



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Gestão Social do Desenvolvimento: A Exclusão dos Representantes dos Empresários?

O Caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ

“Em festa de inhambu, macuco não entra”

Autor: Felipe Barbosa Zani

Orientador: Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

A Territorialização das Políticas Públicas de Desenvolvimento

- Do Estado desenvolvimentista ao desenvolvimento territorial (MANTEGA, 1987; BIELSCHOWSKY, 2000; AMARAL FILHO, 2001; VAINER, 1990, VEIGA, 1999).
- Incorporação da perspectiva territorial pelo desenvolvimento rural (FAVARETO, 2006; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004; SCHNEIDER, 2004; SEPÚLVEDA et al, 2003; CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009).

Programa Territórios Rurais

- Microrregiões rurais | **CIAT** | PTDRS

Programa Territórios da Cidadania

- Objetiva (a) **integração** de políticas públicas; (b) **ampliação dos mecanismos de participação social**.
- Ciclo de Planejamento e Gestão dos Territórios da Cidadania:
 - Matriz de Ações – **Debate no Colegiado** – Plano de Execução
- No âmbito dos Territórios Rurais a idéia de desenvolvimento territorial é **indissociável** da noção de gestão social (MDA, 2005c).

O Pluralismo no Desenvolvimento Territorial

- A **gestão social**, ao contrário da gestão estratégica, não mira o adversário, o sucesso. Antes, é uma ação comunicativa visando ao acordo negociado dialogicamente, sem imposição ou coação (TENÓRIO, 2008a).
- A ideia de gestão social se relaciona com a cidadania deliberativa, que 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” (TENÓRIO, 2008a).
- Composição **setorial** dos espaços de participação social das políticas de desenvolvimento territorial rural, ocupados majoritariamente por representantes da agricultura familiar (CONDRAF, 2005; LEITE et al, 2008; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2008).

- O **objetivo geral** deste trabalho é analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários para o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ.
- **Estudo de caso** relativo ao Programa Território da Cidadania desenvolvido na região Norte do estado do Rio de Janeiro.
- **Coleta de dados:**
 - Dados primários: dezessete entrevistas semi-estruturadas com **vinte e um** representantes em **cinco** municípios diferente.
 - Dados Secundários: Documentos Institucionais e Documentos de Apoio referentes ao Programa Territórios Rurais. Atas das reuniões da CIAT entre dez/2004 a fev/2010. PTDRS.Projeto Território da Cidadania Norte Fluminense – SEBRAE/RJ.
- **Tratamento dos dados:**
 - Triangulação: análise sócio-normativa e confiabilidade do estudo.
 - Análise de conteúdo com grade mista.

Metodologia

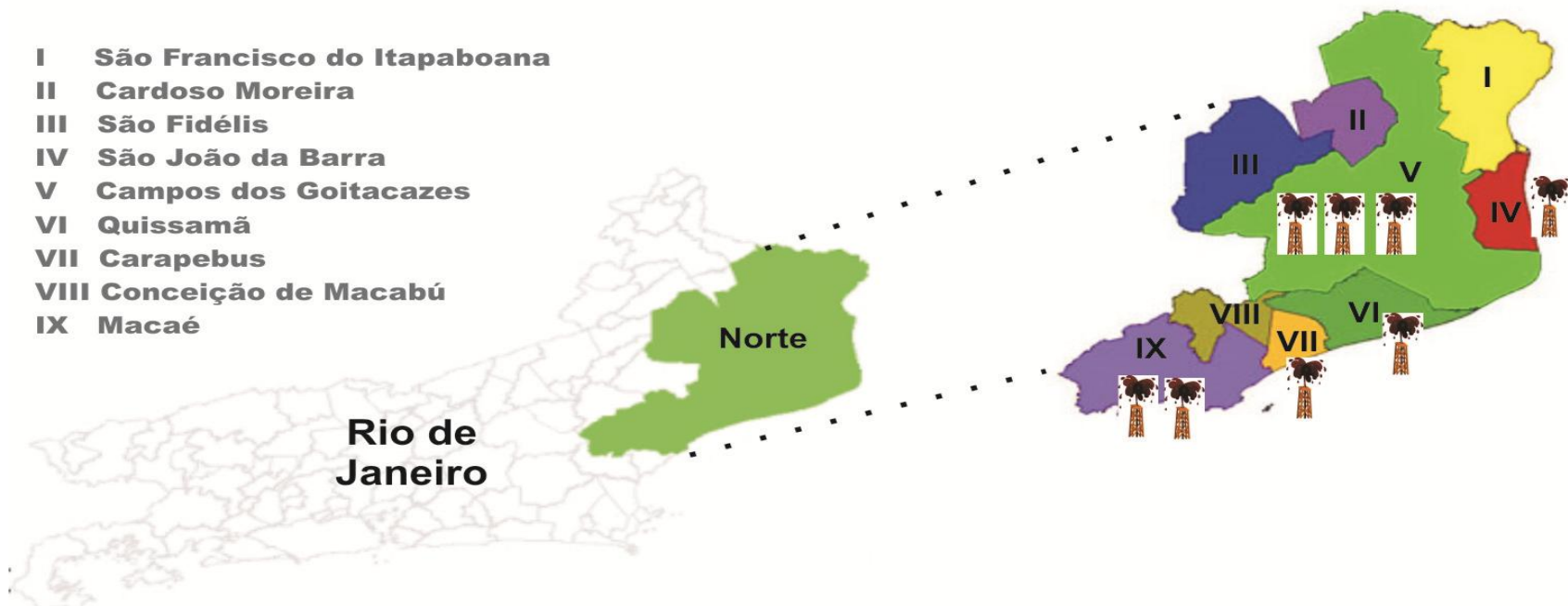
Cate goria	Critério	Atributo	Fonte de dados	
			Entrevistas Semi-Estruturadas	Análise Documental
Pluralismo	Participação de diferentes atores	Envolvimento regular de representações empresariais no PTC*	Representações dos empresários	Atas das reuniões do colegiado territorial PDTRS
		Informações detidas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

