

APLs e Desenvolvimento Territorial:

um Estudo sobre o Programa Território da Cidadania Norte do Rio de Janeiro

APLs and Territorial Development:
a Study on the Programa Território da Cidadania North of Rio de Janeiro

Thais Soares Kronemberger¹

Lamounier Erthal Villela²

Felipe Barbosa Zani³

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as implicações do Arranjo Produtivo Local (APL) de petróleo do Norte Fluminense sobre a governança regional e mais especificamente dos impactos deste APL sobre o processo de formação do Território da Cidadania Norte-RJ. Parte-se do pressuposto de que

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com ênfase em Políticas Públicas Comparadas no Mercosul, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente é pesquisadora do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

² Pós-doutor em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle). Mestre em Planejamento Energético pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRRJ), DEA pela Université de Grenoble II. Professor-adjunto do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) e professor permanente do Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

³ Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pós-graduado em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (Seplag).

a distribuição desigual dos benefícios proporcionados pela cadeia produtiva do petróleo compromete a política de desenvolvimento territorial, sobretudo quanto à delimitação dos territórios, o que traria consequências para a prática da gestão social. Ao assumir o território como unidade de gestão das políticas públicas, as ações a serem realizadas requerem o envolvimento e a articulação de distintos atores sociais por meio da constituição de uma governança democrática na construção de um projeto comum de desenvolvimento para o território. Soma-se a isso, o processo de delimitação territorial que necessariamente deve seguir aspectos identitários e de coesão social, a fim de favorecer a construção de ações conjuntas entre os diversos atores em prol do desenvolvimento. As etapas metodológicas deste estudo contemplaram pesquisas bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes dos empresários, da sociedade civil e do poder público. Os resultados da pesquisa indicam que o APL de petróleo contribui para segregar os municípios do Norte-RJ, o que impacta no processo de formação do Território da Cidadania nesta região e pode fragilizar a gestão social, devido à limitação da diversidade de atores no processo decisório e a dificuldade na construção de consensos necessários a dinâmica participativa.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Arranjo produtivo local. Programa Territórios da Cidadania.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the implications of the Local Productive Arrangement of oil in the North Fluminense on regional governance and the process of formation of the Território da Cidadania North-RJ. It starts from the assumption that the unequal distribution of the benefits of oil production chain compromises the territorial development policy, especially concerning the delimitation of the territories, which would have consequences for the practice of social management. By taking the country as unit of management of public policies, the actions to be performed require the involvement and cooperation between different social actors through the establishment of democratic governance in building a common project for development of the territory. Added to this, the territorial delimitation process that necessarily must follow aspects of identity and social cohesion in order to promote the building of joint actions between the various actors for development. The methodological steps contemplated in this study bibliographic, documental and field. Interviews were conducted semi-structured interviews with representatives of business, civil society and government. The research results indicate that the cluster of oil contributes to segregate the municipalities in the North-RJ, which impacts the process of formation of the Programa Territórios da Cidadania in the region and could undermine the social management, due to the limited diversity of actors in decision-making and the difficulty in building consensus needed for dynamic participatory.

Keywords: Territorial development. Local productive arrangement. Programa Territórios da Cidadania.

As políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico rural brasileiro vêm passando por fortes alterações e adaptações ao longo das últimas décadas. O enfoque setorial/hierárquico/individual vem sendo substituído pelas ações de caráter territorial/horizontal/redes.

Segundo Favareto (2009), tais mudanças podem ser percebidas, num primeiro momento, pela ampliação da escala geográfica dos investimentos em infraestrutura, antes restrita ao âmbito municipal e, posteriormente, em 2003, pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Neste contexto, a noção de território assumiu importância no planejamento e instrumento de intervenção de políticas públicas. Em especial, no âmbito rural, o território surge como uma visão cada vez mais inovadora para a promoção do desenvolvimento rural (Cazella; Bonnal; Maluf, 2009).

Nesta lógica, os estudos sobre a dinâmica dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) constituem uma das novas abordagens de planejamento territorial que emergiram no cenário brasileiro, resultante do agrupamento de empresas ou unidades produtivas voltadas para a articulação dos atores sociais locais na prática de ações inovadoras que promovam a produtividade local, a partir de uma visão sistêmica da atividade econômica (Guimarães Neto, 2010).

No âmbito da constituição de um APL, a governança democrática promove a realização de ações articuladas entre os diversos atores sociais: Estado, empresariado e sociedade civil – em prol do desenvolvimento territorial, orientadas pela prática da gestão social. Esta é entendida pela realização de ações dialógicas, comunicativas, participativas, em que o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais (Tenório, 2008b).

É inserido nesta discussão que o presente estudo busca analisar as implicações dos APLs na condução das políticas de desenvolvimento territorial rural, em especial o APL de petróleo na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) da SDT/

MDA. Analisa-se, a partir desta relação, os impactos causados por este arranjo produtivo sobre a governança regional e o processo de constituição do Território da Cidadania Norte-RJ.

Parte-se do pressuposto que a distribuição desigual dos recursos da cadeia petrolífera para as demais localidades da região provoca implicações negativas nas políticas de desenvolvimento territorial. Tais implicações tornam-se latentes no processo de delineamento do território, o que, como resultado, traria consequências para a prática da gestão social.

