

**III Congresso Internacional Gestão
Territorial para o Desenvolvimento Rural**

Mudanças globais e locais: implicações para as
dinâmicas de desenvolvimento territorial.

AValiação DAS RELAÇÕES DE PODER NO TERRITÓRIO RURAL SUL SERGIPANO POR MEIO DA ANÁLISE ESTRATÉGICA

MARCOS AURÉLIO SANTOS DA SILVA

Cientista da Computação, mestre em Computação Aplicada, pesquisador da Embrapa Tabuleiros Costeiros, Aracaju, SE. Correio-eletrônico: marcos.santos-silva@embrapa.br.

NEÍZA CRISTINA SANTOS BATISTA

Psicóloga, mestre em Psicologia Social, analista da Embrapa Tabuleiros Costeiros, Aracaju, SE.

SONISE DOS SANTOS MEDEIROS

Economista Doméstico, mestre em Ciências da Engenharia Ambiental, analista da Embrapa Tabuleiros Costeiros, Aracaju, SE.

DEISE MARIA DE OLIVEIRA GALVÃO

Engenheira Florestal, mestre em Ciências Florestais, analista da Embrapa Tabuleiros Costeiros, Aracaju, SE.

Resumo

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania têm como um dos principais objetivos equilibrar as relações de poder nos processos decisórios e de concertação quanto à distribuição, alocação e gestão de recursos do Governo Federal nos Territórios Rurais. Essa iniciativa de descentralização da gestão territorial e de empoderamento da sociedade civil impõem diversos desafios para os atores sociais que participam dos fóruns colegiados de discussão, dentre eles o reequilíbrio das relações de interdependência e de poder entre os atores sociais diante de um novo contexto sociopolítico. Para avaliar as mudanças dessas relações no Território Rural Sul Sergipano aplicou-se a Análise Estratégica ou Sociologia da Ação Coletiva Organizada para mapear os Sistemas de Ação Concreta do território em dois períodos, 2010 e 2016. Os resultados mostraram que houve alteração das principais relações de interdependência entre os atores sociais, permanecendo, no entanto, a baixa participação das diversas categorias da população rural. Constatou-se, também, que permanecem determinadas relações antagônicas entre representantes da sociedade civil e dos governos locais. Conclui-se que é necessário considerar as seguintes ações no momento de realinhamento dessa política pública : garantir a representatividade das diversas categorias populacionais do espaço rural, melhorar a articulação entre os representantes do poder público, incrementar a participação das prefeituras no colegiado territorial e desburocratizar o acesso aos recursos dos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf).

Introdução

Desde 2003 o Governo Federal adotou o paradigma do desenvolvimento territorial como estratégia de desenvolvimento rural por meio de dois programas coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Estes programas têm como uma das principais estratégias equilibrar as relações de poder entre o poder público e a sociedade civil nos processos decisórios e de concertação quanto à distribuição, alocação e gestão de recursos financeiros e materiais (SABOURIN, 2015).

A descentralização da gestão territorial e o empoderamento da sociedade civil impõem diversos desafios para os atores sociais que participam dos fóruns sociais colegiados de discussão, dentre eles o reequilíbrio das relações de interdependência e de poder entre os atores sociais diante de um novo contexto sociopolítico mais complexo. Para avaliar as mudanças dessas relações no Território Rural Sul Sergipano, Brasil, aplicou-se a Análise Estratégica a partir da Sociologia da Ação Coletiva Organizada com o intuito de mapear os Sistemas de Ação Concreta do Território em dois períodos, 2010 e 2016, gerando subsídios para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, até então inexistente.

