? Agora, precisa estar mais organizado. Quanto mais o turista frequenta, mais ele fica exigente, ele quer um bom serviço.

Outra questão destacada foi o papel de capital regional exercido pelo município de Campos dos Goytacazes, que se destaca tanto na produção agrícola, mormente a cana de açúcar, quanto na indústria do petróleo. Macaé, considerada centro sub-regional pelo IBGE, não foi destacada pelos entrevistados.

Hoje, Campos é uma metrópole (EMP 2).

Campos é um pólo. Campos é a cidade que une esses nove municípios. Se Campos saísse, eles desapareciam também. Então, Campos que dá a estabilidade ao Norte e Noroeste (EMP 4).

Questões inerentes ao território Norte Fluminense destacadas neste capítulo, como a dinâmica das elites legadas do ciclo do açúcar ou a discrepância de poder econômico entre os municípios, refletem na organização do Programa Territórios da Cidadania, como será visto adiante.

5.2 Pluralismo no Território da Cidadania Norte Fluminense: Primeiras Impressões

O Território da Rural Norte – RJ foi incorporado ao Programa Territórios da Cidadania ainda em 2008, no grupo dos 60 primeiros territórios. Da demanda social definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o território possui 13,5 mil agricultores familiares; 2,2 mil famílias assentadas; 3,7 mil pescadores, e 5 comunidades quilombolas²⁶.

Embora não seja objetivo deste estudo avaliar o desenrolar do Programa no território Norte Fluminense, um balanço preliminar de suas atividades, realizado com base nas entrevistas, indica que “o projeto Território da Cidadania da região Norte ainda está muito incipiente” (SEBRAE 3). “Eu diria que a debilidade maior do programa aqui no Rio é a gestão dos colegiados, muito ruim, e os debates são de muita baixaria. Não tem um debate de qualificação. São usadas as piores palavras (...)” “Tenho encontrado muitas brigas internas no território, e isso compromete a gestão social, porque cada grupo está tentando fazer sua parte, impor os seus projetos, desbancar os outros” (MDA 2). “Ultimamente tem sido fraca a articulação das reuniões. A gente não sabe de reunião. Tem quase um ano, mais ou menos, que eu não vou à reunião” (SC9). “O fato é que grande parte desse tempo ficou sem articulador territorial, e isso faz uma grande falta (SC5).

Ao que parece, o território Noroeste do Rio de Janeiro, incluso no Programa Territórios da Cidadania, também enfrenta problemas consideráveis, o que pode indicar que, a despeito das dificuldades próprias de cada território, existem entraves na gestão estadual do Programa.

Agora têm brigas ameaçando o colegiado do Noroeste. Eles chegaram ao ponto de brigar dividir o colegiado, e virar quase duas facções. O cara que presidia o Colegiado antes perdeu para dois técnicos da EMATER, e ficam numa brigueira desgraçada (...) está dando até Justiça (...) (SC1).

Agora o Noroeste está passando por uma situação muito crítica (MDA2).

O processo de incorporação do Norte Fluminense ao Programa Territórios da Cidadania é marcado por resistências. Os entrevistados vinculados ao MDA relataram algumas dificuldades na transposição do Território Rural para Território da Cidadania Norte – RJ, intensificadas pelos entraves do Programa na região, como aqueles verificados quanto ao fluxo de informação.

Temos hoje alguns problemas técnicos no território, porque algumas pessoas que estavam vivendo como Territórios Rurais não acordaram para os Territórios da Cidadania, falando: - não, vamos manter o Território Rural, que o da Cidadania é uma política do governo que não sabemos se vai ficar” (MDA1).

O pessoal tem falado pra mim: - olha, isso se transformou num Território da Cidadania de uma bagunça. Quando funcionava como Território Rural de

²⁶ Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Territoriais do MDA. Acesso em abr/2010.

Identidade, funcionava bem porque quem trabalhava era o pessoal da Agricultura (...) quando você faz uma ampliação dessas, e incorpora Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, Educação, Habitação, Renda e Trabalho, quando você abre o leque, o pessoal da Agricultura que participava no CIAT não gostou. Não todo mundo, mas uma porcentagem importante, eu percebo, não gostou. Alguns falam: - olha, nós temos que transformar de novo isso num Território Rural Agrário. Esse negócio de Educação, da Cultura, não interessa (MDA2).

Antes do Território da Cidadania, havia os Territórios Rurais. Então, de certa forma, isso é outra confusão. A partir dos Territórios Rurais foram montadas essas estruturas dos Territórios da Cidadania, que houve evoluções, mudanças ao longo desse processo, de modo que, no final do ano passado, de 2009, queriam ampliar para fora do rural, a questão do meio ambiente, saúde, educação; e aí ficou mais confuso ainda na cabeça de muita gente, inclusive dos que lideram esse processo (SC5).

Segundo consta na ata da reunião do colegiado territorial²⁷ do dia 25 de fevereiro de 2010, que dá o tom do significado atribuído a este espaço pelos seus participantes, houve um movimento no sentido de

*Impor a transformação da CIAT/NF [CIAT/Norte Fluminense] em territorial da agricultura da CAE [Comitê de Articulação Estadual], sendo rejeitado pela plenária a extinção da ciat, poderia até ser criado à setorial, porém sem extinguir a ciat, por entender ser este colegiado um **fórum de discussão das questões da agricultura familiar** e não podendo de forma alguma ser sucumbido pelo Território da Cidadania, que de forma talvez até do bem vem esvaziando o movimento das organizações da agricultura familiar [grifo meu].*

Segundo os entrevistados, a ampliação promovida pelo Programa Territórios da Cidadania estaria desarticulando o movimento da agricultura familiar em torno da CIAT - Comissão de Implementação das Ações Territoriais²⁸, porque passaram a dividir um espaço, antes apropriado pelo movimento, com atores portadores de outros interesses.

Aparentemente, a proposta do colegiado é continuar desenvolvendo o Território Rural, no qual a CIAT permaneceria como instância para a gestão social, em conjunto com o Programa Território da Cidadania, sem que haja a incorporação. “A gente insiste que tem que existir o Território Rural. Tem o Território da Cidadania, está tudo muito bom, tudo muito importante, mas a gente não quer perder o trem da história com a questão do Território Rural” (SC1).

²⁷ Embora as atas tenham sido enviadas por um membro do colegiado territorial, e estejam todas devidamente lavradas em livro ata e rubricadas ao final, ao que parece pelos participantes das reuniões, exceto a ata do dia 25 de fevereiro de 2010, um dos entrevistados do MDA afirmou que “algumas pessoas vão para a reunião e fazem a ata dele, e não tem o hábito de encaminhar a ata para o pessoal aprovar, fazer uma coisa mais legal. Mas têm algumas pessoas que se acham donos do colegiado e não é bem isso. E estamos começando a fazer isso agora. É começar a reunião, leitura da ata, e a ata é homologada pelo plenário [do colegiado territorial]”.

²⁸ Nos documentos normativos do Programa Territórios Rurais, não existe uma denominação única para CIAT, traduzida como Comissões de Implantação de Ações Territoriais (2005a), Comissão de Instalação de Ações Territoriais (2006), ou mesmo Comissão Intersetorial de Apoio ao Desenvolvimento Territorial (2005c).

A máxima concessão que os membros da CIAT fazem é pela criação de uma setorial da agricultura familiar no Território da Cidadania, assim como as setoriais “*de mulheres, de quilombolas, de saúde*” (SC1), desde que mantida a CIAT, o Fórum da Agricultura Familiar. “*Eu não aceito de forma alguma extinguir a discussão do Território Rural. Ele anda em paralelo. O governo extinguiu e criou o Território da Cidadania, mas a gente tem que continuar com o Rural paralelo*” (SC1).

A Comissão de Implementação das Ações Territoriais do Norte Fluminense foi instituída no dia 06 de dezembro de 2004. Os documentos que regem o Programa Territórios Rurais recomendam que o fórum responsável por abrigar o processo de gestão social valha-se de outros espaços previamente constituído, como fóruns territoriais, evitando a perda de tempo e de recurso. Na sua inexistência, deve ser criada a CIAT, estrutura de caráter provisório, que deverá evoluir para uma estrutura institucional mais complexa e duradoura, como os Codeteres – Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios -, com estatuto e regimento interno (MDA, 2005c). Contudo, até a última ata disponível, datada de 25 de fevereiro de 2010, ainda se referiam ao colegiado do Norte Fluminense como CIAT.

Nas palavras de um entrevistado vinculado ao MDA,

Um dos problemas que tenho percebido em termos de denominação é que a CIAT já não existe, porque a CIAT é o Conselho de Instalação de Ações Territoriais. Quando você constitui o território, a CIAT automaticamente deixa de existir (...) mas se você vai ao território (...) como o do Noroeste ou do Norte, o pessoal ainda continua chamando CIAT. E quem chama muito CIAT (...) são as pessoas que vêm do trabalho dos conselhos agrários [conselhos municipais de desenvolvimento territorial sustentável] (MDA2).

O colegiado territorial foi criado frente à preocupação com o “*desenvolvimento dos municípios e principalmente da população rural*”, ancorado numa “*grande integração entre todos os municípios, pois há necessidade de formar novas parcerias para um melhor desenvolvimento dos trabalhos*” (ata 06/12/2004).

Devemos integrar ao projeto os municípios vizinhos, as comunidades, o homem, a mulher, o jovem agricultor, formando um conselho forte, abraçando realmente esta causa para que assim possamos alcançar os objetivos propostos. Pois se houver uma união de todos, juntamente com os Prefeitos, temos tudo para alcançarmos os recursos desejados para a região Norte Fluminense (ata 06/12/2004).

Nesta reunião, é esclarecido que “*ninguém está trazendo o bolo já pronto, que juntos faremos a construção (elaboração) de uma receita, pois cada um de nós temos (sic) uma parcela importante neste projeto*”. Debatem, portanto, sobre a composição e o número de participantes no colegiado.

A composição provisória, com prazo de 60 dias para torná-la definitiva, é primeiramente estabelecida com nove representantes das prefeituras municipais, nove da agricultura familiar e nove dos pescadores artesanais, sendo um por município; nove

representantes de ONGs (sem a exigência de mínimo por município), um representante da Federação Estadual de Pesca, um representante dos Trabalhadores na Agricultura, um representante do Governo Estadual e um do Governo Federal. Ao todo, seriam 40 representantes, dos quais 27 vinculados à sociedade civil e 13 ao poder público, bem distribuídos entre os municípios, que teriam ao menos três representantes – prefeitura, agricultura familiar e pescador artesanal (ata 06/12/2004).

Somente na reunião do dia 22 de junho de 2005, segundo encontro da CIAT/NF registrado em ata apesar do relato de “*diversas reuniões realizadas nos municípios*”, definiu-se a organização do colegiado em “*plenária: nível superior de decisão composto por todas as entidades. Núcleo dirigente: coordena as ações tiradas pela plenária. Núcleo técnico: apóia a execução das atividades e dá suporte técnico*”. A plenária, cuja composição foi alterada, deveria ser formada por 50% de representantes dos beneficiários, 25% do terceiro setor, e 25% do poder público, totalizando 52 cadeiras. As vagas dos beneficiários seriam ocupadas pelos sindicatos dos trabalhadores rurais, colônias de pescadores, cooperativas e associações. O poder público seria representado pela Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Norte Fluminense, EMATER e um representante das prefeituras por município. Quanto ao terceiro setor, seriam o Movimento dos Sem Terra, Comissão Pastoral da Terra, Centro Internacional de Caprinos e Ovinos, Associação Estadual de Cooperação Agrícola e Clube dos Castores (ata 22/06/2005).

Percebem-se alterações na estrutura dos colegiados explanada pelas duas atas. Na última proposta, a composição do colegiado, formado por mais de cinqüenta representantes, abarca diversos segmentos, com amplo predomínio da sociedade civil (75%). Interessante notar a importante presença no colegiado das principais instituições de ensino da região, que fazem parte do seu Núcleo Técnico, e assim podem qualificar suas ações. Esta configuração representa um avanço para o território, pois como fora tratado anteriormente, as principais instituições de ensino do Norte Fluminense estão sensivelmente desconectadas da dinâmica produtiva do território.

Apesar do expressivo número de vagas, em nenhuma das duas estruturas propostas para o colegiado está prevista a inserção de representantes dos empresários. De fato, eles não são mencionados em nenhuma das atas analisadas, e tampouco se verificou qualquer assinatura de organização identificada com o mercado na lista de presença das reuniões da CIAT/NF, mesmo naquelas de maior quorum, logo após sua implantação ou no momento de elaboração de projetos. Na verdade, a ata do dia 22 de junho de 2005 deixa claro que, em relação às vagas destinadas aos beneficiários, “*se alguma das entidades não representar o*

agricultor familiar será sumariamente excluída da CIAT/NF, evidenciando a orientação do espaço.

Como alertam Abramovay, Magalhães e Schroeder (2005, p. 33), “a ausência dos empresários dos conselhos afasta estas organizações de sua missão básica, reforça sua natureza reivindicativa e inibe sua capacidade de formulação de projetos inovadores”.

Mais do que a ausência nos colegiados territoriais, os representantes dos empresários entrevistados mostraram completo desconhecimento do Programa Territórios da Cidadania. No momento em que foram indagados acerca da iniciativa, os mais esclarecidos se diferenciavam por já terem “ouvido falar”.

Eu vou te fazer uma pergunta. O Território da Cidadania abrange o quê? O termo cidadania, eu acho que é importante. Mas assim, mais a miúdo, o que é que seria o Território da Cidadania? (EMP2).

O senhor conhece o Programa Territórios da Cidadania? Programa...?

Território da Cidadania.

Não conheço (...) confesso a você que sobre a questão de cidadania, que você falou, eu não sei, eu não conheço o projeto. Se eu conhecesse, eu diria a você (EMP3).

Eu não participei do projeto Território da Cidadania (EMP4).

A primeira pessoa que está conversando sobre esse assunto aqui é você (EMP5).

Ouvi falar, mas não tenho conhecimento do fato, não (EMP6).

Não, muito pouco (EMP7).

A parca interação dos representantes empresariais com os colegiados territoriais, contudo, não aparenta ser traço exclusivo do Território da Cidadania Norte Fluminense, como atestam as Boas Práticas Territoriais selecionadas para apresentação no II Salão Nacional dos Territórios Rurais – Territórios da Cidadania em Foco, organizado em 2010. O evento²⁹, preparado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, é voltado para diversos segmentos, como representantes dos colegiados territoriais, dos conselhos de políticas públicas, gestores públicos, lideranças de movimentos sociais, de universidades, artistas, etc. Objetiva consolidar a política de desenvolvimento com abordagem territorial, afirmar o protagonismo dos Territórios da Cidadania e Rurais neste processo, valorizar e aprofundar a visibilidade do papel rural no processo de desenvolvimento do país, e difundir o conhecimento de políticas públicas desenvolvidas nos Territórios da Cidadania e Rurais.

Quanto a este último objetivo, foram selecionadas e apresentadas 143 Boas Práticas Territoriais no evento – experiências inovadoras protagonizadas pelos atores sociais que

²⁹ As informações sobre o Salão Nacional dos Territórios Rurais foram extraídas do seu site oficial: <<http://portal.mda.gov.br/salaodosterritorios>>, acesso em maio/2010.

têm como objetivo estimular o desenvolvimento social e econômico dos territórios – voltadas para os temas de Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação; Protagonismo de Mulheres, de Indígenas, de Quilombolas, da Juventude, de Pescadores; Dinamização Econômica; Artesanato; Articulação de Políticas Públicas; Sustentabilidade Ambiental; Comunicação e Informação; Cultura e Identidade. Foram consideradas somente as experiências de abrangência territorial, selecionadas a partir de seu caráter inovador quanto ao desenvolvimento sustentável do território rural; de sua abordagem multisetorial, e do potencial de replicação em outros territórios.

O Catálogo Boas Práticas Territoriais³⁰ oferece uma ficha-resumo sobre cada caso, apresentando sua identificação e descrição; parcerias; aspectos positivos; desafios; riscos; forma de acompanhamento e avaliação; e possibilidades de replicação em outros territórios. Tendo em vista a abrangência (experiências oriundas de 108 territórios diferentes) e relevância (143 casos destacados como as melhores práticas territoriais dentre 393 enviadas) das experiências contidas no Catálogo, seus relatos foram analisados no intuito de explorar o quadro geral do pluralismo nos territórios distribuídos pelo país.

Em primeiro lugar, vale destacar que das 393 experiências concorrentes, somente duas foram enviadas por territórios situados no Rio de Janeiro: uma do território Bacia da Ilha Grande, e outra do território Norte Fluminense, esta última classificada como Boa Prática na categoria Protagonismo de Pescadores (Projeto Arte-Peixe). Comparativamente, os territórios do Espírito Santo enviaram 10 experiências ao todo, cinco vezes mais. Na verdade, o estado do Rio de Janeiro só inscreveu mais práticas do que o Amapá.

De modo geral, as experiências contam com um amplo leque de parceiros. São comuns o próprio MDA, prefeituras, secretarias municipais, órgãos de assistência técnica e extensão rural (ATER), sindicatos dos trabalhadores rurais, cooperativas e associações. Também figuram outros Ministérios, movimentos sociais, instituições de ensino, organizações internacionais, igreja Católica, e outros tantos.

