

GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: O DESAFIO DA ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NORTE-RJ

Felipe Barbosa Zani
Fernando Guilherme Tenório

Resumo

Este trabalho analisa em que medida o desenho e implementação do Programa Territórios da Cidadania no Norte-RJ valorizam o pluralismo, especificamente quanto à inclusão dos representantes dos empresários no âmbito desta política. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, complementadas por análise documental, e tratadas por meio de análise de conteúdo com grade mista elaborada com base no conceito de cidadania deliberativa habermasiano. O desenho da política revela o incentivo hesitante à inclusão dos empresários, de tal sorte que aspectos de natureza política das parcerias intersetoriais são brevemente apontados. Além disso, o processo de formação do território valoriza os agricultores familiares; os representantes da sociedade civil opõem-se à inclusão dos empresários no colegiado territorial; e o processo de avaliação dos projetos territoriais dificulta a propositura de iniciativas inovadoras articuladas com os empresários. Resta claro que a experiência de gestão social analisada não conseguiu promover a concertação das forças sociais dinâmicas presentes no território.

Palavras Chave: Desenvolvimento territorial. Gestão social. Pluralismo. Programa Territórios da Cidadania.

Abstract

This study analyzes how far the design and implementation of the Programa Territórios da Cidadania in the North Region of Rio de Janeiro State increase pluralism, especially including business representatives. It was realized semi-structured interviews, which were complemented by a documentary analysis and treated by analysis of content with combined graph developed based on the habermasian concept of deliberative citizenship. The design of this policy indicates hesitant incentive to include businessmen, such that specific politic aspects of intersectorial partnership are briefly pointed out. Besides that, the processes of territory construction valorizes the family farming; the civil society groups rejects to include businessmen in territorial collegiate body; and the analysis process of territorial projects encumbers the propose of innovate projects articulated with businessmen. In conclusion, the social management experience analyzed was not capable to promote the concertation of dynamic social forces presents in the territory.

Palavras Chave: Territorial development. Social management. Pluralism. Programa Territórios da Cidadania.

* Mestre em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro. fbzani@planejamento.rj.gov.br

** Pós-doutor em Administração Pública, IGOP/Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). fernando.tenorio@fgv.br

Introdução

No presente estudo analisa-se em que medida o desenho e a implementação do Programa Territórios da Cidadania desenvolvido no Norte-RJ valorizam o pluralismo, especificamente quanto à inclusão dos representantes dos empresários no âmbito desta política.

A incorporação da abordagem territorial pelas políticas de desenvolvimento direcionadas às zonas rurais deve-se, sobretudo, aos sucessivos fracassos das iniciativas convencionais voltadas à resolução dos problemas verificados no campo e às novas tendências nele identificadas – crescimento da participação econômica das atividades rurais não agrícolas, emergência de novos atores sociais no campo, fortalecimento do discurso da sustentabilidade ambiental portado por consumidores internacionais etc.

A territorialização destas políticas acarretou significativas mudanças no modelo de atuação do Estado, dentre as quais se destaca 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.

Tal abordagem foi acolhida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, implementado desde 2003, que forneceu as bases normativas para o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008.

Este último traça por objetivos promover e acelerar superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla, dentre outros, a (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) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis. (BRASIL, 2008)

Isto significa que ambos os programas estão, portanto, calcados no enfoque territorial, o que implica na multisetorialidade do desenvolvimento, e na gestão social, que preconiza o envolvimento plural de atores no processo deliberativo dos programas, como meio de assegurar que os projetos implementados a partir do processo deliberativo dialógico sejam aderentes ao cotidiano das pessoas, instituições e economias locais.