Material e métodos

O Território Sul Sergipano

O Território da Cidadania Sul Sergipano (TRSS) foi instituído pelo MDA em 2008 a partir de uma reformulação do Território Rural Centro-Sul de Sergipe (SIQUEIRA, SILVA, ARAGÃO, 2010). O TRSS é composto de doze municípios na região Sul de Sergipe e tem como principais características a produção de laranja para a agroindústria local, a pecuária extensiva e o extrativismo da mangaba no litoral. Destacam-se também a produção de coco, mandioca, manga, fumo, maracujá, feijão e milho (SILVA et al., 2015a). Na região predomina a pequena propriedade rural em solos como baixa aptidão agrícola. Em termos de indicadores socioeconômicos o TRSS pode ser dividido em pelo menos dois agregados municipais. O primeiro que inclui os municípios de Estância, Itaporanga D'Ajuda, Salgado e Boquim com os melhores indicadores como percentual da população em domicílios com coleta de lixo, índice de Gini e razão dos 10% mais ricos/40% mais pobres. O segundo inclui os demais municípios que são caracterizados pelo baixo IDHM Educação e alta taxa de analfabetismo entre 18 e 24 anos, por exemplo (SILVA et al., 2015b).

O colegiado do TRSS (CODETER TRSS) é composto por 72 membros com direito a voto nas assembleias colegiadas, sendo que cada município indica um representante para cada uma das seis cadeiras representativas, sendo três da sociedade civil e três do poder público. O núcleo diretivo é responsável pela gestão do colegiado e conta com seis representantes, três da sociedade civil e três do poder público. Para prover o colegiado com suporte logístico e organizacional o MDA contratou no período de 2008 a 2014 um assessor externo, e a partir de 2015 o Núcleos de Desenvolvimento Territorial (NEDET) via chamada pública do CNPq, responsável pela articulação e gestão do colegiado.

Análise Estratégica

A Análise Estratégica baseada na Sociologia da Ação Coletiva Organizada proposta por Crozier e Friedberg (1977) e Friedberg (1993) tem como princípios o individualismo metodológico, ou seja, o sistema social é a resultante de ações “individuais” e o racionalismo, onde o ator social define sua estratégia de acordo com o contexto social, tomando decisões, quase sempre, com alto grau de incerteza. Na Análise Estratégica o contexto social e o projeto em que estão inseridos os atores sociais são de extrema relevância. São esses dois fatores que determinarão em que grau um determinado ator social estará engajado num sistema social como o colegiado territorial, por exemplo.

Cada ator social se engaja e constrói o sistema social a partir dos recursos que dispõe e que são necessários ou desejados pelos demais atores. A disponibilidade desse recurso e as incertezas ligadas ao seu acesso determina as zonas de incerteza “controladas” por um determinado ator social. Quanto maior essa zona de incerteza, maior será o poder de determinado ator social. Essas diversas relações de interdependência entre

os atores sociais, somadas as estratégias pelas quais os atores atuam no sistema social formam o Sistema Concreto de Ação (SCA).

Logo, analisar o sistema social que constitui o Território Sul Sergipano implica no inventário dos atores sociais, seus recursos e suas zonas de incerteza. Também é necessário estabelecer as conexões de interdependência entre os mesmos a partir das zonas de incerteza, e mapear as estratégias usadas por cada um, considerando que eles têm objetivos distintos, complementares e conflitantes. Ao final do processo teremos um SCA para o sistema social num determinado período que poderá ser usado para: antecipar estratégias, avaliar a capacidade de ação e poder de cada ator social, e subsidiar a elaboração do Plano territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O poder na Análise Estratégica é definido como a capacidade de um determinado ator influir na decisão de outro de forma que essa ação lhe seja favorável.

Procedimentos de pesquisa

O sistema social do Território Sul Sergipano foi analisado a partir de dois anos de referência, 2010 e 2016. A Análise Estratégica para o ano de referência 2010 baseia-se na reinterpretação da Análise Estratégica realizada nos trabalhos de Silva (2014), Silva et al. (2014) e Silva et al. (2016). Para o ano de referência 2016 foram realizadas pesquisas documentais, entrevistas com os atores sociais e participação nas reuniões do colegiado e das câmaras temáticas no período de março a outubro de 2016.

