

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

***PROJETO DESENVOLVIMENTO RURAL E GESTÃO ESTRATÉGICA***

***(SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS - SGE)***

***RELATÓRIO ANALÍTICO / LITORAL NORTE DE ALAGOAS***

**Maceió / Novembro de 2011**

## SUMÁRIO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
2. IDENTIDADE.....	7
3. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS.....	9
4. GESTÃO DO COLEGIADO.....	12
5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS.....	19
6. ICV .....	20
7. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO.....	25
8. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO.....	27
9. ANEXO: VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS.....	29

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O território do Litoral Norte de Alagoas compreende uma área aproximada de 2.500 km<sup>2</sup>, representando cerca de 9 % da área total do Estado, tendo como limites ao Norte, o Estado de Pernambuco; ao sul, a capital Maceió e seu entorno de municípios interligados; a Leste, o Oceano Atlântico e a oeste, parte da Zona da Mata Alagoana.

Ocupação existente desde os primeiros tempos coloniais, o território, com aproximadamente 180.000 pessoas, detém razoável concentração demográfica historicamente mobilizada pela *plantation* canavieira. É integrado por 12 municípios: Barra de Santo Antônio, Japaratinga, Jundiá, Maragogi, Matriz do Camaragibe, Passo do Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luís do Quitunde, São Miguel dos Milagres, Campestre e Jacuípe, quase todos interligados por rodovias estaduais e vicinais municipais, algumas em precário estado de conservação, sendo Campestre através da BR101.

Boa parte dele, denominado *Alagoas Boreal* pelo historiador Dirceu Lindoso, foi lugar adotado para o cultivo canavieiro devido suas matas úmidas e pela terra “massapé”. Tem uma história densa, passando pelos conflitos entre nativos - *caetés* e *tupinambás* - e colonizadores, pelo desembarque contínuo de escravos negros africanos, pela ocupação holandesa e insurreições como a dos *cabanos*. Com uma notória diversidade, mantém ainda manifestações de diferentes folguedos.

Localizado no extremo nordeste alagoano, compreende estuários de alguns rios (Salgado, Tatuamunha, Manguaba, Grupuína e Camaragibe) e os recifes de arenito, coral e algas na faixa litorânea. Em sua maior parte, os municípios se assentam sobre rochas sedimentares e para o interior é dominado por rochas cristalinas.

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - médio dos municípios que integram o território do Litoral Norte de Alagoas é de 0.58, pouco abaixo do de Alagoas (0.59), o pior do país. Enquanto as propriedades rurais com mais de 500 hectares (5% do total) ocupam 53 % das terras agricultáveis; aquelas com até 20 hectares constituem 72% das existentes no território.

O Índice de Desenvolvimento Sustentável, que considera a multidimensionalidade do desenvolvimento do território, de maneira geral, é crítico (0.343). O desempenho negativo é principalmente nos aspectos econômico (0.236) e cultural (0.246) e considerado instável quanto ao ambiente (0.483) e no aspecto demográfico (0.539), sendo o social (0.399), ou seja, também crítico.

É importante salientar que, apesar de contíguos, os referidos municípios apresentam características diferentes e significativas, algumas das quais vem se intensificando nas últimas décadas por determinações macroestruturais, como, por exemplo, daquelas que impactam o setor sucroalcooleiro. São relevantes mudanças em curso, não apenas paisagísticas, mas também quanto ao uso e a posse da terra, impactando antigas relações sociais.

Mesmo assim, alguns dos municípios que integram o território mantêm características canavieiras como são os casos de São Luiz do Quitunde, onde se situa a usina Santo Antônio, que esmaga 1.5 milhão de toneladas de cana-de-açúcar, produzindo algo em torno de 40 milhões de litros de álcool e três milhões de sacos de açúcar; assim como o de Matriz do Camaragibe, sede da Usina Camaragibe que produziu, em média, 1,1 milhão de sacos de açúcar nas cinco últimas safras.

Quase da mesma forma, são ainda “canavieiro” os municípios de Jundiá e Jacuípe, que continuam abastecendo parte da cana-de-açúcar moída pelas usinas localizadas ao sul de Pernambuco e ao Norte de Alagoas, muito embora neles a área de plantio tenha sido reduzida em algo em torno de 1/3 na última década.

Além da cana-de-açúcar, outra paisagem marcante em alguns municípios do território é a orla marítima, constituída por praias, pelo plantio de coqueiros e pela prática da pesca artesanal litorânea.

Diante de crescentes pressões mercadológicas, notadamente após a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool no início dos anos noventa do século passado, que modificaram tradicionais formas de regulação para o setor, os grupos empresariais canavieiras locais adotaram novas estratégias, que demandam um padrão de qualidade que não se coaduna com o perfil da produtividade alcançada diante da topografia irregular da maior parte dos municípios do território.

Em decorrência, com o fechamento de destilarias, como a São Gonçalo, em Japaratinga, e a transferências de outras áreas contíguas de produção da cana-de-açúcar, foi diminuindo o número de assalariados rurais. Da mesma forma, na esteira do mesmo processo, diversas inovações tecnológicas e novas formas de gestão, tanto na parte industrial como agrícola do empreendimento, reduzem significativamente o nível de emprego canavieiro territorial.

Assim, com fusões, incorporações de empresas e transferências de plantas industriais, aumentou consideravelmente a disponibilidade de áreas para fins de reforma agrária. Sob pressões dos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra, vários assentamentos foram criados, abrindo inéditas perspectivas locais para a expansão da agricultura familiar. As áreas reformadas, que já mobilizam 10% da população territorial, são, conforme aponta a literatura especializada, verdadeiros laboratórios de experiências sociais e, por excelência, objeto de políticas públicas.

O município de Maragogi, por exemplo, atualmente tem vinte assentamentos rurais de reforma agrária, que abrange praticamente toda a sua área rural, antigamente ocupada pelas terras de antigos engenhos e fazendas de fornecedores de cana da extinta usina Central Barreiros, então localizada na fronteira de Pernambuco com Alagoas, que se constituiu numa das maiores do Brasil.