O envolvimento do conjunto de atores presentes no território deve abarcar diferentes setores, inclusive do mercado – empresários, associações comerciais, indústrias etc. A participação de representantes dos empresários nas experiências de desenvolvimento territorial potencializa as possibilidades de êxito destas políticas pela diversificação do tecido produtivo do território, execução de projetos inovadores e inserção em mercados dinâmicos. (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010; MDA 2005)

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

Para desenvolver o objetivo pretendido, este trabalho foi dividido em oito seções incluindo esta introdução e as referências bibliográficas. A próxima seção trata das políticas brasileiras de desenvolvimento territorial rural. A seção 3 destaca o papel dos empresários para o alcance dos objetivos preconizados pelo paradigma territorial, enquanto a seção 4 aponta os desafios e os riscos envolvidos na inclusão deste ator nas políticas de desenvolvimento em questão. A seção 5 refere-se à metodologia adotada e aborda a hipótese do estudo bem como a coleta e o tratamento dos dados. A seção 6 apresenta a análise dos resultados explorando, dentre outros, o processo de formação do território, do colegiado territorial e das parcerias intersetoriais e, por fim, a seção 7 revela as conclusões do trabalho.

A territorialização das políticas de desenvolvimento rural

Se há algo consensual em torno da noção de território, trata-se de sua consideração como conceito polissêmico por excelência, mobilizando contribuições de diferentes campos de conhecimento – Geografia, Economia, Antropologia etc. (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; FAVARETTO, 2006; HAESBAERT, 2006)

Para fins deste estudo, contudo, o que se pretende ressaltar da visão territorial do desenvolvimento é que, 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 investimento, típicos do modelo desenvolvimentista prevalecente no Brasil no contexto da produção fordista de grande produção em massa.

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. (TORRENS, 2007)

Para Schejtman e Berdegué (2004), no caso das iniciativas voltadas para o campo, os programas de desenvolvimento territorial 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. Devem ainda considerar território como espaço portador de identidade e com um projeto de desenvolvimento socialmente pactuado.

A abordagem territorial nas políticas brasileiras de desenvolvimento ganha impulso a partir do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), vinculado ao MDA. Sua origem remonta ao Pronaf Infraestrutura e Serviços, linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que priorizava o desenvolvimento municipal e abria espaço para a representatividade das comunidades por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (LEITE et al., 2008).

O objetivo do PRONAT 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”. (BRASIL, 2007) Os territórios, no âmbito do programa, 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.

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

No transcurso da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, calcado no arcabouço normativo do programa Territórios Rurais, propôs-se a implantação do Programa Territórios da Cidadania (PTC). (FAVARETO, 2009a; LEITE et al., 2008; BRASIL, 2007) Para Favareto (2009a), o destaque do PTC recai sobre a exigência de articulação das políticas públicas, de diferentes ministérios, na esfera territorial, como tentativa de ampliar o PRONAT para além do MDA. Ao todo, eram 21 ministérios participantes da política no início de 2010.

O colegiado territorial, ou Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), é o foro participativo central do ciclo de planejamento e gestão das atividades desenvolvidas nos *Territórios da Cidadania*. Esta centralidade dos colegiados territoriais confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante do programa, condição herdada do PRONAT. O desenho destes programas 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. (BRASIL, 2005a)

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, a participação é entendida a partir da ideia 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.

Da importância da inclusão dos empresários para o pluralismo no desenvolvimento territorial

No âmbito dos Territórios Rurais, iniciativa que fornece as bases para a implementação do Programa Territórios da Cidadania, a ideia de desenvolvimento territorial é indissociável da noção de gestão social. (MDA, 2005c) Isto porque "a gestão social se constitui num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável". (MDA, 2005a, p. 10)

Tenório (2008, p. 158) entende a "gestão social como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação". A gestão social não mira o adversário, o sucesso. Antes, é uma ação comunicativa visando ao acordo negociado dialogicamente, sem imposição ou coação.

Na reflexão teórica oferecida por Tenório, a ideia de gestão social também se relaciona com a cidadania deliberativa. Fundamentado nas proposições desenvolvidas por Jürgen Habermas, Tenório (2008, p. 161, grifo nosso) 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".