Resultados e discussão

Embora o CODETER TRSS tenha regimento interno com sua composição formal bem definida, percebe-se que a ativa participação no colegiado inclui atores sociais que estão ou não formalmente no CODETER. Os principais atores ativos do TRSS, nos períodos 2010 e 2016, e seus respectivos recursos (entre parênteses) são (Figura 1): Associação de produtores (base social e espaço rural), Prefeitura ou Poder Público municipal (gestão de recursos materiais e financeiros), Embrapa (projetos de P&D&I), Movimento dos Sem Terra (mobilização sociopolítica em assentamentos), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Sergipe – Fetase (mobilização sociopolítica), Incra (Ates), Banco do Nordeste – BNB (crédito), Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STTR (infraestrutura e articulação da base), Emdagro (Ater) e MDA (gestão do PRONAT e Proinf). No período de 2010 a Pronese era bastante atuante, principalmente na assessoria de projetos financiados pelo Banco Mundial. A Pronese foi extinta em 2012. Em 2015 foram criados os Núcleos de Desenvolvimento Territorial (NEDET) que são responsáveis pela elaboração de projetos de assessoria ao CODETER. Em 2016 o Movimento Camponês Popular (MCP) se une ao CODETER na mobilização sociopolítica da base em torno da autonomia camponesa.

A Figura 1 mostra o Sistema Concreto de Ação do TRSS, exceto as estratégias de cada ator social. Pelo diagrama é possível inferir que os atores da sociedade civil mais demandados, nos dois períodos avaliados, são as associações de produtores, o MST e o STTR. De fato, esses três atores controlam um dos ativos mais importantes na gestão social do TRSS, a articulação da base, a mobilização sociopolítica, e, no caso do MST e das Associações, o acesso ao espaço rural. A principal zona de incerteza explorada por esses atores é o comportamento social da base que os mesmos “controlam”. Quando se avalia o poder público percebe-se que os atores mais demandados e ativos são a Emdagro e a Embrapa. A Emdagro tem escritórios de Ater em quase todos os municípios do TRSS e é membro do núcleo diretivo do CODETER. A Embrapa participa do colegiado, principalmente na câmara temática de inclusão produtiva e agroecologia por meio da proposição de projetos e “animação” dos processos de gestão da câmara. O MDA e o NEDET exercem funções de gestão do Pronat e CODETER, são importantes para a logística do colegiado, com destaque para o NEDET que agrega a competência de equipes acadêmicas, além da própria Embrapa. As prefeituras são de extrema importância para o TRSS em função de controlar o recurso estratégico “gestão de recursos materiais e financeiros”, fundamentalmente para a execução do Proinf. No entanto, apesar da sua importância são poucas as prefeituras que tem participação efetiva nas plenárias do colegiado.

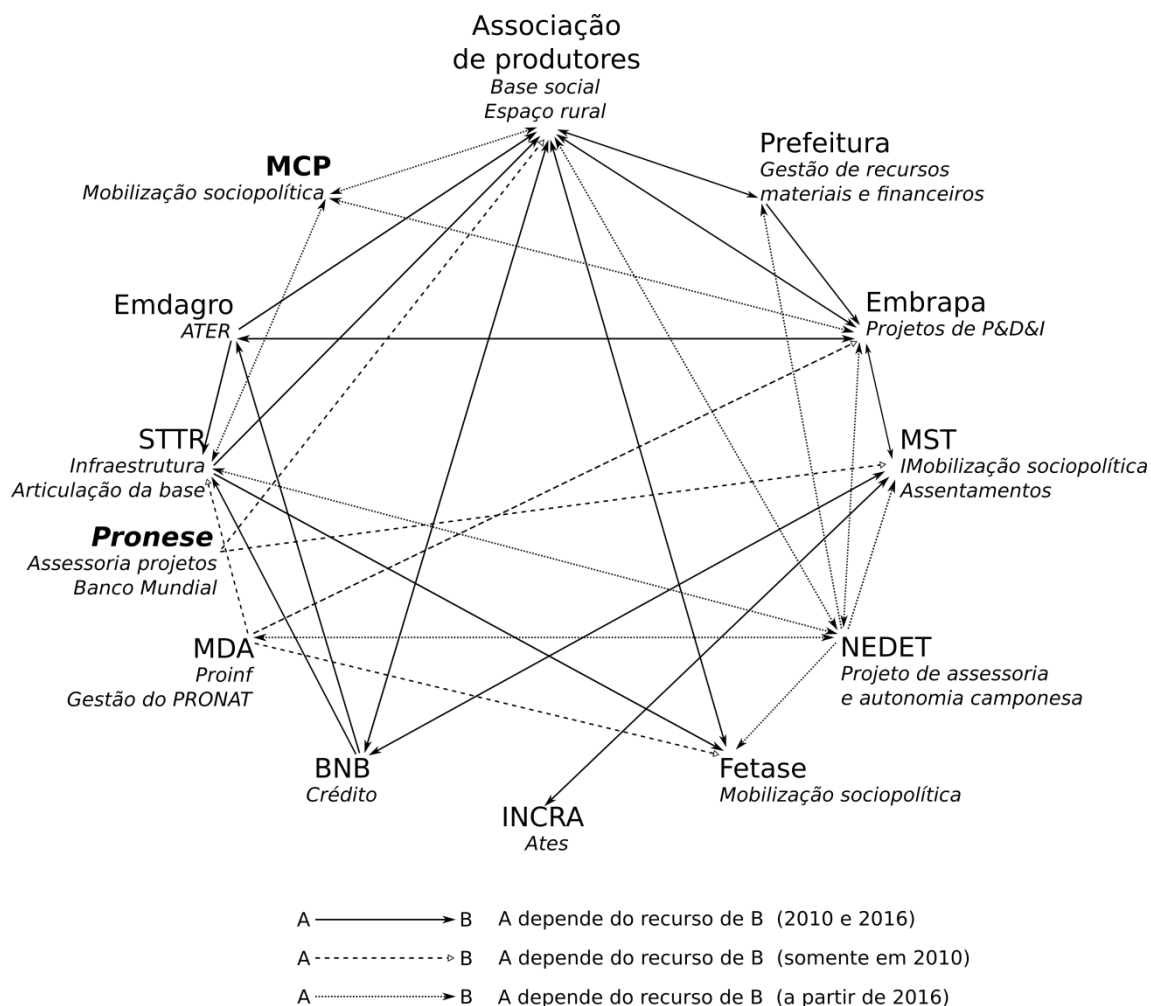


Figura 1 – Atores sociais, seus principais recursos e as conexões de interdependência entre os atores via os recursos compartilhados.

A Análise Estratégica para o período 2010 mostrou que (SILVA et al., 2014; SILVA et al., 2016, p. 5-6):

- a) as relações entre as associações comunitárias e de produtores são mais intensas com a Emdagro, Pronese e prefeituras;
- b) as entidades ligadas à conservação ambiental apresentaram baixo grau de comunicação e interação com o TRSS;
- c) a pesquisa, por amostragem, em 65 associações comunitárias e de produtores da agricultura familiar mostrou que é baixo o nível de participação ou de engajamento das mesmas com o colegiado territorial;
- d) alguns atores sociais importantes para o processo de desenvolvimento sustentável do território mostraram baixa intensidade de cooperação ou comunicação com os demais atores sociais;
- e) há um certo conflito entre as políticas municipais e as estaduais;
- f) os atores sociais, apesar de [apresentarem] divergências, têm expectativa de um jogo social cooperativo;
- e g) o sistema socioterritorial TRSS é de certa forma estável, apesar das fragilidades.

Para o período 2016 tem-se que: persiste a completa ausência de entidades ligadas a questão do ambiente no CODETER, apesar de inserções pontuais na pauta de discussão sobre o tema; há uma forte coalizão entre os movimentos sociais, sobretudo o MST, e o STTR/Fetase quanto à defesa do PRONAT; algumas prefeituras atuam como oposição indireta ao PRONAT; houve novas adesões de movimentos sociais com destaque para os Quilombolas e o MCP; as dificuldades de gestão dos recursos do Proinf permanecem, principalmente nos itens elaboração de projetos por parte do CODETER e execução por parte do poder público; também permanece a dificuldade de integração de ações do poder público, tanto entre ministérios como entre os poderes federal, municipal e estadual; há dependência da articulação e animação do CODETER por parte do MDA, agora via NEDET.

Para os dois períodos nota-se a importância da reciprocidade direta como fonte de criação e manutenção de elos de confiança interpessoais, que na verdade refletem ou condicionam as relações entre os atores sociais. Ou seja, as organizações públicas e da sociedade civil são representadas por indivíduos que participam dos circuitos de reciprocidade. Essa reciprocidade é de extrema importância no momento da definição das estratégias dos atores sociais. Dentre as estratégias dos atores sociais destacam-se: a atuação da Embrapa como animadora da câmara temática de agroecologia e por meio da elaboração de projetos agroecológicos como o Camponês a Camponês; a participação pouco ativa das prefeituras nas plenárias, apesar de serem as gestores dos recursos do Proinf, ação que visa garantir maior autonomia sobre esses recursos; o grau elevado de atividade dos movimentos sociais no CODETER, o que tem garantido a condução da pauta de discussões do colegiado.

Da Análise Estratégica dos dois períodos sugere-se um plano de ação que considere: a definição de um mecanismo autônomo de animação do TRSS como, por exemplo, a coordenação rotativa do CODETER, por instituição; a criação de uma equipe multidisciplinar permanente para elaboração de estudos e projetos territoriais com forte auxílio da Embrapa, Emdagro, Governo estadual, UFS, BNB ETENE, IFS e associações; e a flexibilização do regimento interno, facilitando assim novas adesões, principalmente de novos movimentos sociais, SEBRAE e entidades ambientais.

Conclusões

Conclui-se que não houve significativa alteração em termos de organização social ou de gestão social do CODETER TRSS quando analisados os dois períodos 2010 e 2016. Tanto os atores sociais quanto suas estratégias ficaram praticamente inalterados, permanecendo assim, em 2016, os mesmos problemas diagnosticados para o período de 2010. O NEDET como assessor territorial congregando a UFS, o IFS e a Embrapa agregou valor ao processo de condução e animação do CODETER, principalmente no seu compromisso de elaboração do PTDRS. As coalizões e oposições no CODETER são bem definidas.

Referências

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.

FRIEDBERG, E. *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Lisboa : Instituto Piaget, 1993.

SABOURIN, E. P. Ação coletiva e organização dos produtores no Nordeste Semi-Arido. In: 37 Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1999, Foz de Iguaçu. Anais do 37º Congresso da SOBER. Cascavel: SOBER, UNIOESTE, v. 1. p. 194-204, 1999.

SABOURIN, E. P. Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme. *Esprit critique*, v. 21, n. 01, Printemps 2015 .

SILVA, M.A.S. *Modeling and simulation of a socioterritorial system: an exploratory analysis of the Southern Rural Territory of Sergipe, Brazil*. In: Brazilian Workshop on Social Simulation, 2014, São Paulo. 4th Brazilian Workshop on Social Simulation, 2014.

SILVA, M. A. S.; DOMPIERI, M. H. G. ; SANTOS, A. V. ; ALMEIDA, M. R. M. ; MEDEIROS, S. S. *Regionalização da área de atuação da Embrapa Tabuleiros Costeiros a partir do algoritmo SKATER*. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2015a. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento nº 99.

SILVA, M. A. S.; DOMPIERI, M. H. G. ; SANTOS, A. V. ; ALMEIDA, M. R. ; MEDEIROS, S. S. *Análise da autocorrelação espacial das principais atividades agropecuárias na área de atuação da Embrapa Tabuleiros Costeiros*. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2015b. Documentos nº 199.

SILVA, M. A. S.; MEDEIROS, S. S. ; MANOS, M. G. L. ; SIQUEIRA, E. R. . *Modelagem social computacional como instrumento de análise de sistemas sociais territoriais complexos: o caso do Território Sul Sergipano, Brasil*. *Campo – Território*, v. 9, p. 55-85, 2014.

SILVA, M. A.S.; SANTOS, A. V.; GALINA, M. H.; MEDEIROS, S.S.; DE ALMEIDA, M. R. M. *Análise exploratória de simulações sociais computacionais por meio de estatística multivariada e mapas auto-organizáveis*. *Scientia Plena*, v. 12, p. 1-18, 2016.

SIQUEIRA, E. R de (Org.) ; SILVA, M. A. S. (Org.) ; ARAGAO, A. G de (Org.). *O território rural centro-sul de Sergipe*. 1. ed. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2010. v. 1. 223p .