Hipóteses

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

O Território Norte Fluminense

- Ciclo da cana-de-açúcar e ciclo petrolífero



- **Ressignificação** do território pelos entrevistados:

- Campos assume o papel de capital regional.
- Municípios ricos e os municípios pobres.
- Vínculos de identidade foram estabelecidos a partir das atividades econômicas de destaque na região.

- **Balanco** preliminar dos Territórios da Cidadania – RJ

- “O projeto Território da Cidadania da região Norte ainda está muito **incipiente**” (SEBRAE 3).
- “Eu diria que a debilidade maior do programa aqui no Rio é a gestão dos colegiados, muito ruim, e os debates são de muita **baixaria**” (MDA 2).
- “Agora têm brigas ameaçando o colegiado do Noroeste. Eles chegaram ao ponto de brigar dividir o colegiado, e virar quase duas **facções**” (SC1).

- **Resistência no processo de incorporação** do Norte fluminense ao Programa Territórios da Cidadania

- “Antes do Território da Cidadania, havia os Territórios Rurais. Então, de certa forma, isso é outra **confusão**” (SC5).
- Sendo rejeitado pela plenária a extinção da ciat, poderia até ser criado à setorial, porem sem extinguir a ciat, por entender ser este colegiado um **fórum de discussão das questões da agricultura familiar** e não podendo de forma alguma ser sucumbido pelo Território da Cidadania (Ata 25/02/2010).
- “Eu não aceito de forma alguma extinguir a discussão do Território Rural. **Ele anda em paralelo**. O governo extinguiu e criou o Território da Cidadania, mas a gente tem que continuar com o Rural paralelo” (SC1).

- Composição da plenária da **CIAT**, criada em 2005: 50% de representantes dos beneficiários | 25% do terceiro setor | 25% do poder público
- Não está prevista a inserção de representantes dos empresários na CIAT
 - “Se alguma das entidades (nas vagas dos beneficiários) não representar o agricultor familiar será sumariamente **excluída** da CIAT/NF” (ata 22/06/2005).
- Representantes dos empresários entrevistados mostraram completo desconhecimento do Programa Territórios da Cidadania
 - “A **primeira pessoa** que está conversando sobre esse assunto aqui é você” (EMP5).
 - “**Ouvi falar**, mas não tenho conhecimento do fato não” (EMP6).
 - “**O Território da Cidadania abrange o quê?** O termo cidadania, eu acho que é importante. Mas assim, mais a miúdo, o que é que seria o Território da Cidadania?” (EMP2).
- **PTDRS** - menção sobre o envolvimento dos empresários somente no referencial teórico.