Dentre as 40 experiências apontadas na categoria Dinamização Econômica, dois terços das experiências selecionadas contam, dentre suas parcerias, com atores identificados com a iniciativa privada. São comuns as parcerias com agentes bancários públicos (Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal), talvez firmadas com intuito de conferir celeridade ao processo de liberação de recursos para os projetos, e com o SEBRAE. Eventualmente são citados outros

³⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogo Boas Práticas Territoriais**. Brasília: MDA, 2010.

componentes do Sistema S (SENAR e SENAI³¹) e a Fundação Banco do Brasil. Por outro lado, praticamente não foram identificadas parcerias com empresas, presentes em somente quatro propostas (Casas Pernambucanas e UNIMED; supermercados e varejistas; FOCO propaganda; e Petrobrás). Nenhuma experiência elencou como parceiro a Associação Comercial, Câmara de Dirigentes Lojistas, Federação da Indústria, Sindicato Patronal, ou qualquer outra entidade representativa dos interesses dos empresários.

Em síntese, as experiências destacadas articulam diversos segmentos e, especificamente aquelas de dinamização econômica, incluem agentes bancários públicos e o SEBRAE, constatação que fortalece a importância das parcerias para o êxito das iniciativas territoriais. Contudo, embora almejem a qualidade e agregação de valor em suas atividades, a abertura de mercados, a inovação, o fortalecimento da gestão, etc, segundo as descrições apresentadas no Catálogo, nem mesmo as melhores práticas territoriais de dinamização econômica incluem os representantes dos setores empresariais em seu escopo, assim como no caso do colegiado territorial Norte Fluminense. Portanto, ao que indica a análise, a fragilidade do pluralismo não é um fenômeno localizado.

Constatada a não participação dos representantes empresariais no Território da Cidadania Norte Fluminense, é necessário investigar se há previsão de sua inserção futura no processo, visando a identificar indícios que respondam se esta ausência é meramente conjuntural, fruto da dificuldade em romper com a histórica unidimensionalidade das políticas de desenvolvimento rural, ou se não há interesse futuro efetivo no envolvimento dos empresários.

Para tanto, analisou-se o Plano de Desenvolvimento do Território Norte Fluminense, pois o documento, idealmente, deve identificar as atividades e forças sociais mais dinâmicas do território, com a participação da maioria dos atores sociais, e deve ser multisetorial, oferecendo condições para a atração de investimentos inovadores (MDA, 2005c) o que seguramente incluiria a classe empresarial. Além disso, o Plano de Desenvolvimento Territorial deve apresentar a visão de futuro, apontando para possíveis parcerias, e deve priorizar as linhas de intervenção e os investimentos no território, momento em que são formatados os projetos, que devem ser financiados pela “complementaridade entre fontes de recursos: públicos e privados” (MDA, 2005c, p. 23).

As análises realizadas com base no Plano de Desenvolvimento do Norte-RJ devem ser ponderadas pois, segundo representações da sociedade civil entrevistadas, *“houve muita boa intenção de quem fez o Plano (...) mas não houve aquele vigor de participação*

³¹ Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

como se esperava. Foi mais uma ação no sentido de cumprir metas e fazer do que um processo vivo de mobilização, de entender o que é o Território, de buscar identidade, aquela coisa toda (SC5). Talvez exatamente por isso, *“a gente agora estava até na discussão para atualizar, para fazer um curso em São Paulo para re-atualizar o Plano de Desenvolvimento Territorial”* (SC1). A intenção de re-elaborar o Plano já constava na ata do dia 12 de março de 2009, mas ainda não tinha ocorrido à época de realização das entrevistas deste estudo.

Segundo consta no Plano, o documento foi elaborado a partir de discussões travadas no âmbito do colegiado territorial, embora especifique como autor um professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense, membro do corpo técnico do colegiado. Fruto de uma construção coletiva, o documento, em tese, expressa a opinião do conjunto de atores mobilizados pela CIAT.

Batizado como “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Campo do Norte Fluminense”, o nome do documento já fornece indícios sobre o setor que será privilegiado em seu escopo. Os eixos estratégicos definidos foram (a) educação, formação e capacitação; (b) infraestrutura (geração de trabalho e renda); (c) organização e comercialização; (d) interação ser humano – ambiente. No eixo vinculado à educação, são previstos projetos de capacitação de técnicos da ATER e de produtores, e construção de modelo integrado de educação do campo. As ações de infraestrutura, segundo o Plano, devem privilegiar a agricultura familiar, a pecuária, a pesca e o turismo rural. Devem considerar as potencialidades regionais, e articular todos os municípios, de forma a beneficiar o território. O eixo de organização e comercialização ressalta o potencial agropecuário da região. O último eixo, da interação ser humano – ambiente, destaca a preservação ambiental e também menciona o agro-turismo.

A ênfase dos eixos estratégicos, bem como do diagnóstico do território esboçado no documento, privilegia o setor agrícola, mas não se restringe ao agricultor familiar, pois aludem também aos pescadores e aos assentados, além do turismo rural.

Em duas partes o Plano faz alguma menção sobre o envolvimento dos empresários. Logo na introdução, numa espécie de referencial teórico, desenvolvimento sustentável é tido como uma proposta em que “é preciso a integração entre indústria, comércio e comunidade (...) exige um alto nível de conscientização e de participação tanto dos governos, quanto da iniciativa privada e das comunidades”.

Depois, os empresários são ignorados na seção que caracteriza os aspectos gerais da região, e também na seção que relata os eixos estratégicos. São lembrados somente ao final do documento, quando é definida a visão de futuro, mas para retomar o conceito de

desenvolvimento sustentável supracitado. Assim, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do território não prevê concretamente a participação dos representantes dos empresários em seus eixos estratégicos, nem em sua visão de futuro. Vale destacar que o Plano foi elaborado no contexto dos Territórios Rurais, antes da implantação dos Territórios da Cidadania.

Novamente, esta não aparenta ser uma característica exclusiva do Território Norte Fluminense. A Síntese dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável³², elaborado em 2007 pelo MDA, apresenta diversas informações, dentre elas atores envolvidos, visão de futuro e eixos estratégicos, sobre os Planos de 28 territórios prioritários, distribuídos pelas cinco regiões do país.

Semelhante ao observado nas Boas Práticas Territoriais, os Planos de Desenvolvimento Territorial citam o envolvimento de diferentes atores. Identificados, porém, com a iniciativa privada, unicamente os agentes bancários públicos e o SEBRAE. Não foi observada a menção a quaisquer empresas, associação comercial, CDL ou congêneres. Na verdade, a expressão “empresário” aparece em somente um dos Planos sintetizados no documento.

³² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Síntese dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, dos Territórios Prioritários**. Brasília: MDA, 2007.

5.3 Abertura ao Pluralismo: Desenho e Implementação da Política

O Programa Territórios da Cidadania é regulamentado por somente dois decretos³³. O Decreto de 25 de fevereiro de 2008 institui a política, e basicamente dispõe sobre seus objetivos, eixos de atuação, processo de formação dos territórios, além das atribuições e composição do Comitê Gestor Nacional. O Decreto de 23 de março de 2009 altera ligeiramente os critérios de priorização dos territórios a serem incluídos no Programa e a composição do referido Comitê.

Conseqüentemente, um dos entrevistados vinculados ao MDA considera que o Programa “*é ambicioso, é fantástico, para mim é representa uma mudança de paradigma, mas não tem uma institucionalidade muito clara. Está em processo de construção*” (MDA 2).

Tendo em vista o caráter minimalista da legislação, a análise normativa do Programa mirou principalmente nos documentos institucionais e de apoio que orientam a proposta de desenvolvimento territorial rural portada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Deve-se entender que estes materiais estabelecem preceitos gerais de ação, de modo que seu uso deverá “considerar, dentre outros aspectos, a diversidade de realidades, os estágios de desenvolvimento e as necessidades específicas dos Territórios Rurais no Brasil”. Seus usuários “não poderão se eximir, portanto, de assumir responsabilidades por opções que só podem ser feitas à luz da realidade específica de cada território” (MDA, 2005b, p.6). Considera-se que os territórios são heterogêneos, e como tal, não é plausível a proposição de processos idênticos a todo o universo (MDA, 2005d).

Os documentos deixam claro que é diretriz geral da política de desenvolvimento territorial rural o incentivo ao “desenvolvimento sustentável (...) com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (MDA, 2005a, p. 13). Devem ser asseguradas as condições para que a agricultura familiar atue como “fomentadora e asseguradora do desenvolvimento territorial sustentável” dado que “constitui-se na principal alavanca do desenvolvimento sustentável do interior” (MDA, 2005d, p.12). Já na fase priorização dos territórios a serem atendidos pelo MDA são considerados critérios como concentração de agricultores familiares. Em síntese, é capital a importância da agricultura familiar na ação empreendida pelo MDA.

³³ O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM) ajuizaram, no dia 26 de fevereiro de 2008, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4032) visando à declaração de inconstitucionalidade do decreto que cria o Programa Territórios da Cidadania, sob alegações de que “é vedado instituir programa governamental voltado ao desenvolvimento regional por meio de decreto, sem que suas diretrizes básicas tenham sido sufragadas pelo Poder Legislativo”, dentre outras. Consulta realizada ao site do Supremo Tribunal Federal em abr/2010 releva que a Ação está “conclusa ao relator” desde set/2008, isto é, está madura para ser julgada pelo Plenário do STF.

Todavia, o foco no agricultor familiar, público privilegiado pelo MDA, não conduz necessariamente ao abandono da perspectiva do desenvolvimento territorial como “uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção” (MDA, 2005d, p. 21).

A abordagem territorial do desenvolvimento pretendida pelo MDA considera a importância dos encadeamentos de agregação de valor e a necessidade de diversificação das economias locais, com base na valorização dos recursos locais e na competitividade territorial (MDA, 2005a); a necessidade de redes dinâmicas que possam valorizar os produtos, os conhecimentos e as tradições do território; a necessidade de otimização dos recursos, da incorporação de tecnologias e inovações, e da multiplicação de oportunidades de inclusão (MDA, 2005d), processos que, segundo defende a literatura sobre desenvolvimento territorial, dependem da efetiva articulação entre sociedade civil e mercado.

Os documentos reconhecem que “as experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social” (MDA, 2005d, p.3). Reconhecem ainda que a promoção contínua da melhoria da qualidade de vida do conjunto do território faz “indispensável que haja uma forte articulação de políticas públicas entre si, nos diversos níveis de governo, com as iniciativas da sociedade, do setor privado dos diversos ramos de atividades” (MDA, 2005d, p.5).

E “o pleno envolvimento das forças sociais existentes no território” (MDA, 2005c, p. 9) é proposta da gestão social para o desenvolvimento territorial. A gestão social, segundo os documentos considerados, dar-se-ia a partir de três macroprocessos – planejamento, organização e controle social – concebidos de maneira cíclica, de modo que as práticas sejam permanentes.

No contexto da gestão social, as atividades devem ter início com a etapa de mobilização e sensibilização, cuja “preocupação constante é a aproximação e o envolvimento de novos atores – políticos e econômicos, individuais e coletivos, públicos e privados – ao processo de gestão das iniciativas territoriais”. A incorporação de novos atores é tarefa contínua, de modo que a mobilização e a sensibilização não se limitam ao momento inicial das atividades, mas devem ser constantes durante todo o ciclo de gestão social. Esta incorporação deve atender aos preceitos da heterogeneidade dos agentes mobilizados: empresas e associações privadas, organizações comunitárias, instituições públicas, etc (MDA, 2005c, p. 18).

Assim, segundo apregoam os documentos, ambas as fases devem buscar a ampliar o círculo de agentes envolvidos no processo de gestão social para além da agricultura.

Se o momento da sensibilização e da mobilização não conseguir atingir aqueles agentes que hoje respondem pelos rumos do território, sejam eles benéficos ou não para os agricultores, dificilmente se conseguirá estabelecer pactos e acordos que influenciem verdadeiramente nessas tendências (...) o fundamental aqui é apreender o território e os agentes que o compõem e fazer com que as forças vivas deste espaço – sejam elas as forças dominantes ou não, coesas ou conflitantes – tenham a condição política e institucional de se envolver (MDA, 2005c, p. 21).

O documento reconhece que, além da dificuldade em reconhecer e mobilizar atores estranhos ao meio rural, é problemático, mas indispensável, evitar que seus interesses obliterem os anseios dos agricultores familiares, “público prioritário do MDA”. A constatação não invalida a necessária busca pelo envolvimento das forças dinâmicas do território, “mesmo que isto implique em conflitos a serem sanados ou administrados pelo processo de gestão social” (MDA, 2005c, p.14).

A análise normativa releva, nos marcos da ênfase conferida aos agricultores familiares, certo incentivo ao pluralismo e à inserção dos empresários no âmbito da política, mesmo que isso implique em conflitos a serem sanados, como fora visto. Estratégia coerente tendo em vista a incorporação, pelo Programa, da abordagem territorial e de suas promessas, como a dinamização econômica, incorporação tecnológica, valorização dos recursos locais, etc., que, para seu êxito, demandam a participação dos empresários.

Essa posição, contudo, não parece estar decididamente assumida no aparato normativo, dado que os representantes dos empresários ou instituições similares não são citados explicitamente, ou figuram ausentes, no grosso das publicações e em diversos trechos que enumeram os atores que devem ser envolvidos na política.

O MDA deverá propor um programa de âmbito nacional que estabeleça (...) processos capazes de (...) estabelecer alianças com a sociedade civil, com os estados, e municípios, com os movimentos sociais e com os demais parceiros governamentais e não governamentais (MDA, 2005d, p. 18).

Atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária (MDA, 2005a, p.12).

Na idéia de gestão social pretende-se que os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público estejam presentes em todos os momentos (...) (MDA, 2005c, p. 11).

5.3.1 Processo de Formação do Território

Segundo o decreto de criação da política, os Territórios da Cidadania, criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional, devem ser agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, e devem ser reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial. A definição de território adotada pelo Programa compreende “(...) critérios multidimensionais (...) onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA, 2003, p.22).

Ao longo dos documentos que norteiam a política, é ressaltada a importância de “compreender o território como espaço socialmente construído” (MDA, 2005a, p. 12), visto que a abordagem territorial assimilada pelo MDA tem como meta fundamental “o sentimento de pertencimento cultural” (MDA, 2005c, p.8).

Concretamente, a formação dos Territórios da Cidadania sustenta-se nos Territórios Rurais, também denominados Territórios de Identidade, formados a partir de microrregiões rurais, ou seja, espaços que apresentem densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média de 50.000 habitantes por município. Com base no público prioritário definido pelo MDA, para os Territórios Rurais foram priorizadas as regiões que apresentavam maior concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de reforma agrária, e de famílias de trabalhadores acampados. Consultados governo e sociedade civil, a constituição dos territórios deverá ser posteriormente aprovada pelos Conselhos Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (MDA, 2003).

Alguns territórios foram escolhidos para serem incorporados ao Programa Territórios da Cidadania, a partir de critérios elencados no decreto que institui a política, tais como (a) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; (b) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; (c) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; e (d) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas (BRASIL 2008; BRASIL, 2009).

No caso do território Norte Fluminense, seus limites coincidem com a mesorregião de mesmo nome proposta pelo IBGE que, como fora exposto anteriormente, baseia-se no processo social, no quadro natural e na rede de comunicação da região, sem explicitamente mencionar como critério constitutivo a existência de vínculos de identidade. Portanto, a adoção desta unidade político-administrativa não assegura, a priori, o compartilhamento de identidade entre os atores territoriais.

Embora o decreto de criação dos Territórios da Cidadania estabeleça pelo delineamento de territórios transpassados por laços de identidades que fomentem a coesão social e territorial, seus critérios de definição são eminentemente objetivos, demográficos, exceto pelo processo de consulta aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, a quem caberia exclusivamente a tarefa de “concebir al territorio no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004, p.27).

Mesmo nos documentos se reconhece que “a revelação definitiva de cada território somente ocorrerá quando a sua população, através dos atores sociais, reconheça os seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de construção da sua identidade e proposição de sua visão de futuro” (MDA, 2005d, p.29).

Em sendo o processo de formação dos territórios orientado por critérios objetivos que valorizam o público prioritário do MDA, a tendência é que os traços de identidade observados no âmbito da política sejam aqueles compartilhados entre os atores sociais privilegiados, como os agricultores familiares, o que não significa que representem a diversidade de traços presentes no território. No caso do Norte Fluminense, a valorização da concentração de assentamentos, por exemplo, faz realçar a questão da luta pela terra.

No Rio de Janeiro, pegamos [MDA] o Norte porque tinha o maior número de assentamentos de reforma agrária. Sempre teve aquela história da conquista da terra. Na região, é o território do Rio de Janeiro que mais tem foco de movimentos sociais. Os movimentos são muito fortes na região. Tanto a FETRAF como o MST são organizados e têm os assentamentos deles (MDA1).