Da mesma forma, o território presencia a emergência de novo fluxos econômicos como o turismo, a pecuária de búfalos, a expansão da construção civil, do comércio e da prestação de serviços urbanos.

A faixa costeira do território vem sendo ultimamente objeto de atenção do setor público, através de ações de planejamento e de linhas de financiamento na promoção do turismo, que passa por significativas mudanças: de um turismo “doméstico” com algumas casas de veraneio, para um de outro tipo, agora de maior magnitude, caracterizado pela emergência de várias unidades denominadas “pousadas do charme” e hotéis, muitas delas integrantes da *Associação dos Hotéis e Pousadas de Maragogi e Japaratinga* (Ahmaja), gerando assim um pólo turístico que passa agora a adquirir projeção nacional/internacional.

Assim, investimentos turísticos, então atraídos pela beleza do cenário natural e pela eqüidistância das capitais Recife e Maceió (cerca de 120 quilômetros de Maragogi) e

que já alimentavam uma certa “vocação turística”, agora são também alavancados por recursos oriundos do PRODETUR e de outras fontes, inclusive internacionais. Por sua vez, na chamada *Costa dos Corais*, articula-se passeios nas piscinas naturais com a gastronomia local e o consumo de artesanato.

Neste particular, tendo por base esteiras de piripiri, outros materiais localmente encontrados, tais como a talisca e a palha de ouricuri, estão sendo empregados na comercialização de diversos objetos, entre outros, jogos de mesa e luminárias. Em decorrência, foi criada a ARIBAMA (*Associação dos Ribeirinhos do Meio-Ambiente*), tendendo a desenvolver o associativismo no segmento, assim como são ensaiadas algumas ações no campo da economia solidária, descortinando possibilidades de interação entre poder público, cooperativas e os estabelecimentos hoteleiros.

Cabe também registrar que alguns deles integram a *Associação da Rota Ecológica de Alagoas* (AREAL), articulada com o turismo de “observação”, existente a partir do “Santuário do Peixe Boi”, projeto de conservação da espécie do mamífero aquático ameaçado de extinção, sob responsabilidade do *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMbio).

## 2. IDENTIDADE

Avaliamos que a *identidade* talvez seja a maior dificuldade entre aquelas existentes na construção social do território. Infelizmente, não caberá aqui uma discussão aprofundada acerca de conceito tão complexo. Contudo, no caso específico do Litoral Norte de Alagoas, diante de suas especificidades e dinâmicas recentes, o desafio é que a Identidade seja um processo em permanente construção e não algo meramente atribuído.

Neste aspecto, conforme o desenvolvimento contemporâneo da noção de identidade nas ciências sociais torna-se necessário enfrentar diferenças e contrastes, através de uma multiplicidade de relações sociais em rede. Na perspectiva do projeto, trata-se de um processo de construção de significados numa pluralidade que se manifesta em ação coletiva frente a outros interesses constituídos, dando expressão política ao território.

Neste particular, vale considerar, que a especificidade do “rural” nem sempre coincide com o referencial da micro-regionalização praticada pelo IBGE. Assim, independentemente dos dados de pesquisa apresentados pelos questionários aplicados e conforme a metodologia proposta existe uma constatação inicial, e confirmada em discussões no colegiado, que a grande maioria da população local ignora pertencer ao território e, por extensão, desconhece sua conformação, entidades e seu papel. Isto não chega a ser surpreendente, levando-se em consideração que o formato político-territorial é algo ainda relativamente novo.

Contudo, constatamos que as formas de convocação dos atores mobilizaram apenas alguns segmentos e já com formalidade política/institucional e não enfrentaram devidamente a questão da exclusão.

Da mesma forma, torna-se importante destacar que até a constituição do território do Litoral Norte de Alagoas inexistiram localmente dispositivos politicamente expressivos no apoio à agricultura familiar em escala supra-municipal, tais como pólos sindicais, fóruns, assim como outras modalidades de articulações de atores envolvidos em ações coletivas como noutros contextos.

Admite-se que as próprias organizações de base não tenham um histórico de combatividade muito forte. A rigor, trata-se de um cenário que passa a ser impactado de alguma forma mais efetiva na contemporaneidade a partir de ações coletivas recentes dos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra em alguns municípios.

Levando-se em consideração a diversidade ocupacional existente no conjunto da área abrangida pelo território, avaliamos que o grau de identidade atribuído deva se creditado as próprias expectativas acalentadas pela instituição do próprio território enquanto espaço político articulador de demanda então represadas, principalmente quanto à agricultura familiar num ambiente até então hegemonicamente canavieiro. Enfim, outras possibilidades e novos desafios no território passaram então a ter um *lócus* para debates e construção de políticas públicas.

Assim sendo, diante dos baixos valores aferidos de capacidade institucional, conforme veremos adiante e, sobretudo, do elevado grau de demandas existentes, o território e o colegiado estabeleceram uma aproximação de atores locais, numa expectativa inicial que a gestão consiga alterar o quadro compartilhado de pobreza, apesar das limitações jurídicas e políticas que impactam sua capacidade de ação.

### **Identidade Territorial**

Ambiente	0,819	Alto
Agricultura familiar	0,866	Alto
Economia	0,751	Médio Alto
Pobreza	0,796	Médio Alto
Etnia	0,496	Médio
Colonização	0,707	Médio Alto
Político	0,700	Médio Alto



### 3. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

Os dados da pesquisa apontam para um predomínio de indicadores *Médio Baixo* no que se refere à capacidade institucional do território do Litoral Norte de Alagoas. A gestão do colegiado, a participação e a infraestrutura institucional, (oscilando entre 0,600 e 0,531) são os itens melhores avaliadas no quesito. As maiores queixas recaem sobre serviços institucionais disponíveis (0,285), iniciativas comunitárias (0,285) e mecanismos de solução de conflitos (0,264).

Neste aspecto, são apontados como responsáveis os precários processos de coordenação entre os diferentes níveis do poder público (local, estadual, federal), conforme diversas falas ocorridas nos debates. Neste aspecto, se as estruturas municipais são precárias, algumas autoridades - prefeitos e secretários - não acompanham o cotidiano dos colegiados, enquanto outras sequer lembram da existência do próprio território.

#### Capacidades Institucionais

	LEGENDA	0.375	M. BAIXO
<b>Gestão do colegiado</b>	0,00-0,20 B	0,600	Médio
<b>Capacidades organizacionais</b>	0,20-0,40MB	0,392	M. Baixo
<b>Serviços institucionais disponíveis</b>	0,40-0,60 M	0,285	M. Baixo
<b>Instrumentos de gestão municipal</b>	0,60-80 MA	0,379	M. Baixo
<b>Mecanismos de solução de conflitos</b>	0,80-0,100 A	0,264	M. Baixo

<b>Infraestrutura</b>	0,531	Baixo
<b>Institucional</b>		
<b>Iniciativas comunitárias</b>	0,285	M. Baixo

Os recursos são escassos e muito aquém das demandas desejadas. Na prática, comumente algumas prefeituras oferecem de imediato apoio operacional e logístico; a esfera estadual assume a responsabilidade de boa parte das execuções e a mobilização de recursos fica na órbita federal. Contudo, muito pouco se viabiliza.

Tal situação é generalizada,,conforme se verifica com iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em projeto para a instalação de unidades destinadas à criação de galinhas caipiras nos municípios de Campestre, Barra de Santo Antônio, Maragogi e Porto de Pedras através de Consórcio.

Os dados são plenamente coerentes com os indicadores de qualidade de vida apresentados pelo conjunto dos municípios do território. O território é carente de instituições de ensino e pesquisa - escolas técnicas, cursos universitários - tanto na rede pública como na rede privada. São pouco lembradas estruturas para o desenvolvimento de atividades culturais. Da mesma forma, associações de agricultores familiares, notadamente de apicultores e cooperativas, são relativamente recentes, prevalecendo até então, além de associações de pescadores artesanais, os sindicatos rurais, cuja base social tende ser majoritariamente constituída por cortadores de cana e que na sua maioria não estão efetivamente integradas ao Colegiado.

Apesar do grande número de assentamentos já existentes no território, poucas associações vinham participando do Colegiado Territorial do Litoral Norte, levando o Colegiado a refletir sobre a questão da representação.

Tal realidade, até então, vinha fragilizando de certa maneira a qualidade da participação. Em decorrência, avaliamos que as câmaras temáticas podem ter tido

algumas dificuldades no desenvolvimento de suas ações e não apenas sobre assuntos relevantes para a agricultura familiar, bem como acerca da pluriatividade.

A rigor, são poucos os debates mais qualificados sobre temas como arranjos/cadeias produtivas, canais de comercialização, assistência técnica, agroecologia, meio-ambiente, políticas públicas para jovens no meio rural, tal como se observa em alguns outros contextos.

Tal situação caracteriza certo isolamento do colegiado territorial com relação ao poder público e um potencial desgaste com relação as mencionadas expectativas que o envolvem, podendo levar para um desgaste de relações, inclusive interpessoais. Tal situação, ao invés de promover o *empoderamento*, desenvolve uma percepção de debilidade política e institucional dos colegiados territoriais.

Por outro lado, o Colegiado ainda representa o principal espaço de articulação social e de mobilização política da região, permitindo que temas comuns sejam tratados, que experiências sejam compartilhadas e que articulações sejam projetadas.

#### **4. GESTÃO DO COLEGIADO**

A organização e o funcionamento do Colegiado do Litoral Norte, conforme os dados levantados são bem avaliados no que diz respeito ao acompanhamento da assessoria técnica, sua composição e regularidade do seu funcionamento.

O relevante número de 96,7% dos membros do Colegiado legitima a atuação do assessor técnico. No que diz respeito à escolha dos membros do Colegiado, a maioria dos entrevistados declara que a composição do Colegiado aconteceu de forma ampla e pública. Enquanto 56,7% informa que a seleção e a eleição dos membros do Colegiado aconteceram através de convite direto a organizações selecionadas; 40% informa que foi através de convocatória aberta.

Quando a questão é a regularidade de reuniões do Colegiado, 83,3% relataram que mais de 20 reuniões ocorreram desde a sua criação. A frequência média das reuniões, conforme 66,7% dos entrevistados são mensais, enquanto que na percepção de 23,3%, elas acontecem a cada dois meses.

Contudo, o trabalho de articulação, feito especialmente pelo assessor técnico, talvez precisa ser redefinido, considerando as características da realidade local e as condições de existência dos diversos atores envolvidos. Quanto aos mecanismos de comunicação utilizados pelo Colegiado para informar suas ações e decisões à comunidade, 66,7% informaram que utilizam a internet (e-mail, sites etc.); 36,7% utilizam reuniões comunitárias; 33,3% utilizam a comunicação pessoal (de boca em boca); 30% têm os parceiros (organizações da sociedade civil) como mecanismo de divulgação; 20% utilizam outros mecanismos; 13,3% utilizam a mídia focal (cartazes, faixas, folhetos, etc); 3,3% utilizam a mídia de massa (rádio, televisão, carro de som, etc).

O dado positivo revelado pelos números é que são utilizados diversos meios de convocação, dando aos membros do Colegiado diferentes oportunidades de

conhecimento das reuniões. Por outro lado, considerando que são poucas as famílias de agricultores familiares que têm acesso a computador e, conseqüentemente, a recursos como internet, o principal meio de informação utilizado, não é acessível a muitos membros do Colegiado.

Outra questão relevante é sobre a regularidade das reuniões. No cotidiano, o que observamos é que não existia um calendário, ficando as pessoas à espera de um convite, que, em geral, chegava muito próximo da realização do evento, inviabilizando assim a participação de alguns representantes, principalmente de órgãos estatais que necessitam formalizar seus afastamentos. Recentemente ficou definido que as reuniões serão realizadas na terceira quinta-feira de cada mês, o que foi considerado um avanço. No entanto, esta determinação nem sempre é observada, sendo freqüente a troca de datas das reuniões, muitas vezes mal divulgadas. Isto continua mantendo problemas para os participantes, inclusive para as ações de extensão da Célula,

Certamente outra questão fundamental para definir o funcionamento do Colegiado é a dinâmica de tomada de decisões. Quanto mais amplas e democráticas forem as decisões tomadas, mais legítimas e conseqüentes deverão ser as ações do Colegiado. Chamados a indicar os mecanismos utilizados no Colegiado para a tomada de decisões, relevantes, 93,3% dos membros responderam que é por meio de votação por maioria que as decisões são tomadas; 33,3% informaram que cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas; 30% informaram que são os acordos por consenso; 26,7% responderam que é a articulação entre grupos (blocos) de interesse; enquanto 16,7% informaram que o colegiado avalia, opina, mas não decide.

#### **Os mecanismos utilizados no Colegiado para a tomada de decisões**

<b>Por meio de votação por maioria que as decisões são tomadas</b>	<b>93,3%</b>
<b>Cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas</b>	<b>33,3%</b>
<b>Acordos por consenso</b>	<b>30%</b>

<b>A articulação entre grupos (blocos) de interesse</b>	26,7%
<b>O colegiado avalia, opina, mas não decide</b>	26,7%

Tais dados, de forma majoritária, sinalizam que os procedimentos ocorrem efetivamente por meio de práticas democráticas. Assim sendo, pode parecer impertinente o questionamento de uma minoria que afirma que “avalia, opina, mas não decide”. Todavia, a sensação de impotência política que afeta essa parcela merece reflexão. No âmbito da Célula de Acompanhamento, a tese mais forte para responder a tal impasse diz que por não participarem regularmente das atividades do Colegiado, alguns dos seus membros acabam não compreendendo bem a sua dinâmica de funcionamento.

Um caminho interessante para favorecer a boa participação dos seus membros seria o Colegiado promover momentos de formação. Quando a questão é em quais áreas os membros do colegiado receberam capacitação temos uma boa demonstração da amplitude dos temas propostos, conforme tabela abaixo: 70% informaram receberam capacitação em planejamento participativo; 66,7% responderam que receberam capacitação em organização; 60% informaram que foi em planejamento estratégico; 60% responderam que receberam capacitação em desenvolvimento territorial; 53,3% responderam monitoramento e avaliação; 50% informaram que foram capacitados em elaboração de projetos; 50% responderam que a capacitação foi em controle social; 46,7% informaram que receberam capacitação em gestão de conflitos; 11 não souberam informar ou não responderam.

### **Capacitação para os membros do Colegiado**

<b>Planejamento participativo</b>	<b>70%</b>
<b>Capacitação em organização</b>	66,7%
<b>Planejamento estratégico</b>	60%
<b>Desenvolvimento territorial</b>	60%
<b>Monitoramento e avaliação</b>	53%
<b>Controle social</b>	50%
<b>Gestão de conflitos</b>	46,7%

<b>Não souberam informar ou não responderam</b>	<b>11%</b>
---	------------

A diversidade de temas e a aproximação entre eles revelam que os desafios vivenciados no território estão bem identificados, bem como que há sintonia entre o que a realidade demanda e o que foi planejado e realizado para abordá-la. Os números elevados, por sua vez, demonstram que os membros do Colegiado reconhecem as ações realizadas, o que é um fato positivo. Conhecer os problemas e reconhecer que participou de um processo de capacitação fortalece nos membros do Colegiado o “sentimento de pertença”.

Quando a questão em tela é a capacidade de decisão de cada um dos segmentos membros do Colegiado, os representantes do governo federal tiveram a média 3,25, conforme tabela abaixo; os representantes do governo estadual obtiveram a média 3,00; os representantes do governo municipal a média 2,75; os representantes dos agricultores familiares tiveram a média 3,75; os representantes de movimentos sociais obtiveram a média 3,70; os representantes de comunidades tradicionais tiveram a média 2,50; os representantes de associações e sindicatos obtiveram a média 3,40; os representantes de organizações não-governamentais tiveram a média 3,10; Representantes de universidades obtiveram a média 3,25; os representantes de entidades colegiadas tiveram a média 3,60.

### **Capacidade de decisão dos membros do Colegiado**

<b>Representantes do governo federal</b>	<b>3,25</b>
<b>Representantes do governo estadual</b>	<b>3,00</b>
<b>Representantes do governo municipal</b>	<b>2,75</b>
<b>Representantes dos agricultores familiares</b>	<b>3,75</b>
<b>Representantes de movimentos sociais</b>	<b>3,7</b>
<b>Representantes de comunidades tradicionais</b>	<b>2,50</b>
<b>Representantes de associações e sindicatos</b>	<b>3,40</b>
<b>Representantes de organizações não governamentais</b>	<b>3,10</b>
<b>Representantes de universidades</b>	<b>3,25</b>

Agricultores familiares e movimentos sociais são reconhecidos como os grupos mais influentes, ainda que, conforme já indicado acima, considerando o grande número de agricultores, destacadamente em áreas de assentamento rural, o número de participantes dos referidos segmentos ainda tem um potencial de crescimento. A avaliação para essa problemática pelos agricultores começa a ser que a falta de projetos materializados é um elemento desestimulante. Paralelamente, os movimentos sociais, por razões diversas e, sobretudo internas, não tem tido uma participação permanente. Da mesma forma, as comunidades de quilombolas têm começado a participar, mas as comunidades indígenas ainda não se fizeram presentes.

Outro dado importante, ainda, merece destaque. É sobre a já mencionada baixa participação dos gestores públicos municipais nas atividades do território. Entender esse fenômeno é um desafio. A principal tese é que não é da cultura do poder local participar de fóruns coletivos e democráticos. Tais espaços contrariam a lógica tradicional de governança local. O poder local é afeito a práticas verticalizadas.

Quando indagados sobre o papel desempenhado pelo colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, 93,3% dos entrevistados responderam que participaram das oficinas de discussão para sua formação; 83,3% responderam que participaram na concepção e elaboração; 73,3% informaram que participaram da revisão; 6,7% informaram que não participaram; 3,3% não souberam informar; 3,3% responderam outra situação. Entre os que participaram da etapa de discussão inicial e os que participaram da revisão do diagnóstico há uma diferença de 20 pontos percentuais. Neste aspecto, podemos entender que as etapas iniciais são sempre mais motivadoras e que a revisão acaba ficando para os mais rigorosos e empenhados.

Analisar a realidade significa responder aos desafios atuais, bem como planejar, organizar-se para atuar no futuro. Na compreensão de 83,3% dos membros do Colegiado, o território produziu documentos com visão de longo prazo, enquanto que 16,7% consideram que isso não ocorreu. Sobre o papel desempenhado pelo



Colegiado na elaboração da visão de futuro do território, 76,7% responderam que participaram das oficinas de discussão para sua formação; 73,3% informaram que participaram na concepção e elaboração; 66,7% disseram que participaram da revisão.

Tal situação aparece confirmada através da participação na elaboração do PTDRS, quando 93,3% informaram que participaram das oficinas de discussão para sua formação; 86,7% responderam que participaram na concepção e elaboração e 73,3% informaram que participaram da revisão. Apenas 10% dos membros disseram não saber ou não responderam. Um conjunto de exigências aparece para que a ação prevista seja capaz de intervir na realidade. Uma das principais exigências é a elaboração de projetos, outra é a execução dos mesmos. Indagados sobre as ações desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial, 83,3% responderam que é a priorização e seleção com base em critérios; 76,7% informaram que é a avaliação interna de mérito; 76,7% informaram que é a análise de viabilidade técnica; 43,3% responderam que é a disponibilização de especialistas nas áreas do projeto e só 3,3% não souberam responder a questão.

Contudo, as diversas respostas não demonstram, tal como pode parecer, que tudo está funcionando perfeitamente. Na verdade, o que está sendo dito é que os princípios orientadores estão postos e numa boa medida assimilados. A grande queixa é que vem ocorrendo um envolvimento muito grande de energias no processo de planejamento, mas poucas ações têm desdobramentos efetivos. A rigor, no território do Litoral Norte de Alagoas ainda não existe projetos compartilhados estruturantes.

As reflexões a partir da apresentação preliminar dos dados no colegiado ratificarem os principais dados aqui relatados, mas também indicaram outras questões que merecem atenção. Entre elas, devemos destacar, além das dificuldades na efetivação de projetos:

- 1- *Tamanho da representação*: o modelo do colegiado, definido pelo seu regimento interno, não contempla efetivamente o universo das organizações do território. As associações de assentamentos rurais, por

exemplo, estão pouco presentes no colegiado, assim como os próprios movimentos sociais rurais não têm tido participação sistemática. Tais ausências, entre outras, avalia-se, enfraquecem politicamente o território e o desenvolvimento de sua identidade;

- 2- *Legitimidade das representações*: as questões colocadas são as seguintes: “os representantes de fato representam?”; quais são as possibilidades, habilidades e meios concretos de representação dos sujeitos envolvidos?; Temos bases sociais excluídas?;
- 3- *Qualidade das representações*: os dados dos questionários, de forma satisfatória, indicam que tem havido formação dos membros do Colegiado e que tal formação está sintonizada com as demandas apontadas na instância. Contudo, uma queixa bastante freqüente nas reuniões é sobre a rotatividade dos representantes, o que leva à dificuldade de dar seqüência a determinados temas e ações. Dado o baixo grau de capital político e social pré-existente no território, ocorre uma superposição de competências e uma dispersão de responsabilidades. Há um excesso de atividades ocorrendo simultaneamente, reuniões e outros eventos com pautas longas e improvisadas, acúmulo de papéis e funções de representação, resultando em tarefas que recaem geralmente sobre as mesmas pessoas, que se deparam em alguns momentos com debates de alta complexidade para os quais não estão devidamente capacitados.e/ou assessorados. O debate da qualidade está ligado ao da legitimidade, mas não é necessariamente a mesma coisa. A qualidade deve articular a decisão política em sintonia com as a demandas das bases sociais do território. Entraves burocráticos e operacionais favorecem o controle das decisões corporativas. Na realidade, são muitas reuniões plenárias e setoriais inócuas, além da existência de diversas comissões, elaborações de pareceres e documentos, discussões de regimentos, capacitações, enfim, eventos de todo tipo, quase que exigindo exclusividade profissional daqueles que integram o colegiado territorial. Enfim, confunde-se planejamento, organização, participação e controle social com burocracia.

## **5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS**

Apesar de vários projetos em tramitação (Engenho de açúcar mascavo no Assentamento Conceição, Casas do Mel de Porto Calvo e Maragogi, ente outros), até o momento não existem projetos implementados no Território do Litoral Norte de Alagoas, ou seja, não há projetos para avaliar, e sim, perspectivas de se conseguir superar os entraves para a concretização daqueles encaminhados e aprovados referentes aos editais PROINF dos exercícios anteriores, conforme informa o Plano de Providências.

## 6. ICV

O aumento do poder aquisitivo local não passa pela política territorial, mesmo porque ainda não se desenvolveram projetos estruturantes e devidamente compartilhados a partir dos financiamentos tramitados através do Colegiado Territorial do Litoral Norte

No caso específico, até então, são muito fortes as evidências que se deva a uma elevação geral do consumo promovido pela conjuntura econômica reinante no país durante os últimos anos. Nela, diversos estudos, como os realizados para o Instituto Interamericano para Cooperação da Agricultura (IICA) pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, apontam que o poder aquisitivo aumentou mais nas áreas rurais pobres do que nas cidades médias e grandes. A queda de desigualdade pelo índice Gini de 2003 a 2009 na área rural brasileira foi de 8,3%, ante 6,5% na totalidade do país.

O fato concreto é que os entrevistados, na sua maioria, dizem ter melhorado de vida nos últimos anos diante dos críticos indicadores econômicos então vigentes.