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. O pluralismo, por sua vez, 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". (TENÓRIO et al., 2008, p. 11, grifo nosso)

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.). 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 o alcance de melhores resultados da política. (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010)

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 utilizam os recursos disponíveis e nas interações que estabelecem. A intersectorialidade do desenvolvimento (envolvimento de diferentes atores vinculados a múltiplos setores produtivos, para além da agricultura), premissa assumida por esta abordagem, levaria à ampliação das oportunidades de geração de renda pela diversificação do tecido produtivo.

Desta forma, os pactos territoriais de desenvolvimento, dos quais participam 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)

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 e valorização dos ativos territoriais. Além disso, a partir da ampliação dos vínculos sociais das populações mais pobres, o pluralismo também pode acarretar 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.

Condicionantes do Pluralismo nos Colegiados Territoriais

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. 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 familiar. (LEITE et al., 2008; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2009b)

Em que pese 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, não se afirma que as representações empresariais estão indistintamente excluídas dos círculos decisórios governamentais, mas tão somente deste tipo específico de política pública. Na busca pelos elementos que conformam o pluralismo nas iniciativas de desenvolvimento territorial, é importante avaliar o desenho das políticas públicas. Isto porque 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, 2009b, p. 56)

A análise da política brasileira à luz da experiência internacional de desenvolvimento territorial, como propõem Abramovay e Beduschi Filho (2004), e Abramovay, Magalhães e Schroder (2005; 2010), fornece parâmetros comparativos para a análise pretendida. Neste sentido, a primeira experiência considerada é o Programa EZ/EC – *Empowerment Zones and Enterprise Communities* – desenvolvido nos EUA a partir de 1993. A segunda é o programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) adotado pela União Europeia desde o início da década de 1990.

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, 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, políticos locais etc. 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, o qual se vale de critérios que privilegiam a presença de determinados segmentos sociais. Os riscos deste formato são evidentes: ausência de atores relevantes na da dinâmica econômica, social, política e cultural nos espaços colegiados, aí inclusos os representantes empresariais; 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 qualidade. Dentre os critérios de avaliação citam-se a definição clara de objetivos e o estabelecimento de horizonte temporal estratégico. Critério fundamental é a capacidade de captar recursos privados que complementem as transferências de fundos 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.

Abramovay, Magalhães e Schroder (2005), 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.

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. Consequentemente, são elaboradas verdadeiras "listas 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 ideia de que o desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais". (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010, 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 fora relatado, a composição das instâncias de participação social é notadamente setorial. Sob o pretexto de evitar a captura dos espaços pelos segmentos sociais dominantes, predomina a representação da agricultura familiar. 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 públicos entre organizações sindicais e ONGs para projetos cujo alcance social e econômico é irrelevante. (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010, p. 17)

Este formato dos colegiados territoriais não estimula a participação das importantes forças produtivas do local. Consequentemente, "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 (2009b, p.55) 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”.

Concluindo, 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, 2009b, p. 65)

Observa-se um cenário marcado simultaneamente pela imperiosa busca por modelos de governança territorial alternativos, que não se esgotem no empoderamento dos segmentos sociais excluídos da dinâmica local (FAVARETO, 2009b), *pari passu* à saliente escassez de experiências concretas que efetivam o pluralismo neste campo de políticas públicas. Por isso, 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 intersetoriais.

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 de conformação das parcerias, sejam elas bi ou tri-setoriais, análise que é endossada por Googins e Rochlin (2000).

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.

Meirelles (2005, p. 13), que realizou um mapeamento na literatura brasileira sobre as parcerias entre sociedade civil e empresas, a partir do qual foram analisadas mais de uma centena de trabalhos, pinça recomendações gerencialistas 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-gerencialista 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”. 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.

As experiências de parcerias entre setores, contudo, não podem ser apreciadas pela ótica estritamente gerencial, 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., 2008, 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 se destacam o 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.