Abertura ao Pluralismo: Desenho e Implementação da Política

- **Incentivo normativo** à inclusão dos representantes dos empresários
 - Foco na agricultura familiar | Incorporação contínua de novos atores
 - Inclusão dos representantes dos empresários não parece decididamente assumida
- Processo de **formação do território**
 - A definição de território adotada pelo Programa compreende “(...) critérios multidimensionais (...) onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam **identidade e coesão social**, cultural e territorial” (MDA, 2003, p.22).
 - Formados a partir de microrregiões rurais, priorizado o público do MDA
 - “*Pra mim isso é ainda uma **caixa preta**” (MDA2)*
 - Limites coincidem com a **mesorregião** / IBGE
 - Exclusão do território de municípios **economicamente identificados**

- **Composição** do Colegiado Territorial

- Não existe uma norma rígida, somente recomendações como a paridade e a diversidade. Valorização da agricultura familiar.

- Representantes da Sociedade Civil manifestaram-se **contra a inclusão**:

- “Sou **radicalmente contra** (...) **inimigo** é da porteira pra fora. Eles têm lá quem representam eles, em todo o lugar” (SC4).

- “Então pra mim, Associação Comercial, FIRJAN, SEBRAE, FAERJ, **são tudo uma coisa só**. A essência do grupo que eles vivem é contra a agricultura familiar” (SC1).

- “Resumindo, eu acho que eles não deveriam ser convocados, não” (SC5).

- Realçaram **diferenças socioculturais**:

- “A FIRJAN é muito elitista. Para se ter uma idéia, pra entrar na FIRJAN no Rio de Janeiro, se não estiver de terno você não entra. Na agricultura familiar, esse tipo de público é difícil de **botar terno**” (SC1).

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

- Elaboração e Avaliação dos **Projetos**

- Projetos não são necessariamente territoriais, por conta de traços do próprio território (dispersão geográfica e eixo rico-pobre) e da legislação:

- “A gente faz um projeto em Conceição de Macabú e acaba que Carapebus, Quissamã se beneficiam daquele projeto ali, **não os outros pobres** do restante do território” (SC2).

- “No meu entendimento, deveria ser **municipal**, e fiscalizado direitinho” (SC9).

- Entraves nos trâmites dos projetos: precário fluxo de informações, influências políticas, critérios de avaliação, divulgação dos resultados.

- “A SDT diz que tem o recurso e você arranja um projeto para o recurso, e não o recurso para o projeto” (SC1).

- “Por que é que esses projetos são reprovados? Porque existe um **detalhe técnico**, que alguém acha que é importante, sem entrar no mérito, e aí derruba toda uma discussão, às vezes que levou anos (SC5)

- Em consequência, “nota-se **ausências** de atores que apresentaram projetos nas reuniões anteriores e que não se encontram presentes nem se fazem representar por alguém” (ata 11/05/2009).

- **Parcerias** Intersetoriais

- As parcerias são tidas como **fundamentais** no processo de estruturação da gestão social do desenvolvimento territorial rural
- O formato recomendado para as parcerias e arranjos institucionais é plenamente aderente às indicações de **ordem operacional**.
- Por outro lado, aspectos de **natureza política** das parcerias são brevemente apontados, como aqueles referentes ao trato das questões de **poder** e das diferenças nas **culturas** e **racionalidades** organizacionais entre representações empresariais e da sociedade civil.

SEBRAE: Preparando os Caminhos para o Pluralismo?

- Não é essência do Chamada Nacional de Projetos Finalísticos de Apoio ao Desenvolvimento nos Territórios da Cidadania o fomento à inclusão dos empresários nos colegiados territoriais.
- O SEBRAE-RJ promove **articulações** entre atores e atividades territoriais (ex: Central de Negócios), dentro da perspectiva do que consideram **capital social**, visando a fortalecer as atividades de produção, pautados na **legitimidade** de que desfrutam.
 - *“O SEBRAE, hoje, ele é um parceiro e tudo (...) aliás, ao invés do SEBRAE estar na associação, é a associação é que está no SEBRAE, de tanta parceria que ele vem tendo com a gente (...)”* (EMP 6).
- O segmento empresarial que apresenta maior possibilidade de inclusão no contexto da políticas seriam os **micro e pequenos** empresários, exatamente o público **prioritário** do SEBRAE, com os quais tem desenvolvido ações de **fortalecimento**.
 - *“Os MPE não têm interesses tão distantes do que seriam os interesses de pequenos proprietários rurais ou até da classe trabalhadora assalariada”* (SEBRAE1).