O artigo encontra-se estruturado em seis seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A primeira seção é dedicada à discussão teórica de APLs e suas principais características para a promoção do desenvolvimento. A seguir, analisam-se as políticas públicas de desenvolvimento territorial no país, em especial o PTC, seus princípios, objetivos, avanços e dificuldades na condução das ações de desenvolvimento territorial. A terceira seção é dedicada à descrição do método da pesquisa. Por conseguinte, são apresentados e analisados os resultados da pesquisa, a partir da avaliação do APL de petróleo do Norte-RJ pela perspectiva da governança regional e do exame do processo de formação do Território da Cidadania Norte-RJ. Por fim, são tecidas as considerações finais deste estudo que apontam para a segregação dos municípios do Norte Fluminense em dois grupos distintos, o que impacta no processo de formação do Território da Cidadania nesta região e pode fragilizar a prática da gestão social, devido à limitação da diversidade de atores no processo deliberativo e a dificuldade na construção de consensos necessários à dinâmica participativa.

Governança Local em Arranjos Produtivos Locais

O conceito de Arranjo Produtivo Local surge no país no início da década de 90 explicado pela importância adquirida pelas políticas nas aglomerações de pequenas e médias empresas em uma mesma cadeia produtiva, constituindo uma verdadeira inovação organizacional (Costa, 2010).

O APL pode ser definido como um espaço social, econômico e historicamente construído formado por uma aglomeração de empresas com características similares e ações potenciais inter-relacionadas ou interdependentes que atuem numa localidade definida por meio de fluxos de bens e serviços. Suas atividades são desenvolvidas de forma articulada, seguindo uma lógica socioeconômica comum que se beneficia de uma série de elementos, como: as economias externas, a relação cooperação-competição, a identidade sociocultural do local, a interação entre os atores sociais do aglomerado produtivo, os aspectos locais favoráveis (recursos naturais, humanos e culturais, infraestrutura, etc.), bem como a capacidade de governança local da comunidade (Prado, 2005).

No âmbito territorial, os APLs também são entendidos como aglomerações de atores sociais representantes dos meios econômico, político e social que atuam com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, que apresentam vínculos incipientes. Podem envolver a participação de empresas em seus diversos portes e tipos, além de instituições públicas e privadas. O surgimento dos arranjos produtivos está associado à construção de identidades e de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural e econômica comum (Albagli; Brito, 2003).

A dimensão territorial, a diversidade de atividades e atores sociais, políticos e econômicos, bem como a governança, constituem aspectos que caracterizam um arranjo produtivo. A dimensão territorial constitui o espaço onde ocorre a realização dos processos produtivos, inovativos e cooperativos, formada por um conjunto de municípios próximos geograficamente, que compartilham minimamente visões e valores econômicos, sociais e/ou culturais que deveriam atuar conjuntamente em prol do desenvolvimento. Destaca-se também que um APL envolve a participação de empresas em seus diversos tipos, bem como instituições públicas e privadas e da própria comunidade na realização/cooperação de ações voltadas para a dinamização econômico-produtiva do território. E por último, a governança envolve uma diversidade de atores sociais e atividades com representações distintas no

processo decisório local. Esta é definida no âmbito do arranjo produtivo pelas diferentes formas de coordenação, intervenção e participação dos distintos atores sociais nos processos decisórios, bem como nas tomadas de decisão das diversas atividades que envolvem a organização dos processos produtivos e de disseminação de conhecimentos (Albagli; Brito, 2003).

Assim, a noção de APL, como aglomerados de produtores, possui relação com o conceito de território, visto que constitui um espaço resultante da construção sociopolítica com a existência de projetos discordantes, porém tem-se como principal objetivo a construção de um pacto territorial comum em prol da dinamização da localidade. Ou seja, o APL rompe com visões a partir da empresa individual, no setor produtivo ou na cadeia produtiva, e estabelece uma ligação entre as atividades produtivas e o território (Prado, 2005).

Um dos aspectos mais complexos que caracteriza a dimensão espacial das atividades produtivas no âmbito de um APL é a governança. Esta complexidade decorre da dificuldade na relação entre cooperação e competição no âmbito do APL, além do aspecto de coordenação de diversos fatores que condicionam a governança. A existência e o formato desta governança dependerão das características específicas de cada arranjo produtivo, dentre as quais pode-se destacar: (i) o número e a distribuição por tamanho das empresas locais; (ii) o tipo de produto ou atividade econômica local e a respectiva base tecnológica; (iii) a forma como se organiza a produção local; (iv) o modo como as empresas locais se inserem nos mercados; (v) a presença de instituições locais com representatividade política, econômica e social, com interação com o setor produtivo e, principalmente, (vi) os contextos político, social e cultural dos quais emerge alguns dos mais importantes elementos das formas de governança em APLs: a existência de solidariedade e confiança nas relações produtivas (Suzigan; Garcia; Furtado, 2007, p. 426).

Sobre esta última característica, uma questão fundamental que se coloca é a necessidade de uma governança democrática que coordene as possíveis articulações entre os agentes locais, e também as articulações

com agentes fora do território. O modo de governança em redes, de caráter descentralizado, constitui uma forma democrática de governança, que privilegia as relações entre um amplo número de atores sociais com distribuição igualitária de poder, ao contrário de uma forma de coordenação hierárquica que se fundamenta na centralização e nas relações de dominação entre os atores sociais (Albagli; Brito, 2003).