<b>Índice de Desenvolvimento Sustentável</b>		<b>0,343</b>
Político - Institucional	0,360	
Cultural	0,246	
Social	0,399	
Econômico	0,236	

---

Ambiental	0,483
Demográfico	0,539

---

**Legenda IDS:**

0,00 - 0,20 = Alta Possibilidade de Colapso

0,20 - 0,40 = Nível Crítico

0,40 - 0,60 = Nível Instável

0,60 - 0,80 = Nível Estável

0,80 - 1,00 = Nível Ótimo

Neste aspecto, vale destacar o papel desempenhado pela expansão de transferências públicas no campo (aposentadoria rural, do benefício de ação continuada, bolsa família etc.), mesmo que muitas destas ações e procedimentos não tenham alcance universalizado junto à população do território. De fato, a maior parte dos moradores reconhece que vive principalmente de biscates, doações e repasses de programas sociais como o Bolsa Família.

Há de se admitir que a queda acumulada e absoluta de pobreza é, de alguma forma percebida pelos consumidores do território no que se traduz tanto em manifestações favoráveis de satisfação ( *“para viver de forma adequada na fala dos entrevistados”*), notadamente na alimentação, assim como no acesso aos itens básicos domiciliares, tais como fogão a gás, televisão e geladeira e que se projeta em termos de perspectivas futuras.

Da mesma forma, apesar de críticas generalizadas e sistemáticas a qualidade de serviços públicos como educação, saúde e segurança, a introdução de programas como *o Luz para Todos* provocou significativos impactos de avaliação.

Por outro lado, cerca de 1/3 das famílias do litoral norte não têm água e banheiro dentro de casa. Bens domésticos como fogão e geladeira são acessíveis à maioria das famílias, mas computador é acessível apenas 4.76% da população.

<b>Características de serviços básicos por família no território</b>	
Energia Elétrica	100.00 %
Água dentro ou próxima de casa?	70.75 %
Banheiros dentro de casa?	71.43 %
Fogão a gás?	88.44 %
Geladeira?	86.39 %
Telefone?	57.14 %
Computador?	4.76%

Os indicadores sociais de forma mais ampla revelam o quadro de pobreza na região. O predomínio do monopólio da terra está indubitavelmente na raiz de tantas desigualdades, assim como a carência de mais políticas públicas também são determinantes de um quadro de desigualdades.

#### Indicadores sociais

Indicador	Brasil	Alagoas	Território	Município	
				+ grave	- grave
INI (2000- 2003)			0,56	Porto de Pedras 0,62	Matriz de C. 0,51
M. Infantil (2009)			20,6	Maragogi 32,6	P. Pedras 0,0

Longevidade (2000)	0,723		0,649	Porto de Pedras 0,515	Maragogi S. Miguel Milagres 0,714
Analfab. (2000)			50,2%	Porto de Pedras 58,10%	S. Miguel Milagres 44,5%
IDHM-EDUC. (2000)	0,849	0,703	0,612	Porto de Pedras 0,548	Campestre 0,657

Assim, apesar de tudo, diante do atual ambiente econômico, são também acalentadas muitas e crescentes estratégias na composição e para elevação da renda familiar, notadamente entre os mais jovens, tanto dentro como fora do território, através de trabalhos temporários, do comércio, na produção de artesanato e na prestação de diversas modalidades de serviços não agrícolas.

No entanto, são ainda difíceis avaliações acerca dos impactos decorrentes dos vários assentamentos rurais de reforma agrária introduzidos no território. É justamente no município de Maragogi - aquele com maior número de assentamentos de reforma agrária no Estado - que a diversificação e a quantidade de produtos têm maior destaque.

### Produção agrícola

Município	Cultura	Produção (t)	Total território
São L. do Quitunde	Cana-de-açúcar	1.115.202	3.755.202
Maragogi	Mandioca	7.680	11.487
Maragogi	Batata doce	260	901
Maragogi	Abacaxi	200	627

Maragogi	Coco-da-bahia	3.570	13.575
Maragogi	Banana	4.280	7.451
Porto Calvo	Melancia	220	220
P. de Camaragibe	Laranja	1.788	4.016
Jundiá	Pimenta do reino	90	246

Entretanto, a necessidade de assistência técnica, meios adequados de transporte e comercialização são impasses que vêm sendo apontados pelas famílias assentadas.

Implantados a partir das pressões dos movimentos sociais e mantidos sob a tutela do Incra, a área reformada no território vem tendo uma conformação em diferentes momentos que não se caracteriza propriamente enquanto uma política pública de reforma agrária. São vários assentamentos, muitas vezes interligados e ocupando áreas rurais de mais de um município, que se traduzem em “manchas” de áreas reformadas. A rigor, neles, as condições de trabalho e de vida não são homogêneas e alguns enfrentam sérias dificuldades de sustentabilidade.



## **7. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO**

O território apresenta uma crescente e interessante diversidade e vem sendo impactado recentemente por diferentes dinâmicas. O entendimento de algumas questões depende ainda do cruzamento de dados dos questionários com avaliações mais aprofundadas e sistemáticas no colegiado territorial com suas representações e bases sociais.

Mesmo assim, dois aspectos importantes foram especialmente destacados como problemáticos pelos membros do Colegiado: a ausência dos gestores públicos nos fóruns de discussão e o caráter das representações.

Torna-se também imprescindível analisar algumas “contradições”. Afinal, cabe indagar, no caso do território do Litoral Norte de Alagoas, quais seriam as ações públicas efetivamente territorializadas no meio rural? O impacto do território no Litoral Norte de Alagoas, através de projetos, é ainda algo incipiente para ter alterado condições de vida e de trabalho da população local. Mesmo assim, o território é um fator de coesão identitária e seu colegiado, em geral, bem avaliado. Assim sendo, até quando a morosidade na efetivação de projetos não irá desestimular a participação podendo, inclusive, levar para uma situação de desencantamento.

Quanto à questão da representação, bases sociais permanecem efetivamente excluídas mesmo após o reconhecimento do território. Tal situação é percebida e o próprio colegiado, que passa por um processo de reformulação, buscando redimensionar as formas de representações, conforme informação anterior. Quanto à gestão, torna-se importante que atividades meios não predominem sobre atividades fins. Metas precisam ser atingidas. As câmaras temáticas precisam ser mais propositivas e suas ações efetuadas em rede. Os canais de comercialização, por exemplo, são apontados como um grande gargalo. Dada à tradição local, importante desafio consiste em promover ou quebrar resistências com relação ao papel que devem desempenhar associações de produtores, cooperativas e redes em economia solidária.

Em outras palavras, a novidade institucional advinda com a instituição do território ainda não é acompanhada de inovação social. Tal aspecto, apesar do sentimento de pertença, sinaliza para configuração que pode, em médio prazo, implicar em prejuízos na construção de um cenário de mudanças.

É ingênuo pensar num crescimento de caráter endógeno num mundo de incertezas e diante da incipiente experiência do enfoque territorial diante da governança local. Na realidade são muitos os desafios de *empoderamento* devido obstáculos macroestruturais tanto de ordem econômica como de modelos de representação já existentes no sistema político.

Certamente não é tarefa fácil articular demandas sociais com ações de políticas públicas, mas o que se pode extrair no caso do Litoral Norte de Alagoas é que não bastam apenas modelos institucionais de participação e planos de desenvolvimento rural sustentável para combater a pobreza e a exclusão social. Além da retórica e de propostas metodológicas, torna-se necessário assegurar o acesso democrático à terra e disponibilizar créditos públicos.

## **8. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO**

Como proposição de ações, diante da crescente diversidade apresentada pelo território a partir de suas dinâmicas mais recentes, conforme salientamos ao longo deste relatório, avaliamos:

**8.1.** A necessidade de estudos/pesquisas que contemplem a questão dos assentamentos rurais de reforma agrária, assim como a do turismo e seus respectivos impactos no território;

**8.2.** Concomitantemente, outras ações que possam contribuir para qualificação da política territorial, identificando novas bases sociais, lideranças emergentes, mapeando interesses, práticas institucionais recorrentes de ação, formação de associações e grupos políticos, tensões e conflitos, o quadro de correlação de forças políticas, avaliando assim qualidade da participação no colegiado. Nesta mesma direção, colegiados em rede, troca de experiências, estímulo ao desempenho das câmaras temáticas, promover capacitações e mais intercâmbio com instituições como a própria Universidade Federal de Alagoas.

**8.3.** Participação: Reflexão /ação

O relatório mostra a fragilidade dos municípios do território e aponta para a necessidade do fortalecimento das institucionalidades. Suas vidas dependem basicamente das transferências constitucionais e voluntárias, sobretudo da União. São recorrentes expectativas com relação às emendas parlamentares, mesmo assim insuficientes na destinação de verbas para ações específicas. Diante de tal quadro, uma das estratégias do PDSTR é “a sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais”.

A participação é um processo duplo de aprendizagem de descoberta de capacidades e ganho de autonomia, e, por outro lado, de aceitação de outros pontos de vista e compartilhamento de responsabilidades.

Propomos uma pesquisa-ação, que mostre o “estado da arte” da participação no território, e também interfira nesse processo, através de dinâmicas diversas:

diagnóstico participativo, workshops, reflexões/busca de soluções, palestras, debates, avaliações/ planejamento, com o objetivo de fortalecer as entidades da sociedade civil e iniciar um processo de esclarecimento da gestão municipal sobre a “oportunidade” da descentralização na gestão. Busca-se com tal iniciativa estimular a participação política dos cidadãos no território e assegurar o volume de investimentos, a transparência e a fiscalização do emprego dos recursos públicos.

## 9. ANEXO: VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

Neste ponto apresentaremos observações e propostas que consideramos relevantes sobre a aplicação/digitalização de questionários:

### Q1 – CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

A primeira dificuldade para a aplicação do Q1 foi à escolha de pessoa conhecedora do município. Inicialmente entendemos que deveríamos aplicar dois questionários: ao prefeito e a um representante da sociedade civil. Nesse processo percebemos diferenças marcantes das respostas. Para os prefeitos, os municípios estão bem organizados, tem muitos conselhos, quase tudo funciona bem, etc.; já para os representantes da sociedade civil, os municípios são caóticos, não tem os conselhos (mesmo os obrigados por lei), nada funciona, ou seja, em geral uma visão muito negativa sobre o desempenho das instituições. Na verdade, os prefeitos sempre se cercavam de seus assessores, pediam informações pelo telefone, ou seja, também não dominavam a realidade de seus respectivos municípios.

Depois da última reunião, em Brasília, fizemos a revisão do Q1, e excluimos questionários, para que ficasse apenas 1 entrevistado. Para esta exclusão, eliminamos os questionários das pessoas que tiveram mais dificuldade para responder, ou seja, que não conhecem bem o município. Afinal, a nossa amostra ficou composta na maioria por prefeitos, que se cercaram de seus assessores para responderem ao questionário.

**Para a aplicação/digitação** dos questionários, a dificuldade maior foi com a falta da opção “não sabe” para as respostas, referentes a todas as perguntas do questionário. Na digitação, a opção foi colocar como “não”, onde o entrevistado tinha declarado “não tenho conhecimento”.

Observações sobre algumas questões específicas:

- P 8 – Ausência da opção “Conselho da Educação”.

- A P 11 deveria ser desdobrada em duas:

- O município faz investimentos para estimular o desenvolvimento?

- Estes investimentos são orientados por cadeias produtivas?

Lembrando a necessidade da opção do “Não se aplica” para a última questão.

- Na P15, incluir as opções “boca a boca” e “não há divulgação”.

- A P16 também deveria ser subdividida:

- Existe parceria entre organizações de produtores e Prefeitura Municipal?

- Se sim, quais as finalidades desta parceria.

Lembrando a necessidade da opção do “Não se aplica” para a última questão.

Da aplicação deste questionário ficou uma impressão muito forte sobre a precariedade dos municípios. É um quadro deprimente. Falta tudo: estrutura física, organização, escolarização. Vou ilustrar com o que nos pareceu mais caótico: chegamos a um município depois de andarmos perdidos pelas estradas dos canaviais (não existe estrada estadual que ligue o município ao território. O acesso à cidade se dá por uma estrada que a liga à BR101 – portanto acesso mais fácil para Maceió ou para Recife.).

Na prefeitura, com aparência de casa abandonada, havia uma recepção: uma mesa, uma cadeira, uma atendente. Fiz menção de me sentar para nos apresentarmos e fui rapidamente interpelada pela atendente: - Não se sente! Esta cadeira está quebrada! Ela pode cair!

Resumindo, o prefeito estava na fazenda dele, Barreiros, Pernambuco, a Secretária de Agricultura estava em Recife (até o momento não a conheci), e falamos com o chefe de gabinete, que dividia a salinha de 3m x 3m com o advogado do município.

Ressalte-se que este município faz parte do território (!?), mas não participa e os gestores nem sabe do que trata o *Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais* do MDA. Já ouviram falar, e já participaram uma vez, dos Territórios da Cidadania.

## Q2: IDENTIDADE TERRITORIAL

O questionário é cansativo, tanto para quem aplica quanto para quem responde. A utilização repetitiva da escala confunde o entrevistado. A opção da nossa equipe foi complementar com uma planilha (uma página inteira, com as opções de resposta em tamanho 20) para ajudar os entrevistados a lembrar das categorias de respostas.

Em algumas entrevistas a equipe observou que o entrevistado era acometido de uma verdadeira “confusão mental”, com dificuldades de discernir entre as questões propostas: definição de limites do território, gestão do território, visão de futuro do território, metas e objetivos de desenvolvimento, características marcantes, história comum, conflitos. Ressalte-se que este questionário foi aplicado aos membros do Colegiado e até alguns secretários de agricultura tiveram dificuldade em perceber as nuances das perguntas, além da tendência de respostas padronizadas.

Como melhorar este questionário? Creio que teria de se buscar uma forma de aproximar o questionário da percepção do entrevistado e que a Assinf se virasse depois! Estou achando que neste questionário, com a preocupação de viabilizar o tratamento do dado, o questionário ficou tão sintético que prejudica a sua compreensão pelos entrevistados de menor escolaridade.

Pensando em melhorar o questionário pensei que se poderiam inverter as perguntas/opções de respostas, mas conclui que isto é uma matriz de 7x7, portanto, não adianta inverter.

Na aplicação dos questionários a equipe observou que os entrevistados não se contentam em dar uma nota, observamos a tendência de justificar a nota. Talvez por aí o questionário possa ser melhorado. Por ex.:

- Qual a importância dos recursos naturais para a definição dos limites do território? (1, 2, 3, 4, 5 e mais não sabe e não se aplica (para quilombolas, por ex.). **POR QUÊ?**

- Qual a importância dos recursos naturais para uma visão de futuro do território? Idem..

Neste caso, teríamos um questionário “qualiquantitativo”. Aumentaria o questionário, o trabalho para aplicação, digitalização, tratamento, análise, mas, com certeza, teríamos ganhado significativos na precisão das respostas, no acréscimo de informações, e na possibilidade de controle da compreensão do questionário.

Observações sobre algumas questões específicas:

- Faltam “não se aplica” na opção comunidades tradicionais.
- Em várias perguntas se indagava sobre “o processo de colonização e ocupação”. Muito vago, refere a processos recentes, como a reforma agrária, ou à colonização portuguesa e holandesa?
- Dificuldades de entendimento de algumas perguntas por parte dos entrevistados.

### **Q3: ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS**

- Sentimos falta de uma pergunta sobre a regularidade das reuniões mensais – ou seja, se existe um dia pré-determinado para que as reuniões aconteçam.
- A P 9 pergunta se existe um assessor técnico. A resposta deve ter sido 100% sim! (e é o Orlando)! A pergunta parecia óbvia, pelo olhar dos entrevistados. Na verdade, se a preocupação era entender a gestão do Colegiado, faltou perguntar sobre o Coordenador.

Neste colegiado tem sim, um assessor técnico, que é também articulador, coordenador, mobilizador, secretário, tesoureiro, contador, office-boy e tudo o mais. O assessor técnico centraliza tudo e, em consequência, fica sobrecarregado. Então, acho que o questionário deveria perguntar se existe um Coordenador, e quais suas funções, e se existe um assessor técnico e como atua de fato.

- P 13 – Não apresenta as alternativas para marcar a resposta.
- P18 – Não tem a alternativa para Não sabe.
- Na P19, a digitação exigia muita atenção devido aos espaços das respostas que são muito pequenos e juntos. Sugestão: aumentar os espaços para facilitar para marcar a resposta e para digitar.



## ICV

A primeira dificuldade encontrada é no entendimento das perguntas. Quando lida as perguntas para os entrevistados, os mesmos não as entendiam, necessitando de explicação para uma melhor compreensão. De uma maneira geral, as perguntas não são claras, tendo em vista a população entrevistada. Muito longo, cansativo, de difícil entendimento pelos termos alheios ao universo de significados dos entrevistados.

Ressalte-se que a situação de entrevista pode causar um condicionamento de respostas por parte dos entrevistados (identificação da equipe com representantes do Estado ou do dono da terra).

Observações sobre algumas questões específicas:

-(Item iii) Nem todo mundo tem telefone. O sistema não aceitava a digitação sem o número. Optamos por digitar 9999-9999.

- Pergunta vii não era entendida na primeira leitura. Tinha que ler mais de uma vez e às vezes complementar (o Sr planta roça ou cria animais?).

- Pergunta x – a questão da renda da produção x aposentadoria? Aposentado cuja renda da produção é inferior à da aposentadoria, deixa de ser agricultor familiar?

- No quesito xii “Tem até dois empregados permanentes?”-Pergunta confusa para quem respondia. Melhor seria perguntar: tem empregados? Quantos?

- Quesito 12 - Se a produção é variada, os entrevistados tinham dificuldade para entender. Seria interessante ter uma opção para saber que produtos são esses. Idem para o número 13.

XX