Mas também foram valorizados outros aspectos como “o número de comunidades de quilombolas, qual o número de pescadores artesanais naquela região” (MDA1). A consideração destes critérios visivelmente quantitativos não significa que os executores da política não reconheçam que os territórios devam ter “algo em comum, uma vocação produtiva em comum, etc. Que façam parte de uma bacia hidrográfica, ou que façam parte de uma identidade gastronômica, cultural de identidade comum e rural” (MDA2) ou “a ruralidade, identidade ou ligação cultural ou geograficamente colocada ou não, tem que ter alguma ligação, uma cadeia produtiva (...)” (MDA1). Entretanto, a valorização de tais traços de identidade é operacionalizada a partir dos critérios objetivos acima mencionados.

Além dos critérios rígidos, ao contrário das políticas européias e norte-americanas para o desenvolvimento territorial, nas quais a formação dos territórios parte da mobilização dos próprios grupos locais, no caso brasileiro se trata de uma prerrogativa eminentemente

centralizada pelo governo. “*Tem na Casa Civil um Comitê Gestor que organiza um pouco os territórios, que escolhe quem vai pra cá ou para ali. Agora por quê? Pra mim isso é ainda uma caixa preta*” (MDA2). “*O negócio vem de cima pra baixo (...) esses territórios foram criados por gente lá de cima, e que não sabem da proximidade entre os municípios*” (SC4).

Se você pensa porque a fronteira entre o território Norte e Noroeste fica ali, é uma decisão arbitrária em certo sentido. Como tipologia, organização é arbitrária. Tem certo critério característico. Esse é Norte e Noroeste porque têm características similares. Mas o município poderia estar num ou noutro, o município de fronteira. Por exemplo, Cardoso Moreira, poderia estar no Noroeste, mas está no Norte. Porque está na fronteira (MDA2).

Como alertam Abramovay, Magalhães e Schroder (2005, p.32), nos Programas LEADER e EZ/EC, o processo de formação dos territórios “reflete a dinâmica social dos atores e não a escolha que o Governo faz de certos interlocutores locais a serem privilegiados por suas ações”. Em não sendo este o procedimento adotado pelo Programa Territórios da Cidadania, corre-se o risco de que o processo de formação dos territórios ignore, em suas instâncias de gestão social, relevantes atores das dinâmicas econômica, social, política e cultural dos territórios, como seriam os empresários locais.

Pautado em critérios rígidos, voltados à valorização do público prioritário do MDA, o processo de formação do território também corre o risco de excluir municípios com ele identificáveis sob a ótica da economia, único aspecto valorizado pelos entrevistados quando pedidos que resignificassem o território. No caso do Norte Fluminense, como tratado anteriormente, os entrevistados agrupam os municípios pelo montante de royalties recebidos. Assim, organizações localizadas nos municípios do eixo “pobre” aparentemente se identificam com municípios situados em outras mesorregiões do estado, situados em áreas contíguas, o que facilitaria a articulação, mas que não compõem o território Norte em sua configuração inicial. No entanto, a proposta de alteração do território, apreendida pelo trecho abaixo, releva a importância do colegiado em realizar a construção social do espaço, como destacado anteriormente.

Trajano [de Moraes] e [Santa Maria] Madalena não fazem parte ainda do território Norte Fluminense, mas já está aprovado pelo CEDRUS [Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável] e estão encaixando no território. Porque são os nossos pobres vizinhos aqui. São dois municípios pobres da região serrana, e são vizinhos nossos (SC1).

Não participei da definição do território, mas eu acho que houve um certo comodismo. Quer dizer, na hora de definir regionalmente, optaram por definir o que já tinha sido definido pelo IBGE, até por facilidades. Agora, se você me perguntar se essa definição é ideal, talvez eu diria que não. Eu acho que têm municípios do território que se identificam mais com outros territórios, outras regiões, do que com o próprio território. Por exemplo, Conceição de Macabú me parece que têm identidades próximas à região serrana, e talvez nem tanto com os outros municípios daqui. São Fidélis também, né? Então, não participei, e eu acho que foi um comodismo em adotar esse formato do jeito que é hoje (SC5).

Especificamente no território em evidência, a reunião de municípios com portes econômicos tão distintos se por um lado pode significar uma oportunidade ímpar para o compartilhamento dos benefícios gerados pela indústria do petróleo, o que demanda a construção de efetivos sistemas de governança regional, como poderiam ser os colegiados territoriais, por outro lado, na ausência ou fragilidade destes, verifica-se uma discrepância entre o nível de interesse demonstrado pelos municípios quanto ao envolvimento no Programa, de modo que exatamente os municípios mais dinâmicos da região não conferem relevância ao Território da Cidadania.

O território nosso aqui teria que pegar [Santa Maria] Madalena, Trajano de Moraes, que são vizinhos pobres e que tem uma vida comum. Ai, nós pegamos Macaé, que é um vizinho rico, que é o primo rico que a gente chama, mas que não precisa desse recurso, e que pra nós, do município pequeno, faz tanta falta. Porque lá eles mexem com petróleo. Pegamos Carapebus e pegamos Quissamã, Campos. Quer dizer, quatro municípios que não tem nada a ver. Quando chamam para reunião, os caras não aparecem (...) nós pegamos São Fidélis lá na ponta de lá, que está muito longe pra gente poder articular (...) esses quatro, que eu estou falando, estão pouco lixando, até porque eles têm muito dinheiro (SC4).

Porque os municípios ricos não se interessam muito por esse recursozinho. O recurso do MDA é pequeno. Quissamã tem seus projetos próprios, com recursos próprios. Macaé tem, Campos tem. Eles não se interessam muito por esses recursos pelo trabalho, pela burocracia que é montar esse projeto, aprovar esse projeto (...) esses municípios que têm recursos não têm interesse nenhum [no Programa], mas Conceição de Macabú, Cardoso Moreira, São Fidélis, os municípios mais pobres, a gente tem que batalhar em cima (SC2).

Novamente, esta não parece ser uma característica exclusiva da região Norte-RJ. O recorte adotado para o território Baía de Ilha Grande, também no Rio de Janeiro, mas ainda não incorporado ao Programa Territórios da Cidadania, revela algumas incongruências.

Baía de Ilha Grande tem cinco municípios: Paraty, Angra e Mangaratiba, que tem similaridades. Estão para o litoral, têm turismo, agroturismo, têm a harmonia caiçara, o parque nacional. O que tem haver isso com Itaguaí e Seropédica? Pouco. Seropédica está para dentro, tem área rural, tem vocação produtiva agrícola. De turismo, nada. Esse território tem identidade? Mais ou menos. Rio Claro queria entrar nesse território, mas foi rejeitado porque a justificativa para entrar foi muito fraca. Rio Claro poderia ser parte desse território também, está tentando há dois anos ser incorporado nesse território e a SDT achou que a justificativa do colegiado para incorporar Rio Claro foi insuficiente, tem que justificar melhor por que. Mas por outro lado vejo que Seropédica e Itaguaí também não têm haver (MDA2).

O panorama vislumbrado no território Norte Fluminense reforça a análise de Abramovay, Magalhães e Schroder (2008, p.15) sobre os riscos de que a formação dos territórios seja uma prerrogativa governamental ao invés de provir da iniciativa local.

O conjunto de municípios não se juntou em função de um projeto local, de uma ambição ou de uma vocação em torno de certa marca de qualidade ou de traços culturalmente distintivos do território. É um conjunto que resulta de uma decisão vinda do Governo Federal e que, portanto, não traz a marca

que poderia permitir o aproveitamento de atributos locais de qualidade na valorização dos próprios territórios. Na ausência destes traços comuns, a tendência é que os recursos são partilhados entre organizações a partir de projetos pulverizados e não com base na formação de estratégias de desenvolvimento.

5.3.2 Composição do Colegiado Territorial

No caso dos Territórios Rurais, não existe uma norma rígida para a composição dos colegiados territoriais, que podem apresentar diferentes arranjos de acordo com o desejo dos atores sociais locais, mas somente algumas recomendações avançadas pelas resoluções n^{os} 48 e 52 do CONDRAF. *“Como esse é um projeto democrático, o CONDRAF ou a própria Secretaria [de Desenvolvimento Territorial] não impõe um decreto: - os colegiados têm que funcionar assim. Até porque o Brasil é um país muito diverso, muito heterogêneo”* (MDA2).

O número de membros deve ser consensuado entre os atores que participarem da gênese do espaço, considerado aspectos como o tamanho do território ou o número de entidades organizadas, desde que assegurada a representatividade equilibrada entre os subgrupos e municípios (MDA, 2006).

Sugere-se que pelo menos metade das vagas pertença aos representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar em sentido amplo – índios, negros, quilombolas, extrativistas, silvicultores, aquículturas, pescadores artesanais, e outras populações tradicionais. A outra metade deve ser ocupada por órgãos do poder público relacionados ao desenvolvimento territorial rural, inclusive instituições de ensino, de ATER, e para-estatais, como o SEBRAE. Estas vagas também podem ser destinadas a outros setores da sociedade civil não relacionados diretamente à agricultura familiar, como empreendedores rurais do setor de serviços e industrial (MDA, 2006).

A composição deve obedecer aos requisitos da diversidade e pluralidade. Diversidade seria a representação de diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento rural – jovens, mulheres, quilombolas, pequenos empreendedores, etc -, enquanto pluralismo, neste caso, diz respeito à representação de diferentes organizações (sindicatos, cooperativas, etc) e concepções de um mesmo segmento social. Por fim, os colegiados devem ser encarados como sistemas abertos que permitam a inserção permanente de novos membros na medida em que se avança na intersectorialidade dos planos territoriais (MDA, 2006). Para os Territórios da Cidadania, sugere-se a ampliação do rol de atores envolvidos no colegiado territorial, e a única exigência é a paridade na sua composição.

Embora seja evidente o reconhecimento da importância conferida à participação de diferentes atores, o destaque conferido aos agricultores familiares pode, contudo, limitar a multiplicidade de atores, a despeito das vantagens que tal arranjo representaria para uma política de desenvolvimento rural. Percebe-se, em ambas as políticas, que a inclusão de representantes dos empresários não é explicitamente mencionada, embora o pluralismo (ou diversidade) seja parcialmente valorizado ao longo dos documentos normativos. Por outro lado, há incontestável valorização das representações vinculadas à agricultura familiar.

A orientação é para que o colegiado represente um maior número de atores de um território, que se tornam objetos da política do MDA. São setores de escassos recursos. Não são os empresários, não é pra agricultura patronal. Estamos falando de pequenos agricultores familiares, ou pequenos produtores, de comunidades quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, trabalhadores rurais, mulheres na perspectiva de gêneros, jovens, ou seja, um conjunto de atores que até agora, na concepção do Programa, tem sido excluídos da política tradicional. A idéia é incorporar atores que têm sido excluídos até agora da participação na política pública, na formulação, no debate da política pública e tentar juntar esse conjunto de atores da sociedade civil com os atores do poder público (MDA2).

Embora o entrevistado do MDA reconheça que o Programa Territórios da Cidadania é forjado a partir de parcerias multidimensionais o que, em tese, torna-o permeável aos empresários, as entidades representativas empresariais, para ele, “*trabalham questões muito urbanas. Eu não vejo como uma entidade dessa pode trabalhar com questões rurais*” (MDA1). Para sua efetiva inclusão na política, a representação empresarial deveria “*solicitar junto ao Comitê de Articulação Estadual a participação dele lá, e vai para o Colegiado. O colegiado vai homologar ou vai determinar que participe (...) ela pode ser agregada ao colegiado ou não. Vai depender da forma que ela vai se apresentar*” (MDA1). Este procedimento não consta em nenhuma norma do Programa, nem compete ao Comitê de Articulação Estadual deliberar sobre a composição dos colegiados territoriais.

Assim, a composição dos colegiados privilegia as representações da agricultura familiar, orientação presente nos documentos normativos do Programa, e devidamente assimilada pelos seus executores. Na ausência de marco legal rígido acerca desta composição, os executores da política sugerem que a inclusão dos representantes empresariais seja discutida pelos membros do “colegiado, que o consideram como o “Fórum da Agricultura Familiar”, o que poderia dificultar ainda mais a inserção dos empresários.

De fato, a composição do colegiado territorial do Norte-RJ, como fora visto, privilegia sobremaneira as representações da agricultura familiar. “*Na CIAT a gente excluiu o máximo que pôde a agricultura convencional. A gente coloca mais é agricultura familiar mesmo. Não vamos chamar eles não*” (SC1). Grande parte dos entrevistados é radicalmente contra a

inclusão de representações empresariais no Programa Territórios da Cidadania, sobretudo quanto à Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro - FAERJ.

Tem um provérbio aqui na região que diz “em festa de inhambú, macuco não entra”. Então como eles são inhambú, não dá pra gente andar no meio deles. O [presidente da FAERJ] tem advogados, tem profissionais, que trabalham contra a agricultura familiar (...) eles são contra porque eles são contra: - a agricultura familiar nunca vai avançar, é incompetente, é invasão de terra. É um pessoal que pra mim são ‘personas non gratas’ dentro do movimento. Respeito a FIRJAN, mas dentro do movimento de agricultura familiar e economia solidária, eu acho que essas pessoas são ‘personas non gratas’, e que eles acham de nós também somos (SC1).

Concordam com essa fala do SC1?

Com certeza, em gênero, número e grau (SC2).

Sou radicalmente contra [a inclusão de representações empresariais]. Porque eles foram contra a gente a vida toda, e são contra, tá? São contra, não adianta. O papel deles é estar contra. Então, inimigo é da porteira pra fora. Eles têm lá quem representam eles, em todo o lugar (...) eles têm que viver pra lá, porque não tem como misturar água e óleo, não tem jeito (...) eles são iguais à mosca, quando pintar uma vantagenzinha, eles querem pousar no lugar, mas eles vão continuar sendo o nosso inimigo (...) o grande fica pra lá, e o pequeno fica pra cá. Porque a vida sempre foi assim. O grande sempre me ferrou e eu não quero ferrar ele, mas deixa ele pra lá. Pra mim, inimigo é da porteira pra fora, não tem como. Porque os caras chamam a gente de baderneiro, de vagabundo (SC4).

Não sei se eles fariam falta [representações empresariais], porque o próprio viés do conselho é articular essas partes mais frágeis, não dar voz e dar empoderamento pra essas representações, que já são fortalecidas. A FIRJAN é uma potência, o SEBRAE é uma potência. Então, a idéia era um pouco dar foco para os agricultores familiares, para as entidades ligadas a esse setor, que são frágeis aqui na região. Resumindo, eu acho que eles não deveriam ser convocados, não. Acho que já somos fracos assim, entre a gente, e não sei se o conselho se fortaleceria com a presença deles (SC5).

As outras instituições, sistema FIRJAN, associação comercial, a gente percebe assim, sem criticar, a gente vê como o outro lado da história, que são instituições que gente tem tido uma dificuldade (SC8).

São instituições que estão até fora do enquadramento da agricultura familiar. Eu achava que não tinha tanta importância participar (...) acho que o sindicato patronal, não tenho nada contra, nós somos até muito amigos, gosto muito do pessoal, a gente se dá muito bem, mas eu acho que o sindicato patronal não precisava participar, não (SC9).

Um dos riscos avançados pelos entrevistados acerca desta inclusão diz respeito ao desequilíbrio entre os recursos de que dispõem as diferentes representações, cuja assimetria conduziria ao desbalanço de poder no colegiado.

Como eles [empresários] são melhores estruturados, eles acabariam por liderar o processo, e aí a lógica e o objetivo do território estaria ficando em xeque, entendeu? Não teria nenhum problema se eles participassem. O problema é que eles tomariam a frente das coisas, e aí eles manejariam a força do conselho conforme o interesse deles (...) eles não têm a tradição de fazer debate. Costumam chegar com as propostas prontas (SC5).

Para além das divergências de ordem político-ideológica, os entrevistados também realçam as diferenças sociais, como a linguagem ou a própria vestimenta.

A FIRJAN é muito elitista. Para se ter uma idéia, pra entrar na FIRJAN no Rio de Janeiro, se não estiver de terno você não entra. Na agricultura familiar, esse tipo de público é difícil de botar terno. Imagina o [SC2] lá numa reunião na FIRJAN. Não vai rolar. É muito elitista, é uma entidade muito ligada ao público empresarial (...) o próprio SEBRAE é muito elitista (...) hoje mesmo cheguei atrasado porque não tinha roupa pra usar na FAERJ (SC1).

Mas não é a praia da gente, não adianta. Até o palavreado é diferente, é diferente (SC4).

Tem ação pra assentados, pra acampados, e isso causa estranhamento pra esses setores mais fortes, FIRJAN, associação comercial. De certa forma, por mais que se fale de reforma agrária, e que tem existido, tem acontecido, esse setor não foi assimilado como um setor legítimo ainda, não foi reconhecido. Existe muito preconceito contra esses setores mais marginalizados. Na verdade, eu não sei se eles topariam entrar num negócio desses: - Vou mexer com pobre? (SC5).

A região toda, não só a FIRJAN, não só o SEBRAE, consideram esse grupo [assentados] como cidadãos de segunda categoria. Nunca enxergaram, nunca reconheceram esse público como público legítimo (SC5).

Como vai se delineando nos trechos acima, os interlocutores não distinguem entre as diferentes modalidades de representações empresariais, avaliando-as de maneira semelhante.