A constituição de uma governança democrática em arranjos produtivos é capaz de conciliar interesses divergentes de distintos atores sociais; planejar conjuntamente e executar ações cooperadas que promovam o desenvolvimento de suas atividades empresariais e também do local radicado. O caminho para o alcance de tal desenvolvimento parte do processo de discussão e de diálogo entre os atores sociais com interesses tão diversos representados pelo Estado, mercado e sociedade civil na construção de ações conjuntas em prol da transformação da realidade local. Tal expectativa baseia-se na hipótese de que as redes empresariais constituídas em arranjos produtivos, ao envolver diferentes atores sociais na construção de objetivos comuns, viabilizam práticas comunitárias transformadoras e dialógicas, valorizando os recursos locais e superando os entraves colocados pelo mercado (Villela; Pinto, 2009).

A prática da gestão social constitui o caminho para a viabilização da governança democrática entre os distintos atores – poder público, sociedade civil e empresariado – pertencentes ao território em prol da dinamização econômico-produtiva das localidades. A gestão social é entendida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação em qualquer sistema social. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação (Tenório, 2008a).

Assim, 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. Ou seja, a gestão

social deve ser pautada no debate de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública (processo de discussão), na participação de todos os atores sociais (inclusão), na multiplicidade de atores sociais que a partir de diferentes perspectivas estão envolvidos no processo decisório das políticas públicas (pluralismo), na isonomia do envolvimento dos diferentes atores sociais nos processos de tomadas de decisão (igualdade participativa), na apropriação indistinta do processo decisório pelos diferentes atores sociais nas políticas públicas (autonomia) e, por fim, no bem-estar social alcançado pela prática republicana (bem comum) (Tenório et al., 2008).

Inserido nesta relação entre APLs e desenvolvimento, um dos eixos de atuação do governo federal para a dinamização econômica e social do país foi a construção, em 2004, de uma Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. A adoção dessa estratégia teve como propósito mudar a lógica individualizada de atuação por parte dos vários órgãos governamentais e não governamentais que atuam com o tema do desenvolvimento local, e também aumentar a competitividade das diversas cadeias produtivas (Brasil, 2004).

Assume-se que nenhum órgão ou instituição pode de forma individual enfrentar o desafio do desenvolvimento do país de modo integral. A proposta é congrega ações daqueles que possam contribuir para o aumento das exportações; para a melhoria da capacidade gerencial e profissional das empresas; para a disponibilização de crédito; para a difusão de formas cooperativas ou associativas, entre outros temas inseridos na temática de APLs (Brasil, 2004).

O reconhecimento dos APLs na perspectiva da política nacional de apoio ao desenvolvimento destes arranjos produtivos passa por: (i) concentração setorial de empreendimentos do território; (ii) concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionados com o setor de referência do APL; (iii) cooperação entre os atores participantes do arranjo produtivo, em busca de maior competitividade e, por fim, (iv) existência

de mecanismos de governança capazes de organizar atores e coordenar suas ações em prol de objetivos comuns nas atividades em APL, bem como negociar os processos decisórios locais (Brasil, 2004).

No caso do Estado do Rio de Janeiro, as ações governamentais em prol dos APLs são recentes. Destaca-se a criação, em 2006, da Câmara de APLs do Estado do Rio de Janeiro – Decreto nº 40.372, de 28 de novembro de 2006, revisto em 2008 – que teve como principal objetivo a coordenação de ações governamentais na promoção do desenvolvimento de arranjos produtivos no Estado. É caracterizado como um APL as “concentrações de empreendimentos e indivíduos que atuam em determinado território em torno de uma atividade predominante, com formas de cooperação e mecanismo de governança, podendo incluir empresas de pequeno, médio e grande porte” (Redesist, 2011, p. 3).

É considerado prioritário pela Superintendência de Projetos Estruturantes, da Câmara de APLs do Rio de Janeiro, a cadeia produtiva de petróleo, gás e do setor pesqueiro localizada no Norte Fluminense (Redesist, 2011).

Com o desenvolvimento da atividade petrolífera no Norte Fluminense, inúmeros outros empreendimentos ligados a este setor foram atraídos para a região, sobretudo no município de Macaé, no setor de serviços, gerando emprego e renda. Isto trouxe implicações positivas e negativas para a região, tendo em vista que os benefícios não foram distribuídos de forma igualitária. Assim, impactos de ordem econômica e cultural podem ser sentidos, estabelecendo um contraponto na região: de um lado aqueles municípios beneficiados com os *royalties* do petróleo e, de outro, aqueles que se dedicam às atividades tradicionais agrícolas (Carvalho; Alves, 2010).

O que se percebe, porém, é que, se por um lado a concentração do APL de petróleo no Norte-RJ constitui a base produtiva da região, por outro promove a segregação do território em municípios ricos e pobres, ou seja, entre aqueles que se beneficiam ou não da atividade pelo recebimento dos *royalties* (Carvalho; Alves, 2010).

Abordagem Territorial das Políticas de Desenvolvimento Rural: o Programa Territórios da Cidadania em foco

A abordagem territorial surge num contexto histórico marcado por uma crise e realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização político-administrativa, bem como da atividade industrial juntamente com a redução e o redirecionamento da intervenção do Estado, contribuíram para que em meados das décadas de 80 e 90 um novo padrão de desenvolvimento fosse instituído, em substituição aos investimentos diretos e setoriais (Favareto, 2010a).