De fato, as interações entre empresas e organizações da sociedade civil, ou mais especificamente, entre empresários e sindicalistas, assentados, quilombolas, pescadores etc, pareiam atores tradicionalmente excluídos das dinâmicas sociopolítico-econômicas com atores aos quais está acessível à maioria das oportunidades e dos recursos dos 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.

Para além do 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) etc.

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 aos 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)

Metodologia

O objetivo central deste trabalho, de feição exploratória, foi analisar em que medida o desenho e a implementação do Programa Territórios da Cidadania valorizam a mobilização das forças sociais dinâmicas do território Norte-RJ, especificamente quanto à inclusão dos representantes dos empresários no âmbito desta política.

Pautado no referencial teórico adotado, este trabalho propõe a discussão da seguinte hipótese: 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.

Para o desenvolvimento do trabalho, foram realizadas dezoito entrevistas semiestruturadas: duas com representantes vinculados ao MDA – Delegacia Federal no Rio de Janeiro; nove com organizações da sociedade civil partícipes da CIAT Norte/RJ – sindicatos, associações de trabalhadores rurais, cooperativas e assentamentos; e sete com organizações dos empresários – associações comerciais, câmara de dirigentes lojistas e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). As entrevistas cobriram cinco municípios diferentes do Norte Fluminense, além daquelas realizadas na capital.

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. As entrevistas foram guiadas por quatro roteiros previamente estabelecidos, orientados aos entrevistados conforme sua organização de origem: MDA, sociedade civil ou empresarial.

A coleta de dados contou ainda com pesquisa documental. Foram considerados os Documentos Institucionais e Documentos de Apoio que orientam a implementação do Programa Territórios Rurais e que são aplicados ao Programa Territórios da Cidadania, isto é, seu marco normativo, além das atas disponíveis relativas às reuniões do CIAT Norte-RJ, que abrangem o período de 6 de dezembro de 2004 a 25 de fevereiro de 2010.

Os materiais que compõem a série Documentos Institucionais 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.

A utilização de variadas fontes de informações – primárias e secundárias – permitiu uma análise socionormativa do incentivo à 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.

Os dados foram tratados qualitativamente, por meio de análise de conteúdo com grade

mista. (VERGARA 2006) A categoria e o critério de análise para a avaliação de processos participativos deliberativos foram definidos preliminarmente, extraídos da proposta de Tenório e colaboradores (2008) para a avaliação de processos participativos deliberativos. Os atributos foram construídos a partir dos elementos trabalhados no referencial teórico, como revela o Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Cate- goria	Critério	Atributo	Fonte de dados	
			Entrevistas	Documentos
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão	Incentivo do marco normativo do PTC à inclusão das representações empresariais	Representações da sociedade civil, dos empresários e do MDA	Documentos Institucionais e de Apoio do PRONAT Atas do colegiado territorial
		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		

Fonte: elaboração do autor.

Segundo Tenório e colaboradores (2008, p. 11), o critério “abertura dos espaços de decisão” diz respeito aos “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”. O primeiro atributo trata do incentivo conferido ao pluralismo pelos documentos normativos do PRONAT (documentos institucionais e documentos de apoio). Quanto aos processos 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. Por fim, quanto à “chance igual a todos de participação na tomada de decisão”, foi analisado o tratamento dispensado pelos documentos normativos do PRONAT com respeito às parcerias intersetoriais, com foco em questões político-operacionais, como a assimetria de poder na relação sociedade civil-mercado.

A autoria dos trechos das entrevistas, destacados em itálico, é identificada ao final da citação por siglas que indicam o vínculo do entrevistado com os empresários (EMP), sociedade civil (SC) ou MDA (MDA), aleatoriamente numerados.

Análise dos resultados

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

O Território Rural Norte – RJ foi incorporado ao Programa Territórios da Cidadania ainda em 2008. Da demanda social definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, segundo dados fornecidos pelo Sistema de Informações Territoriais do MDA, o território possui 13,5 mil agricultores familiares; 2,2 mil famílias assentadas; 3,7 mil pescadores e 5 comunidades quilombolas.

Abertura Normativa ao Pluralismo

O Programa Territórios da Cidadania é regulamentado por dois decretos. Um dos entrevistados vinculados ao MDA considera que o programa “*é ambicioso, é fantástico, para mim representa uma mudança de paradigma, mas não tem uma institucionalidade muito clara. Está em processo de construção*” (MDA 2).

Os documentos institucionais e de apoio que orientam a proposta portada pelo MDA 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.” (BRASIL, 2005a, p. 13) 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.

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”. (BRASIL, 2005d, p. 21)

A abordagem territorial do desenvolvimento pretendida pelo MDA considera a necessidade de redes dinâmicas que possam valorizar os produtos, os conhecimentos e as tradições do território; considera a necessidade da incorporação de tecnologias e inovações, e necessidade da multiplicação de oportunidades de inclusão (BRASIL, 2005d); esses processos, segundo defende a literatura sobre desenvolvimento territorial, dependem da efetiva articulação entre sociedade civil e mercado.

Os documentos reconhecem 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”. (BRASIL, 2005d, p. 5)

E “o pleno envolvimento das forças sociais existentes no território” (BRASIL, 2005c, p. 9) é proposta da gestão social para o desenvolvimento territorial. 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 e deve atender aos preceitos da heterogeneidade dos agentes mobilizados: empresas e associações privadas, organizações comunitárias, instituições públicas etc. (BRASIL, 2005c, p. 18) Assim, segundo apregoam os documentos, ambas as fases devem buscar ampliar o círculo de agentes envolvidos no processo de gestão social para além da agricultura.

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”. (BRASIL, 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 no envolvimento de “forças dominantes ou não, coesas ou conflitantes”. (BRASIL, 2005c, p. 21) Trata-se de 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, 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. (BRASIL, 2005d, p. 18)

[Diretrizes Gerais do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais] 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 (BRASIL, 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 [...] (BRASIL, 2005c, p. 11).

Processo de Formação do Território

Segundo o decreto de instituição da política, os Territórios da Cidadania 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.

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 atendam aos critérios de densidade demográfica e população média. Com base no público prioritário definido pelo MDA, para a constituição dos 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. (BRASIL, 2003)

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

No caso do Território da Cidadania Norte-RJ, seus limites coincidem com a mesorregião de mesmo nome proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja formação se baseia 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.

Não participei da definição do território, mas eu acho que houve certo comodismo. Quer dizer, na hora de definir regionalmente, optaram por definir o que já tinha sido definido pelo IBGE (SC5).

Assim, 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.

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 (MDA1).

Além dos critérios rígidos, ao contrário das políticas europeias 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). Assim, 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. No caso do Norte Fluminense, os entrevistados agrupam os municípios em função do montante de *royalties* recebidos pela exploração e produção de petróleo e gás natural. 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.

Assim, a reunião de municípios com portes econômicos tão distintos, 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.

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 (SC).

O panorama vislumbrado no território Norte Fluminense reforça a análise de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010, 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.

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 aventadas pelas resoluções nºs 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

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, aquiculturas e outras populações tradicionais. A outra metade deve ser ocupada por órgãos do poder público relacionados ao desenvolvimento territorial rural e paraestatais, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Estas vagas também podem ser destinadas a outros setores da sociedade civil não relacionados diretamente com a agricultura familiar, como empreendedores rurais do setor de serviços e industrial (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 ambos os programas em questão, que a inclusão de representantes dos empresários não é explicitamente mencionada, embora o pluralismo seja parcialmente valorizado ao longo dos documentos normativos. Por outro lado, há incontestemente 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 [...] um conjunto de atores que até

agora, na concepção do Programa, tem sido excluídos da política tradicional (MDA2).

Para o entrevistado do MDA, as entidades representativas empresariais “*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 [...]*” (MDA1). Este procedimento não consta em nenhuma norma do programa, nem compete ao Comitê de Articulação Estadual deliberar sobre a composição dos colegiados territoriais.

A composição do colegiado territorial do Norte-RJ especificamente 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 contra a inclusão de representações empresariais no Programa Territórios da Cidadania.

Tem um provérbio aqui na região que diz “em festa de inhambu, macuco não entra” [...] É um pessoal que pra mim são ‘personas non gratas’ dentro do movimento (SC1).

Sou radicalmente contra [...] pra mim, inimigo é da porteira pra fora, não tem como. Porque os caras chamam a gente de vagabundo (SC4).

Um dos riscos ventilados 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 melhor estruturados, eles acabariam por liderar o processo, e aí a lógica e o objetivo do território estaria ficando em xeque, entendeu? 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. (SC1).

Até o palavreado é diferente, é diferente (SC4).

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’ [...] Associação Comercial, FIRJAN, SEBRAE, FAERJ [Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro], 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).

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).

Elaboração e Avaliação dos Projetos de Desenvolvimento Territorial

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” (MDA, 2005a, p. 24). O marco normativo traz sugestões genéricas à elaboração dos projetos, como a prevalência da visão sistêmica nas propostas produtivas (MDA, 2005b). Os projetos são analisados pelo MDA e por outros parceiros estratégicos a partir de critérios próprios de cada linha de financiamento.

Além da falta de competição na apresentação dos projetos, a orientação transmitida pelas Secretarias Regionais do MDA aos atores territoriais, 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 (2010, 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.

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 (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. Na verdade, diversos entrevistados afirmaram preferir a abordagem municipal para a elaboração de projetos, saudosos da antiga sistemática do PRONAF Infra-Estrutura, programa precursor dos Territórios Rurais.

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

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 atuação dos órgãos de fiscalização e das contrapartidas.

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 Carapobús, 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 (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.

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 [Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA] diz que tem o recurso e você arranja um projeto para o recurso, e não o recurso para o 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 (...). 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, “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); dos critérios utilizados no julgamento das propostas, “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” (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). O exemplo abaixo ilustra a situação.

Chega na Caixa Econômica [Federal], aquilo parece que foi feito para prejudicar os projetos da agricultura familiar. 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 da rodovia (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 os critérios de avaliação dos projetos. Se os executores da política parecem ainda estar alinhando ao processo de elaboração e avaliação de projetos no que se refere às 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.

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.

Parcerias intersetoriais

Analisados o incentivo ao pluralismo, os processos de formação dos territórios, a composição dos colegiados e a formulação e avaliação dos projetos, parte-se para a investigação acerca da abordagem conferida pelos documentos no que se refere às parcerias intersetoriais.

Tais parcerias, quando concretizadas, promovem 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". (BRASIL, 2005a, p. 19) Além disso, as parcerias compõem o rol de estratégias que suportam a operacionalização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial. (BRASIL, 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. Envolvem diferentes atores territoriais para a construção de agendas pactuadas e para a mediação de conflitos que permita a emergência dos consensos necessários. (BRASIL, 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 compõem acerca de suas limitações no enfrentamento dos problemas; participação em todas as fases do projeto motivador 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". (BRASIL, 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". (BRASIL, 2005c, p. 19) Esses acordos, 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” (BRASIL, 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” (BRASIL, 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 (BRASIL, 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. (BRASIL, 2005c, p. 27) O foco deverá constar expresso na visão de futuro e nos eixos de ação previstos no Plano de Desenvolvimento Territorial. (BRASIL, 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. (BRASIL, 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”. (BRASIL, 2005c, p. 26). Além do objetivo claro e do efetivo diálogo entre as partes, o arranjo deve prever os processos 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. (BRASIL, 2005c, p. 27)

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”. (BRASIL, 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) e Tenório (2008), 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 se estaria privilegiando as parcerias entre segmentos da sociedade civil.

Conclusão

O trabalho investigou em que medida o desenho e a implementação do Programa Territórios da Cidadania no Norte-RJ valorizam o pluralismo para o desenvolvimento territorial, especificamente quanto à inclusão dos representantes dos empresários no âmbito desta política. Afinal, 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 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 MDA às organizações de agricultores familiares, com desdobramentos nas regras de funcionamento do Programa Territórios Rurais e, consequentemente, 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.

Nos marcos da ênfase conferida aos agricultores familiares, o processo de formação dos territórios é centralizado pelo governo e orientado por critérios objetivos que valorizam o público prioritário do MDA; os representantes da sociedade civil opõem-se à inclusão dos empresários no colegiado territorial Norte-RJ, apropriado como Fórum da Agricultura Familiar; e o processo de avaliação dos projetos territoriais apresenta erros basilares que inviabilizam a propositura de iniciativas inovadoras articuladas com os empresários e que valorizem os recursos locais, numa abordagem territorial e estratégica de longo prazo. Portanto, 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 aventados 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 objetivos, 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 MDA 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, o alcance destes objetivos demanda, em algum grau, o envolvimento dos empresários locais.

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.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA. *Anais...* IICA: Fortaleza, 2003.
- _____. *Representatividade e inovação*. Brasília: CONDRAF, 2005. (Texto para discussão). Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/representatividade-e-inovacao/>>. Acesso em: jan. 2010.
- ABRAMOVAY, R; BEDUSCHI FILHO, L. C. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 14, n. 31, set./dez., p. 35-70, 2004.
- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHROEDER, M. *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.
- _____. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 24, 2010.
- BONNAL, P; MALUF, R. S. *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. Santa Catarina: UFSC, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf>>. Acesso em: jan. 2010.
- 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.
- 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)
- _____. *Referência para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Série Documentos Institucionais n. 1)
- _____. *Referências para a gestão social dos territórios rurais – guia para a organização social*. Brasília: SDT/MDA, 2006. (Documento de Apoio n. 3)
- _____. *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: SDT/MDA, 2003.
- _____. *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais*. 2007. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: mai. 2009.
- CAZELLA, A. A; BONNAL, P; MALUF, R. S. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A. A; BONNAL, P; MALUF, R. S. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COVEY, J.; BROWN, L. D. Critical cooperation: An alternative form of civil society-business engagement. *IDR Reports*, Boston, v. 17, n. 1, 2001.

ELBERS, W. *Doing business with business: development NGOs interacting with the corporate sector*. 2004. Disponível em: <<http://www.eldis.org/assets/Docs/14286.html>>. Acesso em: jan. 2010.

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial*. 2006. 200 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Documento de trabalho n. 26. 2009a. Disponível em: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/N26_2009_Favareto_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil_PORT.pdf>. Acesso em: jan. 2010.

_____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In: BACELAR, T. et al. *Gestão Social dos Territórios*. Brasília: IICA, 2009b. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: v. 10)

GOOGINS, B.; ROCHLIN, S. Creating the partnership society: understanding the rhetoric and reality of cross sectoral partnerships. *Business and Society Review*, Massachusetts, v. 105, n. 1, p. 127-144, abr., 2000.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

LEITE, S. P. et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). *Articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 8)

MAGEE, M. Qualities of enduring cross sector partnerships in public health. *American Journal of Surgery*, New York, v. 185, n. 1 p. 26-30, jan. 2003.

MEIRELLES, C. *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 Capova, 2005.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. *Desarrollo territorial rural*. Santiago: Centro Latino Americano para o Desarrollo Rural, 2004. (Caderno Debates y Temas Rurales n. 1).

SELSKY, J. W.; PARKER, B. Cross-Sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. *Journal of Management*, v. 31, n. 6, p. 849-873, dez. 2005.

TENÓRIO, F. G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

_____. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2008. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008.

TEODÓSIO, A. S. S. *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, 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.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Submissão: 27/11/2012

Aprovação: 3/5/2013