Acho que eles “rezam na mesma cartilha”. Estão vindo com um discurso da agricultura familiar, porque é moda, por causa dos incentivos, mas estão a fim de pegar um dinheiro da agricultura familiar (...) então pra mim, Associação Comercial, FIRJAN, SEBRAE, FAERJ, são tudo uma coisa só. A essência do grupo que eles vivem é contra a agricultura familiar (SC1).

É tudo é farinha do mesmo saco! (SC4).

Portanto, seria confirmada a hipótese que trata da rejeição da inclusão dos representantes empresariais pelas organizações da sociedade civil, indistintamente, tanto por diferenças políticas, marcadamente oriundas dos conflitos em torno de questão rurais, como a reforma agrária, mas também por diferenças sociais, que dizem respeito às desigualdades que permeiam a sociedade brasileira, especialmente o campo, que se vêem refletidas, por exemplo, nas diferenças de linguagem realçadas espontaneamente pelos entrevistados. Rodriguez (2005) defende que a situação de desigualdade comum às regiões rurais corrói o tecido social enquanto vivência solidária, compartilhada, identitária entre seus atores.

Especificamente no Norte Fluminense, as divergências políticas parecem ainda mais evidentes, por conta dos legados do ciclo econômico da cana de açúcar desenvolvido na região, cujo impacto mais nítido é verificado quando se analisam as elites territoriais e a estrutura fundiária.

Por exemplo, as estruturas de poder nessa região. Quem faz parte são as elites, que um pouco mais, um pouco menos, passa pela questão da cana ainda, das fazendas de cana. Na verdade, a questão da terra. Então, isso é uma característica desse território, que ainda está muito viva. A questão da terra, a questão do poder ainda é muito viva nessa região. Provavelmente, um fazendeiro da FIRJAN não vai querer sentar com o [SC4] (SC5).

Não à toa, municípios como Macaé, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São João da Barra e Quissamã apresentavam graus de concentração de terras forte ou muito forte em 1998 e que, segundo entrevistado do MDA, a identidade do território Norte se constrói em torno dos assentamentos de reforma agrária, das conquistas de terra, o que pode indicar um histórico de conflitos, não necessariamente violentos, mas com potencial de fraturar a sociedade local.

Além disso, na análise de Martins (2010, p. 8) sobre os grupos de poder desta região, “a tradicional elite ruralista, que sempre comandou a economia e a política local, não se adaptou aos novos tempos e, vivendo de glórias passadas, sempre resistiu às inovações dos métodos produtivos e das relações de trabalho. De maneira antecipada, pode-se afirmar que estes fatores estão vigentes até hoje”.

Por outro lado, existem representação da sociedade civil que vêm vantagens na inclusão das representações dos empresários, principalmente pela possibilidade de se capacitarem.

[A inclusão do] SEBRAE eu acho que seria uma boa. O SEBRAE tem cursos, essas coisas (...) porque a nossa deficiência aqui é projetos, alguém pra ajudar a gente a fazer projetos (SC7).

Absoluta certeza que essas instituições, como são tão poderosas, e se tivessem participando dentro desse território, eu acho que estariam fortalecendo, porque têm conhecimento, têm estudo, têm técnica, têm tudo. Eu acho que só iam somar dentro desse projeto de Territórios da Cidadania (SC8).

Embora os entrevistados assumam a CIAT como o “Fórum da Agricultura Familiar” (SC1), com a passagem de Territórios Rurais para Territórios da Cidadania, alguns até aceitam a incorporação de outros atores, abrindo a possibilidade de inclusão dos representantes empresariais, desde que a CIAT seja mantida, e que seja criada uma setorial da agricultura familiar para o colegiado do Território da Cidadania. “Mas a gente não concordou com a extinção da CIAT. Aí é *clausula pétrea* (SC1).

[Quanto à inclusão das representações empresariais] no Território Rural não, no Rural não, agora no da Cidadania sim, porque acho que não envolve um público seletivo como é o caso da agricultura familiar. O Território da Cidadania é uma coisa mais ampla. No Rural não, a gente se volta pra agricultura familiar, economia solidária, essa questão de comunidades tradicionais (SC1).

Assim, a passagem para Territórios da Cidadania poderia abrir uma janela para a ampliação dos segmentos que participam da política, revendo a apropriação do colegiado

territorial na vigência dos Territórios Rurais como Fórum da Agricultura Familiar. Entretanto, embora aparentemente os entrevistados aceitem a ampliação do colegiado no caso do Território da Cidadania,

Em 2008, eles tiveram coragem de apresentar um projeto no MDA, e nós breamos isso dentro do Território. Acho que nós da agricultura familiar nunca poderemos apresentar um projeto na FAERJ, porque somos inimigos, mas eles vieram pra cá apresentar um projeto (...) - vai arranjar dinheiro no SEBRAE, que tem muito dinheiro. Quer dar nosso dinheiro daqui pra inimigo? A gente não pode nem analisar o projeto, eles são inimigos, adversários, eles tem que ir atrás de dinheiro com a turma deles (SC1).

5.3.3 Elaboração e Avaliação dos Projetos

Em relação ao processo de elaboração e avaliação dos projetos, o Programa Territórios Rurais financia parcialmente “projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou a resultante de combinações entre eles” e que “deverão constar do plano territorial”. São analisados pelo MDA e por outros parceiros estratégicos a partir de critérios próprios de cada programa (MDA, 2005a, p. 24).

O Guia para o Planejamento traz sugestões genéricas à elaboração dos projetos, como a prevalência da visão sistêmica nas propostas produtivas, identificação de oportunidades para a construção de competitividade pautada nas potencialidades territoriais, devem ser fruto da reflexão dos atores sociais, etc (MDA, 2005b).

No âmbito do Programa Territórios Rurais, os projetos apoiados vinculam-se basicamente às linhas de ação traçadas pelo MDA, como apoio a projetos de infraestrutura e serviços ou apoio à gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Com a passagem para o Programa Territórios da Cidadania, e o envolvimento de outros tantos Ministérios que, juntamente com estados e municípios, propõem diversas atividades para os colegiados a partir da Matriz de Ações, diversificou-se a forma de acesso aos recursos. Alguns são transferidos independentemente de convênios ou similares, com base em dados censitários (ex: Programa Dinheiro Direto na Escola), outros demandam a elaboração de projetos analisados pelo conselho municipal de política pública, órgãos públicos municipais ou estaduais, e Ministérios federais (ex: Ampliação do Programa Agentes Comunitários de Saúde); outros ainda fazem parte de processo de seleção pública via internet (ex: Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social), etc.

Além da falta de competição na apresentação dos projetos, destacada anteriormente, a orientação transmitida pelas Secretarias do MDA aos territórios, apontada na fala abaixo, também pode contribuir para a tendência rotineira e burocratizante dos projetos, de modo

que são elaboradas “listas de compras” ao invés de projetos que ampliem “as relações entre grupos sociais diferentes em torno de iniciativas voltadas a valorizar atributos da região”, nas palavras de Abramovay, Magalhães e Schroder (2008, p.18).

A orientação das Secretarias é que os projetos de infra-estrutura são muito complexos porque tem que ter muitos licenciamentos sanitários e ambientais, e às vezes o pequeno produtor não tem condições de levar pra frente. E por isso a maioria dos projetos são construções de um galpão, feira, comprar um veículo, caminhões (MDA 2).

No caso do Norte Fluminense, os projetos de infraestrutura propostos pelo colegiado não são necessariamente territoriais.

Minha percepção é que, com todo esforço que a gente faz de fazer um projeto coletivo (...), a maioria deles são projetos municipais, não são territoriais. Tem uma forte via municipal. É o município de Conceição de Macabú que está apresentando um projeto em parceria com todos os outros municípios do território Norte, mas quando você lê o projeto, é um projeto para Conceição de Macabú (...) e cadê o território? (MDA 2).

Não obstante a constatação de que “essa compreensão do território ainda está muito pouco absorvida” (SC5), a ocorrência de projetos de caráter municipal pode ser explicada por traços do território Norte Fluminense, como a existência dos eixos de municípios ricos e pobres, além da dispersão geográfica entre eles, sobretudo daqueles economicamente mais frágeis. Os entrevistados de Conceição de Macabú ilustram a situação.

A gente faz um projeto em Conceição de Macabú e acaba que Carapebus, Quissamã se beneficiam daquele projeto ali, não os outros pobres do restante do território, por causa dessa diversidade geográfica.

Campos, sempre foi ausente da discussão territorial, como Macaé também sempre foi ausente

Por exemplo, nós temos hoje que esse projeto vai beneficiar muito pouco São Fidélis, porque eles não têm como trazer o carvão de São Fidélis pra aqui, que é muito longe, e o que pesa para nós é o transporte, que é o passeio do produto (...) Carapebus pode trazer o produto pra cá, nós podemos ir para Carapebus levar o carvão. Agora, para São Fidélis, fica difícil, fica inviável (...) e como um projeto de São Fidélis vai beneficiar para nós aqui?

Na verdade, diversos entrevistados afirmaram preferir a abordagem municipal para a elaboração de projetos, saudosos da antiga sistemática do Pronaf InfraEstrutura, programa precursor dos Territórios Rurais.

Eles jogaram esse sistema de território pra gente aqui. Antes do território cada município tinha seu recurso pelo Banco do Brasil, Crédito Rural. Hoje jogaram esse sistema de Território Rural, que hoje tem o da Cidadania também (...) acredito que quando era municipal era melhor, porque até que a gente esperava que o território pudesse fortalecer mais, mas só que tem dificuldade (SC2).

No meu entendimento, o PRONAF deveria ser municipal, e fiscalizado direitinho (SC9).

A regionalização do PRONAF foi um desastre pra sociedade, pra atividade agricultura. Eu acho que tinha que ser revisto isso. Ele tem que ser municipalizado (EMP1).

Tem que ser municipal (EMP2).

Segundo os entrevistados, a legislação brasileira, no que concerne à aquisição e usufruto de bens, não favoreceria ao desenvolvimento de projetos territoriais, por conta da fiscalização e das contrapartidas.

Acho que nessa regionalização do PRONAF, ele deixou de ser interessante. Compraram um caminhão. Sabe quem deu a contrapartida? A prefeitura de Cardoso Moreira. Mas só que Cardoso Moreira pagou, a prefeitura deu a contrapartida, mas o caminhão serve a Campos e a São Fidélis (...) você, como prefeito, vai dar contrapartida, vai comprar um trator pra ficar em Campos? Você gasta o seu dinheiro, e o trator fica em Campos. É o que está acontecendo com esse caminhão lá, em Cardoso Moreira. Então, eu acho que o retorno do PRONAF, ele tem que ser municipal, porque aí fica mais fácil pra você gerenciar (EMP1).

O problema ainda continua por causa da legislação brasileira, que não pode colocar o recurso público que não seja através do município. Você financia para Conceição de Macabú com cunho territorial, mas se Conceição de Macabú pegar esse bem que adquiriu, ou esse recurso, e começar a botar lá em Carapebús, em Quissamã, em Cardoso Moreira, o Tribunal de Contas do Estado e da União já cria caso com o prefeito, porque não pode colocar o dinheiro de Conceição lá (...) a gente defendia na época a criação de um consórcio, um consórcio territorial, porque o consórcio tem personalidade jurídica, então o recurso podia ser através do consórcio (SC1).

Malgrado o debate acerca da amplitude do Programa, a elaboração dos projetos é prejudicada pelo problemático fluxo de informações no território, dado que o colegiado toma conhecimento do encerramento de editais de financiamento com pouco tempo de antecedência, e pelas restrições impostas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA a respeito das áreas que poderão ser financiadas pelos editais.

Nós estávamos em Conceição de Macabú em uma oficina discutindo o Plano Territorial, e veio uma notícia de que tinha R\$ 240 mil para gastar com o território. Isso era uma quarta-feira e tinha que estar com o projeto pronto em Niterói na sexta-feira (...) fizemos esse projeto “a toque de caixa”. Você passa um ano e tanto discutindo as ações, necessidades e prioridades dos territórios, cria os projetos dentro da discussão, mas você não busca o recurso para o projeto, a SDT diz que tem o recurso e você arranja um projeto para o recurso, e não o recurso para o projeto (SC1).

Quando você perguntou como ocorrem os projetos, fica prejudicado em função dessa sistemática que a SDT faz, que não dá oportunidade da gente elaborar o projeto e mandar e buscar o recurso. A gente tem que arranjar o projeto pro recurso e não o recurso pro projeto (SC1).

Quando chegava no fim do ano: - Oh, a gente tem que fazer um projeto que só tem tantos mil. Em vez de você fazer um projeto para ter recursos pro projeto, você tinha que fazer um projeto dentro do recurso que tinha. E aí, se você precisa comprar um trator 275, você sabe que só poderia comprar um 265, porque o recurso... entende? Em vez de ter um projeto pra ter o bem, você tinha o bem pra ter o projeto, e aí complica (SC4).

Os entrevistados também criticam o processo de avaliação dos projetos, por conta das influências políticas, “porque a região serrana, tudo que manda pra lá, os caras aceitam, e a nossa região tem uma dificuldade muito grande” (SC4), “é um filtro que tem a sua

coerência, mas que ainda está muito permeado por questões políticas, digamos, política no sentido de: - esse projeto vai interessar a quem? Então, passa. Isso aqui não interessa, então, não passa (SC5); por conta dos critérios utilizados no julgamento das propostas, “tive uma surpresa terrível porque eles ficaram se detendo a questões primárias, bobas (...) ficaram discutindo o sexo dos anjos (SC1), “por que é que esses projetos são reprovados? Porque existe um detalhe técnico, que alguém acha que é importante, sem entrar no mérito, e aí derruba toda uma discussão, às vezes que levou anos (SC5); e por conta da falta de conhecimento dos avaliadores a respeito da temática, “digo com muita clareza que os caras [avaliadores] não entendem de agricultura familiar, e por isso é muito difícil” (SC4).

As críticas por vezes se dirigem à Câmara Técnica do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS), outras ao Comitê de Articulação Estadual, e mesmo à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil. Como fora afirmado, os projetos seguem diferentes trâmites para sua aprovação.

Como prejuízo acarretado pelas dificuldades no processo de elaboração e avaliação dos projetos, “se você pegar o histórico dos projetos ligados à agricultura, eu posso dizer que 80% ou 90% podem até terem sido aprovados, mas não foram implementados por um problema ou outro – problema é que não falta (SC5). “E nem resposta nós tivemos. Nem a resposta de saber se projeto foi aprovado ou não nós tivemos, a gente foi saber tempos depois que o projeto não foi aprovado (SC2). Os exemplos abaixo ilustram a situação.

O [SC1] trabalhou em cima [de um projeto] por conta de um feitio de que seria viável. Correu, buscou assinaturas nos municípios, procurou os atores da coisa. Dia de domingo, 6 horas da noite, estava no assentamento procurando pra pegar assinatura (...) e é uma coisa que depois de todo esse trabalho a gente não viu resultado, porque não é aprovado, porque faltou isso, faltou aquilo, apesar de todo o empenho que a pessoa tem. E me lembro ainda que ficamos dois dias aqui e veio um rapaz de Brasília pra ajudar a fazer o projeto e, no entanto, não ajudou em nada. Houve um descontentamento de companheiros por causa dessas situações, mas acredito ainda que a coisa possa ainda melhorar (SC3).

Chega na Caixa Econômica [Federal], aquilo parece que foi feito para prejudicar os projetos da agricultura familiar. É impressionante o negócio! Estivemos lá, naquela Caixa, umas 10 vezes, com o projeto já aprovado, e com o recurso lá para liberar. O cara botou 1001 defeitos. Chegou ao ponto de perguntar de que lado que era a fábrica, se era do lado esquerdo ou lado direito. Eu falei: - Óh, se você vir de São Domingo, você vai encontrar ela do lado direito; se você vir de Conceição de Macabú, você vai encontrar ela do lado esquerdo. Agora, se você tiver uma pergunta mais uma pergunta idiota como essa, eu vou embora agora mesmo (SC4).

Percebe-se, portanto, que a dinâmica de elaboração e avaliação dos projetos territoriais apresenta equívocos em seus fundamentos basilares, como fluxo de informações e divulgação dos resultados das avaliações. Se os executores da política parecem ainda estar alinhando o processo de elaboração e avaliação de projetos no que se refere à iniciativas tradicionais, como projetos para compra de equipamentos para a agricultura, seria

miragem esperar, por parte dos colegiados, a propositura de projetos inovadores, que valorizem os recursos locais, numa abordagem territorial e estratégica de longo prazo. O processo também não parece estimular a aprendizagem organizacional ou a qualidade das iniciativas, como preconizam Abramovay, Magalhães e Schroder (2008).

Além disso, o caso brasileiro não parece incitar a participação do setor privado nos projetos elaborados, como é o caso das experiências europeia e americana. Na verdade, da forma como o processo foi avaliado pelos entrevistados, não parece nem mesmo empolgar as representações da sociedade civil vinculadas à agricultura familiar, quanto mais as representações empresariais, em geral muito preocupadas com os resultados concretos de suas ações, e com o tempo investido na empreitada. Segundo consta na ata da reunião do dia 11 de maio de 2009, *“nota-se ausências de atores que apresentaram projetos nas reuniões anteriores e que não se encontram presentes nem se fazem representar por alguém”*, revelando a desmotivação dos membros do colegiado quanto aos projetos propostos.

5.3.4 Parcerias Intersetoriais

Analisados o incentivo ao pluralismo, bem como os processos de formação dos territórios, composição dos colegiados, e formulação e avaliação dos projetos, parte-se para a investigação acerca da abordagem conferida pelos documentos no que se refere às parcerias intersetoriais, circunstância que, quando concretizada, promove a efetiva interação entre representantes empresariais e da sociedade civil, pois *“devem envolver redes de organizações, movimentos, instituições públicas e privadas, formando um desenho ao mesmo tempo complexo e flexível”* (MDA, 2005a, p.19). Além disso, as parcerias compõem o rol de estratégias que suportam a operacionalização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial (MDA, 2005c).

As parcerias são tidas como fundamentais no processo de estruturação da gestão social do desenvolvimento territorial rural *“uma vez que o desafio de integrar a pluralidade de interesses, de atores, de expectativas, de sonhos e de recursos para o alcance de projeto coletivo de sociedade toma contornos mais fortes e ganha dimensão geográfica mais ampliada”*. As parcerias seriam o processo de partilha de recursos entre atores com ganhos mútuos para a obtenção de resultados convergentes. Envolve diferentes atores territoriais para a construção de agendas pactuadas e para a mediação dos conflitos que permita a emergência dos consensos necessários (MDA, 2006, p. 21).

Como vantagens, as parcerias apresentam a ampliação da abrangência das atividades desenvolvidas isoladamente; a troca de conhecimentos e aprendizado, e o

compartilhamento de recursos. É reconhecido não ser suficiente para a parceria a convergência de interesses entre os atores. É necessária a clareza dos atores que a compõem acerca de suas limitações no enfrentamento dos problemas; participação em todas as fases do projeto mote da parceria; comunicação e transparência. Além disso, os documentos ressaltam a importância da clareza sobre a dimensão ética das relações, que envolve valores e visões de mundo; e também sobre a questão da simetria de poder, na busca por um cenário propício ao diálogo, reflexão e ações sinérgicas. “Esses elementos são fundamentais para o processo de aprendizagem e para a construção dos laços de confiança (MDA, 2006, p.23).

Estágios mais avançados nas relações de parceria seriam os arranjos institucionais, que “são acordos em torno da implementação dos programas e projetos pactuados e de interesse do território” (MDA, 2005c, p. 19). Acordos que, em tese, são firmados dentro do colegiado territorial. E “as palavras-chave que devem orientar boas parcerias – transparência, diálogo, ética, participação, comunicação, compartilhar, confiança, aprendizado – também orientam os arranjos; a diferença é que, nos arranjos, esses elementos envolvem um conjunto mais ou menos amplo de organizações públicas e privadas” (MDA, 2006, p. 24).

Arranjos institucionais e fóruns locais para gestão das iniciativas territoriais (ex: CIAT) não devem ser confundidos, embora ambos sejam espécies de arranjo. “Enquanto à CIAT ou ao colegiado territorial cabe papel diretivo e técnico na gestão das iniciativas territoriais, aos arranjos institucionais cabe a orientação e o acordo entre partes envolvidas na implementação dessas iniciativas” (MDA, 2006, p.28).

Através desses arranjos devem-se estabelecer formas de catalisar habilidades e competências que em geral se encontram dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados (...) e operar estes atributos colocando-os a serviço da dinamização da economia local e da melhoria dos indicadores sociais (MDA, 2005c, p. 19).

Para a constituição dos arranjos institucionais, são indicadas algumas etapas. “O primeiro passo deve ser a definição do foco em torno do qual se quer construir o arranjo”, pressupondo que a transparência e a solidez da cooperação, decorrentes da adequada definição de seu foco, condicionam o êxito da empreitada (MDA, 2005c, p. 27). Deverão constar expressos na visão de futuro e nos eixos de ação previstos no Plano de Desenvolvimento Territorial (MDA, 2006).

Definidos os rumos, o próximo passo é mapear a institucionalidade local, buscando identificar os atores relacionados à situação em foco e quais seriam suas habilidades e competências. Não se deve proceder a uma análise idealista e voluntarista, mas tentar

compreender as reais motivações dos atores e possíveis áreas de conflito, abrindo-se aos interesses de cada agente (MDA, 2005c).

A terceira etapa é a promoção do diálogo e da negociação entre os atores territoriais identificados. Deve extrapolar os interesses imediatos do projeto para que a relação estabelecida em torno da iniciativa possa render frutos futuros. “É somente assim que se pode sair de uma relação demandante/demandado para uma relação em que há um efetivo compromisso, uma real confiança, uma verdadeira cooperação entre os agentes” (MDA, 2005c, p. 26). Além do objetivo claro e do efetivo diálogo entre as partes, o arranjo deve prever os processo de avaliação dos acordos estabelecidos.

A arquitetura dos arranjos não termina com o estabelecimento de acordos. Ao contrário, ela em geral só se mostra correta ou não, útil ou não, quando esses acordos começam a valer. É aí que começa a haver ruídos de comunicação, é aí que se explicitam as divergências entre os atores; é neste momento que a disputa e a competição podem minar as bases de confiança e de cooperação (MDA, 2005c, p. 27).

Assim, para a operacionalização dos arranjos institucionais, é necessário diálogo permanente, cujos conflitos devem ser equacionados pela transparência e comunicação. Além disso, as regras da parceria precisam estar explicitadas desde o seu início. “Informação, comunicação, transparência e fluidez são cruciais para criar um ambiente social inibidor de práticas desagregadoras e comportamentos conflitantes com os objetivos comuns pactuados entre os agentes locais” (MDA, 2005c, p. 28).

O formato recomendado para as parcerias e arranjos institucionais é plenamente aderente às indicações de ordem operacional, extraídas da literatura temática por Meirelles (2005, p.13), para a constituição destes modelos cooperativos: “definição de procedimentos claros para a escolha dos parceiros, construção de consensos prévios quanto a expectativas, objetivos, papéis, recursos, estratégias e critérios de avaliação; socialização das informações; e planejamento conjunto”.

Por outro lado, aspectos de natureza política das parcerias, como aqueles referentes ao trato das questões de poder e das diferenças nas culturas e racionalidades organizacionais entre representações empresariais e da sociedade civil, como destacam Meirelles (2005), Teodósio (2008) e Tenório (2008a, 2008b), são brevemente apontados. A origem de tais ausências parece ser o incentivo canhestro do marco normativo da política à inserção dos empresários. Aceita esta análise, questões como assimetria de poder ou conflitos de racionalidades e de culturas organizacionais figurariam em segundo plano no marco normativo, pois estar-se-ia privilegiando as parcerias entre segmentos da sociedade civil.

5.4 SEBRAE: Preparando os Caminhos para o Pluralismo?

O SEBRAE/RJ desenvolve o Projeto Território da Cidadania Norte Fluminense em resposta à Chamada Nacional de Projetos Finalísticos de Apoio ao Desenvolvimento nos Territórios da Cidadania n.05/2008, lançada pelo SEBRAE/NACIONAL com o objetivo de selecionar projetos de apoio ao desenvolvimento destes territórios, que contribuam para fomentar o empreendedorismo, criando novos negócios de micro e pequeno porte; e fortalecer, estruturar e possibilitar a sustentabilidade dos empreendimentos locais existentes, melhorando as condições de competitividade de micro e pequenos negócios e de produtores rurais.

O foco do nosso edital é apoiar pequenos negócios dentro dos Territórios da Cidadania. Portanto, não restringimos aos negócios rurais. Nós trabalhamos também com negócios agrários e urbanos. A idéia é dinamizar a economia do território, acolhendo os pequenos negócios. (SEBRAE1).

Embora o edital *“tenha sido a forma que nós encontramos no SEBRAE de atender a uma proposição do MDA, no sentido de aprofundarmos as relações de parceria”* (SEBRAE1), desde logo fica claro que não é essência do edital o fomento à inclusão dos empresários nos colegiados territoriais. Mesmo assim, por reconhecerem a importância do pluralismo

Nós temos cobrado essa abertura dos colegiados para incorporar a representação dos empresários dos setores urbanos (...) levantamos esse tipo de debate e sugerimos que o colegiado busque esse tipo de abertura, busquem convidar integrantes de organizações de representação empresarial urbanas, as associações comerciais e industriais, eventualmente os sindicatos patronais, Mas nós apenas sugerimos que eles sejam convidados. O SEBRAE não tem a possibilidade e nem a pretensão de dirigir o colegiado, apenas sugere que tenham ações do colegiado pra integrar esses outros setores (SEBRAE1).

O edital publicado pelo SEBRAE/NA *“não definiu como diretriz que nós tínhamos que seguir exatamente as premissas definidas pelo MDA no que tange aos Territórios da Cidadania”* (SEBRAE2). Nesse sentido, durante 2009, a unidade estadual do SEBRAE estruturou o projeto, de tal sorte que as ações começaram a se concretizar somente ao final deste mesmo ano (SEBRAE3).

Para uma atuação coerente com a abordagem territorial do desenvolvimento, necessariamente multisetorial, o SEBRAE/RJ incide sobre o território ancorado numa metodologia que considera simultaneamente o seu capital produtivo, estrutural, inovador, empreendedor, ambiental e social (SEBRAE2). E *“na nossa concepção, o primeiro passo pra gente começar a desenvolver realmente um projeto (...) nós temos que nivelar algumas questões, principalmente o capital social. Eu acho que é o capital social que vai ser o alicerce de todo o trabalho”* (SEBRAE3). Dentre as diversas modalidades de capitais considerados, o *“capital social é essa inter-relação que dá a liga entre eles”* (SEBRAE2).

Transparece nas falas dos entrevistados a percepção das vantagens decorrentes da articulação entre os atores, como a diversificação do tecido produtivo, a incorporação de inovações nas práticas tradicionalmente verificadas, a mobilização dos ativos territoriais, etc.

Por exemplo, se você está apoiando confecção. Eu estou vendo o mundo daquelas confecções onde eventualmente eu vou buscar fornecedor, eu tenho que pensar em levar o pessoal pra uma feira, montar um catálogo. Eu estou tendo uma visão extremamente setorial. E quando a gente chega ao território, eu começo a ver que esse cara da confecção tem retalho de confecção que pode ser aproveitado pelo pessoal do artesanato, que podem ser mulheres de pescadores. O cara está pescando, mas a mulher faz artesanato. Então você começa a enxergar que pode ter, no caso dos pescadores, a questão do artesanato com escamas de peixe. Mas por outro lado, pela questão da inovação, você pode ter processos que aumentem a durabilidade, por exemplo, aqui no capital produtivo, de produtos do campo, que aumentem a durabilidade em termos de prateleira, sem nenhum tipo de defensivo (SEBRAE2).

Tem que chegar pra um grupo que diz que faz artesanato e falar: - olha, não adianta você pegar um pano de prato e ficar desenhando coisinha, pintando. Você pode achar lindo, só que ninguém compra o seu produto. A gente tem que entrar às vezes e reformular. E tem consultorias da questão de design, de mudança, de corte, de produto, de matéria prima (SEBRAE2).

Portanto, pela ótica do capital social no entendimento adotado pelo SEBRAE/RJ, seria possível costurar articulações entre diversas atividades desenvolvidas no território, numa visão multisetorial. Como exemplo, citam a criação de uma central de negócios em São Francisco do Itabapoana, a partir da qual são realizadas compras conjuntas entre os fruticultores, que já provocaram economias na ordem de 40%. O SEBRAE/RJ também organizou encontros entre a central de compras e uma rede de supermercados, visando a estimular a venda direta e eliminar a figura do atravessador, que adquire toda a produção dos agricultores e revende às redes varejistas (SEBRAE2).

Outra forma de fomentar a articulação entre atores, segundo os entrevistados, é convidando diferentes grupos para participarem das atividades promovidas pelo SEBRAE/RJ, a exemplo de seminários de desenvolvimento regional, ou mesmo disseminando para os agentes empresariais, nos encontros com o SEBRAE, as atividades que estão sendo implantadas nos territórios por diversos atores.

Participando de vários fóruns, de vários grupos, de várias discussões. Sendo chamado pra tudo, a gente acaba tendo a possibilidade de criar essa liga. Eventualmente eu posso chegar para o público da Firjan, por exemplo, e dizer: - olha, a gente está tendo um trabalho aqui na região que é importante para vocês estarem acompanhando (SEBRAE2).

As ações de articulação desenvolvidas pelo SEBRAE, na avaliação de seus representantes, são potencializadas pela legitimidade de que goza a instituição dentre os diversos segmentos presentes no território. “A gente tem a prerrogativa de poder chegar e chamar todo mundo para sentar numa mesa porque é o SEBRAE que está chamando”

(SEBRAE2). Esta legitimidade emanaria do posicionamento neutro adotado pela entidade em relação à clivagens pessoais, partidárias ou locacionais.

Embora seja repellido por algumas entidades da sociedade civil presentes no colegiado territorial, como visto anteriormente, as entrevistas com as representações empresariais demonstram que o SEBRAE/RJ, de modo geral, desfruta de significativo prestígio dentre elas, e já desenvolve uma série de atividades em parceria, o que poderia facilitar a assimilação de sua proposta de trabalho entre estas instituições.

Hoje está muito bom trabalhar com o SEBRAE. É um grande parceiro nosso (...) então, o SEBRAE hoje está bem presente aqui com a gente, e parceiro forte aqui da associação comercial (EMP 1).

Eu vejo o SEBRAE, hoje, como um grande ganho, e é um grande parceiro da associação. (EMP2).

E nós temos uma associação comercial, que tem uma ligação muito forte com o SEBRAE, tanto Campos, como Rio (...) eu fui gerente do SEBRAE, em Campos, por 12 anos (...) o nosso contato é quase que diário (EMP3).

Nossa relação é de parceria (...) a gente trabalha com muita parceria. Nós estamos na mesma "barca", e estamos sempre dispostos. Eu não tenho nenhum cerceamento. A gente se dá muito bem, estamos sempre fazendo coisas juntos (EMP5).

O SEBRAE, hoje, ele é um parceiro e tudo (...) aliás, ao invés do SEBRAE estar na associação, é a associação é que está no SEBRAE, de tanta parceria que ele vem tendo com a gente (...) o SEBRAE hoje é o braço direito, braço esquerdo, as pernas (EMP6).

Exemplo de ação desenvolvida pelo SEBRAE no Norte Fluminense foi um mapeamento do quadro institucional local, por meio do qual foram levantadas as instituições existentes focadas no desenvolvimento econômico e as ações por ela desenvolvidas, permitindo desenhar ações que evitem a dispersão de recursos. Também foram realizados seminários que abordavam a temática do empoderamento dos atores sociais e sua inserção no processo decisório das políticas públicas, além de cursos para lideranças empresariais, nos quais é fomentado o protagonismo.

Portanto, o SEBRAE/RJ promove articulações entre atores e atividades territoriais, dentro da perspectiva do que consideram capital social, visando a fortalecer as atividades de produção, pautados na legitimidade de que desfrutam.

O nosso papel hoje é costurar. É começar a desenvolver, a trabalhar essa questão do capital social. Acho que o único ator hoje que tenha talvez a legitimidade e a predisposição pra fazer, porque é uma entidade neutra, que não está defendendo nenhum município e nenhum segmento, nada, é o SEBRAE. Então, nós temos legitimidade pra trabalhar essa questão; e nós temos hoje recursos financeiros e humanos pra trabalhar (...) o nosso trabalho hoje é criar esse capital, é juntar essas fontes (...) nós somos um animador; nós temos que criar um ambiente pra que as coisas aconteçam (SEBRAE3).

Por outro lado, as parcerias fomentadas não estão necessariamente alinhadas com os eixos estratégicos delimitados no Plano de Desenvolvimento Territorial do Programa Territórios Rurais, e a instituição não atua diretamente no fomento ao pluralismo dentro do colegiado do território, ainda que o reconheçam como fundamental, de modo que, em linhas gerais, “é zero o nível de conhecimento do empresariado a respeito dos Territórios da Cidadania” (SEBRAE3).

Ainda que atuassem na clara perspectiva do pluralismo, talvez tivessem mais facilidade no trato com os representantes dos empresários, pois como o

SEBRAE é uma entidade de apoio à pequena empresa, estamos mais ligados à área empresarial. Há uma tendência de um maior envolvimento desse segmento (...) se me colocar com em contato com associações de moradores, sindicato de produtores rurais, não há um diálogo muito grande, porque são mundos diferentes. Eu só sei que laranja tem cor de laranja e é redonda, entendeu? Mais do que isso, eu não sei. Acho que há uma tendência; quando você é de um meio, você dá uma focada (...) mas todos os segmentos participam, são convidados, mas há uma tendência um pouco maior pra esse lado dos empresários (SEBRAE3).

Na avaliação dos representantes do SEBRAE entrevistados, a construção do pluralismo seria dificultosa num primeiro momento, porque significaria estabelecer pontes entre atores que tradicionalmente não dialogam. “Não tem nada em comum. Absolutamente nada em comum. Porque o colegiado está com um público do meio rural, assentado, etc., e isso não tem nada a ver com indústria” (SEBRAE2).

O envolvimento dos empresários no âmbito da política, na opinião dos entrevistados, dependeria de sua percepção quantos aos ganhos que poderiam aferir ao participar da iniciativa. “O cara não vai sair do negócio dele pra pensar em participar de uma reunião que não vai agregar nada pra ele ou por dinheiro, ou por impacto, ou por política, a não ser que o cara possa ter algum tipo de pretensão política, etc.” “O mercado funciona de uma maneira bem prática, de novo, por interesse. O que eu ganho com isso? Eu vou participar, mas o que eu ganho com isso?” (SEBRAE2). A rigor, os empresários deveriam ter interesse no colegiado territorial porque, a despeito de qualquer outra justificativa,

É um espaço de planejamento e gestão do desenvolvimento dos territórios. Um espaço onde inclusive se discute a aplicação de fundos públicos, de recursos que vêm de projetos do governo federal para serem aplicados no território. Isso deveria naturalmente ser do interesse do empresariado, porque são ações governamentais que impactam na economia local (SEBRAE1).

Além da tênue percepção do proveito que sua inclusão no colegiado territorial pode significar, a tradicional composição deste espaço, eminentemente voltado ao campo e à agricultura familiar, também parece afastar os empresários dos Territórios da Cidadania.

Muitas vezes o empresário, ao olhar a composição do Colegiado, fala: - só estão os movimentos sociais de reivindicação, os movimentos dos

trabalhadores. Não há um lugar pra mim, e eu também não tenho interesse de ir pra lá. Então vou fazer meu lobby, minha pressão política através de outros mecanismos. Inclusive, tradicionalmente no Brasil, os empresários os têm em maior número, outros instrumentos de pressão e outros instrumentos de expressão de seus interesses (SEBRAE1).

Um espaço como esse colegiado não tem inserção do empresário, porque não é o seu público alvo. É a mesma coisa que pegar um produtor rural e fazê-lo participar de uma reunião que é focada na indústria do petróleo. - esse espaço não é meu (SEBRAE2).

A origem estatal do Programa e a participação de representantes do poder público nas instâncias deliberativas também poderiam afastar os empresários. “- Isso daí é programa do MDA? Ah, é político. Sempre que tenha qualquer coisa do governo no meio, o mercado sempre olha meio atravessado, sempre” (SEBRAE2).

Malgrados os empecilhos que podem restringir a inclusão destes atores, o segmento empresarial que apresenta maior possibilidade de inclusão no contexto da política, segundo os entrevistados do SEBRAE, seria dos micro e pequenos empresários, exatamente o público prioritário da instituição, dado que os MPE “*não têm interesses tão distantes do que seriam os interesses de pequenos proprietários rurais ou até da classe trabalhadora assalariada*” (SEBRAE1). Assim sendo, dentre as diferentes instituições de representação dos interesses dos empresários, aquela que figura mais próxima dos colegiados territoriais seriam as associações comerciais, de composição mais abrangente, mais democrática, e com interface mais próxima do pequeno empresariado (SEBRAE1). O SEBRAE/RJ, aproveitando a capilaridade de sua estrutura no estado, fomentou o surgimento de diversas associações comerciais em meados da década de 1990.

Eu já acho que o setor comercial tem mais clareza de que essa dinamização da economia rural tem impacto positivo nos seus negócios. Então acho que as associações comerciais olham com mais simpatia, porque o crescimento da renda do campo necessariamente resulta em melhores ganhos para o setor comercial urbano das cidades inseridas nesses Territórios Rurais. Não há uma contradição tão grave de interesses, pelo contrário (SEBRAE3).

Evidentemente, a atuação das associações comerciais apresenta certos entraves. Aquelas instaladas em municípios menores, economicamente frágeis, possuem pouca expressão e não conseguem ofertar benefícios aos seus associados, o que reduz a adesão dos empresários em termos de filiação ou de participação nas reuniões promovidas, exceto quando a pauta é de seu imediato interesse (SEBRAE2). Outro limite seria a tendência destas associações em pautarem sua atuação dentro de uma visão micro, localista, pois representam especificamente os interesses empresariais de seus municípios. Neste sentido, o SEBRAE/RJ está promovendo reuniões com elas, visando à discussão de seus horizontes estratégicos.

Na semana passada, iniciou um trabalho junto com outras associações da região, juntamente com o SEBRAE, para estar dando uma sustentabilidade para essas associações, trocando informações, fazendo um trabalho em conjunto (EMP7).

Por outro lado, os representantes da FIRJAN portariam visão mais abrangente, de caráter regional (SEBRAE3), tornando a sua inclusão interessante para os debates do colegiado territorial. Quanto ao envolvimento da Câmara de Dirigentes Lojistas, na opinião de um entrevistado, “CDL e associação comercial têm o mesmo escopo, têm o mesmo projeto, têm a mesma missão. Na verdade, eu acho até deveria juntar esforços, em vez de serem duas entidades distintas” (SEBRAE3).

Se a inclusão das associações comerciais no contexto dos colegiados territoriais é factível, pelo compartilhamento de interesses, os sindicatos patronais rurais, mesmo na visão do SEBRAE, estariam mais distantes destas instâncias, dado que

Eles hoje têm um perfil mais conservador porque, em geral, são liderados por grandes proprietários, e que identificam nos movimentos sociais do campo, sobretudo no MST, um inimigo a ser eliminado. Ou seja, não se trata de tentar buscar nenhum tipo de estratégia de convivência democrática, ao contrário, de liquidação do movimento. É considerado como transgressor da ordem e, portanto, algo a ser reprimido (SEBRAE1).

Além disso, a estrutura sindical brasileira roga pelo monopólio da representação por categoria funcional e pelo princípio da unicidade sindical (DINIZ, 2004). Assim, vinculados ao mesmo sindicato, seja patronal ou dos trabalhadores, podem estar organizações de porte visceralmente distintos.

O que acontece é que, em geral, dentro da representação sindical patronal os líderes ou dirigentes são os empresários de mais expressão, o grande empresário (...) logo, em geral, a representação sindical patronal tem uma luta por aquele empresário mais bem sucedido. Então quase sempre os líderes sindicais patronais são os grandes empresários locais, e há uma sub-representação do pequeno empresariado, do empresário de pequeno porte (SEBRAE1).

Em suma, as entidades teoricamente mais alinhadas com o projeto de desenvolvimento territorial rural seriam as associações comerciais, representantes por excelência das micro e pequenas empresas, cujos interesses seriam próximos àqueles apresentados pelos agricultores familiares, em termos gerais. Se verdadeira, a constatação abre ampla possibilidade de atuação do SEBRAE no sentido de promover a inclusão dos interesses empresariais no colegiado, por serem os micros e pequenos empresários seu público principal. Convém lembrar, contudo, que o SEBRAE/RJ não desfruta do mesmo prestígio dentre as representações da sociedade civil, como tratado anteriormente.

Conforme as entrevistas com representantes do SEBRAE, o envolvimento das entidades empresariais esbarraria na lógica instrumental que predomina em seu padrão de atuação, cujos elementos constitutivos seriam os fins, os resultados, a utilidade (SERVA,

1997); na relativa aversão a dividir espaços com representantes do poder público; e na possibilidade dos empresários utilizarem outros mecanismos de pressão independentes dos espaços colegiados. Todas estas constatações dos entrevistados endossam a hipótese deste estudo relativa a não inclusão dos empresários nos colegiados territoriais, o que não significa o aceite imediato, visto que tal suposição será contraposta à análise das entrevistas com os representantes dos empresários.

5.5 Da Aceitação da Participação Social pelos Representantes dos Empresários

Os representantes dos interesses empresariais, como observado, encontram-se excluídos do colegiado de gestão social do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ, não são assumidamente considerados no Plano Territorial de Desenvolvimento e sequer conhecem a política, embora não sejam estas características privativas da região.

Portanto, a aceitação política e social destes atores acerca das instâncias participativas foi analisada a partir da relação que estabelecem com outros espaços semelhantes aos colegiados territoriais, como fóruns ou conselhos setoriais de políticas públicas.

As associações comerciais de diferentes municípios, a CDL Campista e a FIRJAN possuem representação em uma série de espaços de participação social, como conselho municipal de saúde (EMP1; EMP6), de meio ambiente (EMP1; EMP3; EMP4; EMP5), de agricultura (EMP1; EMP3), da mulher (EMP3), da infância e da juventude (EMP3), de segurança alimentar e nutricional (EMP3; EMP5), das cidades (EMP3), e de segurança (EMP4; EMP6), somente dentre os que foram explicitamente mencionados, pois as entidades *“têm [representação em] vários conselhos. Agora, de cabeça aqui, não vou me lembrar de todos”* (EMP4).

As representações dos empresários, para além das instâncias em que já se fazem presentes, estão abertas a participar de outros espaços, dado que o entendimento reinante é de que *“naquilo que a gente é convidado, a gente comparece (...) porque nós não deixamos de participar de nada que somos convidados”* (EMP3); *“acho que a gente tem que participar de tudo”* (EMP 6). A única instituição que não está inserida em nenhum espaço, quando indagada sobre o interesse em participar, respondeu: *“com certeza”* (EMP7).

A nossa associação não fica parada, não fica a mercê, olhando somente o comércio local. A gente está infiltrado em todas as instituições, parcerias com a Prefeitura, com as Ongs, nos conselhos. Praticamente, nós participamos em todos os conselhos hoje da cidade, todos eles (EMP2).

[A instituição] tem uma filosofia de participação. Às vezes, por mais complicado que seja o setor, você não participa e fica o criticando. Fica crítica de lá e de cá. Então a gente quer participar, porque participando você vai contribuir em alguma coisa (EMP5).

E a interface destas instituições com os conselhos de políticas públicas não se encerra com a participação. Em um dos casos, as reuniões do conselho são realizadas na sede da própria associação comercial. Como em *“qualquer ação, a gente procura trazer, chama à responsabilidade (...) nós somos parceiros de todo mundo, e tudo hoje gira na associação comercial”* (EMP1), tal entidade é conhecida como o *“Bob Esponja da cidade”* (EMP2).

A reunião do conselho rural é feita aqui dentro da associação. A reunião do conselho do meio ambiente é feita aqui dentro da associação. Nós tivemos reunião do conselho de saúde, e a gente trouxe pra cá a reunião pública do conselho de saúde, recentemente (...) o poder público municipal pegou o conselho, tirou da associação, e levou para a sede social. [O prefeito] levou para dentro da casa dele (...) você me convida pra entrar na sua casa. Eu posso falar de você dentro da sua casa? (...) quando nós chamamos o conselho rural vir para voltar para cá, foi uma alegria, uma alegria só, porque eles estavam se sentindo oprimidos (EMP1; EMP2).

Também foram citados outros espaços nos quais estão presentes as representações empresariais, como o Fórum de Controle Social e o Fórum Permanente da Sociedade Civil Organizada, ambos instalados em Campos dos Goytacazes. Neste último caso, o fórum reúne 33 organizações da sociedade civil, e sua fundação foi animada pela Associação Comercial de Campos.

Afora este caso em que a associação comercial foi responsável pela fundação da instância, em regra, as entidades de representação dos empresários foram convocadas pelos próprios colegiados a participar dos conselhos. Na avaliação dos entrevistados, os convites são justificados pela importância das entidades dentro de seus municípios. Tanto é assim que certo entrevistado credita a implantação do Conselho de Segurança Alimentar de Campos à intervenção da entidade empresarial do qual é membro.

Eu acredito que [o convite à participação ocorreu] pela atuação da associação comercial, pela sua existência, pelo seu dinamismo (EMP3).

É interesse do conselho que a entidade participe (...) porque ela tem uma representatividade forte na sociedade (...) tem um peso grande na sociedade, tem uma representatividade muito grande politicamente (EMP4).

O Conselho de Segurança Alimentar vai ser implantado em Campos agora, mas tem tido muita dificuldade de ser implantado em outros lugares. E se a gente não chega junto, talvez não fosse implantado. Então o empresariado chegando tem muita força para ajudar as pessoas. A gente não quer tomar conta de nada, mas quer estar participando e colaborando (EMP5).

As evidências corroboram a observação de um entrevistado do SEBRAE para quem “o empresário também foi se inserindo nos conselhos à medida que foi reconhecendo ali um espaço importante para disputar opiniões e disputar visões” (SEBRAE1).

Pela tese defendida por Diniz e Boschi (2000, p.4), o “Estado exerce importante papel como indutor das formas de organização e de atuação dos empresários como ator coletivo”. Por esta ótica, ainda que dirigida pelos autores ao grande empresariado nacional, o movimento de criação e fortalecimento dos espaços locais de participação social desencadeado pela Carta Magna de 1988, sobretudo os conselhos de políticas públicas, pode ter induzido as representações empresariais a buscarem sua inserção nestas instâncias, que legitimam como fóruns para a deliberação de assuntos públicos. No entanto, ainda que aceita esta interpretação, ela não exclui a possibilidade da confluência direta dos

interesses empresariais no processo decisório governamental, sem a discussão em instâncias intermediárias, nem a utilização pelos seus representantes de outras formas de relação com o Estado que se desenvolvem ao largo dos conselhos de políticas públicas, como a prática do *lobby*.

Além de participarem destas instâncias, as representações empresariais, aparentemente, não refutam a dinâmica da participação social, calcada em valores como a democracia e o diálogo (TENÓRIO, 2008a), mesmo que o processo possa ser conflituoso ou vagaroso o que, aliás, poderia refinar a dinâmica participativa.

Na tomada de decisão, a gente vê que é tudo democraticamente, em todos os conselhos que a gente participa (EMP2).

[O processo deliberativo] é consensual, é consensual (...) funciona. Isso aí funciona. Quando é deliberado, se toma a decisão. Dependendo do poder público, demora um pouco, mas sai (EMP3).

O que aconteceu certa vez foi que um grupo queria uma linha, outro grupo queria outra linha, mas chegou-se a um consenso de que poderia tocar as duas linhas ao mesmo tempo. Então, não houve problema nenhum (EMP3).

Não tem muito que mudar [o processo deliberativo]. Não adianta você querer reinventar a roda, que não vai conseguir. Eu acho que você tem que ir melhorando. Passo a passo, você tem que ir melhorando. Geralmente, o conflito vai fazendo isso melhorar. As pessoas vão se aperfeiçoando mais na discussão (EMP4).

Em qualquer entidade, em qualquer conselho, o que deve permear é a honestidade, é a transparência (EMP4).

Quem participa de discussão tem que saber falar e saber ouvir (...) porque aprendi que em um fórum de discussão, você tem que aprender a ouvir (EMP5).

Por outro lado, as organizações que estão na base das representações empresariais são norteadas pela gestão estratégica, fundada no cálculo de meios e fins e na tecnocracia (TENÓRIO, 2008a), valores que podem ser considerados por estas instituições durante sua atuação nos colegiados participativos.

(...) comunidade assistida é consumidor em potencial. Então, pra que eu tenha um comércio ativo, eu tenho que me preocupar com a origem, com a vida desse cidadão (...) eu vou visar é lucro, eu vivo do comércio. Então, a associação tem que participar ativamente de todas as ações do município, seja na área da saúde, seja na área da educação, seja na área da agricultura. Em todos os pontos, a associação tem que estar presente, porque ela precisa disso pra sobreviver, e também sobressair dentro do município (...) tudo que diz respeito à sociedade, nós temos que estar, porque nós precisamos dela bem assistida pra que a gente possa ter o lucro que a gente tem. É a saída econômica que a gente tem (EMP1).

[Nossa instituição] tem mais instrução, se alimenta de mais dados, conclui melhor a solução, já tem a visão de como vai ser o resultado, e a associação de bairro não. Vejo que é isso que precisava ter realmente na organização deles (EMP4).

[Na participação social] não pense que eu vim aqui pra passar a mão na cabeça de vocês [órgãos públicos]. Se eu estiver errado, eu quero que

vocês me digam. Vamos ganhar na discussão, vamos ver quem tem o melhor argumento, informação técnica mais consistente (...) quem vai para um debate tem que estar preparado pra ele (...) (EMP5).

O empresariado está vendo que essa participação é saudável do ponto de vista do aprendizado, das relações. O mundo é feito de relações. Quem não sabe se relacionar, não vai a lugar nenhum. Eu acho que sempre foi assim, mas cada dia que passa você ter relações é a melhor coisa do mundo (EMP5).

A qualificação técnica da atuação das entidades participantes dos conselhos só tem a fortalecer sua incidência sobre o processo deliberativo. “*Você faz uma audiência pública pra discutir o orçamento, quantas as pessoas ali dentro sabem o que é orçamento?*” (EMP5). Contudo, a centralidade no debate técnico, como se depreende de algumas falas, pode levar ao comportamento tecnocrático, entendido como “*toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecno-burocrático*” (TENÓRIO, 2008a, p.24), em detrimento da gestão social, em que todos têm direito à fala, sem coação, e “*os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações*” (TENÓRIO, 2008a, p. 26).

Quanto à aceitação social dos colegiados deliberativos, o que implica na aceitação dos diferentes padrões de atuação e racionalidades portados pelos atores que dividem os espaços participativos com as representações empresariais, estas não relataram quaisquer divergências.

O relacionamento é excelente com todas as entidades. Todas as entidades estão voltadas para o desenvolvimento, e todas elas se dão entre si (...) o relacionamento é muito bom. Não existe aí sindicato de empregados, sindicato de empregador. Todos se unem a favor de Campos. [As diferenças] não se refletem no fórum, não há reflexo no fórum. Quando se levanta um problema, todos estão unidos em torno daquele problema para resolver (EMP3).

*Já houve alguma espécie de resistência?
Não, que eu visse, não, que eu saiba* (EMP4).

É complicado você separar de um tema as classes. É muito complicado. - Ah, eu vou separar porque esse aqui é pequeno, esse aqui é grande. Isso não dá, porque depois que você rachou, depois você não tem como... essas coisas têm que acontecer unidas. Não dá pra fazer desse jeito: - Ah, porque é comércio, porque é trabalhador. Não, é todo mundo junto (EMP6).

A observação dos representantes refere-se às experiências das quais são integrantes, em que se destacam os conselhos de políticas públicas, cuja composição pode ser completamente distinta dos colegiados territórios. Assim, quando os entrevistados consideram especificamente os movimentos sociais do campo, principalmente aqueles com posições políticas mais evidentes, como é o caso do Movimento dos Sem Terra, a aceitação social não é regra inconteste.

Quando o posicionamento é muito radical, que não vai agregar em nada, vai ficar isolado. Alguns movimentos, eu visualizo que se colocam nessa situação, radicalismo aos extremos. Eu acredito que esteja mudando um pouco, porque não adianta ficar batendo a cabeça na parede, porque vai estourar a sua cabeça, e o problema vai continuar em pé. Você tem que ser mais democrático, vai ter conversar mais, dialogar mais pra ganhar o seu espaço dentro desse conjunto. E eu acho que a dificuldade é essa. Uns são muito políticos, e outros são muito radicais, e vai haver sempre uma divergência, só que a divergência é até válida, mas construtivamente (EMP6).

Nunca tivemos nenhum tipo de participação com o MST, não (...) mas eu acho que poderíamos estar conversando, com certeza (EMP7).

A opinião das representações empresariais quanto à articulação com outros segmentos sociais é significativamente divergente da opinião manifestada pelas representações da sociedade civil entrevistadas. Isso pode significar a ausência de experiências anteriores em que dividiram espaço com organizações mais combativas, por falta de oportunidade ou por opção; ou ainda o escamoteamento dos conflitos. Nas palavras de Beduschi Filho (2006, p.8),

Atualmente, ninguém é publicamente contra a idéia de que é necessária maior responsabilidade ambiental, que os processos de tomada de decisão devem ser participativos, que é importante reduzir a pobreza ou ainda que é preciso gerar novas oportunidades de emprego e renda para os segmentos mais frágeis da sociedade. Esse aparente consenso em torno a “princípios genéricos” que assumem cada vez mais uma dimensão universal pode, por um lado, esconder divergências importantes que, como não são explicitadas, acabam por impedir que os atores efetivamente conheçam as idéias e posicionamentos reais dos outros. Por outro lado, permitem e estimulam um diálogo inicial entre diferentes atores em torno a pontos de convergência, e não mais em torno às desavenças que marcam as diferenças históricas entre alguns deles (os desafios da pesquisa empírica).

A fuga ao conflito certamente não vai equacioná-lo, mas vai manter interrompidos os canais de diálogo entre as representações, com prejuízos ao desenvolvimento territorial, e pode induzir os atores a resolver os conflitos por meios que são estranhos à gestão social e à busca por consensos.

Embora não se oponham às demais representações presentes nos colegiados deliberativos, as representações empresariais avaliam que a atuação das associações de bairro, freqüentes nos colegiados urbanos, é marcada pelo bairrismo, “eles só vêem os problemas deles, que muitas vezes pode até alcançar toda a sociedade, mas, na maioria das vezes, são problemas locais, pontuais” (EMP3); pela apropriação das organizações por interesses particulares, “o cara sai dali [da associação], se torna político. Ele vai ser um vereador, ele vai ser um cabo eleitoral (EMP4), “associação de bairro, via de regra, vira associação de um político (EMP5); e pela cooptação do poder público, “os presidentes das associações recebem um plus da prefeitura (...) e qual é a moral que eles têm pra cobrar do poder público alguma ação?” (EMP1).

Em síntese, verifica-se que, ao contrário da hipótese avançada, os representantes dos interesses empresariais do Norte Fluminense interagem com as instâncias de participação social, sobretudo os conselhos setoriais de políticas públicas, sendo inclusive responsáveis pela fundação de alguns espaços ou por sediar as reuniões dos conselhos. Como fora abordado, isso não significa necessariamente o abandono de outros mecanismos de interlocução com o Estado, nem a adoção integral da proposta de gestão social, tendo em vista que podem orientar sua atuação nas instâncias deliberativas por elementos da gestão estratégica.

Além disso, as representações empresariais não estão incluídas no colegiado do Programa Territórios da Cidadania e, lembrando o posicionamento de algumas das representações da sociedade civil, não é possível prever se esta inserção ocorrerá naturalmente, e nem como será a atuação dos representantes empresariais nos colegiados. De todo modo, a vivência de gestão social estimulada pela atuação nos conselhos de políticas públicas poderá ser de grande valia no caso da inclusão destas representações nos colegiados territoriais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho investigou as possibilidades de inclusão visando ao pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania no Norte do Rio de Janeiro, especificamente em relação às entidades de representação dos interesses empresariais. Afinal, em sendo a gestão social conceito que funda as políticas de desenvolvimento territorial, como é o caso da política em questão, ganha destaque a vertente da cidadania deliberativa, pela qual as decisões políticas são legitimadas a partir de elementos como a inclusão e o pluralismo, que dizem respeito à multiplicidade de atores participantes dos processos decisórios, oriundos do poder público, da sociedade civil, mas também do mercado.

A importância da participação dos empresários nas políticas de desenvolvimento territorial resvala ainda nas possibilidades de diversificação do tecido produtivo do território, execução de projetos inovadores, valorização dos ativos territoriais e, a partir da ampliação dos vínculos sociais das populações mais pobres, a transformação das bases técnicas de produção por eles utilizadas, com aumento das capacidades produtivas, e sua inserção em mercados mais dinâmicos, movimentos com potencial para a redução da pobreza.

No entanto, o grau de inserção dos empresários no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial rural é conformado pela prioridade conferida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário às organizações de agricultores familiares, com desdobramentos nas regras de funcionamento do Programa Territórios Rurais e, conseqüentemente, no Programa Territórios da Cidadania, percebidos no processo de formação dos territórios, de composição dos colegiados de gestão social, e de elaboração e avaliação dos projetos territoriais.

Conseqüentemente, o marco normativo que orienta os Territórios Rurais incentiva o pluralismo, inclusive a inserção das representações empresariais, mas não de maneira decidida, de modo que estes atores não são claramente avançados para a composição dos colegiados territoriais, e as implicações político-operacionais de sua inserção nas parcerias intersetoriais, ou arranjos institucionais, são brevemente trabalhadas, reiterando a hipótese deste trabalho.

A incorporação dos empresários no contexto do território rural deve ser cautelosa pelos riscos que pode representar. Além da assimetria de poder, traduzida pela significativa diferença de recursos que podem ser mobilizados pelos empresários em relação às organizações da sociedade civil, existem ainda diferenças em termos de valores, cultura, processo de tomada de decisão, e mesmo linguajar, que, em última instância, refletem o desacordo entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

E são exatamente estas diferenças que justificam a decisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário em enfatizar nos Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania os segmentos tradicionalmente excluídos das políticas públicas brasileiras, mesmo daquelas voltadas para o campo – quilombolas, pescadores, artesãos, assentados, ribeirinhos, indígenas, etc – no intuito de superar a pobreza e a desigualdade social no meio rural. Contudo, ao que parece, o alcance destes objetivos demanda, em algum grau, o envolvimento dos empresários locais.

Especificamente no caso do Norte Fluminense, trata-se de uma região fortemente marcado pelos ciclos econômicos da cana de açúcar e do extrativismo mineral, com variados impactos sobre o território, inclusive no que diz respeito às possibilidades de governança, dado que municípios pobres convivem com municípios economicamente dinâmicos, favorecidos pela indústria petrolífera, e que pouco interesse demonstram com relação às políticas para o desenvolvimento rural.

Em se tratando do Território da Cidadania Norte-RJ, aparentemente sua formação, nas palavras de Pecqueur, assenta-se sobre um território dado, qual seja, a mesorregião de mesmo nome. Nos limites dessa política, a construção social do território operou centrada na agricultura familiar, e parece não ter mobilizado outros traços locais de identidade, sejam eles de natureza religiosa, etnográfica, etc, que poderiam ser direcionados para a valorização dos projetos territoriais.

Evidentemente, coexistem outros tantos territórios construídos dentro da mesorregião e, pelo que se depreende da avaliação dos agricultores familiares, outro território seria formado por entidades de representação dos interesses empresariais, com as quais travam disputas de poder em torno dos rumos da agricultura.

Portanto, as entidades representantes dos empresários não compõem o colegiado territorial e nem estão previstas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Norte-RJ, constatação expansível a outros colegiados territoriais do país. Como fora visto, nem mesmo as melhores práticas territoriais no quesito dinamização econômica articulam parcerias vigorosas com representações empresariais, mas somente com agentes bancários de natureza pública, talvez firmadas no intuito de conferir celeridade ao processo de liberação dos recursos para os projetos territoriais.

A maioria das organizações da sociedade civil entrevistadas rechaçou contundentemente a inclusão dos representantes dos empresários, seja sindicato patronal, FIRJAN, ou mesmo SEBRAE e associações comerciais, no colegiado territorial, intitulado como “Fórum da Agricultura Familiar”, conforme dispõem a hipótese deste trabalho. As

justificativas para a recusa foram de cunho social, ilustradas por diferenças de linguagem ou de vestimenta, típicas de comunidades em que prevalece a desigualdade social e, principalmente, de cunho político, referentes às lutas do campo e da agricultura familiar, que parecem realçadas no Norte Fluminense devido à elite conservadora e à estrutura fundiária forjada na região ao longo do ciclo do açúcar, segundo Martins (2010).

Não obstante as dinâmicas de formação dos territórios e de composição dos colegiados, calcadas sobretudo no privilégio ao público do MDA, em que pese o pluralismo, o processo de avaliação dos projetos territoriais também não valoriza a participação da iniciativa privada. Além de comprometer a aprendizagem organizacional e a qualidade das iniciativas (ABRAMOVAY, MAGALHÃES & SCHRODER), o processo de avaliação dos projetos territorial no caso em questão, permeado por equívocos prosaicos, desestimula até mesmo as próprias organizações da agricultura familiar a proporem iniciativas habituais, quanto mais projetos inovadores. Com efeito, parte dos entrevistados reclama pelo retorno da perspectiva municipal dos financiamentos.

A atuação do SEBRAE/RJ emerge como uma possibilidade para o pluralismo no âmbito do Programa. Em primeiro lugar, a inserção desta entidade nos colegiados dos territórios é estimulada pelo marco normativo dos Territórios Rurais. Ademais, embora não seja seu objetivo central fomentar a inclusão dos empresários no contexto Programa, a instituição goza de prestígio entre as representações empresariais, inclusive com aquelas voltadas ao pequeno e médio empreendedor que, segundo o SEBRAE/RJ, portariam interesses próximos aos defendidos pelas representações da sociedade civil, inclusive da agricultura familiar.

Entretanto, a atuação do SEBRAE/RJ, e mesmo a tentativa de aproximação via entidades representantes das micro e pequenas empresas, pode esbarrar na avaliação que algumas representações da sociedade civil desferem acerca destas instituições, tratando-as indistintamente como inimigas da agricultura familiar. Mas a análise das boas práticas territoriais relevou serem freqüentes as parcerias com o SEBRAE nas propostas com foco na dinamização econômica dos territórios, indicando que, embora possa haver uma resistência inicial, a atuação do SEBRAE pode ser endossada pelas entidades do colegiado territorial Norte-RJ.

As representações empresariais já se encontram inseridas em outras instâncias de participação social, como fóruns ou conselhos municipais de políticas públicas. Além de participarem, aceitam a racionalidade que orienta a dinâmica destes espaços – democracia, formação de consensos – ao contrário do que supunha a hipótese deste estudo. Tal

experimentação democrática pode criar pontos de convergência mínimos que permitam sua inclusão nos colegiados territoriais, situação ainda inimaginável, dado que os empresários sequer conhecem o Programa Territórios da Cidadania e, mesmo que tomem ciência da iniciativa, não é possível prever o grau de interesse que manifestariam.

A participação das representações empresariais em instâncias de participação social não significa que não possam acionar outros mecanismos de relação com Estado, particularistas e de incidência direta no aparelho governamental, que historicamente caracterizam o perfil de atuação das grandes representações dos interesses empresariais. Tampouco significa o abandono completo da racionalidade instrumental inerente às organizações empresariais que representam, cujos elementos podem ser incorporados à atuação nas instâncias colegiadas, como a prevalência do saber técnico.

As entrevistas indicam que os representantes dos empresários, mas também as organizações vinculadas à sociedade civil, julgam que a presença de indústrias em determinado espaço geográfico é o indicador genuíno do seu grau de desenvolvimento, ou seja, restringem a noção de desenvolvimento à crescimento econômico, entendimento aparentemente tributário da tradição desenvolvimentista brasileira. Tal interpretação pode esvaziar as iniciativas de desenvolvimento territorial, pautadas na valorização dos atributos locais, alternativa que, na opinião dos entrevistados, figura como subsidiária à industrialização. Se verdadeiro, esse entendimento pode impactar negativamente o interesse dos empresários e das organizações da sociedade civil em se envolverem em iniciativas de desenvolvimento territorial, como é o caso dos Territórios da Cidadania. Especificamente no exemplo do Norte do Rio de Janeiro, transpassado pelo parque industrial petrolífero, a previsão de investimentos bilionários em um futuro próximo pode fortalecer ainda mais a associação direta entre desenvolvimento e industrialização.

Para além da experiência dos representantes empresariais com instâncias de participação social e da atuação do SEBRAE-RJ, outra possibilidade para a inclusão dos empresários nos colegiados territoriais se desvenda com a passagem do Programa Territórios Rurais, já apropriado pelas instituições vinculadas à agricultura familiar, para o Programa Territórios da Cidadania, que preconiza a ampliação dos atores envolvidos. Ainda que haja contradições neste processo de transição no caso do Norte-RJ, que resiste em manter funcionando a CIAT, originalmente provisória, como garantia da prevalência dos interesses da agricultura familiar, as representações da sociedade civil aceitam compartilhar o recente Território da Cidadania com novas causas, a exemplo da saúde, educação, cultura, tornando o colegiado territorial mais poroso à inclusão de outros atores.

No entanto, no cenário atual, resta claro que o modelo de gestão social praticado no Norte Fluminense não conseguiu promover a concertação das forças sociais dinâmicas presentes no território, traço fundamental para a concretização das promessas portadas pelas políticas de desenvolvimento com enfoque territorial. Por outro lado, ao que parece, foi responsável pelo empoderamento das organizações da sociedade civil que, além de acompanharem os investimentos públicos realizados na região, tiveram forças inclusive para resistir à implantação do Programa Territórios da Cidadania.

Em face da incipiência de estudos dedicados a investigar a inserção dos empresários em instâncias de participação social vinculadas às políticas de desenvolvimento territorial, este estudo, de feição exploratória, objetivou principalmente iluminar a pesquisa sobre a temática. Assim, não é possível traçar considerações contundentes acerca das condições sócio-institucionais que possibilitam o pluralismo nestas políticas de desenvolvimento rural.

Sugerem-se, portanto, estudos futuros que se debrucem especificamente sobre os casos em que seja concreta a inclusão das organizações representantes dos interesses dos empresários no Programa Territórios da Cidadania ou em iniciativas correlatas. Além de averiguar os reais ganhos propiciados pela participação dos empresários no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, também seria possível explorar os elementos que possibilitaram o pluralismo, e que digam respeito à arquitetura institucional de espaços de gestão social que avancem para além da prática do controle social sobre a utilização dos recursos públicos, mas que forneça pistas sobre o modelo capaz de levar à coordenação das forças sociais presentes no território, nas palavras de Favareto.

A investigação acima proposta acerca de experiências e modelos de governança concretos voltados à concertação social dos territórios no âmbito de políticas de desenvolvimento pode se pautar na literatura nacional e internacional sobre as parcerias intersetoriais, cujos esboços de sistematização foram apenas iniciados neste trabalho. Tal literatura permitiria a análise de questões instrumentais/gerenciais, mas também de questões político-ideológicas que permeiam as parcerias *one-by-one* entre representantes vinculados ao mercado e à sociedade civil. Para garantir a aderência do instrumento de análise construído com base na literatura estrangeira à realidade brasileira, em especial à realidade das regiões rurais, sugere-se o método da Redução Sociológica proposto por Guerreiro Ramos. Com isso, estariam disponíveis os elementos teórico-metodológicos para suportar a investigação de experiências calcadas no pluralismo do desenvolvimento territorial rural, a partir das quais seria possível inferir as condições que favorecem a inclusão dos representantes dos empresários nos colegiados territoriais.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, Jose Eli da. **Novas Instituições para o desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf.). Brasília: IPEA, 1999

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolver territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte**. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1, Fortaleza, 2003.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

_____. **Representatividade e inovação**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, Brasília, 2005.

_____; BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**. Belo Horizonte, vol.14, n.31, set/dez, p. 35-70, 2004.

_____; MAGALHÃES, Reginaldo e SCHROEDER, Mônica. **A agricultura familiar entre o setor e o território**. Projeto: As forças sociais dos novos territórios – o caso da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. São Paulo: FIPE/RIMISP, 2005.

_____; MAGALHÃES, Reginaldo e SCHROEDER. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Revistas Sociologias**. 2008. (no prelo)

ALVES, Elisiana. Etnografia. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional**. Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

AMARAL FILHO, Jair do. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Planejamento e políticas públicas, n. 23).

ASHMAN, D. Promoting corporate citizenship in the global South: Towards a model of empowered civil society collaboration with business. **IDR Reports**, v.16(3), 2000.

_____. Civil society collaboration with business: Bringing empowerment back. **World Development**, v.29, p.1097-1113, 2001.

BANDEIRA, Pedro S. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999.

BAVA, Sílvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: BAVA, S.C.; PAULICS, V.; SPINK, P. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

BEBBIGTON, Anthony; ABRAMOVAY, Ricardo; CHIRIBOGA, Manuel. Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America. **World Development**, vol. 36, n.12, p. 2.874-87, 2008.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. **Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais.** SEMINARIO INTERNACIONAL TERRITORIOS RURALES EN MOVIMIENTO, Santiago de Chile, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo.** 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil.** In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Santa Catarina, 2007.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. **O que é participação.** São Paulo. 4ª ed. Editora Brasiliense. 1986.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa?** In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda.** Recife: UNIVASF, 2009. (no prelo)

CARVALHO, Ailton Mota de; ALVES, Elisiana. **História.** In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional.** Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

CARVALHO, Ailton Mota de et al. **Sistema Físico e Infraestrutura.** In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional.** Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - CONDRAF. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília: CONDRAF, 2005.

BRASIL. **Decreto de 25 de Fevereiro de 2008.** Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de fev 2008.

_____. **Decreto de 23 de Março de 2009.** Dá nova redação aos arts. 1, 3º e 6º do decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o programa territórios da cidadania, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de fev 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais n. 2)

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento.** Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documento de Apoio n.2)

_____. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Série Documentos Institucionais n. 3)

_____. **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social.** Brasília: SDT/MDA, 2006. (Documento de Apoio n.3)

_____. **Referência para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil.** Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Série Documentos Institucionais n. 1)

_____. **Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: SDT/MDA, 2003.

_____. **Revista Territórios da Cidadania**: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Mar/2009. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em mai/2009a.

_____. **Territórios da Cidadania**. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em mai/2009b.

CAZELLA, Ademir A; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir A; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Orgs). **Agricultura Familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento regional no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CORREA, Roberto Lobato. Região: um conceito complexo. In: CORREA, Roberto Lobato. **Região e organização social**. São Paulo: Editora Ática. Série Princípios, 1987.

COVEY, J.; BROWN, L. D. Critical cooperation: An alternative form of civil society-business engagement. **IDR Reports**, Boston, v.17, n.1, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaço público e a construção da democracia no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: Do que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.) **Políticas de cidadania em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004

DINIZ, Eli. **Empresário, democracia e desenvolvimento**: tendências e desafios no limiar do novo milênio. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO, 8, Coimbra, 2004.

_____; BOSCHI, Renato. **Empresários e Poder Legislativo no Brasil Contemporâneo**. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, Petrópolis, 2000.

ELBERS, W. **Doing business with business**: Development NGOs interacting with the corporate sector. 2004. Disponível em: <http://www.evertvrmeer.nl/download.do/id/100105391/cd/true>. Acesso em jan 2010.

ESTRADA, Luiz Humberto Castillo. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Campo do Norte Fluminense**. 2005. Disponível em <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio.php?ac=listarPTDRS&territorio=®iao=&uf=&base=1>. Acesso em jan 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, jan/abr, 2000.

FAVARETO, Arilson. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de trabalho n. 26. 2009. Disponível em www.rimisp.org/.../N26_2009_Favareto_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil_PORT.pdf - Chile. Acesso em jan 2010.

_____. **Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial** – dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: FÓRUM INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2, Fortaleza, 2008.

_____. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão:** Do agrário ao territorial. 2006. 200 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FLEURY, Sônia. **Terra, trabalho e agricultura:** modernização sem modernidade. Boletim de Conjuntura. 2009. Disponível em

http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_esf_publica_boletins.asp. Acesso em 2010.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Definindo Gestão Social. In: SILVA JR., Jeová et al (Orgs). **Gestão Social:** práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

FRANÇA, Caio Galvão de. **Territórios da Cidadania e Política para Gestão Pública.** 2010. Mimeo.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GONÇALVES, Sarah Maria da Silva; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. Por Uma Gestão Social, Ética e Participativa: Construindo Alternativas para “Um Outro Mundo Possível”. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. (no prelo)

GOOGINS, B., & ROCHLIN, S. Creating the partnership society: Understanding the rhetoric and reality of crosssectoral partnerships. **Business and Society Review**, v.105(1), p.127-144, 2000.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil.** Universidade Federal Fluminense. Textos para Discussão. 2006. Disponível em: http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf. Acesso em mai 2009.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HARDY, Cynthia e CLEGG, Stewart R. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia e NORD, Walter R (Orgs). **Handbook de estudos organizacionais:** reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 1999.

HEATHER, McLeod Grant; ELIZABETH, Bremner. Bridging the cultural gap. **Alliance**, v. 8, p. 13-15, 2002.

HOCAYEN-DA-SILVA, Antônio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JÚNIOR, Israel. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42(4), p.655-80, jul/ago, 2008.

LEITE, Sérgio Pereira et al. Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais** (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 8). Brasília: IICA, 2008.

LISTER, S. Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners. **Journal of International Development**, v.12, p.227-239, 2000.

LOWDES, V., & SKELCHER, C. The dynamics of multi-organisational partnerships: An analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, v.76(2), p.437-454, 1998.

MAGEE, M. Qualities of enduring cross sector partnerships in public health. **American Journal of Surgery**, v.185(1), p.26-30, 2003.

MAIA, Marilene. Gestão Social: reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n.4, dez, 2005.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

MARTINS, Nildred Stael Fernandes. Economia. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional**. Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Dimensões políticas da violência no campo. **Tempo**, Rio de Janeiro, vol. 1, p.126-141, 1996.

MENEZES, Karen; NERY, Samantha. Sistema Social. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional**. Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

MEIRELLES, Cristina. **Alianças e Parcerias** – mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo:Aliança Capoava, 2005.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas** - coletânea. v.2. Brasília: ENAP, 2006,

MORGADO, Ivan Ferreira. **Perspectivas do Setor Sucoalcooleiro da Região Norte Fluminense**. 2008. Disponível em < www.infoagro.ucam-campos.br/Prof%20Ivan.pps>. Acesso em maio/2010.

NERY, Eduardo. Sistema Político-Administrativo Municipal e Regional. In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Situacional**. Vol.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. **Gestão Social e Esfera Pública**: aproximações teórico-conceituais. In: LAEMOS, Buenos Aires, 2010.

PERICO, Rafael Echeverri. Articulação de Políticas e Participação Social. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno. (Org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais** (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 8). Brasília: IICA, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. (no prelo)

RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

RODRIGUEZ, Melania Portilla. **Gestão Social do Território**: Experiências no Estado do Maranhão (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 3). Brasília: IICA, 2005.

RONDINELLI, D. A.; LONDON, T. How corporations and environmental groups cooperate: assessing cross-sector alliances and collaborations. **Academy of Management Executive**, vol. 17, no. 1, pp. 61-76, 2003.

SANTOS, Milton. O território e o dinheiro. **Revista GEOgraphia**. Ano 1. nº 1. Rio de Janeiro: UFF, 1999.

SANTOS, Theotônio dos. **A revolução científico-técnica, a nova divisão internacional do trabalho e o sistema econômico mundial**. Mimeo. [s.d].

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas** - coletânea. v.2. Brasília: ENAP, 2006.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Centro Latino Americano para o Desarrollo Rural, 2004 (Caderno Debates y Temas Rurales n. 1).

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun 2004.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática: Interações Conceituais e Possíveis Decorrências em Processos de Formação. In: SILVA JR., Jeová T. et al (Orgs). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

SELSKY, John. W.; PARKER, Barbara. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. **Journal of Management**, v.31, p.849-873, 2005.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial**. O caso do Brasil. Santiago: CEPAL-ILPES/GTZ, 2010.

SEPÚLVEDA, Sergio; RODRIGUÉZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José (Costa Rica): IICA, 2003.

SERVA, Maurício. A Racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997.

SORJ, Bernardo. **A Nova Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2000.

SOUZA, Marcelo. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná; GOMES, Paulo César; CORREA, ROBERTO. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPECHT, Suzimary; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; BLUME, Rume. **A Trajetória das Políticas de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Desenvolvimento Territorial**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45, Londrina, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24(3):162-4, mai/jul. 1990

_____. ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração. Rio de Janeiro**, v.31, p.101-125, jul/ago, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.) **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2008b.

_____. A Trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). In: SILVA JR., Jeová T. et al (Orgs). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008c.

_____. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2009. (no prelo)

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008a.

_____; SARAIVA, Enrique. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Parcerias Tri-Setoriais em Políticas Públicas: desafios para o entendimento de seus desdobramentos na Esfera Pública. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2009. (no prelo)

_____. **Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública: implicações, impasses e perspectivas acerca da provisão de políticas sociais em três experiências**. 220f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

TORRENS, J. C. S. **Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná**. Curitiba: Deser, 2007.

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-246, abr./jun. 2008a.

_____. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste**. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPEC, 8, 2008b.

VAINER, Carlos B. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: MARGULIS, S. **Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. Rio de Janeiro, Ipea, 1990.

VEIGA, José Eli da. **A face territorial do desenvolvimento**. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, Belém, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WADDELL, S. New Institutions for the Practice of Corporate Citizenship: Historical, Intersectoral, and Developmental Perspective. **Business and Society Review**, v.105, p.107-126, 2000.

_____; BROWN, L. D. Fostering intersectoral partnering: A guide to promoting cooperation among government, business, and civil society actors. **IDR Reports**, v.13(3), 1997.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA – SEBRAE

1. Qual função desempenha no SEBRAE? Há quanto tempo?
2. Qual o panorama do Território da Cidadania Norte Fluminense?*
3. Qual o histórico de atuação do SEBRAE em relação ao Programa Territórios da Cidadania? Quais são as linhas de ação?
4. Qual a importância da inclusão dos representantes dos empresários nos Territórios da Cidadania? Quais papéis desempenhariam?
5. Qual o nível atual de inclusão dos empresários ou de suas entidades representativas no Programa atualmente? Os representantes dos empresários participam dos colegiados territoriais? Por quê?
6. Qual o nível de conhecimento do empresariado a respeito do Programa Territórios da Cidadania? Acha que têm algum interesse em participar do Programa? Qual interesse?
7. Quais seriam os empecilhos à inclusão dos representantes dos empresários nos colegiados territoriais?
8. Qual a visão dos representantes dos empresários a respeito das representações da sociedade civil, e vice versa?
9. O desenho do Programa interfere na inclusão dos representantes dos empresários (processo de elaboração e avaliação dos projetos, processo de composição do colegiado territorial)? O que deveria ser mudado?
10. Caso os representantes dos empresários participassem das reuniões dos colegiados territoriais, acha que as representações da sociedade civil ofereceriam resistência? Quais representações seriam mais resistentes – sindicatos, ONGs, movimentos, cooperativas, etc?
11. Existe alguma atuação específica do SEBRAE para facilitar ou promover a inclusão dos representantes dos empresários no âmbito do Programa Territórios da Cidadania? Quais as estratégias utilizadas?
12. Que representações dos empresários estariam mais propensas a participar do Programa Territórios da Cidadania, sobretudo dos colegiados territoriais?
13. Em um balanço preliminar, quais foram os resultados alcançados pelo SEBRAE com suas atividades relativas ao Programa Territórios da Cidadania? Houve alguma aproximação entre os representantes empresariais e da sociedade civil por conta da atuação do SEBRAE?

* Exceto para o entrevistado do SEBRAE/NACIONAL.

ROTEIRO DE ENTREVISTA – MDA

1. Qual função desempenha no Programa Territórios da Cidadania, especificamente no Norte/RJ? Há quanto tempo?
2. Qual o panorama do Território da Cidadania Norte Fluminense?
3. Como foi o processo de formação do território Norte Fluminense? Quais critérios foram considerados? O recorte proposto atende a contento a realidade do território?
4. Quais são as identidades do território Norte-RJ? Quais são os elos de coesão compartilhados entre os municípios?
5. Como foi o processo de formação do colegiado territorial? Como as entidades foram convocadas? Quais entidades foram convocadas? Quem participa atualmente? Quais entidades mais atuantes no espaço?
6. Como é o processo de elaboração dos projetos territoriais? Sob quais critérios os projetos são avaliados?
7. Em sua opinião, qual a importância da inclusão dos representantes dos empresários nos Territórios da Cidadania? Quais papéis desempenhariam?
8. Qual o nível atual de inclusão dos empresários ou de suas entidades representativas no Norte/RJ? Os representantes dos empresários participam do colegiado territorial? Por quê?
9. Quais seriam os empecilhos à inclusão dos representantes dos empresários nos colegiados territoriais?
10. Como os documentos normativos dos Programas Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania abordam a inclusão dos representantes dos empresários? E como abordam as parcerias intersertoriais?
11. O desenho do Programa interfere na inclusão dos representantes dos empresários (processo de elaboração e avaliação dos projetos, processo de composição do colegiado territorial)? O que deveria ser mudado?
12. Caso os representantes dos empresários participassem das reuniões dos colegiados territoriais, acha que as representações da sociedade civil ofereceriam resistência? Quais representações seriam mais resistentes – sindicatos, ONGs, movimentos, cooperativas, etc?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTAÇÕES EMPRESARIAIS

1. Qual função desempenha na instituição? Há quanto tempo?
2. Qual o papel da instituição no contexto da região Norte Fluminense? Quais atividades a instituição promove especificamente em prol do desenvolvimento territorial?
3. Quais são as identidades do território Norte-RJ? Quais são os elos de coesão compartilhados entre os municípios?
4. Qual a importância que você confere aos espaços colegiados de participação social existentes no município (conselhos de políticas públicas, fóruns, etc)?
5. A entidade possui/já possuiu representação em alguma destas instâncias colegiadas de participação social? Há quanto tempo participa? Porque a entidade foi convidada a participar? Tem interesse em participar de outras instâncias?
6. Qual o interesse da instituição em participar? Quais bandeiras / causas defendem nestes espaços?
7. Qual a relação da sua entidade com as outras representações presentes na instância de participação? Houve alguma resistência à inserção de uma entidade empresarial?
8. Existe alguma diferença crucial entre a atuação dos representantes dos empresários e a atuação dos representantes da sociedade civil nas instâncias de participação?
9. Concorda/concordava com o processo deliberativo vigente nas instâncias de participação em que está inserido? Quais valores / princípios orientam-nas? Houve alguma situação conflituosa dentro do espaço? Como foi resolvida? Identifica alguma divergência entre a forma de atuação da sua entidade e o funcionamento destas instâncias? O que deveria ser mudado no funcionamento destas instâncias?
10. Qual sua avaliação sobre o Programa Territórios da Cidadania? Conhece o funcionamento do colegiado territorial?
11. Qual a relação de sua entidade com o SEBRAE? Quais atividades são desenvolvidas em parceria?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

1. Qual entidade representa no colegiado territorial do Programa Territórios da Cidadania do Norte-RJ? Qual função desempenha na instituição? Há quanto tempo?
2. Qual o panorama do Território da Cidadania Norte Fluminense? Como avalia a política?
3. Quais são as identidades do território Norte-RJ? Quais são os elos de coesão compartilhados entre os municípios?
4. Como foi sua trajetória no contexto do Programa Territórios da Cidadania?
5. Como foi o processo de formação do território Norte-RJ? Quais critérios foram considerados? O recorte proposto atende a contento a realidade do território?
6. Como foi o processo de formação do colegiado territorial? Como as entidades foram convocadas? Quais entidades foram convocadas? Quem participa atualmente? Quais entidades mais atuantes no espaço?
7. Acha que alguma entidade ou segmento está ausente do colegiado? Acha que os representantes empresariais deveriam participar do colegiado territorial e do Programa Territórios da Cidadania? Por quê? Quais seriam os riscos? Quais entidades ofereceriam mais resistência?
8. Quais as diferenças entre o padrão de representação das associações comerciais, CDL, Firjan, Sindicato Patronal, etc?
9. Como foi o processo de elaboração do Plano de desenvolvimento Territorial Sustentável? Que entidades participaram? O Plano é considerado no momento de elaboração dos projetos?
10. Como é o processo de elaboração dos projetos territoriais? Existem vantagens nos projetos territoriais em relação aos projetos municipais? Quais? Sob quais critérios os projetos são avaliação?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)