Os estudos mais recentes sobre esta temática apontam a constituição do território como resultado da associação e da mobilização dos atores sociais que pertencem a um determinado espaço geográfico e que buscam identificar e solucionar problemas em comum. Além disso, “demonstram que um ‘território dado’, cuja delimitação é político-administrativa, pode abrigar vários ‘territórios construídos’” (Pecqueur, 1996 apud Cazella; Bonnal; Maluf, 2009, p. 37).

A noção de desenvolvimento territorial passa a ser constituída pela relação entre diversas instituições, empresas e os diversos territórios. “Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada e sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade de atores” (Pecqueur, 1996 apud Cazella; Bonnal; Maluf, 2009, p. 37).

A Europa foi precursora na elaboração e instituição de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural com a introdução em 1991 do Programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – que serviu de modelo para as ações de desenvolvimento territorial nos países latino-americanos. O programa Leader constitui uma iniciativa comunitária da União Europeia na promoção do desenvolvimento rural pela perspectiva territorial, baseada nos princípios da intersetorialidade e da integralidade das suas ações (Favareto, 2010a).

Tal programa privilegia o enfoque no planejamento com base na competitividade dos territórios e envolve: a participação de instituições e atores rurais; a integração dos empresários em uma dinâmica de inovações; a integração com outras áreas e políticas do governo. Além disso, incorpora de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações para a promoção do desenvolvimento rural. São considerados não só os aspectos físicos dos territórios, mas também os recursos intangíveis, compartilhados pelas comunidades (Favareto, 2010a; Beduschi Filho, 2006).

Tal mudança no planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento rural envolve a participação ativa das comunidades na definição das ações a serem realizadas, bem como estimula o estabelecimento de parcerias entre os diversos atores rurais pertencentes à localidade, a fim de construir um “projeto de futuro” comum para o território. “Os cidadãos deixam de ser meros objetos das políticas de desenvolvimento definidas pela autoridade central do Estado e passam a ser também agentes do processo de transformação social” (Beduschi Filho, 2006, p. 33).

No Brasil, por exemplo, as iniciativas de desenvolvimento territorial ganharam impulso em 2003 com a criação da SDT/MDA e a incorporação ao Programa Plurianual do Governo 2004-2007 do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), adotando o enfoque territorial e seus respectivos métodos e instrumentos de gestão (Duncan; Sepúlveda, 2008).

Ao adotar o enfoque territorial em suas ações, a SDT/MDA reconhece à importância da multidimensionalidade e da intersetorialidade das políticas públicas de desenvolvimento rural e adota o território como unidade de gestão e estabelecimento das suas ações.

A adoção da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural no país é justificada por quatro aspectos fundamentais: (i) o rural ultrapassa a noção do agrícola; (ii) a escala municipal é restrita para o

planejamento e efetivação de ações visando o desenvolvimento, assim como a escala estadual é ampla para lidar com a diversidade e as especificidades locais; (iii) o avanço do processo de descentralização das políticas públicas nos últimos anos provocou a atribuição de competências e responsabilidades para os municípios e, por último, (iv) a escala territorial constitui a melhor unidade para a construção e a aproximação dos laços sociais, bem como a mobilização das forças sociais dinâmicas do território (Brasil, 2005b).

Em 2008, com o objetivo de dar enfoque às ações de cunho social no âmbito rural pelo governo federal, em especial pela SDT/MDA, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Ele surge meses antes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o intuito de dar continuidade a um conjunto de ações dispersas por vários ministérios. Assim, no âmbito do PTC são reunidas ações de diversos ministérios, sob a coordenação geral da Casa Civil.

Sobre este aspecto, Echeverri (2010) destaca que uma das mais importantes características do PTC é a capacidade de convocação que dispõe sobre os Ministérios integrantes do Programa, pois realizam ajustes aos seus processos de focalização de investimentos e assumem compromissos de convergência em suas ações sobre os territórios priorizados com base na matriz de programas de ações.

O PTC tem como principal objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural por intermédio da estratégia de desenvolvimento territorial que contemple a integração das políticas públicas no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas de desenvolvimento territorial; ampliação da oferta de programas sociais; inclusão e integração produtiva das populações pobres e mais vulneráveis socialmente, como: trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, etc.; e valorização da diversidade social, cultural, econômica, político-institucional e ambiental das regiões e populações rurais (Brasil, 2008, art. 2º).

O Programa adota a gestão social como eixo da abordagem territorial ao contemplar a integração baseada na equidade entre atores sociais – sociedade, Estado e mercado –, na articulação entre políticas públicas e privadas, políticas sociais e produtivas, por meio de uma identidade própria que favoreça a mobilização das redes sociais existentes no território (Brasil, 2005a).

Para a realização da gestão social é necessária participação do poder público, sociedade civil e segmentos empresariais, acesso à informação e o estabelecimento de parcerias e da articulação em rede, bem como da construção de arranjos institucionais que compartilhem poder e exerçam o controle social sobre as ações a serem introduzidas no plano territorial (Brasil, 2005a).

O Programa estimula a instituição de colegiados territoriais para a prática da gestão social ao garantir a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como assentados rurais, quilombolas, indígenas e, sobretudo, agricultura familiar, na deliberação de ações para o desenvolvimento territorial (Brasil, 2009).

Com a instituição dos colegiados territoriais, Favareto (2010a) destaca que ocorreram mudanças na política de desenvolvimento rural do Brasil: a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que na maioria das vezes a escala dos investimentos ocorra de forma municipalizada; houve maior participação de atores rurais representantes da sociedade civil, numa política que anteriormente tinha predominância do Executivo municipal.

Alguns entraves, contudo, podem ser apontados no decorrer da política de desenvolvimento territorial no país. O primeiro deles diz respeito à ênfase conferida à questão social, em especial à diminuição da pobreza, com a introdução de políticas sociais ou focalizadas como diretriz da política de desenvolvimento territorial rural no país. Assim, o PTC traz uma contradição ao associar ruralidade e pobreza: “os programas estabelecem um foco, um público prioritário – os pobres rurais, em geral famílias de agricultores

– embora a abordagem se proclame territorial” (Favareto, 2010b, p. 307). Outra limitação corresponde ao viés setorial das ações de desenvolvimento territorial, além de adotar como foco um público específico, ou seja, a agricultura familiar (Favareto, 2010b).

Assim, não houve uma verdadeira mudança institucional em direção a uma abordagem territorial devido ao viés setorial das ações, sendo exclusivamente de apoio às atividades agropecuárias, além do enfoque às políticas sociais, com forte estímulo à participação e ao envolvimento das organizações de agricultores familiares. “A única mudança de fato foi a ampliação da escala geográfica das articulações – nem sempre dos investimentos – para o âmbito intermunicipal” (Favareto, 2009, p. 6-7). Outro fator é a ausência de organizações empresariais na seleção das prioridades e no gerenciamento dos investimentos do Programa (Favareto, 2009).

De forma geral, percebe-se que por mais entraves que permeiam a condução da política de desenvolvimento territorial no país, a abordagem territorial trouxe alguns avanços. Nos últimos anos ocorreu a valorização pelo poder público das áreas rurais marcadas por debilidades econômicas e sociais, e também pelo reconhecimento da importância do envolvimento de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como: agricultores familiares, assentados rurais, quilombolas, indígenas. Outro aspecto a ser destacado é a participação cidadã de tais atores sociais por meio dos colegiados territoriais no processo de aprovação e priorização das ações a serem desenvolvidas nos territórios, reforçando o controle social e a prática deliberativa nas políticas públicas para este setor (Araujo, 2010).

Método da Pesquisa

O objetivo central deste trabalho é analisar as implicações do APL de petróleo da região Norte Fluminense sobre a governança regional e, mais especificamente, o processo de formação do Território da Cidadania Norte do Rio de Janeiro.

Parte-se do pressuposto de que a distribuição desigual dos benefícios proporcionados pela cadeia produtiva do petróleo compromete a política de desenvolvimento territorial no Norte do Rio de Janeiro, sobretudo quanto à conformação territorial, o que traria consequências para a prática da gestão social.

A coleta dos dados contou com a realização de 13 entrevistas semi-estruturadas, guiadas por três roteiros previamente estabelecidos, entre os representantes dos empresários e da sociedade civil que compõem o colegiado territorial do Norte Fluminense, bem como com representantes do poder público, responsáveis pela articulação das ações no âmbito deste território.

As instituições entrevistadas que compõem o segmento da sociedade civil foram: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Fidélis, Assentamento Celso Daniel de Macaé, Colônia de Pescadores de Macaé, Associação dos Trabalhadores Rurais da Fazenda São Domingo de Conceição de Macabu, Cooperativa Agrícola e Pecuária de Conceição de Macabu, Sindicato dos Trabalhadores Conceição de Macabu, Associação de Trabalhadores de Santa Catarina de Conceição de Macabu, Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável (CEDRO) de Quissamã.

Em relação ao segmento do empresariado participaram da pesquisa: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan –, Associação Comercial e Industrial de Campos dos Goytacazes, Associação Comercial, Industrial e Agrícola de São Fidélis, Câmara de Dirigentes Lojistas de Campos dos Goytacazes, Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Conceição de Macabu e Associação Comercial e Industrial de Macaé.

E, por fim, em relação ao segmento do poder público, contribuíram para este estudo os representantes da SDT/MDA com atuação no Território da Cidadania Norte-RJ.

As entrevistas cobriram cinco municípios diferentes, a despeito daquelas realizadas na capital Rio de Janeiro (MDA), 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.

Além disso, também realizou-se pesquisa documental, quando foram analisados os documentos normativos que instituem e direcionam o Programa Territórios da Cidadania, a saber: decreto de criação e documentos institucionais elaborados pela SDT/MDA para a condução da política de desenvolvimento territorial rural no país – Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais; Referências para um Programa de Desenvolvimento Território Rural; Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.

A autoria dos trechos das entrevistas, destacados em itálico, é identificada ao final da citação por siglas que indicam o vínculo do entrevistado e o respectivo segmento representativo: empresários (SE), sociedade civil (SC) ou poder público (PP), aleatoriamente numeradas.

Resultados

Os resultados da pesquisa estão distribuídos em duas seções. A primeira discorre sobre o APL de petróleo do Norte Fluminense e seu impacto sobre a governança regional. A segunda compreende o processo de delimitação do Território da Cidadania Norte-RJ, bem como a influência do referido arranjo produtivo na construção identitária do território.

O APL de Petróleo no Norte Fluminense

A Região Norte-RJ, bem como o Território da Cidadania de mesma base geográfica, abrange nove municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de

Itabapoana, São João da Barra e Conceição de Macabu. A população total do território corresponde a 849.302 habitantes, dos quais mais de 100.000 vivem na área rural, o que corresponde a 11,8% do total. Possui mais de 13.000 agricultores familiares, 2.225 famílias assentadas e seis comunidades quilombolas. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio da região é 0,75 (Brasil, 2010).⁴

A cultura de cana-de-açúcar para exportação constituiu-se no primeiro ciclo econômico expressivo da região. Para se ter uma ideia de sua magnitude, ao final do século 18, as regiões Norte e Noroeste Fluminense possuíam mais engenhos do que o Nordeste brasileiro (Carvalho; Alves, 2010). O Produto Interno Bruto (PIB) da produção agropecuária, em 2007, todavia, 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 70 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).

⁴ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Informações Territoriais (SIT) do Território da Cidadania Norte-RJ. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: nov. 2010.

Uma das contribuições mais significativas da indústria petrolífera para a economia da região na atualidade advém 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.

A dimensão do impacto nas finanças públicas do APL petrolífero instalado na região é maior para os municípios de Campos e Macaé, mas também relevante para São João da Barra, Quissamã e Carapebus, todos localizados no litoral. Como revela 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. No mais, Campos dos Goytacazes, Macaé e Quissamã são responsáveis por mais de 93% do PIB regional.

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 infraestrutura 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.

Alguns autores relatam ainda que a dinâmica dos *royalties* induziu à competição intrarregional, como comprovaria o movimento emancipacionista verificado na década de 90, 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 Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás (Ompetro), que reúne 11 municípios da Região Norte Fluminense e da Baixada Litorânea⁵ 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 atravanca a constituição de um Fundo Regional, proposta pela Ompetro, e faz predominar as ações localistas. Em resposta, Carapebus

⁵ Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macacé, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

concedeu incentivos fiscais, por meio da redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), e terrenos a custos ínfimos às novas empresas que se instalem 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 inter-regional” (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 extrema especialização e 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).

Certamente, 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. Propõe-se agora, todavia, uma análise que extrapole a visão economicista do eixo açúcar-petróleo, em coerência com o projeto multissetorial apreendido pela abordagem territorial.

A multissetorialidade promove a diversificação do tecido produtivo, na medida em que, no âmbito rural, o crescimento agrícola é incapaz, isoladamente, de dinamizar a vida econômica e social de qualquer território. Soma-se a isso a sua capacidade de ampliar os interesses e os agentes envolvidos para o êxito da política de desenvolvimento territorial (Abramovay, 2005; Favareto, 2008).

Neste sentido, a constituição de um arranjo produtivo torna-se potencial para a dinamização econômica e produtiva das localidades pertencentes a um território, devido a sua capacidade de articulação e coordenação de diferentes ações. Estas devem ser direcionadas para a construção de um projeto de desenvolvimento comum, a partir da condução de uma governança democrática delineada pela gestão social, caracterizada pela realização de ações dialógicas e participativas no âmbito decisório entre diferentes atores sociais – Estado, empresariado e sociedade civil.

Ao mesmo tempo, porém, em que a governança é considerada um dos aspectos fundamentais na constituição de vínculos de cooperação e articulação entre os diversos atores sociais (dinâmicos e vulneráveis), é também um dos mais complexos, visto congregarem diversos elementos que são específicos de cada arranjo produtivo, dentre eles a existência de confiança e solidariedade no estabelecimento das relações produtivas.

De acordo com os resultados da pesquisa, a governança estabelecida pelo APL de petróleo no Território da Cidadania Norte-RJ não possibilita a coordenação de ações inter-relacionadas entre os diversos agentes das localidades, tampouco promove uma lógica socioeconômica comum entre

os municípios do território. Além disso, os benefícios proporcionados pelos *royalties* não seguem uma distribuição de cunho territorial, que beneficie todas as localidades, o que acarreta competitividade intrarregional e a denominada “guerra de lugares” com ações do poder público de adequação às demandas empresariais.

Assim, posto que o APL de Petróleo no Norte-RJ não propicia uma governança democrática na região, impactos na prática da gestão social podem ser sentidos. Neste caso, tais impactos são percebidos no pluralismo e no bem comum, visto serem pautados pela dinamização e diversidade de atores sociais que agem coletivamente na condução das atividades socioeconômicas, tendo por finalidade a construção de um projeto de desenvolvimento comum para a região.

O APL de Petróleo no Território da Cidadania Norte Fluminense

Segundo o decreto que institui o PTC, para a formação do território os municípios serão agrupados de acordo com critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, sendo reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (Brasil, 2008, art. 1º, § 2º).

Nos documentos que norteiam a política é ressaltada a importância de “compreender o território como espaço socialmente construído” (Brasil, 2005b, p. 12), posto que a abordagem territorial assimilada pelo MDA tem como meta fundamental “o sentimento de pertencimento cultural” (Brasil, 2005a, 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 (Brasil, 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, 2009a).

No caso do território Norte Fluminense, seus limites coincidem com a mesorregião de mesmo nome proposta pelo IBGE que 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. A adoção desta unidade político-administrativa, portanto, não assegura, a priori, o compartilhamento de identidade entre os atores territoriais.

De acordo com as entrevistas realizadas, pode-se perceber que este processo de formação do território não é compartilhado com os atores territoriais. Segundo o representante da SDT/MDA no Estado do Rio de Janeiro, o processo de delimitação do território Norte-RJ guarda relação com o número de assentamentos da reforma agrária. Por outro lado, como expõe o representante da sociedade civil, *“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”* (SC 4), e como complementa o representante da SDT/MDA no Território Norte-RJ, *“pra mim isso é ainda uma caixa preta”* (PP1):

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 (PP1).

A ausência da participação da comunidade local no processo de formação do território traz consequências graves para a política territorial, como a fragilidade da prática da gestão social e a realização de ações fragmentadas e não partilhadas devido à inexistência de traços comuns entre os participantes, o que vai de encontro a projetos sob a ótica territorial.

Sobre o elemento em comum que une os municípios para a constituição do território, a maior parte dos entrevistados tece relação com a questão econômico-produtiva da região, seja o petróleo ou a atividade agrária. Destaca-se que a agricultura familiar é apontada pela maioria dos representantes da sociedade civil como o fator identitário do território. Por outro lado, o petróleo e o município de Campos são mencionados pelos representantes do segmento empresarial como elo entre as demais localidades na Região: “Campos é a cidade que une esses nove municípios. Se Campos saísse, eles desapareceriam também. Então, Campos que dá a estabilidade ao Norte e Noroeste” (SE 3).

Além disso, o petróleo é percebido pelo segmento empresarial como o elemento propulsor do desenvolvimento, enquanto que para a maior parte dos representantes da sociedade civil é sinônimo de conflito e prejuízo para o desenvolvimento da agricultura na região: “O Norte Fluminense depois que apareceu o petróleo acabou com a agricultura” (SC 3).

A agricultura deixou de ser o principal viés econômico (...) hoje, parte desses municípios sobrevive dos royalties de petróleo, e isso deixa uma marca muito grande, né? (SC1).

Outro aspecto a ser destacado é a divisão da região entre municípios ricos e pobres, ou seja, entre aqueles que são beneficiados pelos *royalties* do petróleo e por aqueles em que a base econômico-produtiva é a agricultura.

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).

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

O impacto da indústria petroleira 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.

As ações territoriais têm até sido prejudicadas em função da complexidade geográfica. Conceição de Macabú, que é pobre, está enclacrada 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 (SC1)

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).

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.

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, 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. Aí, 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).

Com isso, pode-se perceber também que a constituição do Território da Cidadania Norte-RJ não envolveu outros municípios, como Trajano de Moraes e Santa Maria Madalena, considerados como de maior proximidade e identidade entre os municípios da região dedicados à agricultura familiar. Ou seja, percebe-se que a constituição da cadeia produtiva de petróleo concentrada nos municípios de Campos e Macaé não estabelece relações de dinamização econômico-produtiva com os demais municípios da região

dedicados à agricultura familiar, o que confirma a segregação do Território da Cidadania Norte-RJ em municípios ricos, beneficiados pela atividade petrolífera, e pobres, dedicados à pequena produção agrícola.

Além disso, é destacado o desinteresse por parte dos municípios mais dinâmicos economicamente em participar do Programa na construção de projetos de desenvolvimento para a área rural, o que coloca em questão a condução das ações de cunho territorial para a região.

De forma geral, o processo de delimitação dos territórios é fundamental para a consolidação das ações que atinjam todo o território em prol do desenvolvimento. No caso brasileiro, isso ocorreu não pelo âmbito local, por meio da iniciativa dos próprios atores sociais pertencentes ao território, mas sim do governo, o que acarreta sérios problemas de governança, como pode ser percebido no Norte Fluminense. O conjunto de municípios não se articulou em função de um projeto comum, em torno de traços culturais e identitários peculiares na formação do território (Araujo, 2010).

Se este processo tivesse acontecido no Norte Fluminense, a delimitação do território seria bem-diferente, pois, de acordo com a percepção dos entrevistados da sociedade civil, o território congregaria apenas os municípios dedicados à agricultura familiar, uma vez que o traço em comum nesta região está identificado ou com a cadeia produtiva do petróleo ou com a atividade agrícola.

Considerações Finais

O objetivo central deste estudo foi analisar os principais impactos do APL de petróleo da Região Norte Fluminense em relação à governança regional e ao processo de formação do Território da Cidadania Norte-RJ.

A constituição de APLs detém o potencial de propiciar a interação entre as forças dinamizadoras do território ao construir uma estrutura de redes que viabilize a cooperação entre os agentes e aumente a competitividade

da cadeia produtiva; e mais, ao ser gerido por uma governança democrática entre os diversos segmentos que atuam na atividade econômica por meio da cooperação e da conjugação de interesses comuns.

No caso do Território da Cidadania Norte-RJ, a cadeia produtiva do petróleo fortalece a capacidade econômico-produtiva dos municípios diretamente relacionados com a exploração desta atividade. Além, contudo, do descompasso entre o fortalecimento das finanças públicas por meio do recebimento de *royalties* e a esperada melhoria do bem-estar social, as benesses da atividade petrolífera, concentradas em algumas municipalidades, impactam severamente na governança regional, e atestam a competição intrarregional simbolizada pelo movimento emancipacionista, pela “guerra de lugares” e pela criação de fundos municipais de desenvolvimento.

Delineada nestes termos, a governança regional reflete diretamente na condução do Programa Território da Cidadania Norte-RJ ao fragmentar a construção identitária local entre agricultura familiar, foco dos representantes da sociedade civil, e da cadeia petrolífera, foco dos representantes empresariais. Além disso, os municípios economicamente mais dinâmicos, centrais na cadeia do petróleo, conferem pouca importância ao PTC, desinteressados nos restritos recursos destinados prioritariamente às atividades rurais. Isto também tem relação com a imagem de atraso que a agricultura carrega e com o histórico de desigualdade produtiva e exploração econômica na região, enquanto o petróleo caracteriza o início de um novo ciclo de desenvolvimento, de uma etapa promissora e inovadora para o avanço econômico-social do território.

O APL de petróleo, ao influenciar a conformação territorial, portanto, pode impactar na prática de gestão social verificada no âmbito do Território da Cidadania por conta da restrição à multiplicidade de atores envolvidos no processo deliberativo, como preconiza o princípio do pluralismo (política incorporada pelos representantes da agricultura familiar enquanto outros atores locais dinâmicos, como os empresários dos municípios “ricos”, demonstram desinteresse no programa); a dificuldade de construir consensos

necessários à dinâmica participativa, preconizada pelo princípio da inclusão (frágil reconhecimento mútuo entre representantes da agricultura familiar, que atribuem o declínio da atividade agrícola ao petróleo, e representantes dos empresários, que visualizam na extração mineral o polo de dinamicidade do território); e, conseqüentemente, o princípio do bem comum encontra-se comprometido, devido à incapacidade de construção de um projeto de desenvolvimento coletivo que atenda aos interesses dos diversos atores sociais pertencentes ao território (o APL de petróleo, potencial força de dinamização econômico-produtiva da região, contribui para a segregação da mesma entre municípios dedicados à cadeia do petróleo e aqueles voltados para o segmento da agricultura familiar, o que compromete as ações de caráter territorial).

Tais elementos reforçam a importância do processo de constituição coletiva do território. Para a concretização das promessas portadas pela abordagem territorial das políticas de desenvolvimento, é necessário que o planejamento para a delimitação de um território leve em consideração aspectos substantivos, valorativos e identitários comuns da região, a partir do envolvimento dos atores territoriais, não sendo definido exclusivamente por critérios técnicos, objetivos guiados pela intervenção estatal. Além disso, deve se levar em consideração a historicidade do território, suas contradições e relações dominantes, como o caso do Norte Fluminense, marcado pela presença do APL do petróleo.

O envolvimento ativo dos atores locais na definição do Território da Cidadania Norte-RJ poderia contribuir para equalizar a cisão entre o polo de municípios “ricos” e de municípios “pobres” na medida em que afloraria a necessidade de incorporação de outras municipalidades que apresentam maior grau de convergência com a identidade do território construída pelos representantes da sociedade civil centrada na agricultura familiar. O processo de formação do território, centralizado pelo poder público e pautado em critérios objetivos, aproveitou-se da divisão regional adotada pelo IBGE – Mesorregião Norte Fluminense – o que não assegura, a priori, o compartilhamento de identidade entre os atores territoriais.

Referências

- ABRAMOVAY, R. *Representatividade e inovação*. In: Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 2005.
- ALBAGLI, S.; BRITO, J. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Relatório da Fase Piloto, fev. 2003. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Coord.). *Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o Sebrae*. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em: dez. 2011.
- ARAUJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. V. 12. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).
- BEDUSCHI FILHO, L. C. *Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*, 2004.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. *Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências*. Diário Oficial da União, 26 de fevereiro 2008.
- _____. *Decreto de 23 de março de 2009*. Dá nova redação aos arts. 1º, 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 fev. 2009a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Revista Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: maio 2009b.
- _____. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: MDA; SDT, 2005a. (Série Documentos Institucionais n° 3).
- _____. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA; SDT, 2005b. (Série Documentos Institucionais n° 2).
- _____. *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: SDT; MDA, 2003.

COSTA, E. J. M. *Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Ministério da Integração Nacional. Governo do Estado do Pará. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

CARVALHO, A. M.; ALVES, E. História. In: *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – análise institucional*. V. 1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro; Prodesmar; Petrobrás, 2010.

CARVALHO, A. M. 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.

CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. *Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

DUNCAN, M.; SEPÚLVEDA, S. Evolución conceptual de la gestión territorial. In: SEPÚLVEDA, Sergio; GUIMARÃES, Marcelo Duncan. *Gestión del desarrollo Sostenible en Territorios Rurales en Brasil*. San José, C.R.: IICA, 2008.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12).

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010a. V. 12. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

_____. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança instituição ou “inovação por adição”. *Estudos Avançados*, 24(68), 2010b.

_____. *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Rimisp – Centro Latino-Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile, 2009.

_____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2., 2008, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, Ceará: IICA, 2008.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12).

MARTINS, N. S. F. Economia. In: *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Institucional*. V. 1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

MENEZES, K.; NERY, S. 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.

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.

PRADO, M. H. S. *Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional no Brasil*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Brasil, 2005.

REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos no Estado do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa 1. Projeto Análise do Mapeamento e das Políticas dos Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em: maio 2011.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio/ago. 2007.

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, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2008.

TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* Ensaios de teoria organizacional. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008a.

_____. *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. Ensaios de gestão social. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 43, p. 1.067-1.089, 2009.