- Atuação das associações comerciais apresenta certos **entraves**: economicamente frágeis nos municípios pequenos e atuação localista.
- Mais distantes estariam os **sindicatos patronais rurais**, pelo perfil mais conservador e pela estrutura sindical, pautada pela unicidade.
 - *“Eles hoje têm um perfil mais conservador porque, em geral, são liderados por grandes proprietários, e que identificam nos movimentos sociais do campo, sobretudo no MST, um **inimigo** a ser eliminado” (SEBRAE1).*

Da Aceitação da Participação Social pelos Representantes dos Empresários

- Os representantes dos empresários estão **inseridos** em uma série de espaços de participação social: conselhos municipais de políticas públicas, Fórum de Controle Social, etc.
 - “Praticamente, **nós participamos em todos os conselhos** hoje da cidade, todos eles. Somos o **Bob Esponja** da cidade”. (EMP2).
 - “A instituição tem uma **filosofia de participação** (...) a gente quer participar, porque participando você vai contribuir em alguma coisa” (EMP5).
- As entidades de representação dos empresários foram **convidadas** pelos próprios colegiados a participar dos conselhos.
 - “Eu acredito que [o convite à participação ocorreu] pela atuação da associação comercial, pela sua existência, pelo seu **dinamismo**” (EMP3).
 - “É interesse do conselho que a entidade participe (...) porque ela tem uma representatividade forte na sociedade (...) tem um **peso grande** na sociedade, tem uma representatividade muito grande politicamente” (EMP4).

Da Aceitação da Participação Social pelos Representantes dos Empresários

- As representações empresariais, aparentemente, **aceitam** a dinâmica da participação social, calcada em valores como a democracia e o diálogo.
 - “Quem participa de discussão tem que **saber falar e saber ouvir** (...) porque aprendi que em um fórum de discussão, você tem que aprender a ouvir” (EMP5).
 - Na tomada de decisão, a gente vê que é tudo **democraticamente**, em todos os conselhos que a gente participa (EMP2).
- Por outro lado, **valores da gestão estratégica**, fundada no cálculo de meios e fins e na tecnocracia, podem ser considerados por estas instituições durante sua atuação nos colegiados participativos.
 - “Vamos **ganhar na discussão**, vamos ver quem tem o melhor argumento, informação técnica mais consistente (...) quem vai para um debate tem que estar preparado pra ele” (...) (EMP5).
 - “Tudo que diz respeito à sociedade, nós temos que estar, porque nós precisamos dela bem assistida pra que a gente possa ter o **lucro** que a gente tem. É a saída econômica que a gente tem” (EMP1).
- Os entrevistados manifestaram **aceitação social** dos diferentes padrões de atuação e racionalidades portados pelos atores que dividem os espaços participativos com eles.
 - “O **relacionamento é excelente** com todas as entidades. Todas as entidades estão voltadas para o desenvolvimento, e todas elas se dão entre si (...) o relacionamento é muito bom” (EMP3).

- Quando os entrevistados consideram especificamente os **movimentos sociais do campo**, principalmente aqueles com posições políticas mais evidentes, como é o caso do Movimento dos Sem Terra, a aceitação social não é regra incontestada.
- A **divergência de opinião** entre sociedade civil e empresários pode significar a ausência de experiências anteriores em que dividiram espaço com organizações mais combativas, por falta de oportunidade ou por opção; ou ainda o escamoteamento dos conflitos.

- O **marco normativo** incentiva o pluralismo mas não de maneira decidida.
- As **organizações da sociedade civil** rechaçaram contundentemente a inclusão dos representantes dos empresários no “Fórum da Agricultura Familiar”.
- As **representações empresariais** já se encontram inseridas em outras instâncias de participação social, e aceitam a racionalidade que orienta a dinâmica destes espaços.
- Os representantes dos empresários, mas também as organizações vinculadas à sociedade civil, restringem a noção de **desenvolvimento à crescimento econômico**.

- A atuação do **SEBRAE/RJ** emerge como uma possibilidade para o pluralismo no âmbito do Programa: MPE, legitimidade e previsão normativa.
- Outra possibilidade para a inclusão dos empresários nos colegiados territoriais se desvenda com a **passagem do Programa** Territórios Rurais para o Programa Territórios da Cidadania.
- Resta claro que o modelo de gestão social praticado no Norte Fluminense **não conseguiu promover a concertação** das forças sociais dinâmicas presentes no território.
- **Sugerem-se** estudos que se debrucem especificamente sobre casos em que seja concreta a inclusão das organizações representantes dos interesses dos empresários.



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Gestão Social do Desenvolvimento: A Exclusão dos Representantes dos Empresários?

O Caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ

*“Em festa de inhambu,
macuco AINDA não entra”*

Autor: Felipe Barbosa Zani

Orientador: Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório