



PROJETO DE PESQUISA

ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E QUALIDADE
DOS RESULTADOS DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS
RURAIS – PDSTR NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA (PARAÍBA)

EDITAL MDA/SDT/CNPq – GESTÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS Nº 05/2009

RELATÓRIO ANALÍTICO PARCIAL

CAMPINA GRANDE (PB), NOVEMBRO DE 2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
GRUPO DE PESQUISA ANÁLISE DE DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
CÉLULA DE ACOMPANHAMENTO E INFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

PROJETO DE PESQUISA

ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E QUALIDADE DOS
RESULTADOS DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PDSTR
NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA (PARAÍBA)
EDITAL MDA/SDT/CNPQ – GESTÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS Nº. 05/2009

RELATÓRIO ANALÍTICO PARCIAL

EQUIPE:

MÁRCIO DE MATOS CANIELLO (COORDENADOR)
VALÉRIO VERÍSSIMO DE SOUZA BASTOS (TÉCNICO)
MARIA DE FÁTIMA MARTINS (PROFESSORA COLABORADORA)
MARC PIRAUX (PESQUISADOR COLABORADOR)
LUCIANA RAMOS CANTALICE (PESQUISADORA COLABORADORA)
TELMA LÚCIA NUNES (BOLSISTA)
JOSÉ VALMI OLIVEIRA TORRES (BOLSISTA)

CAMPINA GRANDE (PB), NOVEMBRO DE 2011

SUMÁRIO

ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
ÍNDICE DE TABELAS.....	6
1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	7
1.1. Dimensão Histórica.....	7
1.2. Dimensão Geográfica.....	8
1.3. Dimensão Demográfica.....	10
1.4. Dimensão Econômica.....	13
1.5. Dimensão Político-Institucional.....	23
1.6. As Dinâmicas Espaciais e Territoriais na Borborema.....	26
2. IDENTIDADE.....	30
2.1. Agricultura Familiar.....	33
2.2. Economia.....	34
2.3. Meio Ambiente.....	36
2.4. Política.....	38
2.5. Pobreza.....	40
2.6. Colonização e Etnia.....	41
3. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS.....	42
4. GESTÃO DO COLEGIADO.....	60
5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS.....	79
6. ÍNDICE DE CONDIÇÃO DE VIDA (ICV).....	94
6.1. ICV Por Segmento: Agricultura Familiar. e outros tipos de domicílios.....	101
6.2. ICV – Domicílios com Produção.....	109
6.3. ICV – Domicílios sem Produção.....	112
6.4. Comparando as Condições de Vida: Agricultura Familiar e outros tipos de domicílios.....	113
6.5. Impressões dos Pesquisadores.....	118
7. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO.....	125
7.1. Explicação Necessária.....	125
7.2. Unidade e Diversidade.....	126
7.3. Idéias e Práticas.....	133
7.4. A Qualidade de Vida.....	136
8. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO DA BORBOREMA.....	138
8.1. Célula de Acompanhamento e Informação.....	138
8.2. Sistema de Gestão Estratégica.....	138
8.3. Colegiado Territorial.....	138
9. BIBLIOGRAFIA.....	139
10. ANEXO 1: VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS.....	142
10.1. Q1 - Capacidades Institucionais.....	142
10.2. Q2 - Identidade Territorial.....	143
10.3. Q3 – Acompanhamento da Gestão do Colegiado Territorial.....	143
10.4. Q4 – Índice de Condição de Vida.....	144
10.5. Q5 – Avaliação de Projetos de Investimentos.....	144
11. ANEXO 2: PUBLICAÇÕES.....	146
11.1. Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema - PB.....	146
11.2. Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) em Territórios Rurais: um estudo do Território da Borborema - PB.....	160
11.3. Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: a eficiência da execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema-PB.....	175

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano (1889-2010).	8
Figura 2: Divisão Territorial da Paraíba.	9
Figura 3 As Três regiões ecológicas	10
Figura 4 Vias de comunicação e os fluxos da população.	26
Figura 5 Divisão do Território em Zonas.	27
Figura 6 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000)	29
Figura 7 Indicadores de Identidade do Território da Borborema-PB	32
Figura 8 A importância da Agricultura Familiar e de suas organizações para a identidade territorial	34
Figura 9 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial	36
Figura 10 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial	38
Figura 11 A importância movimentos sociais e políticos para a identidade territorial	39
Figura 12 A importância da pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias para a identidade territorial	41
Figura 13 Indicadores de Capacidades Institucionais (ICI)	43
Figura 14 Apoio dos Segmentos Sociais ao Meio Rural	44
Figura 15 Funções desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural ou similar	46
Figura 16 Projetos de iniciativa comunitária sem o apoio do governo.	48
Figura 17 Projetos em parceria entre Organizações de Produtores e Prefeituras	49
Figura 18 Conselhos Municipais e Consórcios Públicos	49
Figura 19 Nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos.	50
Figura 20 Mecanismos de resolução e solução de conflitos são adotados pela sociedade civil, no município.	51
Figura 21 Protesto ou manifestações sociais que ocorreram durante o último ano.	52
Figura 22 Disponibilização de informações comerciais e de mercado no município.	54
Figura 23 Meios de divulgação das informações comerciais e de mercado no município.	55
Figura 24 Cadastro de Imóveis Rurais	56
Figura 25 Normas técnicas expedidas pelas prefeituras para garantir a conservação dos recursos naturais	56
Figura 26 Mapas das áreas degradadas e de risco de degradação no município.	57
Figura 27 Tempo de participação da instituição no colegiado	61
Figura 28 Existência de assessor técnico no colegiado	62
Figura 29 Há quanto tempo o assessor técnico exerce a sua função	62
Figura 30 Forma de seleção dos membros do colegiado	63
Figura 31 Número de reuniões realizadas pelo colegiado	64
Figura 32 Membros do colegiado com a maior capacidade de tomada de decisão (%)	65
Figura 33 Membros do colegiado com a menor capacidade de tomada de decisão (%)	65
Figura 34 Mecanismo de comunicação do colegiado	67
Figura 35 Temas tratados com mais frequência pelo colegiado	68
Figura 36 Temas tratados com menos frequência pelo colegiado	70
Figura 37 Principais problemas que prejudicam o desempenho do colegiado	70
Figura 38 Papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial	72
Figura 39 Elaboração de um documento com a visão de longo prazo do Território	73
Figura 40 Papel do colegiado na elaboração de um documento com a visão de futuro do Território	73
Figura 41 Papel do colegiado na elaboração do PTDRS	74
Figura 42 Mecanismo de tomada de decisão do colegiado	75
Figura 43 Ações do colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial	76
Figura 44 Áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação	77

Figura 45 Indicadores de Avaliação de Projetos no Território da Borborema (2003-2010)	80
Figura 46 Avaliação da fase de planejamento do projeto.....	81
Figura 47 Papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto.....	83
Figura 48 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto.....	83
Figura 49 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto.....	84
Figura 50 Avaliação da fase de execução dos projetos	85
Figura 51 Capacidade instalada dos Projetos.	86
Figura 52 Índice de Índcios de Impactos	88
Figura 53 Melhoria a qualidade de vida dos beneficiados pela implementação do projeto.	88
Figura 54 Mudança na renda familiar dos beneficiários.	89
Figura 55 Públicos atendidos pelos projetos.	90
Figura 56 Indicadores Gerais de Gestão dos Projetos	91
Figura 57 Atividades econômicas promovidas pelos projetos.	92
Figura 58 Índice de Condições de Vida (ICV).....	95
Figura 59 Dimensão do ICV - Fatores do Desenvolvimento	96
Figura 60 Dimensão do ICV - Características do Desenvolvimento.....	98
Figura 61 Dimensão do ICV – Efeitos do Desenvolvimento	99
Figura 62 ICV – Agricultura Familiar.....	102
Figura 63 Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.	103
Figura 64 Avaliação dos Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.	104
Figura 65 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.	105
Figura 66 Avaliação das Características de Desenvolvimento – Agricultura Familiar	106
Figura 67 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.	107
Figura 68 Avaliação dos Efeitos de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.....	108
Figura 69 ICV – Domicílios com Produção.....	110
Figura 70 Fatores de Desenvolvimento – Domicílios com Produção	110
Figura 71 Características do Desenvolvimento – Domicílios com Produção.	111
Figura 72 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios com Produção	111
Figura 73 ICV – Domicílios sem Produção	112
Figura 74 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios sem Produção.....	113
Figura 75 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.....	114
Figura 76 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção.....	114
Figura 77 Fatores do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.	115
Figura 78 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.....	116
Figura 79 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.....	117
Figura 80 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção	117
Figura 82 Distribuição dos projetos de infra-estrutura por Zona	132
Figura 83 Participação da entidade na elaboração de documentos	134

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Índice Pluviométrico do Território da Borborema.....	10
Tabela 2 – População, Área e Densidade de Demográfica - Território da Borborema (2010).....	11
Tabela 3 – População Total e por Situação de Domicílio - Território da Borborema (2010).....	12
Tabela 4 – Produto Interno Bruto do Território da Borborema – 2008 (em mil reais).....	14
Tabela 5 – Número e área de estabelecimentos agrícolas, por condição de produtor – T. Borborema (2006).....	16
Tabela 6 – Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receitas e valor das receitas obtidas no ano por tipo de receita e agricultura familiar.....	17
Tabela 7 – Quantidades Produzidas e Vendidas de Milho e Feijão - Território da Borborema (2006).....	18
Tabela 8 – Produção de hortaliças (em toneladas).....	19
Tabela 9 – Efetivo Pecuário (cabeças) - Território da Borborema (2006).....	20
Tabela 10: Quantidade de alimentos produzida e valor da produção vendida em feiras agroecológicas - Território da Borborema (2006, 2008, 2009).....	22
Tabela 11 – A Agricultura Familiar e suas Organizações na definição da Identidade Territorial (%).....	33
Tabela 12 – Atividades Econômicas e Organizações Produtivas na definição da Identidade Territorial (%).....	35
Tabela 13 – Meio Ambiente e Organizações Ambientais na definição da Identidade Territorial (%).....	37
Tabela 14 – Movimentos Sociais e Políticos na definição da Identidade Territorial (%).....	39
Tabela 15 – Pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias na definição da Identidade Territorial (%).....	40
Tabela 16 – Relação dos projetos concluídos no Território da Borborema (2003-2010).....	80
Tabela 17 – Projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo (por Zona).....	129
Tabela 18 – Apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural (por Zona).....	130
Tabela 19 – Parcerias entre organizações de produtores e prefeituras (por Zona).....	130
Tabela 20 – Paridade dos Segmentos no Colegiado Territorial (por Zona).....	131
Tabela 21 – Composição do Colegiado Territorial (por Zona).....	132

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. Dimensão Histórica

Considerando-se os processos produtivos desenvolvidos historicamente, o espaço agrário paraibano pode ser dividido em duas grandes áreas. Na área costeira e nos tabuleiros situados em seu rebordo, situa-se a **Zona da Mata**, primeira área colonizada com a extração do pau-brasil e, logo depois e até os dias atuais, com a produção de cana-de-açúcar. No Planalto da Borborema e em sua depressão a oeste, situam-se o **Agreste**, o **Cariri** e o **Sertão**, regiões onde predominam, como atividades econômicas, a pecuária e a produção de alimentos destinados à população local e aos habitantes da Zona da Mata.

O Território da Borborema situa-se no Agreste paraibano, cujas atividades produtivas tiveram o seu início no século XVIII em decorrência da separação dos currais de criação de gado da produção de cana nos engenhos da Zona da Mata (MOREIRA e TARGINO, 1997). De fato, o aumento da oferta de açúcar em virtude da ampliação de sua produção, principalmente no Caribe, provocou a queda dos preços do produto e o aumento de sua demanda no mercado europeu, o que impôs a necessidade de expansão da área plantada no Brasil, “empurrando” a atividade pecuária para sua extensa hinterlândia, até então praticamente inexplorada.

Desta maneira, os grandes criadores se deslocaram em direção ao Agreste e Sertão, na denominada “frente de expansão pecuária”, atraindo consigo parte da massa de trabalhadores pobres livres (PALACIOS, 2004 e 2009) que viviam na órbita dos engenhos e que também se viram premidos pela expansão dos canaviais. Assim, o espaço produtivo dos Cariris e Sertões paraibanos foi dominado pela produção pecuária votada prioritariamente para o abastecimento das populações urbanas e rurais do litoral, associada à produção de alimentos para a subsistência das populações locais. Nos solos mais favoráveis do Agreste desenvolveu-se uma agricultura diversificada para a produção de alimentos, envolvendo horticultura, produção de milho, feijão, mandioca, batata-doce e, posteriormente, frutas, batata inglesa e café, apresentando também a criação de aves, a pecuária bovina, suína, ovina e caprina.

Em ambos os espaços, processou-se a constituição do campesinato paraibano. Nos Cariris e Sertões, através da emancipação dos vaqueiros a partir do modelo produtivo implantado, como apontou Capistrano de Abreu: “depois de quatro ou cinco anos de serviço, começava o vaqueiro a ser pago; de quatro crias cabia-lhe uma; podia-se assim fundar fazenda por sua conta” (ABREU, 1988 [1907]: 170). No Agreste, pela paulatina consolidação da agricultura familiar minifundiária, pois pelo fato da colonização do Agreste ter sido tardia, se comparada à Zona da Mata, há um predomínio de pequenos produtores, dando à região o menor índice de concentração fun-

diária do Estado (MOREIRA e TARGINO, 1997), o que está relacionado, em grande medida, ao relevo, que dificultava a implantação dos grandes fazendeiros.

Não obstante, a pequena produção agrícola se manteve ativa no Agreste paraibano durante todo o período republicano, oscilando, contudo, entre momentos de retração e expansão, ligada à possibilidade dos camponeses terem acesso à terra. No momento em que houve políticas públicas que fortaleceram a produção agrícola para exportação, os donos da terra aumentaram a pressão sobre o uso desse recurso, que passou a ser exercida sobre os posseiros, provocando um processo de *descampesinização*. Quando não, os donos aceitavam o estabelecimento de camponeses nas suas terras, o que provocava um processo de *recampesinização*.

Para mapear a influência das políticas públicas ao longo do tempo e as principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano, a alternância e convivência de culturas e o local ocupado pelo pequeno produtor, destacamos três períodos nesse processo (ver Figura 1):

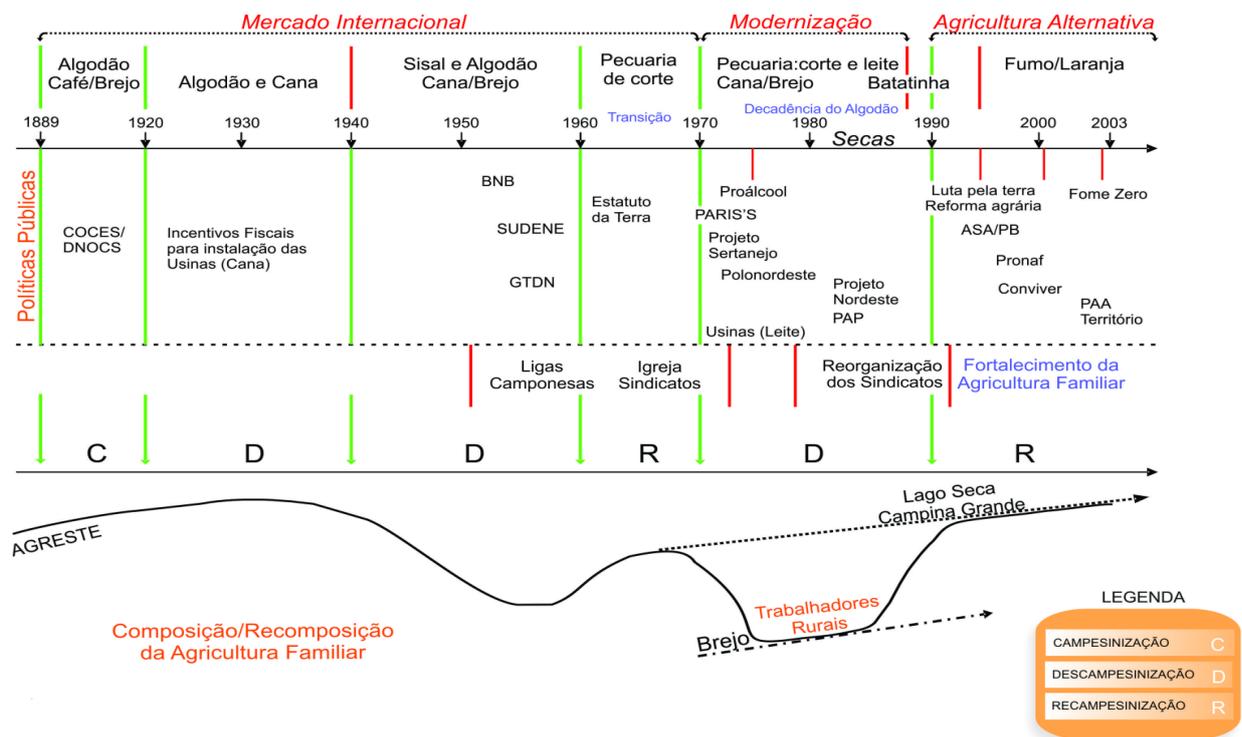


Figura 1: Principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano (1889-2010).
Fonte: Piraux e Miranda (2011)

1.2. Dimensão Geográfica

O Território da Borborema ocupa uma área de 3.233 km² (23,1% do Estado) e é composto por 21 municípios, a saber, Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Espe-

rança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea, os quais estão distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE: Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança.

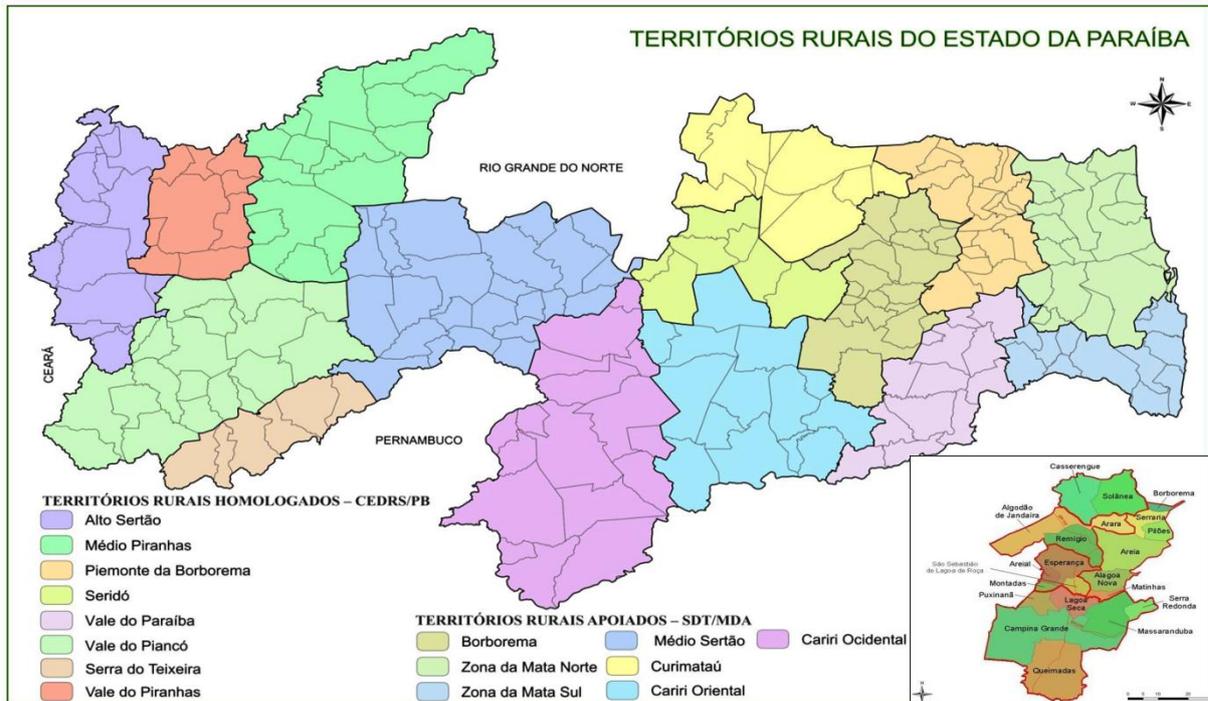


Figura 2: Divisão Territorial da Paraíba.

Esses municípios, em média separados uns dos outros por distâncias entre 10 e 20 quilômetros, variam muito em área, indo de pouco mais de 25 km² (Borborema) a 594 km² (Campina Grande). Entretanto, podemos considerar que a grande maioria é de pequenas dimensões, pois treze municípios (62%) têm até 200 km² e nove (43%) até 100 km² de área (Ver Tabela 2).

O Território da Borborema é banhado por três Bacias Hidrográficas, dos Rios Curimataú, Mamanguape e Paraíba e apresenta um relevo diversificado, com altitudes variando entre 300 metros (Matinhas) e 713 metros (Montadas).

Embora o clima do Agreste apresente em grande parte da região a mesma condição da Mesorregião Mata Paraibana, isto é, tipo climático AS' (quente e úmido com chuvas de outono/inverno), à medida que avança para o interior as precipitações decrescem atingindo médias anuais na faixa de 800 a 1000 mm e apresentando microrregiões de clima caracteristicamente semiárido, com índices que podem atingir pouco mais de 300 mm anuais, como no município de Algodão de Jandaíra, um dos mais secos do Nordeste (Tabela 1). O período chuvoso inicia-se de

fevereiro a março prolongando-se até agosto. O período de estiagem vai de 5 a 6 meses, as temperaturas variam entre 15 e 22°C.

Tabela 1 – Índice Pluviométrico do Território da Borborema

Microrregião	Município	Altitude (m)	Precipitação Anual (mm)
Brejo Paraibano	Areia	618	1.387,15
	Pilões	334	1.232,21
	Serraria	533	1.210,99
	Borborema	368	1.192,79
	Alagoa Nova	530	1.100,78
	Matinhas	300	977,15
Campina Grande	Lagoa Seca	634	1.034,17
	Massaranduba	541	1.020,97
	Serra Redonda	391	813,44
	Campina Grande	551	812,48
	Queimadas	450	653,95
Esperança	Puxinanã	657	642,10
	S. Sebastião de Lagoa de Roça	641	827,80
	Esperança	631	732,98
	Areial	695	634,23
	Montadas	713	479,47
Curimataú Oriental	Solânea	626	1.132,56
	Casserengue	510	404,74
Curimataú Ocidental	Remígio	593	912,61
	Arara	467	628,26
	Algodão de Jandaíra	470	311,18

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e da AESA/PB

Estes números nos mostram uma variação pluviométrica considerável, quando levamos em consideração a distância entre os municípios. Para se ter uma idéia, os municípios de Algodão de Jandaíra e Areia estão separados por menos de 50 quilômetros um do outro, porém a precipitação pluviométrica destes dois municípios tem uma variação média de mais de 1.000 mm anuais. A figura 3 apresenta uma síntese da repartição das chuvas.

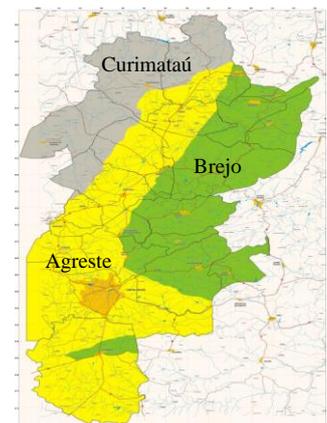


Figura 3 As Três regiões ecológicas
Fonte: Pólo Sindical da Borborema

1.3. Dimensão Demográfica

O Território da Borborema conta com uma população de 671.142 pessoas, o que representa quase 20% da população total do Estado, conforme dados do último Censo (IBGE, 2011). A população não está distribuída uniformemente, pois só Campina Grande, a segunda maior cidade do interior do Nordeste, concentra mais da metade da população do Território, isto é,

385.213 habitantes. Assim, também no quesito demográfico, observamos que o Território da Borborema é majoritariamente constituído por pequenos municípios, pois quinze deles (71%) possuem até 20.000 habitantes, ao passo que nove (43%) têm até 10.000 residentes. Cinco municípios um pouco mais populosos completam o quadro territorial: Areia, Lagoa Seca, Solânea, Esperança e Queimadas, que apresentam populações entre 20 e 40 mil habitantes (Ver Tabela 2).

A densidade demográfica municipal também varia em proporções muito expressivas no Território (Tabela 2). Mesmo se não considerarmos o município de Campina Grande, que em função de suas dimensões é um caso bastante particular com 648,31 hab./km², a variação destes índices é muito alta. Por um lado, temos Lagoa Seca (240,73 hab./km²) e São Sebastião de Lagoa de Roça (221,16 hab./km²), que são municípios que possuem um alto índice de densidade populacional; por outro lado, encontramos outros municípios com índices muito baixos, principalmente na parte semiárida do Curimataú, no noroeste daquela microrregião, como é o caso dos municípios de Algodão de Jandaíra (10,74 hab./km²) e de Casserengue (35,05 hab./km²). Embora não possamos tomar isso como regra, há alguma correlação entre essas variações e a heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais, conseqüência principalmente da repartição da pluviosidade. De fato, os municípios mais secos possuem as menores densidades.

Tabela 2 – População, Área e Densidade de Demográfica - Território da Borborema (2010)

Municípios	População	Área (Km²)	Densidade (hab/Km²)
Alagoa Nova	19.681	122,255	160,98
Algodão de Jandaíra	2.366	220,248	10,74
Arara	12.653	99,111	127,66
Areia	23.829	269,492	88,42
Areial	6.470	33,142	195,22
Borborema	5.111	25,979	196,74
Campina Grande	385.213	594,179	648,31
Casserengue	7.058	201,38	35,05
Esperança	31.095	163,78	189,86
Lagoa Seca	25.900	107,589	240,73
Massaranduba	12.902	205,956	62,64
Matinhas	4.321	38,123	113,34
Montadas	4.990	31,587	157,98
Pilões	6.978	64,446	108,28
Puxinanã	12.923	72,68	177,81
Queimadas	41.049	401,774	102,17
Remígio	17.581	177,998	98,77
S. S. de Lagoa de Roça	11.041	49,923	221,16
Serra Redonda	7.050	65,299	126,11
Serraria	6.238	232,094	95,53
Solânea	26.693	232,094	115,01
Total do Território	671.142	3.233	207,59

Elaboração própria com dados do Censo do IBGE (2011).

Segundo o IBGE (2011), a população urbana é predominante no Território da Borborema, pois dos 671.142 habitantes, 527.873 (78,65%) habitam nas cidades e 143.269 (21,35%) moram na zona rural (Tabela 3). Entretanto, dos 21 municípios que compõem o Território, oito (38%) apresentam uma população rural maior do que a população urbana e quinze (71,4%) têm populações rurais superiores a 30% dos habitantes, destacando-se os municípios de Matinhas, Puxinanã e Massaranduba, que apresentam índices de população rural de 84,22%, 67,37% e 65,25%, respectivamente. Apesar de ser um Território de Identidade rural, percebemos que vários municípios possuem mais da metade de sua população na zona urbana, como é o caso de Remígio (73,68%), Borborema (73,02%), Solânea (72,42%), Areial (71,10%), Arara (70,53%), Esperança (69,56%), Montadas (63, 25%), Areia (61,26%), Queimadas (54, 17%) e Algodão de Jandaíra (52,03%).

No entanto, entendemos que esse alto índice de população urbana deve ser relativizado, pois em função das pequenas distâncias que separam as zonas urbanas das rurais, do bom estado das estradas, do maior acesso aos meios de transporte (como as motocicletas e os “alternativos”), além do alto índice de violência rural que vem acometendo o território, muitos habitantes dividem o seu dia entre o “sítio”, onde desenvolvem suas atividades produtivas e a “rua”, para onde se deslocam no final do dia, para pernoitar.

Tabela 3 – População Total e por Situação de Domicílio - Território da Borborema (2010)

Municípios	População Residente	População Urbana		População Rural	
Alagoa Nova	19.681	9.794	49,76%	9.887	50,24%
Algodão de Jandaíra	2.366	1.231	52,03%	1.135	47,97%
Arara	12.653	8.924	70,53%	3.729	29,47%
Areia	23.829	14.598	61,26%	9.231	38,74%
Areial	6.470	4.600	71,10%	1.870	28,90%
Borborema	5.111	3.732	73,02%	1.379	26,98%
Campina Grande	385.213	367.209	95,33%	18.004	4,67%
Casserengue	7.058	3.458	48,99%	3.600	51,01%
Esperança	31.095	21.631	69,56%	9.464	30,44%
Lagoa Seca	25.900	10.570	40,81%	15.330	59,19%
Massaranduba	12.902	4.484	34,75%	8.418	65,25%
Matinhas	4.321	682	15,78%	3.639	84,22%
Montadas	4.990	3.156	63,25%	1.834	36,75%
Pilões	6.978	3.332	47,75%	3.646	52,25%
Puxinanã	12.923	4.217	32,63%	8.706	67,37%
Queimadas	41.049	22.236	54,17%	18.813	45,83%
Remígio	17.581	12.953	73,68%	4.628	26,32%
São S. de Lagoa de Roça	11.041	4.659	42,20%	6.382	57,80%
Serra Redonda	7.050	3.608	51,18%	3.442	48,82%
Serraria	6.238	3.467	55,58%	2.771	44,42%
Solânea	26.693	19.332	72,42%	7.361	27,58%
TOTAL	671.142	527.873	78,65%	143.269	21,35%
TOTAL (Exceto C. Grande)	285.929	160.664	56,19%	125.265	43,81%

Fonte: IBGE (2011)

Ademais, se excetuarmos o município de Campina Grande, em cujo perímetro urbano se concentra 55% da população total, verificamos que a população rural atinge o percentual de 43,81% no Território da Borborema, o que nos leva a ressaltar que a economia, a cultura e as sociedades locais mantêm suas raízes profundamente imersas no *ethos* rural. De fato, mais de 140 mil pessoas habitam o espaço rural deste pequeno Território e, afora Campina Grande, todos os municípios possuem pelo menos 1/4 de população rural.

1.4. Dimensão Econômica

Em 2008, o Produto Interno Bruto – PIB do Território da Borborema alcançou o montante de 4,705 bilhões de reais (18,31% do PIB da Paraíba), destacando-se o município de Campina Grande, que foi responsável por 73,48% deste total, seguida pelos municípios de Esperança, Queimadas, Alagoa Nova, Lagoa Seca, Solânea e Areia, que apresentaram cifras entre 194,5 milhões e 94,5 milhões de reais, somando 16,68% do total. Os outros catorze municípios (75%) são responsáveis pelos 9,84% restantes (Tabela 4).

No caso de Campina Grande destacamos o fato dela ser a segunda maior cidade do Estado, tanto no que diz respeito ao seu tamanho (demografia e extensão) e quanto ao seu mercado (consumidor e produtor). Sua posição privilegiada, no cruzamento entre a BR 230, que cruza o estado da Paraíba de Leste a Oeste e a BR 104, que liga Natal a Maceió através interior do Nordeste, cruzando o Território da Borborema de Norte a Sul e ligando Campina Grande a Caruaru (PE), contribui para que ela seja um centro distribuidor e receptor de matéria-prima e mão-de-obra de vários estados, uma vez, ademais, que tem grande proximidade com três capitais brasileiras: João Pessoa, Recife e Natal. Assim, Campina Grande se notabiliza por ser o grande centro comercial do Território da Borborema e o segundo do Estado, lugar onde a maioria dos municípios adjacentes realiza as suas ações de compra e venda. De fato, a história de Campina Grande apresenta como o grande entreposto comercial do estado da Paraíba e um dos mais importantes do Nordeste.

De forma mais tímida em relação à Campina Grande, mas, guardando as proporções, também bastante expressiva em termos econômicos e demográficos, aparece a cidade de Esperança, a segunda maior do Território da Borborema com pouco mais de 30 mil habitantes, e que tem como base de seu PIB a prestação de serviços. Ela se caracteriza como um centro comercial menor, mas possui algumas empresas com forte concentração de capital.

Segundo o IBGE, o setor de serviços predomina na economia do Território da Borborema, pois todos os municípios tiveram um percentual maior que 50% de participação deste setor na composição do PIB Territorial de 2008 (Tabela 4). Essa participação varia de um mínimo de

51,32% (Alagoa Nova), até a cifra de 78,08% (São Sebastião de Lagoa de Roça). Feitos os cálculos, os serviços no Território da Borborema representam 67,37% do PIB territorial. Esse resultado pode estar relacionado com a pequena distância que separa os municípios e a boa malha viária que os liga, facilitando assim a movimentação de pessoas e de bens materiais.

Tabela 4 – Produto Interno Bruto do Território da Borborema – 2008 (em mil reais)

Unidade da Federação e Municípios	Total	%	Impostos	%	Agropecuária	%	Indústria	%	Serviços	%	PIB/ Per Capita
Alagoa Nova	111.116	2,36	3.019	2,72	39.026	35,12	12.052	10,85	57.020	51,32	5.640
Algodão de Jandaíra	12.298	0,26	238	1,94	2.845	23,13	647	5,26	8.569	69,68	5.109
Arara	43.877	0,93	1.033	2,35	6.264	14,28	4.727	10,77	31.853	72,60	3.455
Areia	94.525	2,01	3.387	3,58	10.151	10,74	10.977	11,61	70.011	74,07	3.676
Areial	22.745	0,48	492	2,16	3.469	15,25	1.461	6,42	17.322	76,16	3.676
Borborema	22.291	0,47	515	2,31	5.269	23,64	1.415	6,35	15.092	67,70	4.330
Campina Grande	3.457.878	73,48	387.315	11,20	13.884	0,40	1.020.469	29,51	2.036.209	58,89	9.066
Casserengue	28.405	0,60	594	2,09	6.654	23,43	2.363	8,32	18.795	66,17	4.087
Esperança	194.511	4,13	22.577	11,61	10.077	5,18	17.095	8,79	144.762	74,42	6.351
Lagoa Seca	105.327	2,24	3.170	3,01	25.206	23,93	9.129	8,67	67.822	64,39	4.109
Massaranduba	48.756	1,04	904	1,85	13.369	27,42	2.774	5,69	31.710	65,04	3.797
Matinhas	23.806	0,51	351	1,47	10.171	42,72	999	4,20	12.285	51,60	5.541
Montadas	19.682	0,42	379	1,93	3.779	19,20	1.237	6,28	14.287	72,59	4.205
Pilões	29.889	0,64	608	2,03	8.031	26,87	2.189	7,32	19.060	63,77	4.185
Puxinanã	54.894	1,17	1.335	2,43	16.637	30,31	3.441	6,27	33.480	60,99	4.147
Queimadas	178.210	3,79	11.488	6,45	14.240	7,99	40.938	22,97	111.545	62,59	4.460
Remígio	59.917	1,27	2.060	3,44	4.917	8,21	6.379	10,65	46.561	77,71	3.483
S. S. de Lagoa de Roça	37.053	0,79	1.000	2,70	4.777	12,89	2.345	6,33	28.931	78,08	3.306
Serra Redonda	32.212	0,68	1.057	3,28	4.458	13,84	5.661	17,57	21.035	65,30	4.096
Serraria	27.389	0,58	548	2,00	7.021	25,63	2.167	7,91	17.654	64,46	4.034
Solânea	101.021	2,15	3.925	3,89	7.808	7,73	11.216	11,10	78.069	77,28	3.589
Total do Território	4.705.802	100	445.995	3,54	218.053	18,95	1.159.681	10,14	2.882.072	67,37	4.783
Paraíba	25.696.641	100	2.606.053	10,14	1.409.185	5,48	4.952.322	19,27	16.729.081	65,10	6.097

Fonte: IBGE.

A agropecuária é o segundo setor mais importante na economia do Território, pois é responsável por 18,95% do PIB territorial, aliás, bem superior à participação deste setor no PIB estadual (5,48%). Essa participação varia de 0,40% (Campina Grande) até 42,72% (Matinhas). No caso de Campina Grande, esse número pode estar relacionado com o próprio tamanho de sua economia ou mesmo à sua baixa população rural, que é menor que 5%, ou seja, o perfil da cidade é eminentemente urbano. Porém, como já foi dito, ela é fundamental para o escoamento da produção das cidades ao seu entorno e há que se ressaltar que o município é o maior produtor de milho do território, respondendo por cerca de 5% da produção do grão no estado da Paraíba.

No outro extremo, temos o município de Matinhas, que é o maior produtor de banana, laranja e tangerina do Estado, que, aliás, é o maior produtor desta fruta no Nordeste. Ainda merece menção neste aspecto o município de Alagoa Nova, maior produtor de limão e terceiro de laranja

e banana da Paraíba, cuja participação da agropecuária no PIB municipal é de 35,12%, a segunda maior no território.

É importante salientar também que em oito municípios (38%) a participação da agropecuária na composição do PIB municipal varia entre 23,59% e 31,06%, o que demonstra a importância econômica das atividades agrícolas para o Território da Borborema.

Por último, temos as atividades industriais que estão mais presentes nos municípios de Campina Grande (29,51%), Queimadas (22,97%) e Serra Redonda (17,57%), números que são realmente significativos quando consideramos que a contribuição das atividades industriais ao PIB do Estado é de 19,27%. Podemos atribuir estes números ao fato destes municípios estarem nas rotas das rodovias BR 230 e BR 104, as principais que cortam o Estado.

Destacamos ainda que 13 dos 21 municípios do território, o que representa 62%, possuem menos de 10% do seu PIB associado às atividades industriais. Estes números estão ligados a fatores como fragilidade hídrica, de infra-estrutura, qualidade de acesso as rodovias e faltas de incentivos públicos e privados, problemas bem característicos dos pequenos municípios brasileiros.

Ainda segundo o IBGE, o PIB per capita médio do Território da Borborema é de R\$ 4.783,00, ficando bem abaixo do índice paraibano, que é de R\$ 6.097,00. Os maiores PIB per capita do Território são, como era de se esperar em função de suas potencialidades econômicas, os dos municípios de Campina Grande com (R\$ 9.066) e Esperança (R\$ 6.351), que inclusive estão acima da média estadual.

Com relação aos aspectos econômicos é importante destacarmos ainda a importância da agricultura familiar como a principal categoria produtiva do setor agropecuário do Território da Borborema, pois, segundo o Censo Agropecuário 2006 do IBGE, existem 27.564 estabelecimentos agropecuários no território, dos quais 24.745 (90,76%) são de agricultores familiares (Tabela 5). Entretanto, os menos de dez por cento de agricultores não familiares concentram 56,88% das terras, o que aponta, evidentemente, para uma grande concentração fundiária no Território da Borborema.

Sem embargo, mesmo neste aspecto, há casos interessantes que evidenciam a força da agricultura camponesa no território, como o do município de Matinhas, onde 90% dos estabelecimentos são de agricultores familiares, os quais ocupam 72,26% das áreas produtivas (Tabela 5). No ano de 2006, 90% destes estabelecimentos obtiveram receitas, auferindo a segunda maior receita do setor agropecuário do território em 2006, 27 milhões de reais, sendo suplantada apenas pelos estabelecimentos não familiares do mesmo município, que apuraram cerca de 29 milhões

de reais no mesmo ano (Tabela 6), mesmo considerando-se que a receita por unidade produtiva foi significativamente maior nos estabelecimentos patronais, que concentram menos de 30% da área agrícola do município.

Tabela 5 – Número e área de estabelecimentos agrícolas, por condição de produtor – T. Borborema (2006)

Municípios	Estabelecimentos (unidades)					Área (em hectares)				
	Total	Não familiar		Agricultura Familiar		Total	Não familiar		Agricultura Familiar	
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%
Alagoa Nova	1.713	130	7,59	1.583	92,41	11.281	5.688	50,42	5.593	49,58
Algodão de Jandaíra	177	37	20,9	140	79,1	10.524	7.851	74,6	2.673	25,4
Arara	1.088	50	4,6	1.038	95,4	5.684	1.023	18	4.661	82
Areia	2.054	327	15,92	1.727	84,08	21.966	14.536	66,18	7.429	33,82
Areial	598	51	8,53	547	91,47	3.265	1.013	31,02	2.252	68,98
Borborema	298	35	11,74	263	88,26	2.293	1.118	48,75	1.175	51,25
Campina Grande	2.138	332	15,53	1.806	84,47	28.701	21.455	74,75	7.246	25,25
Casserengue	793	40	5,04	753	94,96	11.378	5.301	46,58	6.078	53,42
Esperança	1.916	141	7,36	1.775	92,64	10.081	3.749	37,19	6.332	62,81
Lagoa Seca	1.820	228	12,53	1.592	87,47	18.747	14.026	74,82	4.721	25,18
Massaranduba	1.975	166	8,41	1.809	91,59	18.152	12.701	69,97	5.452	30,03
Matinhas	818	82	10,02	736	89,98	3.632	1.008	27,74	2.624	72,26
Montadas	527	50	9,49	477	90,51	2.727	1.218	44,67	1.509	55,33
Pilões	762	78	10,24	684	89,76	5.184	2.435	46,98	2.749	53,02
Puxinanã	952	119	12,5	833	87,5	5.014	1.680	33,52	3.333	66,48
Queimadas	3.614	315	8,72	3.299	91,28	24.476	13.320	54,42	11.156	45,58
Remígio	959	63	6,57	896	93,43	12.088	6.963	57,6	5.125	42,4
S. S. de Lagoa de Roça	1.504	106	7,05	1.398	92,95	4.391	918	20,9	3.473	79,1
Serra Redonda	1.124	194	17,26	930	82,74	3.845	1.333	34,65	2.513	65,35
Serraria	787	115	14,61	672	85,39	6.703	4.179	62,34	2.524	37,66
Solânea	1.947	180	9,24	1.767	90,76	16.567	7.441	44,92	9.126	55,08
Território	27.564	2.839	9,24	24.725	90,76	226.699	128.956	56,88	97.744	43,12

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006

Ainda no que tange ao desempenho econômico dos estabelecimentos agropecuários do Território da Borborema, o IBGE apurou que, em 2006, 17.693 unidades obtiveram receitas, sendo que, destas, 15.610 (87,63%) eram estabelecimentos de agricultores familiares (Tabela 6). Estes estabelecimentos geraram uma receita anual bruta de cerca de 140 milhões de reais, isto é, 60,17% do total. Considerando estes números, conclui-se que cada estabelecimento da Agricultura Familiar no Território da Borborema apurou uma receita média anual de R\$ 8.963,00, o que equivale a uma renda mensal de R\$ 743,00. Merecem destaque, neste particular, o já citado município de Matinhas, bem como os municípios de Lagoa Seca e Alagoa Nova, cujos estabelecimentos familiares lograram gerar receitas médias mensais de R\$ 3.976,00, R\$ 1.953,76 e R\$ 1.280,45, respectivamente¹.

¹ É preciso verificar os dados do IBGE sobre a receita dos estabelecimentos da Agricultura Familiar do município de Borborema (Tabela 6), que apresentam uma significativa discrepância em relação aos demais.

Tabela 6 – Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receitas e valor das receitas obtidas no ano por tipo de receita e agricultura familiar.

Municípios	Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receitas no ano (Unidades)					Valor das receitas obtidas pelos estabelecimentos no ano (Mil Reais)				
	Total	Não familiar	%	Agricultura familiar	%	Total	Não familiar	%	Agricultura familiar	%
Alagoa Nova	1.306	99	7,58	1.207	92,42	33.413	14.868	44,5	18.546	55,5
Algodão de Jandaíra	99	32	32,32	67	67,68	243	157	64,47	86	35,53
Arara	689	41	5,95	648	94,05	1.124	154	13,69	970	86,31
Areia	1.319	262	19,86	1.057	80,14	13.489	6.323	46,88	7.166	53,12
Areial	392	39	9,95	353	90,05	1.170	152	12,99	1.018	87,01
Borborema	271	32	11,81	239	88,19	29.056	5.253	18,08	23.803	81,92
C. Grande	1.237	205	16,57	1.032	83,43	16.953	11.269	66,47	5.685	33,53
Casserengue	399	31	7,77	368	92,23	1.311	505	38,49	806	61,51
Esperança	1.107	112	10,12	995	89,88	4.437	2.250	50,7	2.188	49,3
Lagoa Seca	1.294	155	11,98	1.139	88,02	30.131	3.428	11,38	26.704	88,62
Massaranduba	1.125	102	9,07	1.023	90,93	2.329	404	17,36	1.925	82,64
Matinhas	632	66	10,44	566	89,56	56.258	29.253	52	27.005	48
Montadas	430	44	10,23	386	89,77	18.968	17.797	93,83	1.171	6,17
Pilões	574	49	8,54	525	91,46	6.223	632	10,16	5.591	89,84
Puxinanã	708	96	13,56	612	86,44	6.312	3.964	62,79	2.349	37,21
Queimadas	2.401	266	11,08	2.135	88,92	13.673	9.294	67,98	4.379	32,02
Remígio	575	49	8,52	526	91,48	2.546	652	25,63	1.893	74,37
S. S. de L. de Roça	994	83	8,35	911	91,65	2.641	611	23,14	2.030	76,86
Serra Redonda	628	123	19,59	505	80,41	750	151	20,18	598	79,82
Serraria	570	81	14,21	489	85,79	11.174	6.908	61,83	4.265	38,17
Solânea	943	116	12,3	827	87,7	2.618	889	33,94	1.730	66,06
Território	17.693	2.083	12,37	15.610	87,63	254.819	114.914	39,83	139.908	60,17

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

Algumas atividades produtivas agropecuárias merecem destaque no Território da Borborema. A mais importante delas é a fruticultura, pois o território produziu mais de 165 mil toneladas de frutas em 2006, respondendo por toda a safra de tangerina e de mudas de frutas cítricas do Estado, além de 94% da laranja, 66% do limão, 61% da banana, 70% do abacate, 61% da jaca, 44% da jabuticaba, 16% do caju, 7% da castanha de caju, 10% da manga e 3% do maracujá produzidos na Paraíba (IBGE, 2009).

Dos vinte e um municípios do Território, dezessete (81%) produzem algum tipo de fruta e, deste total, seis municípios pertencem à região do Brejo paraibano (Alagoa Nova, Areia, Borborema, Matinhas, Pilões e Serraria), os quais, juntos, respondem por 87,9% da produção de frutas do Território (IBGE, 2009). A maioria destes municípios tem como nicho de mercado as feiras livres e o grande mercado consumidor de Campina Grande.

Outras lavouras importantes do território são a de feijão preto, cuja produção em 2006 foi de 1.745 toneladas, o que corresponde a 45% da produção estadual, a de batata inglesa, com 1.446 toneladas (32,6%) e a fava, com 2.417 toneladas (27%), esta última praticada em 20 municípios do território (IBGE, 2009).

Embora a produção de milho no território tenha correspondido a apenas 8,5% da produção do Estado (17.541 toneladas), todos os municípios produziram este grão, o mesmo aconte-

cendo com o feijão. Estes dados são interessantes, pois o milho e o feijão são as lavouras típicas do campesinato nordestino, uma vez que constituem a base da subsistência das famílias. Assim, a disseminação das lavouras do milho e do feijão por todo o território, inclusive em suas partes mais castigadas pela baixa pluviosidade, indica a forte presença da agricultura familiar no Território da Borborema que, por sinal, é o único produtor de sementes de feijão da Paraíba (IBGE, 2009).

De fato, quando comparamos a quantidade produzida com a quantidade vendida de milho e feijão no Território da Borborema (Tabela 7) verificamos que apenas 40% da produção de milho e 34% de feijão foram comercializados, o que demonstra, evidentemente, que a maior parte da produção destes grãos é para o consumo da família, reforçando a tese de que a principal força produtiva da região é camponesa.

Tabela 7 – Quantidades Produzidas e Vendidas de Milho e Feijão - Território da Borborema (2006)

Município	Milho			Feijão		
	Produção	Venda	V/P	Produção	Venda	V/P
Alagoa Nova	275	118	43%	152	41	27%
Algodão de Jandaíra	11	3	27%	8	2	25%
Arara	160	55	34%	296	115	39%
Areia	652	245	38%	658	194	29%
Areial	96	21	22%	398	88	22%
Borborema	18	5	28%	17	8	47%
C. Grande	10.232	4.638	45%	2.652	596	22%
Casserengue	253	140	55%	221	72	33%
Esperança	234	69	29%	718	296	41%
Lagoa Seca	631	285	45%	2.761	1.346	49%
Massaranduba	444	193	43%	175	18	10%
Matinhas	138	72	52%	41	4	10%
Montadas	282	52	18%	274	135	49%
Pilões	120	30	25%	46	9	20%
Puxinanã	220	44	20%	595	355	60%
Queimadas	2.244	592	26%	582	182	31%
Remígio	332	147	44%	295	78	26%
S. S. de Lagoa de Roça	93	24	26%	295	114	39%
Serra Redonda	193	52	27%	91	6	7%
Serraria	492	178	36%	563	110	20%
Solânea	421	85	20%	393	62	16%
Território	17.541	7.048	40%	11.231	3.831	34%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

Também a mandioca, indispensável no cardápio nordestino em forma de farinha, que teve uma produção de 11.886 toneladas (14,4% da produção estadual), só não foi cultivada nos municípios de Algodão de Jandaíra e Casserengue, os mais secos do Território da Borborema com incríveis médias anuais de 311 e 404 mm, respectivamente (Tabela 1). Por outro lado, o território

é responsável por 45% da farinha de mandioca produzida no Estado, tendo comercializado 1.418 toneladas do produto em 2006 (IBGE, 2009).

A horticultura é uma atividade agrícola comercial importante no Território da Borborema, que responde por 25% da produção do Estado (Tabela 8), tendo produzido cerca de 30 mil toneladas no ano de 2006 (IBGE, 2009). Merecem destaque a produção de chuchu, 11.099 toneladas (99,41% da produção estadual), couve, 337 toneladas (73,74%), alface, 3.224 toneladas (49%) e coentro, 4.456 toneladas (41,51%), dentre outras.

Tabela 8 – Produção de hortaliças (em toneladas)
Estado da Paraíba e Território da Borborema (2006)

Produto	Paraíba	Território da Borborema	Participação do Território
Abobrinha	56	19	33,93%
Agrião	49	2	4,08%
Alecrim	2	2	100,00%
Alface	6.530	3224	49,37%
Batata-baroa	25	7	28,00%
Batata-doce	33.273	4995	15,01%
Berinjela	150	58	38,67%
Beterraba	846	165	19,50%
Cará	282	17	6,03%
Cebolinha	868	225	25,92%
Cenoura	10.417	7	0,07%
Chuchu	11.099	11033	99,41%
Coentro	10.734	4456	41,51%
Couve	457	337	73,74%
Couve-flor	120	1	0,83%
Erva-doce	35	35	100,00%
Espinafre	17	6	35,29%
Inhame	8.441	433	5,13%
Jiló	59	41	69,49%
Maxixe	280	60	21,43%
Milho verde (espiga)	26.769	3641	13,60%
Pepino	168	104	61,90%
Pimentão	8.385	863	10,29%
Quiabo	613	176	28,71%
Rabanete	10	1	10,00%
Total	120.194	29.908	24,88%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

A produção de flores e plantas ornamentais também tem se desenvolvido no Território da Borborema, que foi o responsável pela metade da produção do Estado em 2006, rendendo um total de 462 mil reais naquele ano, com destaque para os municípios de Pilões e Lagoa Seca, que apuraram 94% dos rendimentos auferidos neste setor produtivo no Território da Borborema (IBGE, 2009).

A pecuária não é uma atividade tão importante quanto a agricultura no Território da Borborema, pois o rebanho territorial representa apenas 16% do efetivo estadual, média superada apenas pela criação de aves (18,5% do efetivo estadual) (Tabela 9). Entretanto, a criação de animais tem seu papel no quadro da sustentabilidade do empreendimento camponês no território, pois é um sistema produtivo complementar de relevante importância para a subsistência familiar e uma espécie de poupança, que pode ser utilizada nas ocasiões em que o agricultor precisa acionar um recurso extra para qualquer fim. De fato, 84,3% dos estabelecimentos caprinocultores no Território são da agricultura familiar (IBGE, 2009).

Tabela 9 – Efetivo Pecuário (cabeças) - Território da Borborema (2006)

Município	Espécie de efetivo							
	Bovinos	Equinos	Asininos	Muare	Caprinos	Ovinos	Suínos	Aves
Alagoa Nova	6.540	195	172	270	211	463	560	13.325
Algodão de Jandaíra	1.055	56	197	25	3.070	3.209	47	1.065
Arara	4.317	132	217	91	626	1.306	156	18.194
Areia	14.612	656	490	629	608	1.425	1.094	94.077
Areial	2.208	53	6	5	143	448	164	4.834
Borborema	1.608	60	56	90	221	48	158	132.431
C. Grande	13.501	918	355	199	1.281	4.494	1.576	255.078
Casserengue	4.614	184	192	34	699	911	245	27.234
Esperança	6.260	102	77	61	261	1.161	678	53.802
Lagoa Seca	5.340	298	59	30	499	1.903	1.231	57.288
Massaranduba	8.248	723	573	177	1.007	2.114	605	36.830
Matinhas	1.209	38	115	41	91	147	128	7.888
Montadas	1.471	27	12	8	70	629	1.035	479.185
Pilões	3.312	110	95	185	399	295	96	37.646
Puxinanã	4.388	207	50	16	268	1.686	1.117	194.915
Queimadas	16.594	697	911	120	1.495	4.494	2.374	180.065
Remígio	5.863	329	160	70	1.119	1.038	465	10.070
SS de Lagoa de Roça	3.499	67	51	21	111	752	570	12.711
Serra Redonda	3.021	138	216	90	404	149	216	11.361
Serraria	5.063	316	199	177	230	432	198	10.431
Solânea	8.325	397	512	107	842	1.731	423	108.845
Total	121.048	5.703	4.715	2.446	13.655	28.835	13.136	1.747.275
Paraíba	1.313.662	47.077	46.573	15.636	461.401	442.589	105.988	9.451.249
Participação (%)	9,21%	12,11%	10,12%	15,64%	2,96%	6,52%	12,39%	18,49%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 2006

No que tange à produção leiteira, em 2006 o Território produziu 16 milhões de litros de leite de vaca e 91.600 litros de leite de cabra, o que representa 7% e 2% da produção do Estado, respectivamente (IBGE, 2009). O papel da agricultura familiar também é expressivo nesse segmento, pois ela foi responsável por 59,36% da produção do leite de vaca e 67,16% do leite de cabra. Em termos espaciais, todos os municípios do território produzem leite de vaca, mas Campina Grande, Queimadas e Areia concentram 65% dessa produção. Por outro lado, o leite de ca-

bra é produzido predominantemente nas zonas central e nordeste do Território, sendo praticamente ausente nos municípios Brejo. Os três maiores produtores de leite de cabra do Território são os municípios de Arara (16 mil litros), Remígio (13 mil litros) e Serra Redonda (8 mil litros), onde os agricultores familiares são responsáveis por 99,67%, 90,42% e 98,87% da produção, respectivamente.

Embora seja incipiente e concentrada em alguns municípios, a produção agroindustrial do Território da Borborema apresenta alguns dados interessantes. Em primeiro lugar, o território é o maior produtor de cachaça do Estado, tendo destilado 1.342.000 litros em 2006, 83% da produção estadual. A cachaça é fabricada nos municípios plantadores de cana, localizados no Brejo Paraibano, destacando-se Areia (769 milhões de litros) e Alagoa Nova (531 milhões de litros), que, juntos, são responsáveis por 97% da produção territorial e 67% da produção estadual (IBGE, 2009). É importante salientar que marcas de projeção nacional e internacional são engarrafadas no município de Areia, que vende 83% de sua produção diretamente ao consumidor (IBGE, 2009), venda esta vinculada ao desenvolvimento do turismo na região do Brejo, que é focado nos antigos engenhos outrora ali implantados, onde estão as destilarias artesanais e onde vêm sendo implantados alguns equipamentos de hospedagem e lazer.

Outros produtos de destaque na agroindústria local são a farinha de mandioca, com uma produção de 1.418 toneladas em 2006 (45% da produção estadual), a polpa de frutas produzida no município de Matinhas, 60 toneladas (43% da produção estadual) e os dois mil litros de suco de frutas produzidos no município de Serra Redonda (40% da produção estadual). Merece menção ainda a produção de carne verde, pois o Território da Borborema, produz 24% da carne bovina, 14% da carne suína e 17% de outras carnes comercializadas na Paraíba (IBGE, 2009).

Como se sabe, a comercialização dos produtos agropecuários e agroindustriais é um fator fundamental para o desenvolvimento territorial. Neste sentido, a difusão de feiras agroecológicas no Território da Borborema tem sido uma importante medida para o escoamento da produção agropecuária familiar, agregando renda ao empreendimento camponês. Atualmente, existem sete feiras agroecológicas no território: duas em Campina Grande, uma em Esperança, uma em Remígio, uma em Lagoa Seca, uma em Solânea, uma em Massaranduba e outra em Alagoa Nova. Para se ter uma idéia da importância econômica destas feiras, de acordo com o Pólo Sindical da Borborema, nos anos de 2006, 2008 e 2009 as feiras agroecológicas comercializaram 1.800 toneladas de alimentos, movimentando mais de 1,4 milhões de reais (Tabela 10).

Tabela 10 – Quantidade de alimentos produzida e valor da produção vendida em feiras agroecológicas - Território da Borborema (2006, 2008, 2009)

Ano	Quantidade produzida (kg)	Valor da produção vendida (R\$)
2006	510.070	313.905,00
2008	619.060	416.520,00
2009	680.654	680.654,00
Total	1.809.784	1.411.079,00

Fonte: Pólo Sindical da Borborema – Balanço 2009

Outro fator de incremento econômico que merece destaque é o forte processo de transferência de renda que vem sendo proporcionado por uma série de políticas públicas e benefícios conquistados. O primeiro que tem provocado um forte impacto econômico nestes municípios é a aposentadoria rural. A sua universalização a partir de 1988, e a sua paridade com o salário mínimo, tem tido um papel decisivo no sentido de compensar perda de renda e promover a manutenção alimentar de um número considerável de famílias. Também podemos citar os programas sociais (bolsa família), que desde o governo FHC e incrementado pelo governo Lula tem sido uma importante fonte de renda complementar. Podemos citar ainda o seguro safra que tem como meta amparar as perdas das safras em função de fatores geralmente relacionados às variações climáticas, que é uma característica deste Território.

É necessário também destacar a importância para a dinamização econômica do Território os programas de compras públicas (PNAE – merenda escolar) e aquisição e distribuição de alimentos (PAA/CONAB), a partir do momento que tornam possível a abertura de um novo mercado institucional que privilegia a compra de produtos de agricultores familiares e a conseqüente distribuição gratuita nos programas sociais de alimentação escolar e segurança nutricional e alimentar das famílias atendidas.

Contudo, a pobreza no meio rural, apesar de um notável processo de redução desde o primeiro governo Lula, ainda é expressiva no Território da Borborema, onde existem 158.090 domicílios, o que equivale a 18,4% do total do Estado, sendo que 42,51% destes são classificados como domicílios pobres (IBGE, 2011). É necessário observar que quando retiramos o município de Campina Grande dos cálculos, esse percentual médio aumenta vertiginosamente, mostrando assim a influência deste pólo regional no desenvolvimento do Território.

Sendo assim, e se retiramos a dimensão econômica que tem a cidade de Campina Grande para a economia não só do Território, mas também para o Estado, a principal atividade econômica do Território da Borborema reside na agricultura familiar. Esta atividade é fortalecida pela diversidade da produção agrícola territorial (frutas, grãos e pecuária), pelo escoamento da produção através das feiras (agroecológicas e livres) e programas governamentais (PAA e PNAE), e

também das políticas de transferência de renda (aposentadorias, auxílios, bolsa família, seguro safra, entre outras). Podemos ainda destacar que a quantidade de pessoas formalmente empregadas no Território da Borborema está concentrada na administração pública dos municípios e do Estado e, de forma menos significativa, nos setores de comércio e de serviços.

1.5. Dimensão Político-Institucional

A variabilidade climática² associada à pobreza é uma relação que ainda causa sérios problemas sociais e políticos no Território da Borborema, pois a vulnerabilidade da população transforma-se em oportunidade para determinados agentes políticos efetivarem ações junto a ela com o intuito de estabelecer uma relação de troca de favores (distribuição de água, alimentos, etc.) por lealdade política e pelo voto. Esse tipo de “reciprocidade desequilibrada” é típico daquilo que os cientistas sociais conceituam como “relações de patronagem” (CANIELLO, 1990), fenômeno que, ao longo do tempo, tem perpetuado as relações de dependência entre eleitores e chefes políticos locais, configurando-se no principal obstáculo para a consolidação de formas horizontais de ação coletiva e, portanto, da evolução do capital social no Território. Assim, uma forte “cultura de subordinação” impede a organização e a luta para que se conquiste autonomia e direitos (DUQUÉ, 2009, p. 142). Um exemplo dos efeitos deletérios dessa situação foi o processo que alguns pesquisadores chamaram de “prefeiturização” dos conselhos municipais, que ao invés de atenderem a diversidades de atores, atendem, em sua grande medida aos desejos dos gestores municipais em detrimento da vontade das representações sociais e dos anseios da população.

Não obstante, nos últimos anos o Território da Borborema tem sido palco de uma série de ações que têm modificado substancialmente a movimentação e as relações de seus atores, sejam eles da sociedade civil organizada ou do governo devidamente constituído. De fato, o Território tem se transformado em um ambiente propício para a evolução de uma série de dinâmicas territoriais, as quais estão correlacionadas a uma série de fatores, como o fortalecimento dos sindicatos e movimentos sociais (associações, fóruns, etc.) ligados à agricultura familiar, e a presença de organizações não governamentais (ONG's).

Em função dessa dinâmica, no ano de 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com diversas organizações da sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais, iniciaram o processo de identificação e seleção de “territórios rurais” em diversos Estados brasileiros. O que levou

² Esta variabilidade pode ser exemplificada pela forte seca que atingiu o Território em 1997-98, e as fortes chuvas que caíram no Território este ano. Em ambos os casos foram decretados estado de emergência na grande maioria dos municípios.

ao reconhecimento do Território de Identidade Rural da Borborema, que em seguida, no ano de 2008, se transformaria no Território da Cidadania da Borborema (CANIELLO ET ALL, 2009).

É importante ressaltar que o fator determinante para a implantação do Território de Identidade Rural da Borborema e em seguida do Território da Cidadania da Borborema, aconteceu em virtude do Território possuir um histórico de organizações constituídas em redes de atores sociais ligados ao fortalecimento da agricultura familiar, dos movimentos sociais, e da defesa de um novo modelo de desenvolvimento pautado na agroecologia. Este processo teve com principal elemento constitutivo a criação e consolidação do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema na década de 90, que tem como principal agente os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e as associações de pequenos produtores rurais.

É importante destacar que o que faz um conjunto de municípios constituírem um território não são apenas as suas características geográficas, mas é também, e, sobretudo, a ação de seus atores. Neste sentido, vários atores coletivos se destacam por sua ação conjunta, “construindo” o Território, dentre os quais destacamos o caso particular do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema e o Fórum dos Assentados, que têm um papel de forte protagonismo no âmbito do Colegiado Territorial.

O Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema é um projeto do movimento sindical do Território, historicamente bastante combativo, envolvendo dimensões materiais e simbólicas, notadamente em torno da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. Ele se beneficia de um reconhecimento indiscutível por parte da sociedade civil local e dos atores políticos estaduais e de acesso a recursos públicos para realizar suas atividades, pois vem trabalhando eficientemente a partir de alguns instrumentos de políticas territoriais como políticas de sementes, de recursos hídricos, de segurança alimentar, de crédito, de infraestrutura e de pesquisa e extensão. O Pólo constitui uma rede de mais de 3.500 famílias, em 150 comunidades, contando com 16 Sindicatos de Trabalhadores Rurais, em diálogo com ONG's e movimentos sociais: AS-PTA, PATAC, ASA-PB, ASA-BR, etc. Ele vem mostrando como as experiências concretas têm a capacidade de mobilizar e articular instituições governamentais: a Secretaria Estadual de Agricultura, a Conab, o Projeto Cooperar do Governo do Estado, o Pronaf, Universidades, Centro de Pesquisas e vários Ministérios.

O Pólo funciona como um fórum de organizações de agricultores que, desde 1996, atua na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável a partir do resgate e da valorização dos conhecimentos produzidos e acumulados pelos agricultores familiares, tentando também transformá-los em propostas de políticas públicas. Neste sentido, os atores sociais que criaram o Pólo Sindical da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estra-

tégias de ações. Todos eles concordam em dar prioridade ao desenvolvimento humano sobre o desenvolvimento estritamente econômico, considerando que o crescimento econômico não tem prioridade sobre o melhoramento das condições individuais e coletivas. Assim sendo, acorda-se uma grande importância aos valores de solidariedade tanto ao nível da comunidade local, quanto entre as diversas gerações. As lideranças que integram o Pólo Sindical acreditam que a construção coletiva desse novo modelo, baseado na justiça social, no desenvolvimento humano e na sustentabilidade ambiental, permitirá a construção de um trabalho permanente de luta contra as desigualdades.

Por outro lado, uma segunda característica político-institucional do Território é a presença e a atuação forte do Fórum dos Assentados que se originou com o fechamento da usina açucareira localizada nos arredores de Guarabira ao final dos anos 1980, acontecimento que gerou um movimento social composto dos antigos trabalhadores desta usina que reivindicavam o acesso a terra, desembocando na criação de 14 assentamentos. O Fórum é a herança deste movimento. Os assentamentos que constituem este Fórum estão localizados essencialmente na região do Brejo e se dividem nos municípios de: Pilões, Areia, Remígio e Serraria. Os temas de reivindicação atuais são essencialmente a moradia, a infraestrutura social (escolas, postos de saúde) o apoio à produção agropecuária e aos sociais na área da educação e alfabetização. Além dessas atividades, o Fórum, conta com o assessoramento por parte de uma ONG (SEDUP³) e de diversos movimentos sociais (MST⁴, CPT⁵, MPA⁶) para a realização do acompanhamento de outros assentamentos na região da Borborema.

Enfim, outro fator de caracterização político-institucional que merece destaque está ligado às práticas do poder público municipal. Varias prefeituras se diferenciam pela sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, sejam as dinâmicas promovidas e articuladas pelos movimentos sociais (ex: ASA - PB), sejam as atividades associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como o Fórum de Desenvolvimento Territorial promovido pela MDA/SDT. No Território evidenciam-se lógicas clientelistas em várias prefeituras, nas quais, os gestores tentam favorecer as políticas públicas que transitam pelas secretarias municipais em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial com o objetivo de resguardar o controle dos recursos públicos e para usá-los em momento eleitorais. O município de Montadas, por exemplo, não se beneficia como os outros municípios das condições favorá-

³ Associação de Educação Popular (criada em Guarabira).

⁴ Movimento dos Sem Terra.

⁵ Comissão Pastoral da Terra.

⁶ Movimento dos Pequenos Agricultores (proveniente do MST).

veis, por causa da existência de uma forte oligarquia local, que se apoderou do poder municipal. Apesar do exemplo essa prática acontece de maneira corriqueira no Território. Outra prova desse processo é o fato de que vários desses atores sociais, lideranças consolidadas no ambiente dos movimentos social e sindical, bastante atuantes em seus municípios, apesar de se lançarem candidatos sistematicamente, não têm logrado êxito em várias campanhas eleitorais.

1.6. As Dinâmicas Espaciais e Territoriais na Borborema

Para entender bem o funcionamento do Território da Borborema, é necessário identificar alguns fatores de estruturação e diferenciação que o caracterizam.

Um primeiro fator importante para entender essa heterogeneidade é a localização dos pólos urbanos e as vias de comunicação. Dois pólos urbanos se destacam nas atividades humanas na região. A primeira é Campina Grande, que se destaca por ser a segunda maior cidade da Paraíba com 385.213 habitantes, ela tem influenciado as atividades econômicas de área central e sul das zonas da Borborema e do Agreste paraibano. O segundo centro, com menor importância, é a cidade de Guarabira com 55.326 habitantes. Localizado no Brejo, este município influencia as atividades econômicas da parte nordeste da região. Outro elemento que merece destaque é a rodovia de direção Norte-Sul que liga Campina Grande aos povoados mais importantes da região atuando como um eixo polarizante e onde se concentra a população do Território.

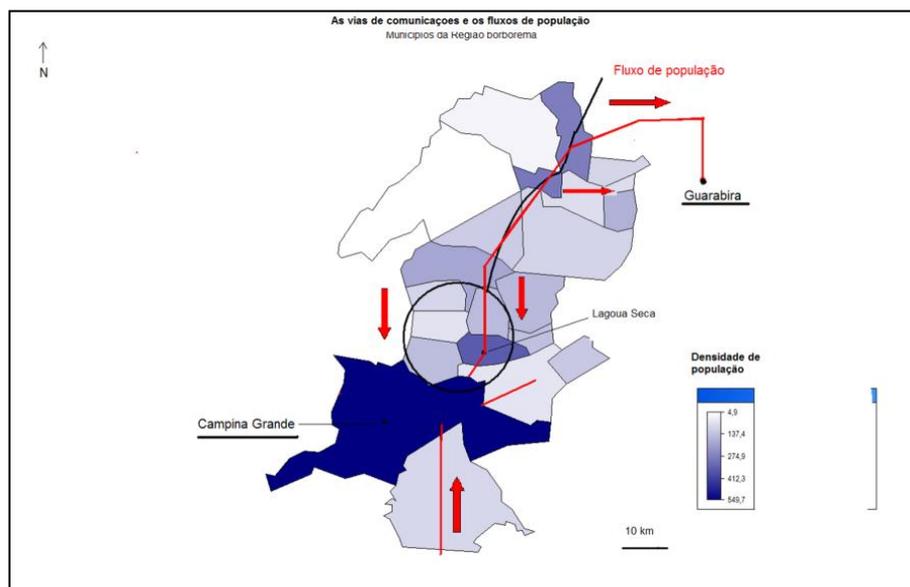


Figura 4 Vias de comunicação e os fluxos da população.
Fonte: Piraux e Bonnal (2009).

Estes dois municípios, e a malha viária que os ligam tem sido importante no sentido de viabilizar o escoamento da produção dos municípios, levando ao conseqüente fortalecimento do processo de dinamização econômica do Território. Uma prática que merece destaque é constituição e o fortalecimento das feiras agroecológicas, que além de trabalhar com uma nova perspectiva produtiva, ela tem formatado novos nichos de mercados para o escoamento da produção agrícola do Território.

A partir desses elementos e dos outros mapas, notadamente o da repartição da chuva que permiti distinguir três grandes zonas (Brejo, Curimataú e Agreste), é possível construir um mapa das dinâmicas territoriais.

De fato, a estruturação do Território e as suas dinâmicas sociais são produtos da forte diferenciação espacial das atividades agropecuárias, da repartição geográfica e das características da agricultura familiar. No entanto é importante observar a existência de diferentes zonas ou unidades espaciais específicas.

Além da concentração urbana (comércio, serviço, etc.) de Campina Grande, podemos identificar quatro zonas diferentes com dinâmicas territoriais específicas. Conforme Figura 5.

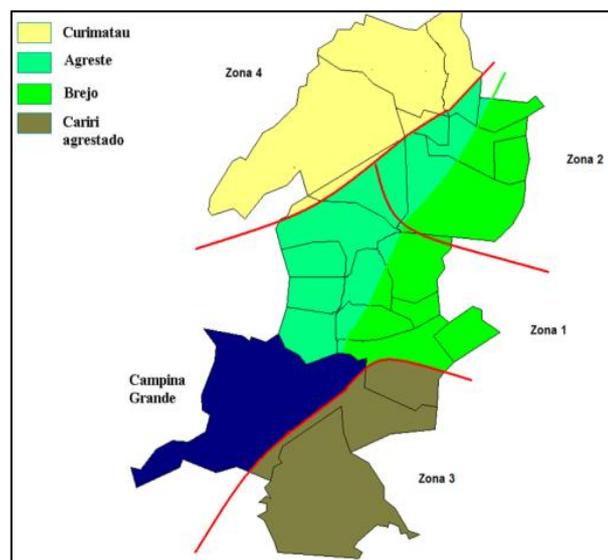


Figura 5 Divisão do Território em Zonas.
Fonte: Piraux e Bonnal (2009)

A zona 1, localizada no centro do Território é caracterizada pela forte densidade populacional e pela agricultura familiar bem estruturada. Nesta zona predominam os pequenos estabelecimentos familiares com o sistema de cultivo diversificado, destaca-se uma subzona de concentração dedicada a produção frutícola (Brejo) onde as condições climáticas são mais favoráveis. Outro fator que merece destaque é a proximidade do município de Campina Grande a outros

municípios, que permite tanto a venda de produtos agropecuários, quanto a realização das atividades não agrícolas. Essa zona é o espaço privilegiado da intervenção do Pólo sindical.

Na zona 2 (zona oriental), os estabelecimentos são influenciados pelo Fórum dos Assentados, que está ligado a 14 projetos de assentamento rurais. Também são característica desta zona as propriedades voltadas para a produção da pecuária de corte. As atividades desta região são influenciadas pelas cidades de Solânea e, sobretudo Guarabira. Essa zona se beneficia de boas condições climáticas e predominam os sistemas de cultivos diversificados. Esta zona, como a zona 1, é característica de uma agricultura peri-urbana com uma densidade populacional elevada. Ela tem também em comum com a zona precedente, a apresentação de uma evolução importante dos sistemas técnicos na direção da agroecologia.

A zona 3, no Sudeste, corresponde ao Cariri Agrestino. Ela é composta por 3 municípios, dos quais figura Campina Grande. É uma zona seca dedicada principalmente às atividades de pecuária bovina (corte) e à produção leiteira voltada geralmente ao abastecimento da cidade de Campina Grande. Parte das grandes fazendas que se dedicam a esta atividade são objetos de conflitos agrários. A luta pela terra é de fato importante e os movimentos sindicais tentam desenvolver um modelo agro-ecológico para a pecuária, sabendo que o contexto pluviométrico é pouco favorável.

A zona 4 corresponde ao Curimataú (noroeste), zona muito seca, com densidade demográfica muito baixa. Dominam as atividades de pecuária, principalmente ovino e caprino cultura de corte, cuja tendência é de crescimento. Nesta zona, as dinâmicas sociais, em torno de projetos coletivos são fracas uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Um movimento recente de reforma agrária ganha força num contexto climático desfavorável, onde a seca torna possível somente atividades de pecuária.

Observa-se também uma correspondência entre este zoneamento e a repartição dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Território da Borborema (Figura 6). A pequena região do Curimataú (Zona 4) corresponde aos municípios de menor IDH (0,51 a 0,56), o que testemunha a precariedade das infra-estruturas sociais e das difíceis condições de produção (relacionadas às variações climáticas).

Na zona 2 (zona de atuação do Fórum dos Assentados) e 3 (zona Sul de Campina Grande, com presença marcada de assalariado agrícola), evidencia-se uma situação intermediária, sendo o IDH incluído entre 0,56 e 0,61. Além de Campina Grande que tem um IDH de 0,72, as zonas 1 (centro) e 5 (Cariri), apresentam situações contrastadas, onde municípios com IDH razoavelmente elevados, em torno de 0,64 (Esperança), avizinham municípios de IDH mais baixos (0,58 a 0,60).

Dessa forma, elementos e processos de natureza muito variada, de origem ou não antrópica, influenciam nitidamente as situações locais. Esses fatores são, notadamente, o clima e a repartição pluviométrica, a evolução da rede viária e o efeito polarizador das cidades da região, além da renovação dos movimentos sociais, da ação sindical, e de uma pequena evolução no tipo de governança municipal. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas dinâmicas territoriais que apontam para a possibilidade de uma transformação positiva no quadro social, político e econômico da região.

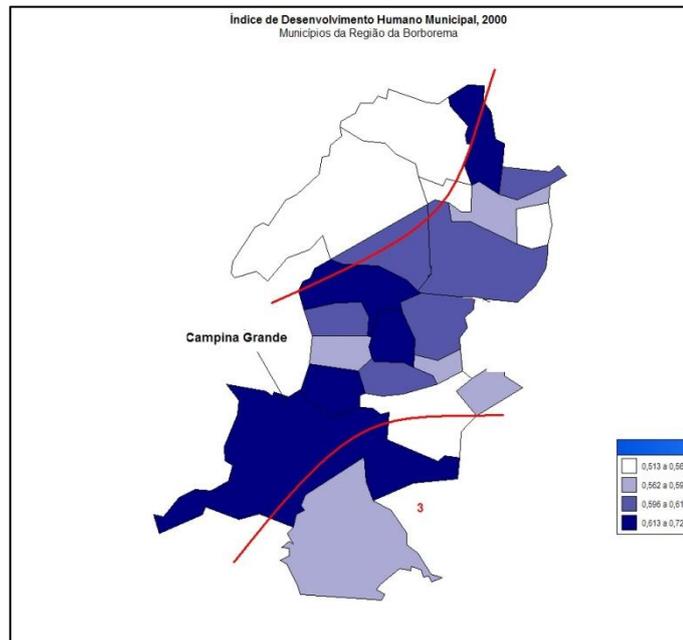


Figura 6 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000)
Fonte: PNUD, 2001

A partir dessa caracterização sobre questões que descrevem a realidade do Território, resalta-se a relevância de aprofundar o conhecimento sobre: os aspectos formadores da identidade territorial; sobre as capacidades institucionais que os municípios possuem e a forma como estas capacidades são acionadas no sentido de contribuir com espaços de diálogos com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial; sobre como o Território está organizado e preparado para a sua gestão, levando em consideração que o Território é uma arena constituída de forças políticas; avaliando os impactos dos investimentos financeiros oriundos da MDA/SDT; perceber como as famílias rurais visualizam a sua condição de vida em função da situação do Território, ou seja, queremos penetrar nas particularidades que fazem parte da origem e trajetória do Território e que influenciam na dinâmica atual e são relevantes para o processo de desenvolvimento sustentável do Território da Borborema-PB.

2. IDENTIDADE

Nas últimas décadas, o debate em torno da identidade territorial tem sido recorrente no campo acadêmico brasileiro e internacional, bem como nas esferas governamentais e não-governamentais, em função de sua importância crucial nos processos de ação coletiva, especialmente aqueles mobilizados para a construção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, segundo CANIELLO (2009), a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas que são, simultaneamente, um produto da estrutura social e um atributo da agência do indivíduo. Neste sentido, três são os componentes subjetivos da ação: parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (ELSTER, 1994: 29-59); códigos de conduta, fundamentados no que se conceitua como “padrão ético”, ou seja, “a gramática do comportamento e o desiderato moral” de uma determinada sociedade (CANIELLO, 1993: 9); e princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da totalidade que o define como pessoa.

Para além do cálculo racional – o fator primário da ação humana “em geral” – os códigos de conduta e os princípios de pertença informam a especificidade do comportamento das pessoas em seu contexto cultural, pois são constituídos por valores. Assim, os fatores culturais informam um estilo peculiar imperativo para a ação dos sujeitos em cada sociedade, o *ethos*, que é a raiz da identidade entre os indivíduos e a fonte da solidariedade social que a sustenta.

Esses dois fatores da ação humana compartilham de um mesmo substrato, a experiência social temporalmente acumulada, pois eles se afiguram a partir de conjunturas históricas: os códigos de conduta se fundamentam no que Weber chama de “imperativos éticos” (WEBER, 1993 [1904]: 112), as normas para a ação definidas a partir da “relevância” que historicamente a sociedade imputa a determinados valores, virtualmente universais (SEGADY, 1987: 71). Os princípios de pertença, por seu turno, são oriundos da própria tomada de consciência de sua tradição constitutiva, o passado histórico concebido como processo formador da coletividade. Dado o caráter “ambivalente” da sociedade (ABRAMS, 1982: 2), a duração histórica dos códigos de conduta e dos princípios de pertença consolida a posição deles numa estrutura estável que tende a se reproduzir através do tempo como uma marca: é a cultura, evidenciada pelo jeito de ser de um povo que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona a ação dos indivíduos.

Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social, o que fez em dois artigos seminais, que

consideramos como a formulação clássica sobre o tema (WEBER, 1978 [1921]: 385-98 e 901-40; WEBER, 1982 [1921]: 187-210). Nesses artigos, Weber estava preocupado em identificar a “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (WEBER, 1978 [1921]: 901), ou seja, da “comunidade política”, entendendo-a como uma “comunidade de sentimentos” (WEBER, 1978 [1921]: 207).

Segundo Weber, a comunidade política é mais do que um mero agrupamento para atingir fins econômicos, pois, em sua essência, constitui-se como uma associação implantada num território delimitado, cujas interrelações entre os indivíduos é ordenada por um “sistema de valores” construído sobre aqueles sentimentos ou princípios de pertença que estabelecem a ligação “espiritual” do indivíduo com a sua coletividade, os quais estão fundamente arraigados na sua alma porque advêm de duas heranças básicas que constituem a “pessoa”: a ascendência familiar ou étnica e a tradição cultural constituída historicamente (WEBER, 1978 [1921]: 394).

Neste sentido, na chamada comunidade política, que pode ser a “nação” ou qualquer outra coletividade assentada sobre um “território de identidade”, a solidariedade social é elaborada através dos seguintes sentimentos ou princípios de pertença: (1) “crença na ascendência comum” (WEBER, 1978 [1921]: 387); (2) “apego ao território”; (3) “confiança na tradição”; e (4) “participação” em um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”.

Segundo a SDT, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (MDA/SDT, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976), conceito que fundamenta o princípio constitucional brasileiro de auto-atribuição étnica.

A identidade se manifesta a partir da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva frente a outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (MDA/SDT, 2011).

Diante disso, MDA/SDT, através do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), vem desenvolvendo ações com o objetivo de contribuir com a identificação das diversas identidades que possam caracterizar um território rural. Neste sentido, foram identificados sete fatores que se aproximam das realidades territoriais, e que em alguma medida podem influenciar o desenvolvimento Territorial. São os **indicadores de identidade**: Ambiental, Agricultura Familiar, Eco-

nomia, Pobreza, Etnia, Colonização e Político. Esta identificação permite à SDT elaborar tipologias que orientam suas ações com relação ao desenvolvimento rural sustentável.

Para cada indicador foram associados aspectos relacionados à delimitação territorial; à gestão territorial em termos de participação de organizações; ao planejamento relacionado com a visão de futuro, a definição de metas e objetivos; ao diagnóstico das características marcantes do território; à construção da história comum do território; e à resolução de conflitos. Ou seja, como a identidade é percebida pelos membros do Colegiado a partir das perspectivas atuais e futuras para desenvolvimento do Território.

Com o objetivo de verificar elementos que compõem a identidade do Território da Borborema, a Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) aplicou 80 questionários (Q2) de impressão aos membros do colegiado dos 21 municípios do Território da Borborema-PB⁷.

Os resultados obtidos com a aplicação do Q2 mostram que a categoria mais importante para a definição da identidade do Território é a agricultura familiar, portanto definida como o principal eixo aglutinador. No entanto, todas as outras categorias, com a exceção do indicador “etnia”, tiveram as suas avaliações ranqueadas como “médio alto”, evidenciando que também são elementos aglutinadores importantes para a definição da identidade territorial (Figura 7).

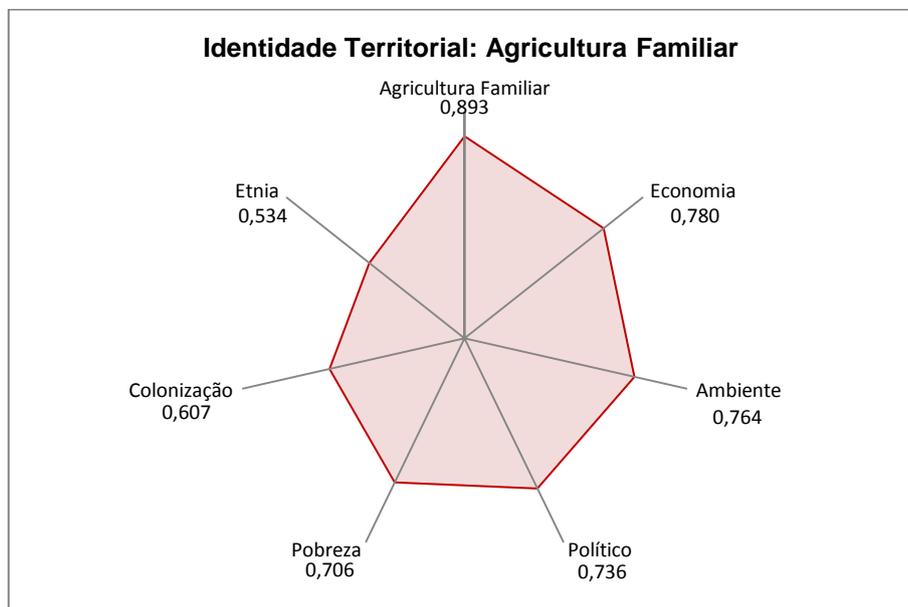


Figura 7 Indicadores de Identidade do Território da Borborema-PB

⁷ Dos 102 membros cadastrados no SGE, três tinham seu nome duplicado, o que nos deu um universo de 99 representantes, dos quais 19, por fazerem parte de entidades sem representação, não tiveram o questionário aplicado. Esta decisão foi tomada em reunião da CAI com a coordenação do colegiado, considerando o Regimento Interno. Após o processo de recomposição efetivado em 2011, o colegiado passou a ter 96 membros.

2.1. Agricultura Familiar

O indicador “agricultura familiar” aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores. Esse indicador apresentou um índice de 0,893, avaliado como alto, sendo o melhor indicador avaliado em relação aos demais.

Em relação à **definição dos limites do território**, a agricultura familiar foi avaliada como muito importante (76,3%) e importante (12,5%), somando 88,8% dos entrevistados que a consideraram como o aspecto de maior relevância para a delimitação territorial. Esta avaliação se repete no tocante à **história comum do território**, pois 90% dos entrevistados consideraram a agricultura familiar como um elemento importante para a tradição histórica do Território da Borborema, avaliando-a, neste aspecto, como importante (17,5%) e muito importante (72,5%). Quanto às **características marcantes do território**, agricultura familiar também foi considerada como a mais marcante, pois para 87,5% dos entrevistados ela foi avaliada como sendo um aspecto importante (18,8%) e muito importante (68,8%), como se pode verificar na Tabela 11.

Tabela 11 – A Agricultura Familiar e suas Organizações na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	76,3	12,5	3,8	1,3	2,5	3,8
História Comum	72,5	17,5	5,0	0,0	0,0	5,0
Características Marcantes	68,8	18,8	7,5	1,3	0,0	3,8
Gestão Territorial	60,0	26,3	10,0	1,3	0,0	2,5
Resolução de Conflitos	48,8	23,8	11,3	7,5	2,5	6,3
Visão de Futuro	76,3	15,0	2,5	2,5	0,0	3,8
Metas e Objetivos do Desenvolvimento	68,8	18,8	7,5	0,0	1,3	3,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Estes são dados muito significativos, uma vez que a base a identidade de qualquer grupo social é constituída, como foi dito anteriormente, pelo sentimento de pertença que os indivíduos nutrem pelo território em que habitam, pela história que comungam e pela cultura da qual participam. Assim, através dos altos índices atribuídos à agricultura familiar na avaliação destes quesitos, os membros do Colegiado Territorial da Borborema expressam que sua identidade está profundamente enraizada em sua “condição camponesa” (WOORTMAN, 1990).

Quanto à **gestão territorial**, foi possível verificar através da percepção dos membros do colegiado que para 86,3% dos entrevistados as organizações de agricultores familiares tiveram a sua participação considerada muito importante (60%) e importante (26,3%). Por outro lado, quando avaliados os **conflitos**, os dados retirados dos questionários aplicados revelam que 72,5% dos respondentes avaliaram como importante (23,8%) e muito importante (48,8%) o desempenho destas organizações.

Nestes dois quesitos, que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta, isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito), também a agricultura familiar despontou na liderança, embora com índices e mais baixos que os demais (Ver Figura 8), o que demonstra que os respondentes consideram-na não apenas como um “sentimento de pertença”, mas também como o principal fundamento de sua “organização para a ação”.

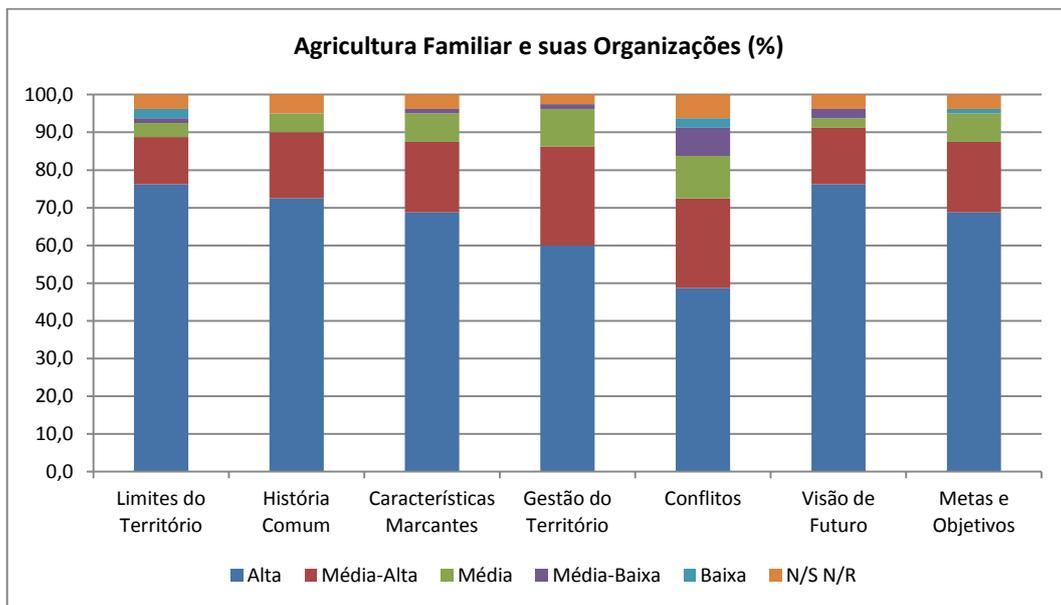


Figura 8 A importância da Agricultura Familiar e de suas organizações para a identidade territorial

Finalmente, na definição de sua **visão de futuro**, para 91,3% dos entrevistados, a agricultura familiar é tida como importante (15%) e muito importante (76,3%), ao passo em relação à **definição de metas e objetivos de desenvolvimento**, ela apresenta-se também como o aspecto mais bem avaliado, uma vez que para 87,5% dos entrevistados, este aspecto foi avaliado como importante (18,8%) e muito importante (68,8%).

Este resultado também é extremamente importante, pois evidencia que os membros do Colegiado Territorial da Borborema entendem que sua “participação em um destino político comum” (WEBER, 1978 [1921]: 903) está intimamente relacionada com a manutenção de sua identidade camponesa como uma referência para o planejamento e como um instrumento para a ação.

2.2. Economia

O indicador “economia” indica o efeito dos processos produtivos, pólos de desenvolvimento, geração de emprego e da estrutura econômica local. Esse indicador apresentou um índice de 0,780, avaliado como médio alto, sendo o segundo indicador melhor avaliado e portanto um elemento aglutinador importante para a identidade do território. Sabendo-se que a agricultura familiar é a principal atividade produtiva do Território da Borborema, como ficou demonstrado na Contextualização, esse desempenho reforça as conclusões que elaboramos no ponto 2.1, embora os escores atingidos sejam significativamente menores, como veremos.

De fato, as atividades econômicas da região foram avaliadas como sendo muito importantes (41,3%) e importantes (27,5%) para a **definição dos limites do território**, totalizando 68,8% dos entrevistados (Tabela 9), ao passo que 82,5% dos membros do colegiado consideraram essas atividades importantes (38,8%) e muito importantes (43,8%) para a **história comum do território** da Borborema. Com relação às **características marcantes do território**, as atividades econômicas foram lembradas por 77,5% dos entrevistados, que as consideraram como importantes (36,3%) e muito importantes (41,43%) neste aspecto (Tabela 9).

Tabela 12 – Atividades Econômicas e Organizações Produtivas na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	41,3	27,5	15,0	8,8	0,0	7,5
História Comum	43,8	38,8	6,3	2,5	1,3	7,5
Características Marcantes	41,3	36,3	15,0	1,3	0,0	6,3
Gestão do Território	36,3	25,0	16,3	15,0	0,0	7,5
Conflitos	26,3	36,3	13,8	11,3	2,5	10,0
Visão de Futuro	53,8	27,5	12,5	1,3	1,3	3,8
Metas e Objetivos	38,8	32,5	20,0	0,0	2,5	6,3

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

No que tange à **gestão territorial**, a participação das organizações de produtores foi avaliada como muito importante (36,3%) e importante (25%), somando 61,3% dos entrevistados. Já com relação aos **conflitos** existentes no território, para 62,5% dos membros do colegiado que responderam aos questionários, os aspectos relacionados às atividades econômicas são vistos como importantes (36,3%) e muito importantes (26,3%). Como no caso da agricultura familiar e suas organizações, a avaliação dos processos de construção de consensos (gestão) e o tratamento de dissensos (conflitos) foram as que obtiveram os menores escores positivos, como se pode verificar na Figura 9, o que aponta para a necessidade de reflexão sobre o papel da identidade quando saímos do campo da ideologia e das representações (sentimento de pertença) para o campo da prática social (organização e ação).

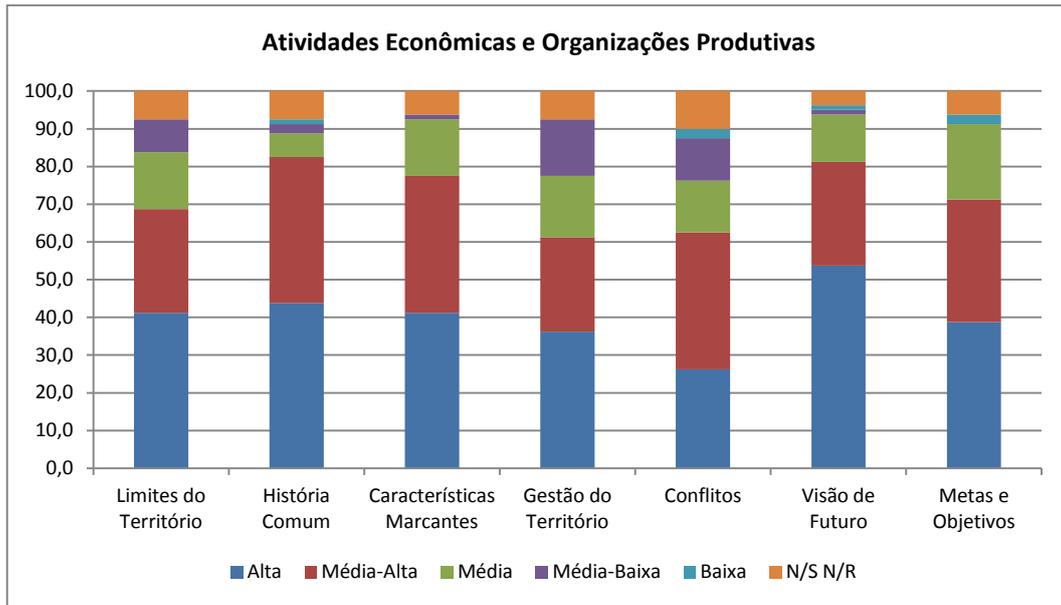


Figura 9 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial

No que tange à **visão do futuro**, as atividades econômicas da região obtiveram seu melhor escore positivo na pesquisa (Figura 9), pois foram consideradas como muito importantes por 53,8% dos respondentes que, somados aos que consideraram estas atividades importantes (27,5%) totalizou 81,3% dos membros do colegiado territorial. Não obstante, no que diz respeito à definição de **metas e objetivos de desenvolvimento territorial**, 38,8% dos entrevistados consideraram as atividades econômicas muito importantes, ao passo que 32,5% as consideraram importantes, somando 71,3% dos entrevistados, o terceiro menor escore positivo deste aspecto, à frente apenas da avaliação positiva deste aspecto na gestão territorial e nos conflitos. Mais uma vez fica patente certo descompasso entre a elaboração ideológica dos membros do colegiado (“visão”) e a sua disposição prática para a ação (“metas e objetivos”), materializa numa discrepância de 10% entre a avaliação positiva dos dois fatores, o que deverá ser aprofundado posteriormente na pesquisa e na análise.

De toda sorte, os resultados demonstram a importância que as atividades econômicas têm para a elaboração da identidade dos membros do Colegiado Territorial da Borborema.

2.3. Meio Ambiente

O indicador “ambiente” demonstra o peso que possuem os atributos relativos aos recursos naturais, áreas de proteção, patrimônio natural e problemas ambientais nos aspectos do desenvolvimento territorial. Este indicador apresentou um índice de 0,764, avaliado como médio alto, sendo o terceiro melhor avaliado entre os sete apurados.

Entre todos os fatores que compõem este indicador, o que obteve o maior escore na pesquisa foi o que avalia o seu papel para os destinos do Território da Borborema, pois para 76,3% dos entrevistados, os aspectos relacionados aos recursos naturais foram avaliados como importantes (17,5%) e muito importantes (58,8%) para a **construção do futuro do território** (Tabela 10). Já em relação à definição de **metas e objetivos de desenvolvimento** para o território, 71,3% dos entrevistados avaliaram satisfatoriamente os aspectos relacionados aos recursos naturais como importante (27,5%) e muito importante (43,8%), apresentando uma discrepância ligeiramente menor na avaliação positiva (cerca de 5%) em relação à apurada na relação entre estes fatores no caso das atividades produtivas (10%), o que indica que há uma maior aproximação entre a avaliação ideológica e a predisposição prática no aspecto ambiental, o que realmente é uma constatação alentadora.

Tabela 13 – Meio Ambiente e Organizações Ambientais na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	41,8	27,8	10,1	6,3	0,0	13,9
História Comum	48,8	25,0	11,3	6,3	1,3	7,5
Características Marcantes	40,0	25,0	17,5	6,3	0,0	11,3
Gestão do Território	26,3	18,8	25,0	18,8	2,5	8,8
Conflitos	30,0	23,8	16,3	10,0	7,5	12,5
Visão de Futuro	58,8	17,5	8,8	2,5	0,0	12,5
Metas e Objetivos	43,8	27,5	15,0	3,8	1,3	8,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

De fato, nas últimas décadas, algumas organizações que atuam no Território da Borborema (AS_PTA, PATAC, Articulação do Semiárido, Pólo Sindical, Ecoborborema, etc.) vêm conduzindo e aprofundando o debate sobre a sustentabilidade ambiental, o que tem instrumentalizado a construção de uma identidade territorial “agroecológica” através de ações práticas como, por exemplo, o debate sistemático sobre o papel da assistência técnica e outras ações desenvolvidas no território, como é o caso da fruticultura e do controle alternativo de pragas.

Entretanto, o menor escore positivo foi atribuído ao papel das organizações ambientais na **gestão territorial**, pois apenas 45,1% dos entrevistados consideraram sua ação como importante (18,8%) e muito importante (26,3%) neste indicador (Figura 10). Seguindo a mesma tendência, vem o papel que o meio ambiente e as organizações ambientais desempenham nos **conflitos**, que tiveram avaliações positivas totalizando 53,8% (Tabela 10).

No que tange aos fatores ideológicos que compõem a base da identidade territorial, destacamos o papel do meio ambiente na construção da **história comum do território**, que foi o segundo fator melhor pontuado no indicador “ambiente”, totalizado 73,8% dos entrevistados com avaliação positiva, sendo que 48,8% o consideraram muito importante e 25% importante (25%).

Acompanhando esta tendência, 69,6% dos entrevistados avaliaram o meio ambiente e os recursos naturais como sendo aspectos importantes (27,8%) e muito importantes (41,8%) na definição dos **limites do território** da Borborema. Finalmente, 65% dos entrevistados consideraram ser importante (25%) e muito importante (40%) o papel do meio ambiente nas **características marcantes** do Território da Borborema.

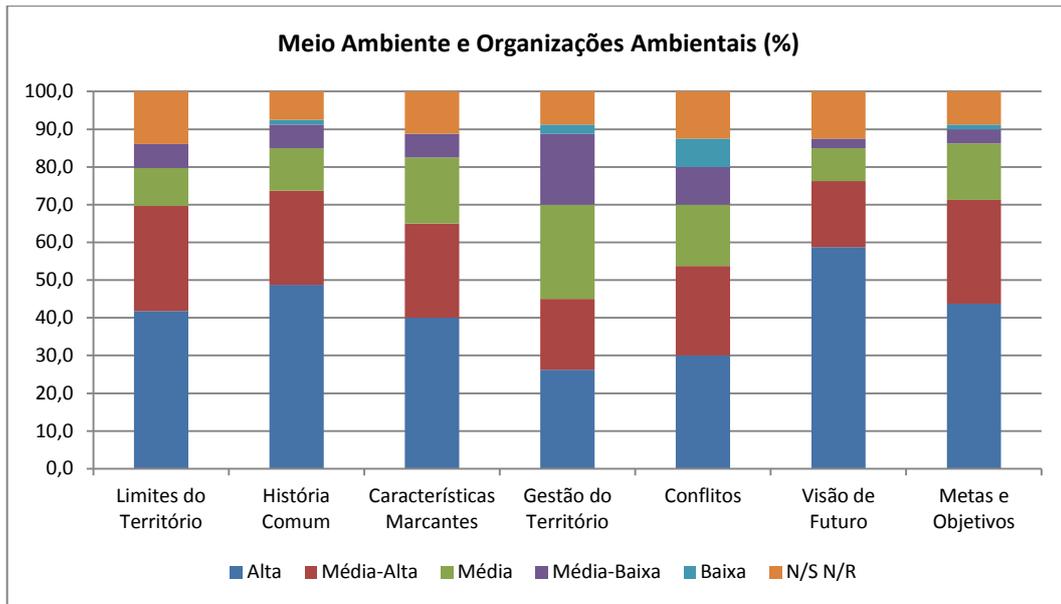


Figura 10 A importância das atividades econômicas e organizações produtivas para a identidade territorial

2.4. Política

O indicador “política” refere-se à influência dos grupos políticos, filiação partidária e das organizações comprometidas com os processos políticos nos aspectos chaves do desenvolvimento territorial. Este indicador apresentou um índice de 0,736, avaliado como médio alto.

Por ser o fator com o menor escore positivo neste indicador (50%), a influência dos movimentos sociais e grupos políticos na **gestão territorial** é o dado mais relevante no que tange à avaliação da política como elemento formador da identidade territorial. Se por um lado esta constatação aponta para a ausência dos movimentos sociais na dinâmica territorial – espaço ocupado por uma forte atuação sindical e presença de ONGs – por outro lado indica que a ingerência dos poderes políticos constituídos é mitigada no Colegiado. De fato, no quadro político do Território da Borborema se observa um paradoxo: embora o Pólo Sindical seja um organismo fortíssimo de mobilização, atuante há bastante tempo na região, suas lideranças não logram ocupar cargos eletivos nas Câmaras e Prefeituras Municipais, embora frequentemente se lancem candidatos; em contrapartida, os políticos locais praticamente não têm influência alguma no Colegiado

Territorial. Seguindo esta tendência, o papel dos movimentos sociais e políticos nos **conflitos** é avaliado como muito importante por apenas 28,8% dos respondentes e, tão somente, 27,7% o consideram importante, atingindo um total de 56,3% de avaliações positivas, o segundo menor neste indicador.

Tabela 14 – Movimentos Sociais e Políticos na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	38,8	23,8	25,0	3,8	1,3	7,5
História Comum	37,5	30,0	18,8	3,8	1,3	8,8
Características Marcantes	35,0	30,0	27,5	0,0	2,5	5,0
Gestão do Território	17,5	32,5	28,8	11,3	3,8	6,3
Conflitos	28,8	27,5	25,0	8,8	1,3	8,8
Visão de Futuro	37,5	33,8	16,3	2,5	1,3	8,8
Metas e Objetivos	37,5	30,0	20,0	5,0	1,3	6,3

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Seja como for, a política continua sendo considerada como um importante instrumento de luta para os membros do Colegiado, pois somente no fator **visão de futuro** os movimentos sociais e políticos atingem mais de 70% de avaliações positivas neste indicador (Figura 11), seguido de perto pelo fator **metas e objetivos do desenvolvimento**, avaliado positivamente por 67,5% dos respondentes, redundando na menor discrepância observada entre esses fatores (2,5%) até agora.

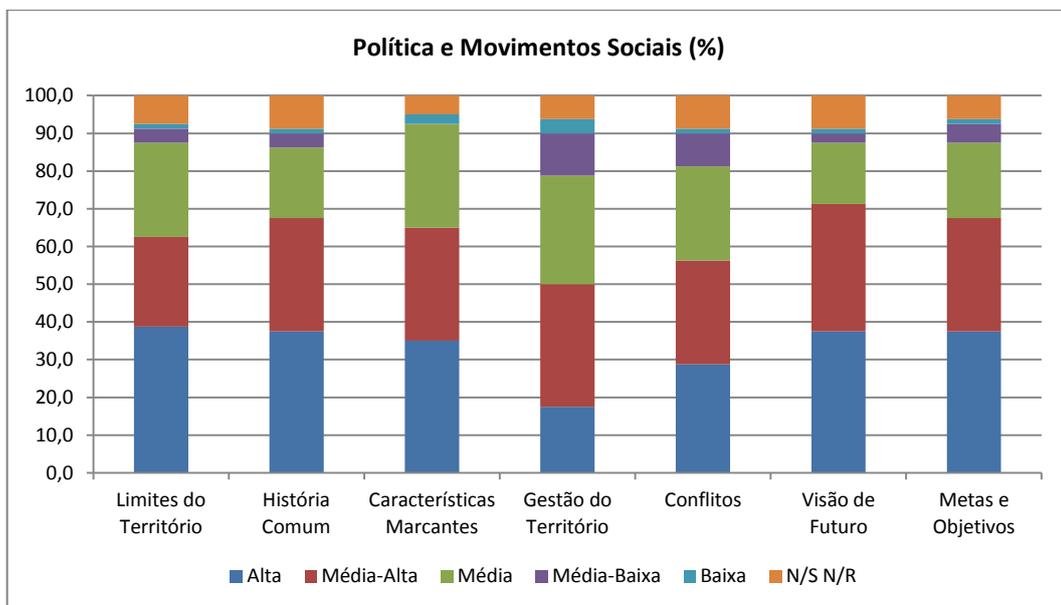


Figura 11 A importância movimentos sociais e políticos para a identidade territorial

Provavelmente esses resultados tenham relação com o papel da política na definição ideológica da identidade no território, pois 38,8% dos respondentes afirmaram que os movimentos

sociais e políticos são muito importantes para a definição dos **limites do território**, os quais, somados aos 23,8% que os consideram importantes, dão um total de 62,5% de avaliações positivas. Seguindo a mesma tendência, 67,5% dos membros do colegiado relevam positivamente os movimentos sociais e políticos na construção da **história comum** do território, ao passo que 65% têm a mesma avaliação no que tange às suas **características marcantes**.

2.5. Pobreza

O indicador “**Pobreza**” refere-se ao impacto da marginalidade, exclusão social, desigualdade e outras precariedades econômicas. Esse indicador apresentou um índice de 0,706, avaliado como médio alto.

A posição de quinto lugar em importância da pobreza na constituição da identidade no Território da Borborema é um fato que requer uma profunda reflexão, que não cabe nos limites deste Relatório, mas que será enfrentada com fervor pela Célula de Acompanhamento e Informação, pois, com efeito, a negatividade, neste caso, pode ser positiva.

Senão, vejamos. Pouco mais da metade dos respondentes (52,5%) afirmaram que a pobreza, a marginalidade e os problemas sociais são importantes (25%) ou muito importantes (27,5%) para a definição dos **limites** territoriais, bem como são importantes (26,3%) e muito importantes (26,3%) para a construção da **história comum** do território. Contudo, 65% responderam serem a pobreza, a marginalidade e os problemas sociais **características marcantes** do território. Isto é, em relação a estes fatores, os membros do Colegiado Territorial da Borborema elaboram uma avaliação do passado que é mais positiva do que a avaliação do presente, constatação que deverá ser correlacionada com a avaliação dos efeitos do desenvolvimento apurados pela pesquisa do Índice de Condições de Vida (ICV).

Tabela 15 – Pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias na definição da Identidade Territorial (%)

	Alta	Média-Alta	Média	Média-Baixa	Baixa	N/S N/R
Limites do Território	27,5	25,0	23,8	8,8	2,5	12,5
História Comum	26,3	26,3	31,3	7,5	1,3	7,5
Características Marcantes	31,3	33,8	18,8	8,8	1,3	6,3
Gestão do Território	34,2	31,6	21,5	5,1	2,5	5,1
Conflitos	26,3	13,8	37,5	12,5	3,8	6,3
Visão de Futuro	36,3	30,0	18,8	2,5	1,3	11,3
Metas e Objetivos	28,8	27,5	23,8	8,8	2,5	8,8

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Entretanto, a atuação das Organizações Sociais e Comunitárias na **gestão territorial** obteve o segundo melhor escore neste indicador, pois 34,2% dos respondentes a consideraram muito importante e 31,6% importante, totalizando 65,8% de avaliação positiva, apenas meio ponto

percentual abaixo da avaliação quanto à importância do equacionamento destes problemas na **visão de futuro** dos membros do Colegiado que consideraram ser isto importante (30%) e muito importante (36,3%).

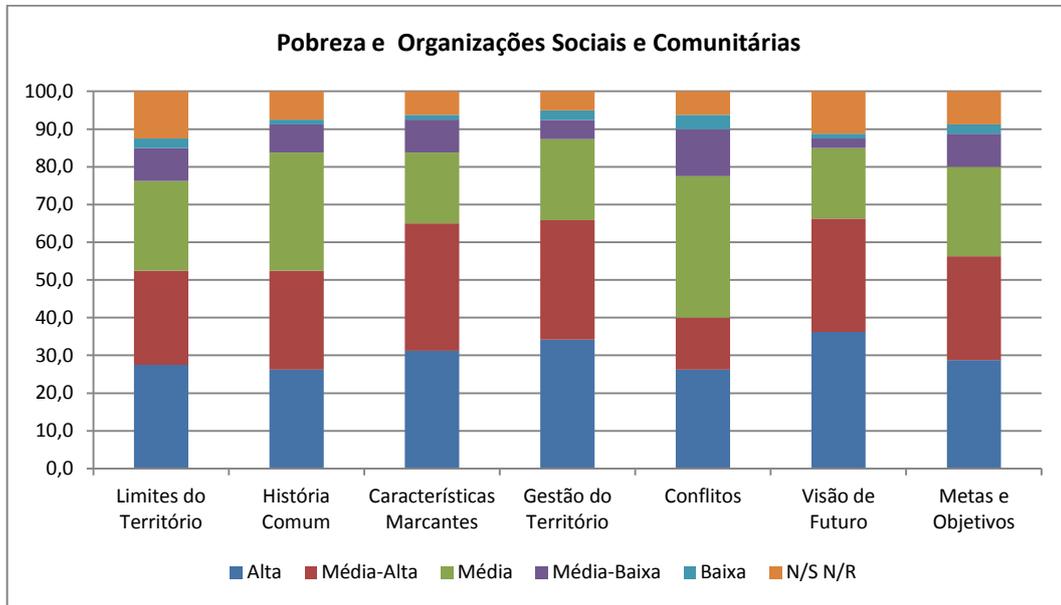


Figura 12 A importância da pobreza e Organizações Sociais e Comunitárias para a identidade territorial

Estes resultados apontam que existe uma prática comunitária efetiva de enfrentamento da pobreza, da marginalidade e dos problemas sociais no território através das organizações sociais e comunitárias e também configura uma clara consciência solidária na perspectiva de futuro dos membros do Colegiado Territorial, uma vez que o enfrentamento da pobreza foi, entre todos os fatores, o que obteve o maior escore neste indicador (Figura 12).

2.6. Colonização e Etnia

O indicador “colonização” trata do processo de ocupação territorial, ao passo que o indicador “etnia” mostra a interferência dos grupos que agem baseados em suas crenças e perfis étnicos. Esses foram os indicadores considerados menos importantes para a identidade territorial, atingindo, respectivamente, os índices de 0,607 (no limite do intervalo médio alto) e 0,534 (médio). Por esta razão, não serão analisados neste momento.

3. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as capacidades institucionais referem-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território, considerando seu arranjo político-institucional e as organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (MDA/SDT, 2011b).

Para analisar e compreender as capacidades institucionais dos Territórios foi criado pelo MDA/SDT/SGE o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) formado pelos seguintes indicadores:

1. Gestão dos Conselhos;
2. Capacidade das Organizações;
3. Serviços Institucionais Disponíveis;
4. Instrumentos de Gestão Municipal;
5. Mecanismos de Solução de Conflitos;
6. Infraestrutura Institucional;
7. Iniciativas Comunitárias;
8. Participação.

No Território da Borborema, a pesquisa foi realizada no período de 25 de setembro a 05 de novembro de 2010 com os representantes das Prefeituras Municipais no Colegiado, totalizando 21 municípios. As entrevistas foram realizadas com um Vice-Prefeito, 15 Secretários Municipais, sendo 12 Secretários de Agricultura e outros 05 servidores de escalões administrativos inferiores.

De acordo com os resultados apurados, o ICI do Território da Borborema é representado por um índice de 0,491, classificado como médio, sendo possível verificar o comportamento de cada indicador em relação àqueles que apresentam maior ou menor capacidade institucional. Assim, o indicador capacidades organizacionais foi o melhor avaliado, seguido dos indicadores infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias, gestão dos conselhos, mecanismos de solução de conflitos, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal e, finalmente, participação. Os resultados referentes ao Território da Borborema estão explicitados na Figura 13.

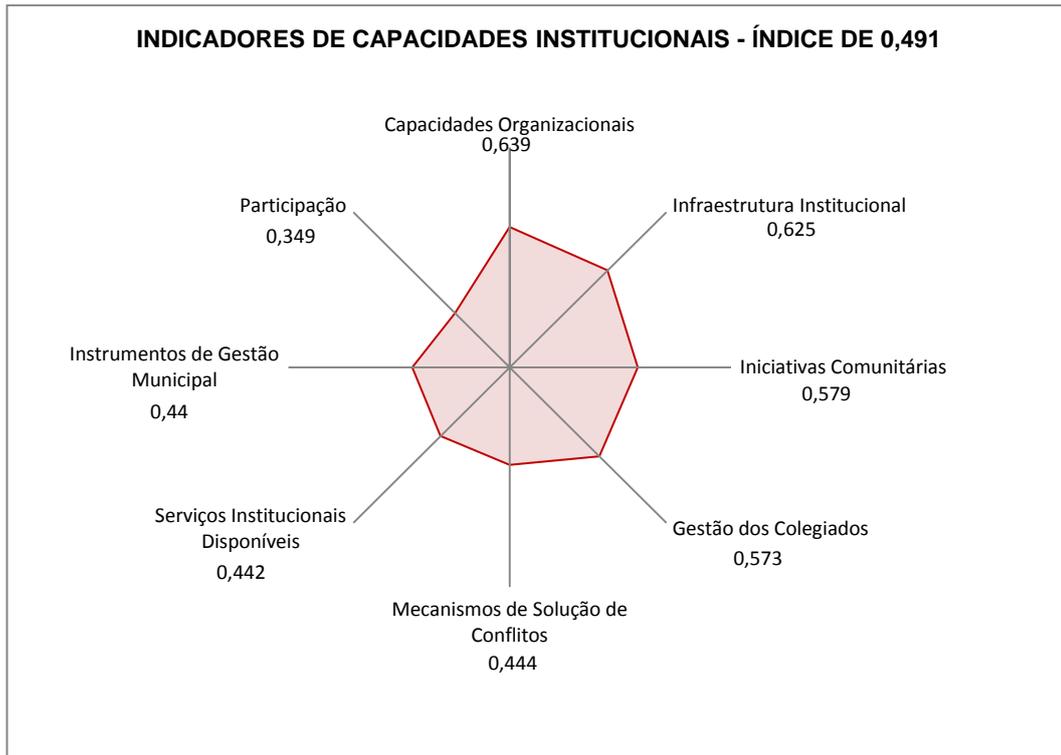


Figura 13 Indicadores de Capacidades Institucionais (ICI)

O indicador “**Capacidades Organizacionais**” enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território, tais como: cooperativas, grupos de mulheres, cadeias produtivas, acordos de comercialização, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras. Esse indicador de capacidades organizacionais apresentou um índice de 0,639, avaliado como médio alto, sendo o indicador melhor avaliado em relação aos demais, o que mostra a presença de um importante “capital social” (PUTNAM, 1996: 177) no Território da Borborema.

O primeiro fator que compõe este indicador é a avaliação que os respondentes fazem em relação aos **segmentos sociais** que realizam ações de apoio às áreas rurais do município. Neste caso, foi possível verificar que as Associações de Agricultores Familiares e os Sindicatos são os segmentos sociais que realizaram mais ações de apoio às áreas rurais dos municípios apresentando um percentual de 16,4%, seguido de grupos religiosos com 14,8%, grupos de jovens com 13,3%, grupos de mulheres com 11,7%, Associação de Assentamentos da Reforma Agrária com 8,6% e em seguida os demais segmentos apresentando de forma menos expressiva. A Figura 14 mostra todos os resultados.

É importante destacar que os STR’s que fazem parte do Pólo Sindical da Borborema, organização central no protagonismo organizacional no Território da Borborema, contam com a

colaboração de associações, grupos de jovens, grupos religiosos e movimentos sociais diversos (MST, CPT, ONG's etc.).



Figura 14 Apoio dos Segmentos Sociais ao Meio Rural

Em relação aos **investimentos municipais**, segundo fator na composição deste indicador, 95,2% dos entrevistados afirmaram que há investimentos de estímulo ao desenvolvimento das cadeias produtivas, o que pode evidenciar uma preocupação com o processo de desenvolvimento sustentável no município, sendo informado por 71,4% dos representantes das prefeituras do Território da Borborema que há a existência de acordos de venda da produção entre os produtores do município por cadeias produtivas.

Embora estas sejam informações dadas pelos gestores municipais, implicando que esses dados devem ser verificados mais profundamente, é importante destacar que grande parte dos municípios têm aderido ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, na modalidade compra direta e distribuição simultânea às escolas. Ademais, a Lei 11.947, de 16 de julho de 2009, estabelece que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser alimentos advindos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa pode ser a justificativa de um número relativamente grande de municípios, cujos gestores afirmam a existências de acordos de venda.

Quanto às **instituições de prestação de serviços tecnológicos** dos municípios para apoio e melhoria das atividades produtivas, os resultados mostram que em 61,9% dos municípios há entre 1 a 3 instituições, 19,0% dos municípios há de 4 a 6, 14,3% entre 7 a 9 e 4,8% dos municí-

pios acima de 10 instituições. Sendo relevante observar que em todos os municípios do Território há pelo menos uma instituição de apoio.

Esses resultados evidenciam a existência em todos os municípios de instituições ou organizações de serviços tecnológicos para apoio e melhoria das atividades produtivas, aspecto que evidentemente favorece o desenvolvimento do território e o fortalecimento do setor produtivo agropecuário. Neste sentido, vale ressaltar que a qualidade da atuação e a abrangência dos serviços é fator relevante para garantir que os objetivos de desenvolvimento sejam atendidos, questões que não foram apuradas pela pesquisa.

De toda maneira, a existência dessas instituições no âmbito do Território é um dado relevante para o processo de desenvolvimento local, porém deve-se buscar uma melhor articulação entre essas instituições, no sentido de possibilitar um trabalhar em conjunto para conseguir a efetividade das atividades e projetos territoriais. Para isso, é fundamental que os municípios criem suas bases, através de organizações locais que deem o suporte, seja técnico ou de gestão, para que se possam estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável.

O indicador **“Infraestrutura Institucional”** refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas nos territórios. Esse indicador foi o segundo melhor avaliado, apresentando um índice de 0,625 (médio alto).

De acordo com a pesquisa realizada com os membros das Prefeituras Municipais no colegiado, em 19 cidades do Território da Borborema há salões de festas, em dez há parques, em cinco há casas de cultura, em quatro há teatros e em duas há cinemas. Além destes, treze respondentes disseram que em sua cidade há outros tipos de equipamentos de cultura e lazer, tais como ginásio, clubes, parque aquático, praça de eventos, museu, banda filarmônica e casa de show. Esses resultados mostram que os equipamentos culturais mais presentes nos municípios não proporcionam o desenvolvimento e fortalecimento da cultura local, bem como, a inclusão dos jovens e da população em atividades que permitam seu desenvolvimento intelectual e cultural para uma formação profissional e pessoal adequada.

De acordo com os entrevistados, 20 dos 21 municípios do Território da Borborema possuem Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) ou similar, sendo exceção a cidade de Serra Redonda. É importante destacar que apenas uma minoria de municípios possui realmente uma SDR, já que a grande maioria afirma existir a Secretaria de Agricultura, considerada como similar.

Vale ressaltar que a existência dessa Secretaria nos municípios é um indicador favorável ao desenvolvimento rural do território, porém é importante advertir que apenas a sua existência

não é suficiente para o fortalecimento das atividades rurais, mas sim a atuação prática da mesma em busca de melhorias, apoiando os territórios rurais na busca por resultados. Dessa forma, além da existência da estrutura burocrática, a existência de um corpo técnico para apoiar os produtores rurais é fundamental para os resultados das atividades do Território da Borborema. Quanto a este aspecto, verificou-se que em 15 municípios (71,4%) existe um quadro técnico permanente nessas secretarias para manutenção dos trabalhos. Entretanto, foi possível constatar que os mesmos têm pouca autonomia e recursos para realizarem seus trabalhos.

De fato, quando indagados sobre as funções desempenhadas pela SDR, os representantes das Prefeituras no colegiado territorial afirmaram que a **formulação de projetos** e a **elaboração de Plano de Desenvolvimento Rural** seriam atividades desempenhadas por 16 e 14 secretarias, respectivamente (Figura 15). Por outro lado, em apenas doze municípios (57%) a Secretaria presta **assistência técnica aos produtores**, ao passo que em onze (52%), elas promovem **coordenação com instituições federais e estaduais**, bem como executam a **elaboração de diagnósticos** (Figura 15), ressalta-se que apenas nos municípios de Arara e Queimadas (9,52%) nenhuma dessas funções são desempenhadas.

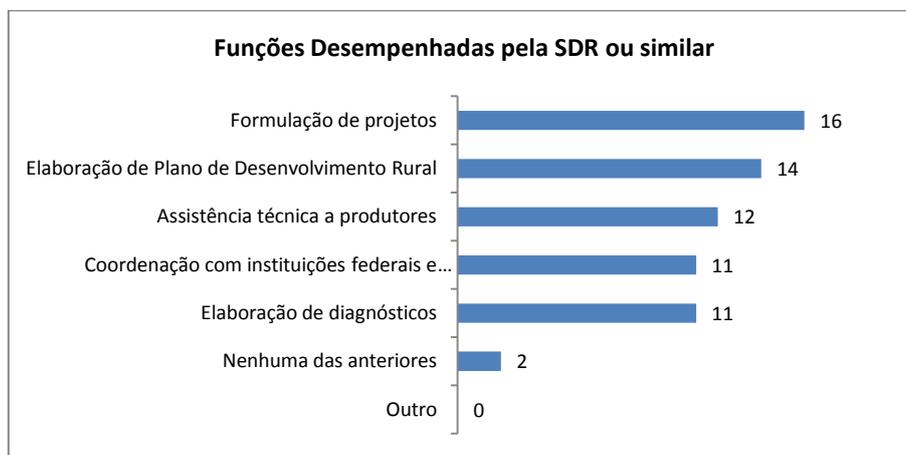


Figura 15 Funções desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural ou similar

Assim, se constata que as SDR ou similares atuam mais no planejamento (“projetos” e “planos”), do que na ação prática (“assistência técnica”, “coordenação” e “diagnósticos”). Por outro lado, apurou-se que apenas 11 municípios (52%) possuem uma Secretaria Municipal de Planejamento.

Dada a importância da realização dessas funções, é possível afirmar a necessidade da existência dessa secretaria, uma vez que a mesma exerce significativa influência na definição dos rumos do município, no sentido de desempenhar funções que podem proporcionar um desenvolvimento rural que fortaleça o município como um todo, a partir de projetos e ações planejadas e

orientadas por demandas e prioridades locais para um desenvolvimento rural sustentável. No entanto, torna-se necessário, de acordo com os entrevistados estabelecer melhores parcerias com órgãos ou instituições que oferece essa assistência técnica para uma atuação conjunta que resulte numa contribuição mais efetiva.

A partir do exposto, é possível concluir que os municípios do Território da Borborema possuem uma infraestrutura institucional relativamente consolidada, mas apresentam dois limites importantes. Por um lado, a existência de equipamentos públicos que privilegiam o lazer em detrimento da cultura, o que fica patente na existência de salões de festas em dezenove municípios (90%) e apenas em quatro há teatros (19%) e em dois, cinemas (9,5%). Por outro lado, há estruturas administrativas instaladas para o planejamento em metade dos municípios e para o desenvolvimento rural em 20 deles (95%), mas na prática as Secretarias parecem não desenvolver suas atividades a contento, demonstrando sua baixa capacidade de fomentar concretamente o desenvolvimento das áreas rurais.

Dessa forma, cabe à atuação do Colegiado no território, mediante sua gestão e no uso do “controle social”, a busca de uma articulação entre todas as instituições envolvidas, nas esferas municipal, estadual e federal, para melhorar a atuação conjunta com foco para os resultados alcançados em cada município do Território da Borborema, respeitando as prioridades e valorizando as potencialidades locais.

O indicador **“Iniciativas Comunitárias”** corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças para defender seus interesses, em especial, projetos e alianças para o desenvolvimento social, produtivo, cultural, ambiental, turístico, ente outros. Com base nestes aspectos, esse indicador apresentou um índice de 0,579, avaliado como médio.

Quanto aos tipos de **projetos de iniciativas comunitárias ou de produtores desenvolvidos no município, sem apoio de governos**, os resultados mostram que o maior percentual (21,7%) de entrevistados afirma que nenhum tipo de projeto de iniciativa comunitária ou de produtores é desenvolvido nos municípios sem o apoio do governo (Figura 16), evidenciando, por um lado, a relevância que o poder público tem em relação aos projetos desenvolvidos no âmbito municipal no Território da Borborema e, por outro, a dependência da iniciativa comunitária aos poderes constituídos.



Figura 16 Projetos de iniciativa comunitária sem o apoio do governo

É importante salientar, contudo, que em nove municípios (43%) as iniciativas comunitárias se processam no desenvolvimento de projetos produtivos e projetos culturais, ao passo que em sete (33%) são projetos sociais, em seis (28%) são projetos ambientais e em quatro (19%), projetos turísticos (Figura 16). Por outro lado, em sete cidades (Algodão de Jandaíra, Arara, Areal, Borborema, Massaranduba, Montadas, Queimadas e Serraria), o que equivale a 33% dos municípios do Território da Borborema, não há nenhuma iniciativa comunitária em torno de projetos.

Esse resultado ressalta a necessidade de ampliação do debate para estimular a participação da população na definição de projetos em busca de uma melhor qualidade de vida. Essa participação ocorre a partir da criação de espaço que favoreça o diálogo, bem como, instituições de base representativas da população que incorporem em suas decisões as demandas e prioridades locais.

No que tange à formação de parcerias entre organizações de produtores e as prefeituras, a realidade é bem diferente e mais positiva. De fato, os dados demonstraram que em todos os municípios do Território da Borborema há parcerias para o desenvolvimento de projetos produtivos, em dezenove deles (90%) para projetos de infra-estrutura, em dezoito (86%) para projetos sociais, e em dezesseis (76%) para projetos culturais e ambientais (Figura 17).



Figura 17 Projetos em parceria entre Organizações de Produtores e Prefeituras

O indicador **“Gestão dos Conselhos”** refere-se à gestão dos conselhos municipais, com atuação na análise dos projetos. Assim sendo, analisam os componentes sociais e ambientais dos projetos, a atuação em busca por fontes de financiamento e a promoção da integração dos projetos. Com base nessas variáveis, o Índice de Gestão dos Conselhos foi de 0,573, avaliado como médio.

Antes de verificar a gestão dos conselhos, foi investigada a existência de conselhos municipais no Território (Figura 18), constando-se que em todos os municípios há um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e um Conselho da Criança e do Adolescente. Em 20 municípios há Conselhos de Saúde, em 16 há Conselhos de Segurança Alimentar e em apenas 8 municípios há Conselhos de Meio Ambiente. Ressalta-se que não existe nos municípios do Território o Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CON-SAD).

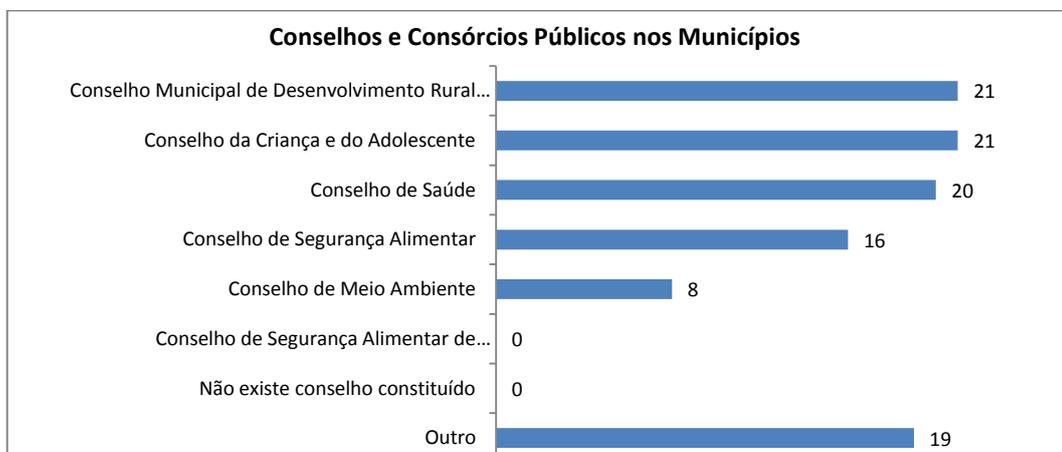


Figura 18 Conselhos Municipais e Consórcios Públicos

Quanto aos aspectos de financiamento, verifica-se um alto controle pelos conselhos municipais na aplicação dos recursos públicos, pois foi possível constatar, a partir da percepção dos entrevistados, que em 90,4% (33,3%+33,3%+23,8%) dos municípios, o nível de classificação foi acima de 3, evidenciando que os conselhos desses municípios atuam em busca da existência de maior controle sobre os investimentos (Figura 19). Contudo, a impressão dos pesquisadores é que esse resultado não reflete a realidade, pois todos os respondentes são representantes do poder público municipal e, assim, a resposta é dada mais em função do cargo que eles ocupam. Aliás, já ressaltamos que o processo de “prefeiturização” dos conselhos municipais é uma característica marcante do processo participativo nas pequenas cidades, fazendo com que ao invés de atenderem à diversidades de atores, os conselhos atendem, em sua grande medida aos desejos dos gestores municipais em detrimento da vontade das representações sociais e dos anseios da população.

Dessa forma, seria importante saber quais os instrumentos que os conselhos possuem para exercer esse controle e como executam, tendo como objetivo verificar o quanto de recurso vem para ser investido e, assim, controlar como os gestores irão aplicá-los bem como, onde os conselhos devem atuar em suas áreas específicas para acompanhar os resultados dos investimentos e projetos implementados no município.



Figura 19 Nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos

Quanto à atuação dos conselhos em relação à celebração de acordos de venda da produção entre os produtores do município por cadeias produtivas, a maioria dos representantes das Prefeituras no Colegiado afirmaram a existência dessas parcerias, além de haver uma preocupação em relação a disseminação de informações comerciais e de mercado nos municípios como forma de orientar os produtores e dar impulso a comercialização, seja por órgãos de assistência técnica, prefeituras, conselhos, entre outros. Considerando que esses acordos são relevantes para

o fortalecimento das cadeias produtivas no Território da Borborema, esse resultado evidencia que a existência desses acordos no Território constitui um aspecto positivo para o desenvolvimento dos municípios a partir das cadeias produtivas existentes.

É importante destacar que, grande parte dos municípios têm aderido ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, Art.19, na modalidade compra direta e distribuição simultânea às escolas. Além da lei federal 11.947 em 16 de julho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, onde estabelece no Art. 14, que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser alimentos advindos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa pode ser a justificativa de um número relativamente grande de municípios que têm acordo de venda.

O indicador **“Mecanismos de Solução de Conflitos”** diz respeito aos mecanismos e instâncias utilizadas nos municípios dos territórios para solução dos conflitos, bem como fazem referência aos movimentos e expressões sociais presentes nos territórios, tais como: autoridades locais, comitês comunitários, organizações fora do município e mobilizações de grupos locais. A partir da análise dessas variáveis, o índice foi de 0,444, avaliado como médio.



Figura 20 Mecanismos de resolução e solução de conflitos são adotados pela sociedade civil, no município.

Quanto aos mecanismos de negociação e resolução de conflitos adotados pela sociedade civil nos municípios do Território da Borborema, foi possível verificar que a grande maioria respondentes (71,43%) disseram que o mecanismo mais adotado é recorrer a autoridades municipais, para treze (61,90%) esse mecanismo é recorrer a juízes, ao passo que para dez (47,62%)

recorre-se a conselhos comunitários. Oito (38,10%) citaram os membros da comunidade e apenas no município de Borborema (4,76%) recorre-se à Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). É importante ressaltar que quinze respondentes (71,43%) apontaram que adotam outros mecanismos para negociação e resolução de conflitos (Figura 20), com destaque para a procura do Sindicato de Trabalhadores Rurais, citado por 13 respondentes (62%).

Esses resultados mostram uma dialética característica do Território da Borborema. Por um lado, a importância das autoridades municipais para as negociações e soluções de conflitos junto à sociedade civil reflete um quadro de força do poder local, alimentado por uma “reciprocidade desequilibrada” com os munícipes no quadro de “relações de patronagem” (CANIELLO, 1990), o qual perpetua uma “cultura de subordinação” que inibe a organização e a luta para que se conquiste autonomia e direitos (DUQUÉ, 2009, p. 142). Por outro lado, a alta frequência de respostas não estimuladas citando os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) como instâncias privilegiadas para a solução de conflitos evidencia a importância do segmento sindical no quadro de consolidação do capital social no Território.

Além disso, segundo os entrevistados, o Território da Borborema é tranquilo, não apresentando muitos conflitos, também não havendo muitas mobilizações e protestos pela população como forma de solução de conflitos e busca pelos interesses da coletividade.

De fato, em relação à quantidade de protestos ou manifestações sociais que ocorreram no último ano, como fica evidente na Figura 21, que conforme a percepção dos entrevistados, em 14 municípios (66,7%) não houve nenhum protesto ou manifestação social no último ano, em 6 municípios (28,6%) ocorreu de 1 a 3, e em apenas no município de Areia, que diga-se de passagem, é uma cidade universitária, foi evidenciado a ocorrência de 7 a 9 protestos ou manifestações. Não houve pronunciamento, por parte dos entrevistados, quanto ao número de conflitos entre 4 a 6 e acima de 10 protestos ou manifestações.

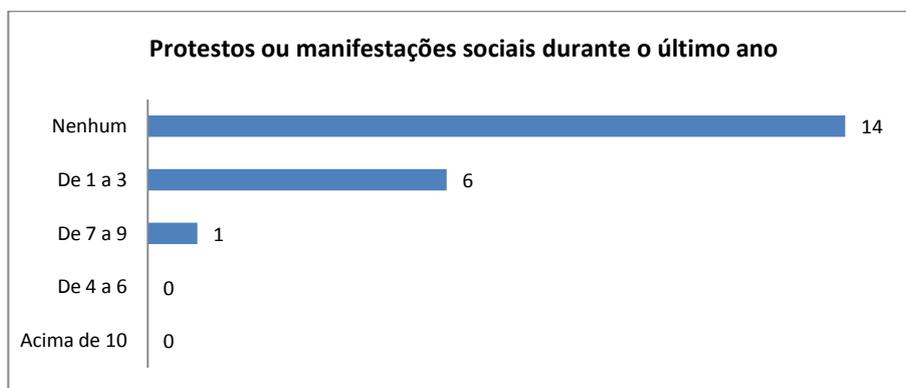


Figura 21 Protesto ou manifestações sociais que ocorreram durante o último ano.

A constatação que na maioria dos municípios não houve protestos ou manifestações sociais no último ano pode ser explicada a partir de dois aspectos: por um lado, a não existência de conflitos que levariam a população a manifestações públicas, e por outro lado, o fato de que a população não reivindica de forma coletiva e pública os seus direitos, bem como, o acesso aos serviços em busca de melhores condições de vida. Assim, deve haver maior valorização da participação da sociedade nos rumos e desenvolvimento municipal, o que exige a construção de espaços de diálogo, onde a população beneficiária dos projetos de investimentos possa ter maior expressão, como forma de apontar as prioridades locais e assim, buscar o desenvolvimento das localidades para desenvolver suas potencialidades.

O indicador **“Serviços Institucionais Disponíveis”** que se relacionam aos serviços prestados pelas organizações nos territórios, tais como assistência técnica, apoio tecnológico, informações sobre preços, etc., obteve um índice de 0,442, avaliado como médio, evidenciando que os serviços institucionais disponíveis no território necessitam serem melhorados.

Quanto aos serviços institucionais de assistência técnica, foi possível entender de acordo com a percepção dos entrevistados, que há em todos os municípios instituições que prestam serviços às atividades rurais, evidenciando um apoio presente nos municípios por instituições de serviços tecnológicos para apoio e melhoria das atividades produtivas, aspecto que favorece o desenvolvimento do território e o fortalecimento das atividades produtivas. Vale ressaltar que, a qualidade da atuação e a abrangência dos serviços é fator relevante para garantir que os objetivos de desenvolvimento sejam atendidos. No momento das entrevistas, foi possível identificar algumas percepções dos entrevistados, onde alguns chegaram a pedir sigilo no que estava sendo expressado oralmente, quando colocavam que a Emater nunca prestou um bom serviço:

“eles (os técnicos) só ficam no escritório. Não visitam os agricultores e só colocam a culpa no governo. Para a coisa dar certo é preciso cada um fazer a sua parte... Você sabe que as prefeituras não têm condições de prestar esse tipo de serviço... hoje os recursos que vem para a prefeitura dá apenas para pagar os funcionários”.

Já por outro lado, um dos entrevistados que é representante de uma prefeitura e funcionário da Emater disse que:

“o que falta é apoio dos governos (Federal, Estadual e Municipal), pois nós não temos nenhum apoio para desenvolver os nossos trabalhos... Veja se é possível um município prestar assistência técnica aos agricultores com dois técnicos, isso é a realidade de toda a Paraíba”.

Neste sentido, fica explícita uma verdadeira lacuna entre ter assistência técnica e a qualidade e execução desta assistência. Em ambas as falas, apesar da existência da assistência no município, esta não ocorre de forma efetiva e de qualidade, e ambos explicitam as suas posições.

Quanto aos serviços que permitem a disseminação de informações comerciais e de mercado nos municípios, estes constituem formas de orientar os produtores quanto às oportunidades de mercado, além de estimular a competitividade. Essas informações são fundamentais para dar impulso à comercialização da produção nos municípios, podendo ser verificado a partir da opinião dos entrevistados, que as principais fontes de informações são órgãos de assistência técnica, prefeituras e internet (Figura 22). Pode-se verificar com a pesquisa que em dezenove (90,48%) municípios as informações comerciais e de mercado são fornecidas por órgãos de assistência técnica, em onze municípios (52,38%) as informações são fornecidas pela prefeitura, em 10 municípios (47,62%) são disponibilizadas pela Internet, em apenas dois (9,52%) essas informações são fornecidas por sistema de informação digital, e no município de Massaranduba existem outro tipo de serviço de informação, que é através do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

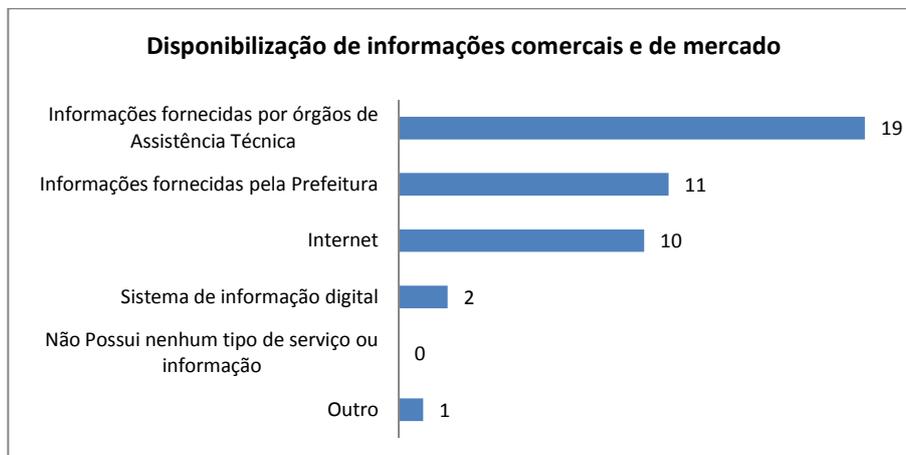


Figura 22 Disponibilização de informações comerciais e de mercado no município.

Quanto aos meios de divulgação das informações comerciais e de mercado nos municípios, verificou-se que, na percepção dos entrevistados, em 19 municípios (90,48%) é utilizado como meio de comunicação a mídia de massa (rádio e televisão), em 13 municípios (61,90%) a internet (e-mail, sites, etc.), em 12 municípios (57,14%) a mídia focal (jornais, boletim informativo, revista especializada, etc.) e foi verificado que apenas o município de Areal (4,76%) utiliza as reuniões das associações comunitárias como meio de divulgação das informações (Figura 23).

A mídia de massa através do rádio e a televisão, por ser o meio mais acessível à população, foi apontada como meio de divulgação das informações mais utilizado nos municípios no

Território, seguido pela mídia focal através dos jornais, boletim, revista especializada, apresentando-se também com significativa representatividade a internet através de e-mail e sites. Ou seja, há uma utilização diversificada desses meios de comunicação, sendo este um aspecto positivo para o desenvolvimento do Território.

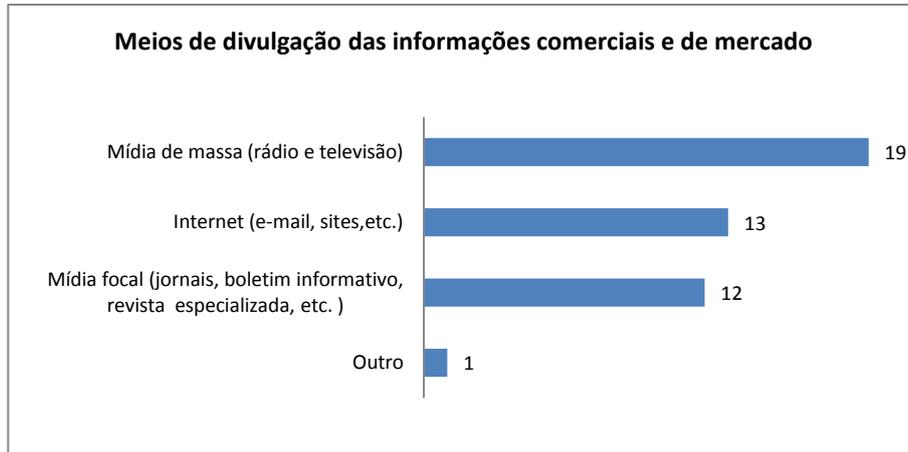


Figura 23 Meios de divulgação das informações comerciais e de mercado no município.

O indicador **“Instrumentos de Gestão Municipal”** referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como: ordenamento de uso do solo, uso de produtos perigosos, manejo de dejetos, normas sobre impactos ambientais, mapeamento de zonas de risco, planos de gestão, projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais. O cálculo do índice com base nessas variáveis evidenciou um valor de 0,440, interpretado como médio, podendo ser explicado logo na sequência, a partir dos instrumentos de gestão municipal presentes no território.

A existência de um cadastro de imóveis rurais atualizado constitui um aspecto relevante para que as prefeituras dimensionem a quantidade de moradias existentes nas áreas rurais, no sentido de melhor direcionar as ações para atender a todas as famílias. Esse cadastro permite às prefeituras, maior acesso as informações sobre a população rural em termos de condições e acesso aos assentamentos, localização, entre outros aspectos. Na percepção dos entrevistados na pesquisa, ou seja, dos representantes das prefeituras, em 90,5% dos municípios há cadastro de imóveis na prefeitura, enquanto não há cadastro (9,5%) nos municípios de Algodão de Jandaíra e Borborema.

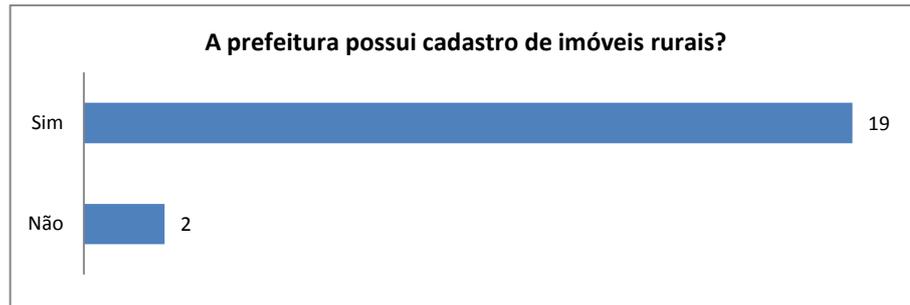


Figura 24 Cadastro de Imóveis Rurais

Assim, esse resultado apresenta-se como favorável para o Território da Borborema e pode possibilitar uma atuação mais adequada das prefeituras na elaboração e direcionamento das políticas habitacionais para a área rural, bem como, outros programas para beneficiar a população rural, onde as mesmas podem ser incluídas nos projetos de desenvolvimento rural dos municípios.

Outro aspecto de significativa importância para o desenvolvimento sustentável do Território é a preocupação com a conservação dos recursos naturais, para isso é necessário a existência de normas técnicas de conservação expedida pelas prefeituras com o propósito de garantir a conservação dos recursos naturais do município no contexto do Território da Borborema-PB (Figura 25).

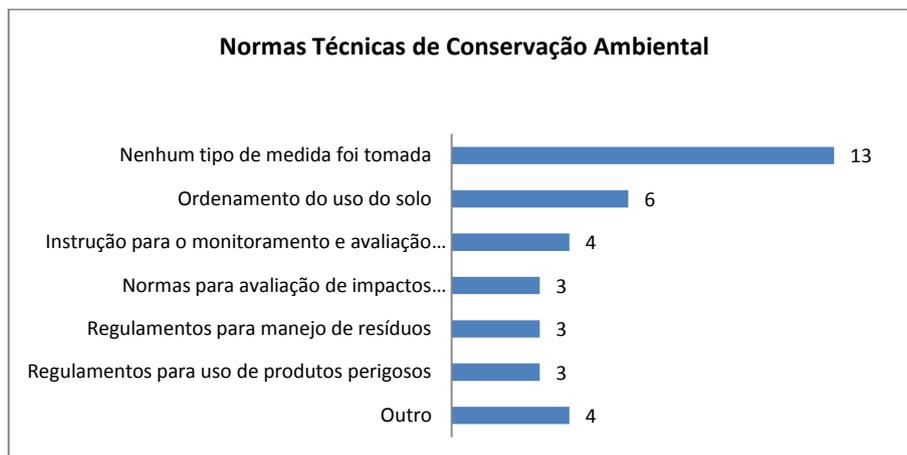


Figura 25 Normas técnicas expedidas pelas prefeituras para garantir a conservação dos recursos naturais

A pesquisa mostrou que em treze municípios (61,90%) não foi tomada nenhum tipo de medida para conservação dos recursos naturais, em seis (28,57%) foi expedido norma de ordenamento do uso do solo; em quatro municípios (19,05%) foi determinada instruções para monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental; sendo também informado pelos entrevistados a existência de expedição de regulamentos para o uso de produtos perigosos; de regulamento para

o manejo de resíduos; e de normas para avaliação do impacto ambiental de atividades produtivas, além de outras medidas, tais como: termo de ajustamento de conduta, Plano Diretor e Instruções em Atas e programas de rádio.

Esse resultado evidencia a falta de preocupação com os recursos naturais em alguns municípios do Território, aspecto que deve ser analisado como forma de verificar a necessidade de expedição dessas normas técnicas para que os municípios possam conservar seus recursos naturais, mediante a redução dos impactos das atividades e ações da população para evitar a degradação e, conseqüentemente, perdas da capacidade dos ecossistemas para atender as necessidades da população local. É importante ressaltar que, se os recursos naturais dos municípios não são conservados, ao longo dos anos o município torna-se mais vulnerável e dependente das produções externas, bem como, dependente de programas emergenciais do governo federal, o que interfere no desenvolvimento das potencialidades locais, que serão no decorrer dos anos, substituídas por outras fontes de rendas que não são sustentáveis.

O mapeamento das áreas degradadas e das áreas de risco de degradação é de significativa relevância para a implementação de medidas mitigadoras para recuperação das áreas já degradadas, e para as áreas que apresentam riscos de degradação esse mapeamento torna-se fundamental para a definição de medidas preventivas e de conservação para evitar a ocorrência ou avanço da degradação dos recursos naturais. Nesse sentido, verifica-se com os resultados, a ausência do mapeamento dessas áreas nos municípios do Território, aspecto que evidenciam a falta de preocupação com as questões ambientais, aspecto que deve ser questionado e discutido junto aos seus representantes como forma de buscar mudanças, a partir da maior conscientização para a importância da conservação dos recursos naturais para o desenvolvimento das atividades rurais.



Figura 26 Mapas das áreas degradadas e de risco de degradação no município.

Quanto à existência de mapas das áreas de riscos de degradação no município, os resultados foram os seguintes (Figura 26): 81,0% dos entrevistados responderam que não existe mapeamento dessas áreas e apenas 19,0% afirmaram existir essas áreas mapeadas, sendo nos municí-

pios de Borborema, Matinhas, Puxinanã e São Sebastião de Lagoa de Roça. É importante destacar que o Pólo Sindical da Borborema tem um diagnóstico de pelo menos 16 municípios da Borborema, sendo possível destacar ainda que é um material de difícil acesso, esta é uma percepção do pesquisador, uma vez que buscou de diversas formas esse acesso para fins de pesquisa, não sendo disponibilizado.

Com a existência e uma atuação de qualidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural, as áreas rurais podem apresentar uma melhor atuação no desenvolvimento de suas atividades rurais, podendo proporcionar à população melhores condições de vida através da exploração adequada dos recursos naturais e valorização das potencialidades que fazem parte da identidade local do Território.

O indicador “**Participação**” diz respeito tanto ao grau de participação das organizações municipais, no território, quanto à participação dos beneficiários de projetos locais, na sua demanda, elaboração e gestão. Este indicador apresentou um índice de 0,349, avaliado como médio baixo, o pior verificado no Índice de Capacidades Institucionais, o que é bastante preocupante.

A participação das organizações municipais no Território, de acordo com os entrevistados, ocorre através de acordos de venda da produção entre os produtores na cadeia produtiva, pela existência de instituições que prestam serviços técnicos e a existência de técnicos permanentes, disseminação de informações comerciais para os produtores, atuação das secretarias de desenvolvimento rural, entre outros. Em relação aos projetos desenvolvidos nos municípios, os representantes das prefeituras no Colegiado afirmam haver participação dos beneficiários em todas as fases, deste o tipo de projeto demandado, até a elaboração e acompanhamento. Foi percebida a necessidade de ampliação da participação da sociedade nas decisões junto ao Colegiado, no tocante aos projetos e ações no Território, para isso, torna-se necessário a construção de espaços de diálogo envolvendo discussões que contemplem as prioridades locais, os tipos de projetos mais adequados no contexto atual de desenvolvimento, bem como, os impactos e efeitos desses projetos na melhoria de vida da população.

Diante do exposto, foi possível entender as capacidades institucionais dos municípios do Território da Borborema, podendo-se destacar que apesar do funcionamento inadequado de algumas instituições existentes, da desarticulação de algumas para a realização de forma mais efetivas das ações e projetos nas áreas rurais no âmbito dos municípios, da orientação distorcida em torno dos objetivos prioritários a serem alcançados, bem como, da falta de monitoramento e controle dos resultados alcançados em termos de desenvolvimento local e dos benefícios para a população, há a presença de instituições no Território cujo objetivo é dar apoio as atividades rurais para proporcionar o desenvolvimento local, porém falta uma atuação mais efetiva dessas institui-

ções e, por outro lado, maior participação e engajamento da população nas decisões e atividades para juntos contribuir com o fortalecimento das potencialidades locais. Nesse contexto, a gestão do colegiado apresenta-se como fundamental para fortalecimentos das capacidades institucionais.

4. GESTÃO DO COLEGIADO

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua participação. Os colegiados territoriais se constituem como o eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão territorial”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados.

A gestão do colegiado permite que o território seja conduzido a partir de decisões e ações que favoreçam o processo de desenvolvimento sustentável a partir da ação conjunta e concertada de instituições que visam dar os rumos mais adequados ao território, considerando suas potencialidades e vulnerabilidades, visando manter as características de identidade territorial para fortalecer suas bases econômicas, sociais, culturais, institucionais e demográficas. Esse processo se baseia na introdução de uma nova “cultura cívica” (PUTNAM, 1996) nas áreas rurais brasileiras, fundamentada na tomada de decisões democráticas sobre a inclusão de atores territoriais na gestão participativa de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Sua definição acontece a partir de mecanismos de gestão (planejamento, organização dos atores e o controle social) que dão coerência às políticas públicas, na medida em que procuram melhorar seu desempenho e sua eficácia (PERICO, 2009, p.100).

Com o objetivo de verificar os aspectos que retratam a gestão do colegiado no Território da Borborema, a Célula de Acompanhamento e Informação aplicou 80 questionários de impressão com os membros das instituições que compõem o Colegiado⁸.

A primeira parte do questionário busca o entendimento sobre os aspectos relacionados à organização do colegiado, como a existência de assessoria técnica, a forma de seleção e eleição dos membros, periodicidade e frequência das reuniões, capacidade de decisão e os mecanismos de comunicação utilizados.

A segunda parte trata da frequência com que alguns temas são tratados pelo colegiado, dos problemas que prejudicam o seu desempenho, do papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, como também na elaboração de documentos que contemplem uma visão de longo prazo do território, com destaque para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Esta parte também tratará das formas como o colegiado toma as suas deci-

⁸ Para detalhes, consultar o Item “Identidade Territorial”, que teve idêntica base de respondentes.

sões, bem como ações desenvolvidas e as áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação.

No que tange a este importante aspecto, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) não gerou o biograma com a síntese do Índice de Gestão do Colegiado, o que reputamos como uma limitação para nossa abordagem e uma lacuna na visão geral dos indicadores territoriais. Assim, nos limitaremos a fazer uma análise estratificada dos microdados disponibilizados, confrontando-a com dados qualitativos levantados pela “observação participante” do Técnico da Célula.

A Figura 27 nos mostra que 29 instituições (36,25%) freqüentam o colegiado há pelo menos dois anos. Segundo eles, este número está relacionado à constituição do Território da Cidadania da Borborema em 2008. Segundo os entrevistados, o principal elemento de inserção destas instituições foi a matriz orçamentária que foi lançada pelo governo federal, seduzindo assim muitas instituições. Por outro lado, 40 instituições (50% do total) participam do colegiado há mais de três anos. Isso mostra uma constância de participação destas instituições. É importante destacar que as instituições com um maior período de participação, a exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e outras instituições fazem parte ou são parceiras do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema que atuam no Território desde a década de 90. Além da participação, estas organizações exercem uma forte influência na pauta e no debate do colegiado.



Figura 27 Tempo de participação da instituição no colegiado

Visto de uma forma geral, e analisando os micros dados do SGE, percebemos que o tempo de participação médio das instituições no colegiado da Borborema é de 3,8 anos, o que indica que estas instituições em quase toda totalidade vêm participando, ou pelo menos se inseriram no colegiado do Território Cidadania constituído em 2008.

Segundo os dados recolhidos, 68 dos entrevistados (85%) afirmaram que o Território possui um assessor técnico que dá suporte ao colegiado, e pouco mais de 13% dos entrevistados (11) disseram não saber se existe um assessor técnico no colegiado (Figura 28). O fato de 13% dos entrevistados ter dito não saber dizer se existe um assessor territorial pode estar associado a não participação deles na dinâmica do colegiado territorial.

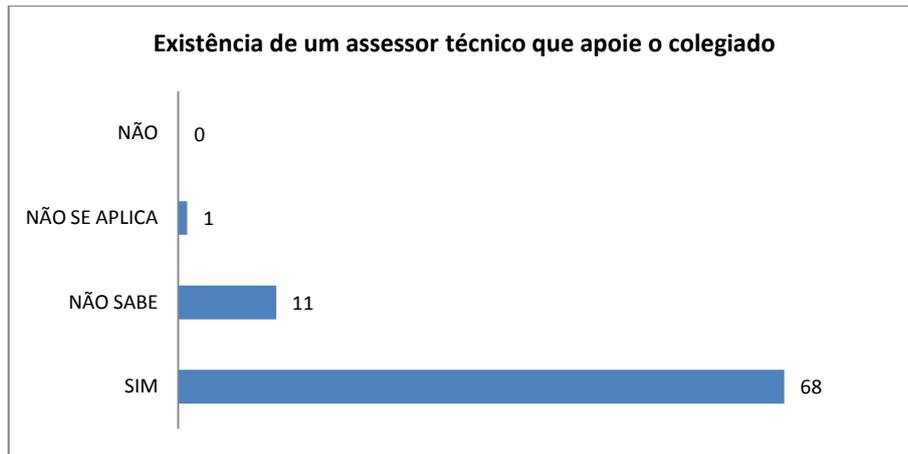


Figura 28 Existência de assessor técnico no colegiado

Mesmo com algumas limitações (técnicas e operacionais) em sua atuação, a existência desse profissional tem sido fundamental para dar prosseguimento aos trabalhos realizados no Território da Borborema. A Figura 29 mostra a percepção dos entrevistados sobre há quanto tempo o assessor territorial exerce a sua função.



Figura 29 Há quanto tempo o assessor técnico exerce a sua função

Apesar de 39 instituições (57,5%) terem informado que o assessor territorial exerce a sua função há mais de seis meses, um número significativo de instituições (29), ressaltou desconhe-

cer a quanto tempo o assessor técnico exerce suas funções. Essa percepção está associada ao fato de ter acontecido nos últimos anos uma alternância na condução dessa assessoria, como também pelo fato destes assessores, que passaram pelo Território, pertencerem a instituições (AS-PTA, Arribaça, Fundação Dom José Maria Pires) que estão inseridas nas dinâmicas do Território. Ou seja, em determinado momento não é possível diferenciar a qual instituição ele está representando, se a sua instituição de origem ou a assessoria territorial. Foi também verificado que parte dos membros do colegiado não sabe o papel a ser desempenhado pelo assessor territorial, evidenciando que as atribuições do assessor não estão explícitas nas relações com os membros do colegiado. Fica claro com essas impressões que as atribuições e funções do assessor territorial não estão bem definidas pelo colegiado, o que influencia fortemente na organização e no desempenho do colegiado.

Apesar de 40% dos entrevistados terem destacado que não sabem há quanto tempo o assessor territorial exerce a sua função, quase a totalidade das instituições (75) disseram que receberam alguma forma de convite para participar do colegiado territorial (direto [41], convocatória aberta [24] e convite pessoal [10]), prevalecendo o convite direto às organizações selecionadas. Ver Figura 30 abaixo.



Figura 30 Forma de seleção dos membros do colegiado

Os números acima nos revelam, em certa medida que, com relação à articulação para a composição do colegiado, a assessoria territorial e a coordenação do colegiado desempenharam bem a sua função.

Constituído o colegiado territorial da Borborema, deu-se início à realização das reuniões com os membros do colegiado. Procurando saber quantas reuniões aconteceram no colegiado desde a sua constituição, tivemos o seguinte universo (Figura 31):



Figura 31 Número de reuniões realizadas pelo colegiado

Segundo os respondentes de 36 instituições (45%) até a data da aplicação do questionário, foram realizadas mais de 20 reuniões do colegiado, 11 representantes (13,8%) disseram ter acontecido entre 11 e 20 reuniões do colegiado desde a sua composição. No entanto, mais de um quarto (21) dos representantes das instituições disseram não sabem quantas reuniões aconteceram, no entanto destacaram que houve várias reuniões. O fato de algumas instituições não saberem dizer quantas reuniões aconteceram pode estar associada à rotatividade de representantes de algumas instituições. Com estes dados fica evidente que o colegiado realizou um número significativo de reuniões desde a sua constituição, o que em certa medida indica uma funcionalidade (em termos quantitativos) do colegiado. Segundo mais da metade das instituições (53,8%) estas reuniões acontecem num intervalo de 2 a 4 meses. De toda sorte, é importante mencionar que a coordenação do colegiado territorial se reúne mensalmente.

Constituído o colegiado, e estabelecida a realização de suas reuniões, procuramos saber qual a capacidade⁹ de decisão dos representantes das instituições presentes nas reuniões do colegiado. Os representantes que tiveram as suas capacidades de decisão melhor avaliadas, conforme escala de avaliação (alta e muito alta) foram os representantes das associações e sindicatos que foi lembrado por 56 (70%) dos entrevistados. Seguindo esta escala aparecem: os representantes dos agricultores familiares com 66,3% (53 membros), os representantes das organizações não governamentais destacados por 50 instituições (62,5%). Ainda foram lembrados por mais da metade dos membros (47) os representantes dos movimentos sociais. Estes números nos eviden-

⁹ Esta capacidade de decisão foi aferida pela seguinte escala de avaliação montada pela equipe da SDT e legendada da seguinte forma: muito baixa (1), baixa (2), mais ou menos (3), alta (4) e muito alta (5).

ciam a forte capacidade de tomada de decisão que os membros da sociedade civil possuem dentro do colegiado do Território da Borborema (Figura 32).

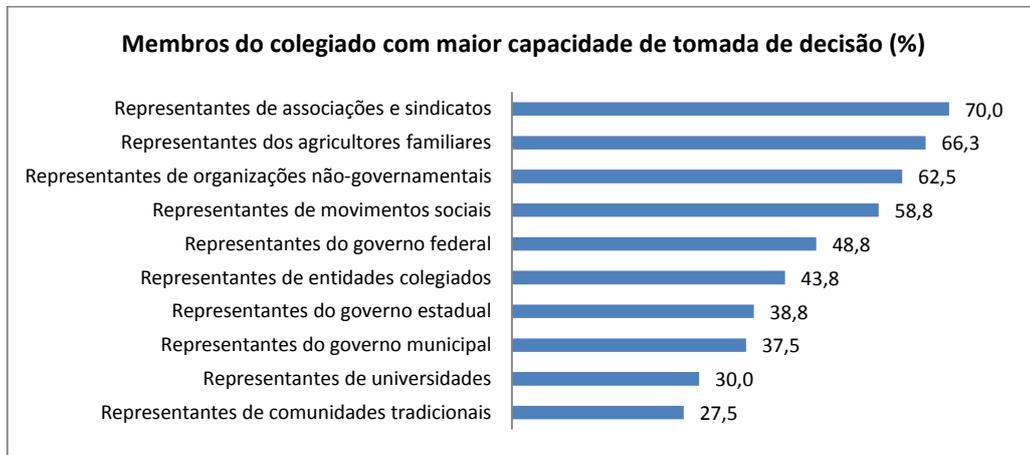


Figura 32 Membros do colegiado com a maior capacidade de tomada de decisão (%)

Este aspecto mais uma vez se relaciona ao papel que estas instituições vêm desempenhando no Território nos últimos anos, de forma especial o Pólo Sindical e das Organizações do Território da Borborema, que tem em sua base constitutiva os representantes dos sindicatos de trabalhadores rurais, associações, agricultores familiares, organizações não governamentais e os representantes dos movimentos sociais.

Por outro lado, os representantes que tiveram a sua capacidade de decisão menor avaliada foram os membros das instituições governamentais (Figura 33).



Figura 33 Membros do colegiado com a menor capacidade de tomada de decisão (%)

A capacidade de decisão dos representantes dos governos municipais foi destaca por 30 membros (37,5%) como sendo muito baixa e baixa. Seguindo esta mesma escala de avaliação

aparecem os representantes das universidades que foi destacado por 22 pessoas (27,5%), em seguida aparecem os representantes do governo estadual que foi citado por 21 pessoas (26,3%).

A baixa capacidade de decisão atribuída a estes representantes está relacionada a vários fatores. No caso dos representantes dos governos municipais, isso acontece pela falta de autonomia que os representantes das prefeituras possuem em função da não participação dos gestores nestas reuniões. No caso dos representantes das universidades, este número está associado à falta de participação dos representantes destas instituições nas reuniões do colegiado. Para se ter uma idéia (segundo informações da assessoria territorial), das três universidades (UFCG, UFPB e UEPB) inseridas no Território da Borborema, nenhuma delas tinham os seus representantes participando efetivamente das reuniões do colegiado. O mesmo acontecendo com os representantes dos governos estaduais. Aliado a estes fatores poderíamos ainda destacar a rotatividade e a não participação dos representantes destas instituições. Não resta dúvida que esta realidade afeta consideravelmente o desempenho do colegiado, principalmente pela importância que estas instituições possuem no que diz respeito à qualificação do debate e na tomada de decisões.

A hegemonia das instituições da sociedade civil está relacionada à trajetória e ao trabalho que estas instituições vêm desenvolvendo junto aos agricultores familiares dentro do Território, sendo importante destacar a forma como estas organizações marcam posição nas reuniões do colegiado, evidenciando uma “cumplicidade de projeto” destas organizações por terem como público alvo de suas ações os agricultores familiares. A qualidade e a participação destes atores no colegiado estão intimamente ligadas às dinâmicas existentes no Território antes mesmo da constituição do colegiado. Eles apresentam uma forte e consistente articulação dentro deste espaço, o que para uns pode ser entendido como negativo à medida que provoca o distanciamento de algumas instituições, para outros se torna fundamental no sentido de ser um elemento importante de mobilização.

Tomadas as decisões, o principal mecanismo utilizado para propagar essas decisões, segundo informações dos entrevistados foi a internet. Segundo 65 representantes (81,25%) as decisões e as ações tomadas pelo colegiado foram repassadas para seus membros através de e-mail. Também foi destacado que estas informações foram repassadas através de comunicação pessoal como foi destacado por 29 membros (36,25%), e via parceiros (organizações da sociedade civil) que foi lembrada por 26 representantes (32,50%). Ver figura 34, abaixo.

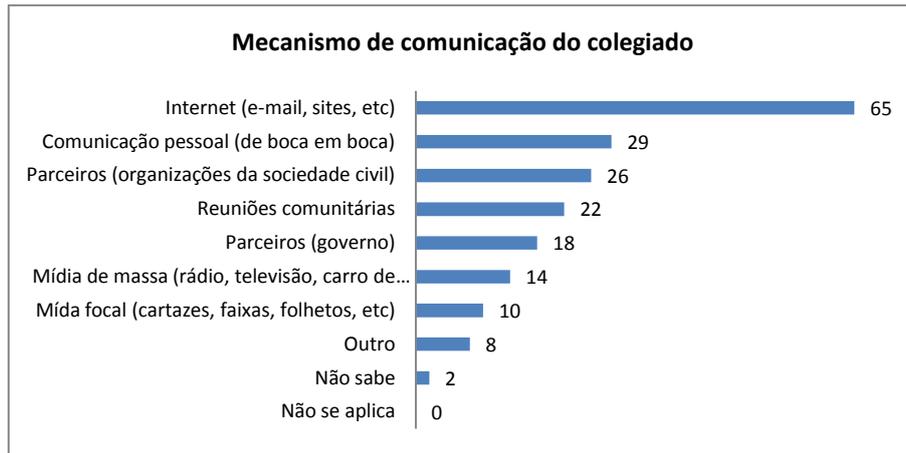


Figura 34 Mecanismo de comunicação do colegiado

Apesar de terem citados estes mecanismos de comunicação em suas falas, os entrevistados relataram que algumas informações, segundo eles importantes, não eram repassadas para todos os membros do colegiado.

Segundo eles, algumas informações e ações são concentradas e tomadas por um número pequeno e restrito de organizações. Foi mencionado por um número significativo de membros, como organizações centralizadoras destas organizações o Pólo Sindical da Borborema, a AS-PTA e a Arribaçã, que segundo eles monopolizam as informações, o que em certa medida chega a afastar algumas instituições, como foi o caso de alguns representantes (do Brejo) que deixaram de participar alegando que “só se debate coisa de interesse do Pólo... quando é coisa de prefeitura ou de outra instituição que não faz parte do Pólo elas não querem debater”.

Apesar de terem afirmado que recebem e-mails, outro aspecto que foi destacado pelos membros do colegiado foi a falta de comunicação/informação entre a coordenação do colegiado e seus membros. Eles também destacaram como pontos fracos a precária articulação entre os atores sociais, a condução das dinâmicas colegiadas e o funcionamento colegiado. Aqui eles destacaram a falta de objetividade das reuniões, a não socialização de documentos e o longo tempo gasto nas plenárias. Segundo um deles “se fala muito e se produz pouco”. Para alguns membros, essa falta de objetividade tem afastado várias instituições das reuniões.

A falta de conhecimento sobre a forma como é repassada as decisões e ações do colegiado, relatada por alguns membros, pode ser de certa forma justificada pela não participação e pela rotatividade de vários deles, levando assim a uma descontinuidade das atividades, e ao conseqüente enfraquecimento das discussões e das definições das prioridades do Território. Neste sentido, fica evidente a necessidade de se criar mecanismos de controle com o objetivo de minimizar estes problemas, melhorando assim a funcionalidade e a produtividade do colegiado. Neste

sentido seria importante o debate em torno da necessidade da indicação, por parte das instituições, de representantes minimamente qualificados e conhecedores dos problemas, potencialidades e dinâmicas sociais presentes no Território.

A **segunda parte** do questionário buscou visualizar a frequência com que são tratados alguns temas no colegiado; quais os problemas que mais prejudicam o desempenho do colegiado; o papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial; se existe algum documento que contenha uma visão de futuro e qual o papel desempenhado pelo colegiado na sua elaboração; qual foi o papel do colegiado na elaboração do PTDRS; quais são os mecanismos utilizados pelo colegiado para tomar as suas decisões; quais as ações desenvolvidas pelo colegiado para a gestão de projetos de desenvolvimento territorial, e quais áreas os membros do colegiado receberam capacitação.

Tendo como característica de ser uma arena de debate, o colegiado tem como objetivo, debater temas à sua identidade e características. Neste sentido, os membros do colegiado elegeram alguns temas que são frequentemente mais tratados pelo colegiado. A Figura 35 mostra que o tema tratado com mais frequência pelo colegiado é o tema relacionado a **projetos** que foi citado por 56 entrevistados (70%).

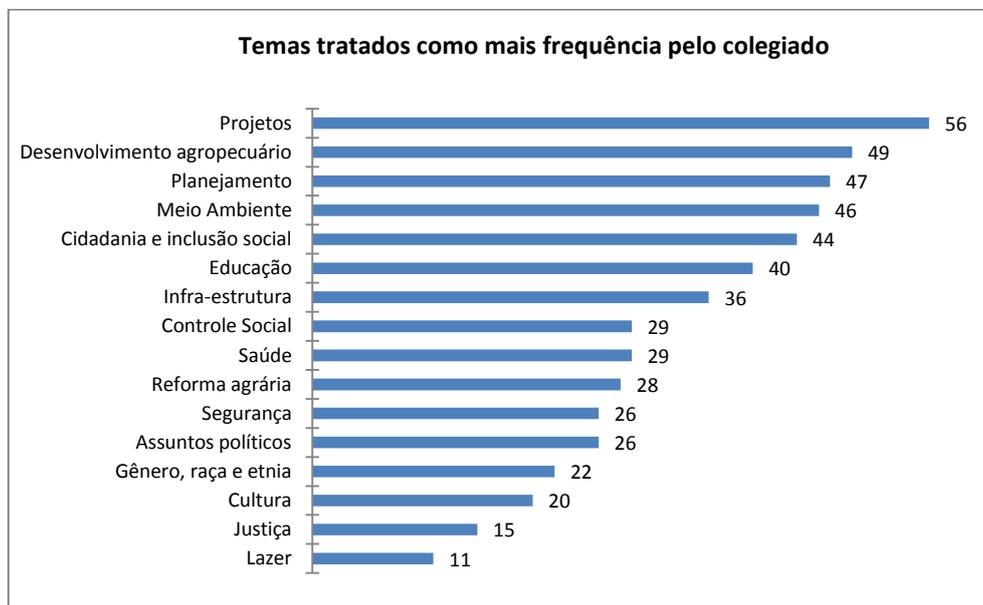


Figura 35 Temas tratados com mais frequência pelo colegiado

Este número de certa forma reflete a dinâmica e as bases das discussões do colegiado territorial. Esse dado também pode estar associado ao fato dos projetos de investimentos serem deliberados pelos membros do colegiado, o que leva ao debate em torno deste tema. Esse tema tem sido o ponto alto da gestão do colegiado, onde as reuniões que tratam desse tema apresentam

maior índice de presença dos membros. Contudo, apesar de ter sido bem citado, o debate em torno dos projetos não reflete a execução dos mesmos. Atualmente, a maioria dos projetos de investimentos, que foram deliberados pelo colegiado, ainda não foi entregue às comunidades. Os principais motivos para o atraso destas obras têm sido provocados, em certa medida, por motivos técnicos e operacionais que o colegiado não vem conseguindo solucionar.

Segundo o grau de frequência, foram citados por mais de 50% dos entrevistados os temas relacionados ao **desenvolvimento agropecuário**, que foi destacado por 49 (61,3%) dos membros do colegiado, o tema relacionado a **planejamento** que foi lembrado por 47 (58,8%) pessoas, e em seguida aparece o tema **meio ambiente** que foi destacado por 46 entrevistados correspondendo a 57,5% do total de respondentes.

Estes temas estão intimamente ligados às dinâmicas territoriais executadas por várias instituições inseridas no Território (Pólo, AS-PTA, Arribaça, entre outras instituições). Esta informação reforça a tese da importância do capital social e simbólico que alguns atores possuem dentro do Território. Segundo os informantes, estes temas estão relacionados às características de identidade do Território (agricultura familiar e produção agrícola). Neste sentido, é importante destacar que a maioria dos membros do colegiado (STR, CMDRS, Organizações não governamentais entre outras) têm como planos de ação projetos de desenvolvimento das atividades agropecuárias pautados na sustentabilidade ambiental e na agroecologia como é o caso do Pólo Sindical da Borborema.

À medida que o debate se concentra em torno de alguns temas (como vimos acima), outros temas passam a ser tratados com menos frequência. A Figura 36 nos mostra a avaliação feita pelos membros do colegiado, evidenciando que mais de 35 dos membros do colegiado (43,8%) disseram que o tema tratado com menos frequência é o lazer. Essa informação é reforçada por outros dados que dão conta da quase inexistência de equipamentos (cinema, teatro e etc.) de lazer no Território, como foi verificado no Item “Capacidades Institucionais”.

Outro tema citado por eles como pouco tratado é o tema relacionado à justiça, que foi lembrado por 31 entrevistados (38,8%). A não discussão de alguns temas acontece em função do colegiado se dedicar e ter predisposição a temas relacionados ao desenvolvimento rural sustentável, pois a maioria de seus membros se identifica e trabalha com essa temática.

Baseados nos números acima, percebemos a frequência de debate no colegiado em torno de alguns temas, uns com mais intensidade do que outros. Estes dados nos mostram em certa medida uma funcionalidade deste colegiado, que com certeza ajuda no seu desempenho.

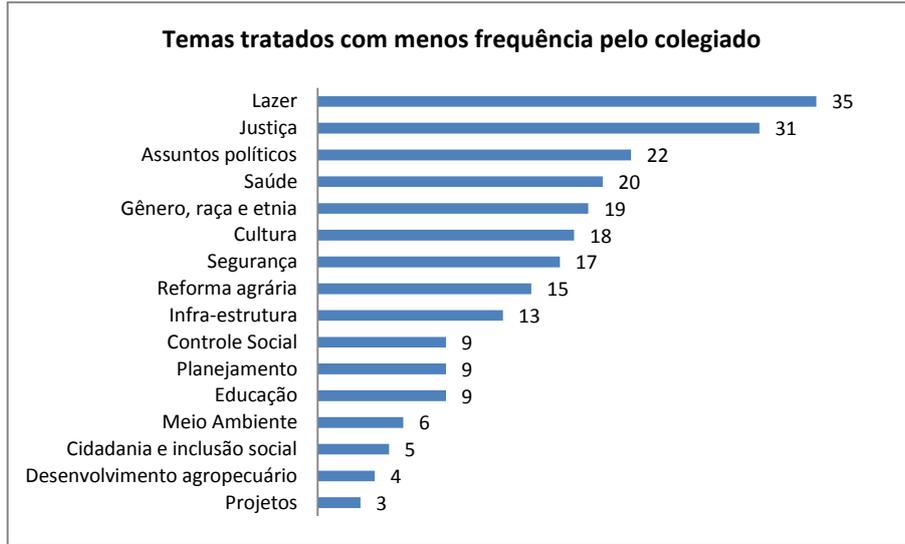


Figura 36 Temas tratados com menos frequência pelo colegiado

Visto que o colegiado provoca o debate em torno de alguns temas, o questionário também nos possibilitou visualizar quais os problemas que mais prejudicam o desempenho deste colegiado (Figura 37).

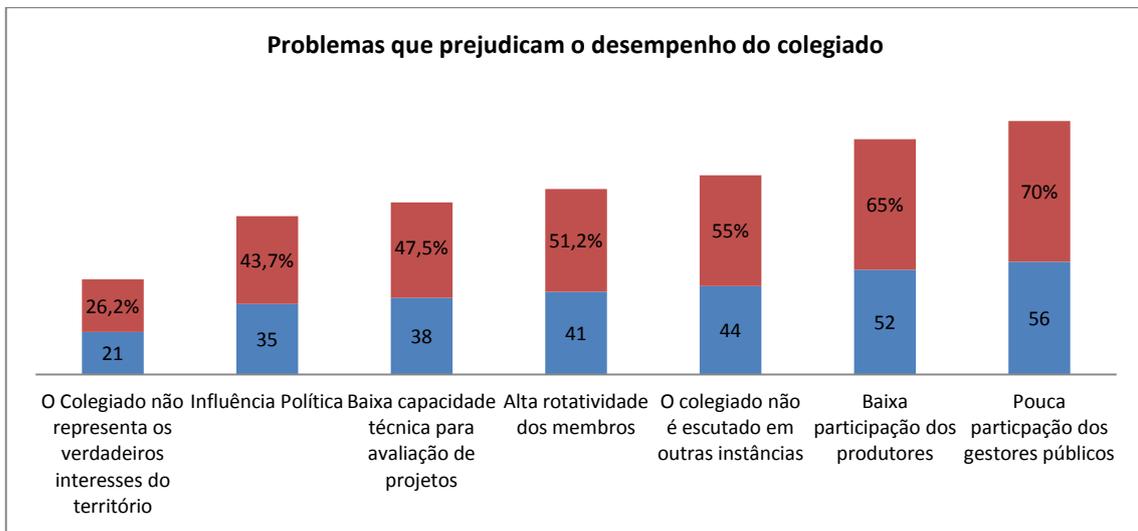


Figura 37 Principais problemas que prejudicam o desempenho do colegiado

Segundo os membros do colegiado, a pouca participação dos gestores públicos nas reuniões do colegiado tem sido o problema que mais prejudica o seu desempenho. Este problema foi destacado por 56 entrevistados (70%). Segundo eles, determinadas decisões só podem ser tomadas com a presença dos gestores, como por exemplo, a doação de um terreno e/ou o cumprimento de contrapartidas para a realização dos projetos, só acontece com a presença do gestor. Se-

guindo a escala de importância aparece o problema da baixa participação dos produtores que foi lembrado por 52 deles (65%).

Outro aspecto que foi lembrado por mais de 50% dos entrevistados é o fato do colegiado não ser escutado em outras instâncias. Eles lembram que fora do colegiado determinadas ações não são acatadas por outras instâncias. Um exemplo deste problema aconteceu no ano de 2010, quando o colegiado do Território da Borborema, junto com outras instituições, realizou várias discussões em torno da não utilização de agrotóxico como forma de controle e combate da mosca negra. Apesar do debate, o governo do Estado não acatou as orientações deliberadas pelas instituições do Território e continuou com a aplicação do veneno.

Mais três problemas que foram avaliados por eles como prejudiciais para o desempenho do colegiado são: (i) a alta rotatividade de seus membros que foi destacado por mais da metade (51,2%) dos membros (41) do colegiado. Este problema tem afetado diretamente toda a dinâmica e gestão do colegiado. Esta alternância prejudica o desenvolvimento e continuidade das ações que são e precisam ser tomadas pelo colegiado; (ii) em seguida aparece a baixa capacidade técnica para a avaliação de projetos. Este problema tem feito com que vários projetos que são idealizados pelo colegiado não ganhem corpo em função do colegiado não possuir a capacidade técnica para planejá-los, executá-los e monitorá-los. Recentemente o colegiado teve vários de seus recursos disponibilizados pelo MDA tendo que ser devolvido ou até mesmo não acessado pela falta dessa capacidade técnica; (iii) o último problema destacado por eles como prejudicial para o desempenho do colegiado é a influência política. Segundo alguns entrevistados, várias ações tomadas pela coordenação do colegiado têm motivações políticas. Eles alegam que algumas instituições dominam o acesso e a deliberação de recursos, principalmente no que diz respeito aos projetos de custeio.

Neste sentido fica evidente a necessidade que o colegiado tem de encontrar algumas saídas para a resolução de problemas vitais para o seu desenvolvimento. Sem contar que a maioria desses problemas provoca o enfraquecimento da credibilidade e poder de ação do colegiado territorial.

Apesar da existência de alguns problemas que afetam diretamente o desempenho do colegiado, mais de 50 membros do colegiado destacaram que os seus membros participaram das oficinas de discussão para a elaboração de um diagnóstico territorial. Os dados também nos mostram que um número considerável de entrevistados (39) disse ter participado da concepção e elaboração deste documento. Por outro lado, pouco mais de $\frac{1}{4}$ (24) dos entrevistados disseram ter participado da revisão deste documento. Com estes números, percebemos que houve uma diminuição significativa da participação das instituições na revisão deste documento.

Percebemos que 50 afirmaram que participaram das oficinas para a discussão do diagnóstico, (62,5%), 39 em sua elaboração (49%) e apenas 24 participaram até o momento de sua revisão (30%), havendo, portanto, uma diminuição de mais de 50% da participação dos membros do colegiado. Também fica evidente que ¼ das instituições (20) disseram que não participaram (7) ou não sabem (13) se houve a elaboração deste documento. Desta forma, fica clara a participação do colegiado na elaboração de um diagnóstico territorial, instrumento esse fundamental para o desempenho do colegiado territorial. No entanto o instrumento não nos possibilita entender a qualidade desta participação. Segundo alguns membros, a participação aconteceu apenas na hora da aprovação, pois segundo eles o documento já chegou pronto na reunião.

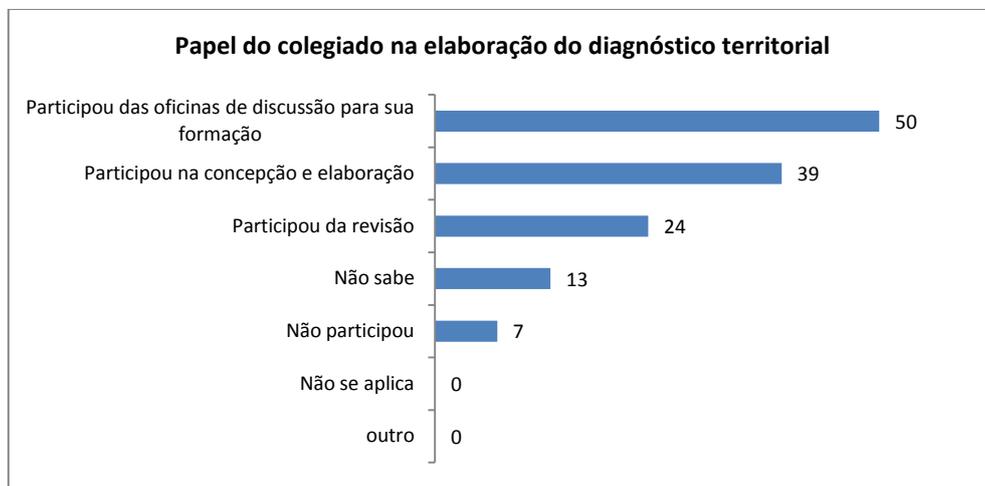


Figura 38 Papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial

Além do diagnóstico territorial, o colegiado elaborou um documento contendo uma visão de futuro do Território. Segundo 51 representantes (63,8%), o colegiado elaborou este documento. De qualquer forma, 31,3% dos entrevistados (25) disseram não saber se foi elaborado este documento. Este percentual pode estar associado a não participação de um número significativo de algumas instituições. O que em certa medida contribui de forma negativa para o desempenho do colegiado. Ver figura 39, abaixo.

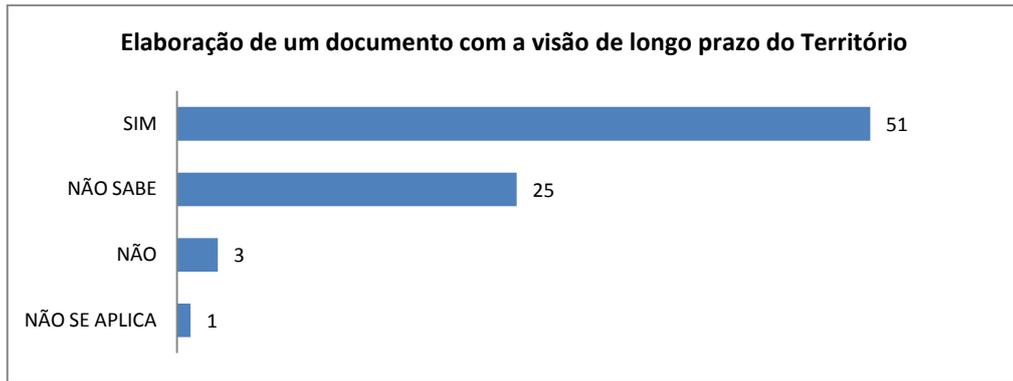


Figura 39 Elaboração de um documento com a visão de longo prazo do Território

Depois de verificado que foi elaborado um documento contendo a visão de longo prazo do Território da Borborema, um número significativo de entrevistados (46) afirmou que os membros do colegiado participaram das oficinas de discussão para a sua elaboração (57,5%). Também foi destacado por 37 entrevistados (46%) que os membros do colegiado participaram da elaboração de um documento contendo a visão de longo prazo do Território. No entanto quase 25% dos entrevistados (20) não souberam dizer se foi elaborado este documento. Como o diagnóstico territorial, o documento contendo a visão de futuro, também teve uma queda significativa de membros que participaram da revisão deste documento. Segundo os entrevistados, apenas 18 participantes (14,6%) do colegiado participaram da revisão deste documento. Ver Figura 40, abaixo.

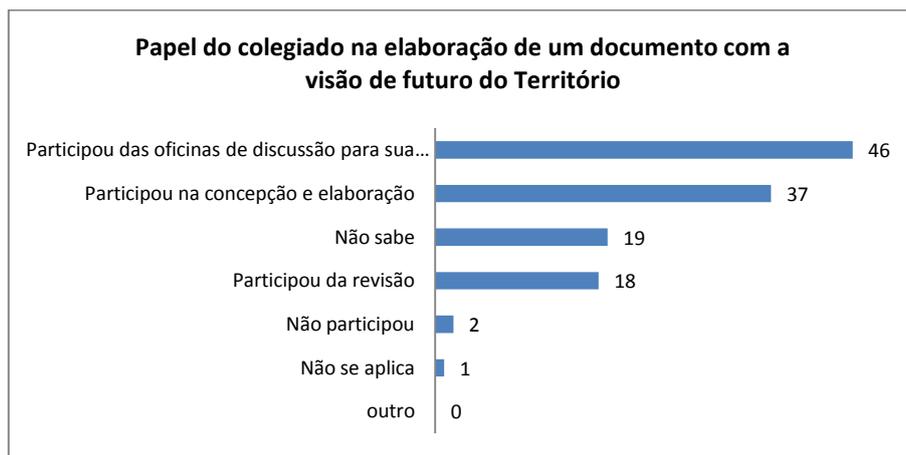


Figura 40 Papel do colegiado na elaboração de um documento com a visão de futuro do Território

Dados nos mostram que o colegiado participou do processo de construção (debate, elaboração e revisão) deste documento, o que evidencia em certa medida uma operacionalidade do colegiado.

Diante da existência de um documento contendo a visão de futuro do Território (PTDRS), buscou-se verificar qual o papel do colegiado na elaboração deste documento. Segundo informações levantadas, 47 membros disseram ter havido a participação dos membros do colegiado nas oficinas de discussão para a elaboração do PTDRS (59%), ao passo que 42 membros disseram que participaram da concepção e elaboração do PTDRS (52,5%). Estes números mostram que houve uma participação significativa dos membros do colegiado (mais de 50%) na elaboração do PTDRS. Ver Figura 41, abaixo.

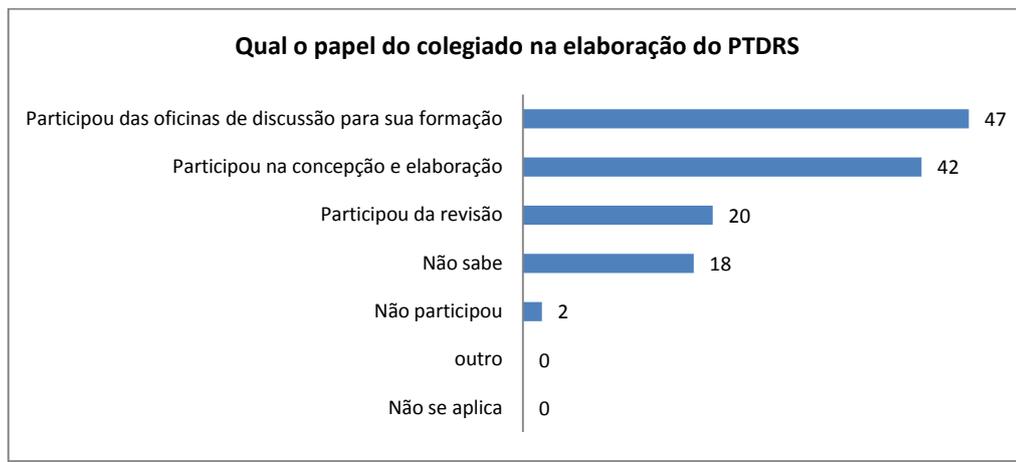


Figura 41 Papel do colegiado na elaboração do PTDRS

Entretanto, como os outros documentos discutidos e elaborados pelo colegiado, o PTDRS teve uma diminuição na participação dos membros do colegiado no que diz respeito à revisão deste documento, com a participação de apenas 20 deles neste processo (25%). O número de pessoas que disse não saber (18) se existe este documento se assemelha ao número de pessoas que disse não saber qual foi a participação do colegiado na elaboração de outros documentos (22,5%). Este número pode estar associado ao número de membros do colegiado que participam efetivamente das reuniões do colegiado. Neste sentido é importante a criação de um mecanismo que possa dar visibilidade sobre o número de membros que participam efetivamente destas reuniões.

Diante das questões apresentadas, foi possível verificar, de acordo com a percepção dos membros entrevistados, que o colegiado desempenhou bem o seu papel, no sentido de discutir e elaborar o diagnóstico territorial, acontecendo uma diminuição deste papel no momento da revisão, ou seja, no chamado “processo de qualificação”.

Também foi possível verificar que o Território possui um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cujo papel do colegiado foi fundamental na discussão e

elaboração deste documento. É importante ressaltar que a existência do PTDRS é considerada um indicador favorável ao desenvolvimento rural do Território, contudo é necessário ressaltar que muitos dos membros do colegiado não percebem a verdadeira importância do plano para a implementação de ações de longo prazo. Essa afirmação acontece em função de quase todos os membros do colegiado (exceto alguns membros da coordenação do colegiado) terem dito que não lembram o conteúdo no PTDRS. Destacamos ainda, a pouca socialização entre os membros do colegiado destes documentos, o que em grande medida contribui para o enfraquecimento das dinâmicas e a limitação das ações territoriais. Vários membros disseram que existe este documento, porém ele não é socializado.

Tendo em vista que para a elaboração e concepção de documentos, como também outras ações, dentro de um colegiado, é preciso que sejam tomadas algumas decisões, o questionário buscou aferir quais os principais mecanismos de decisão utilizados pelo Colegiado da Borborema. Com vemos na Figura 42, o principal mecanismo de tomada decisão é a votação por maioria. Este procedimento foi destacado por quase todos os membros (69 de 80) participantes do colegiado (86%). Além da votação por maioria, Mais de 30% (25) deles destacaram os acordos por consenso que são realizados nas plenárias do colegiado, como também 23 deles disseram existir articulações entre os grupos.

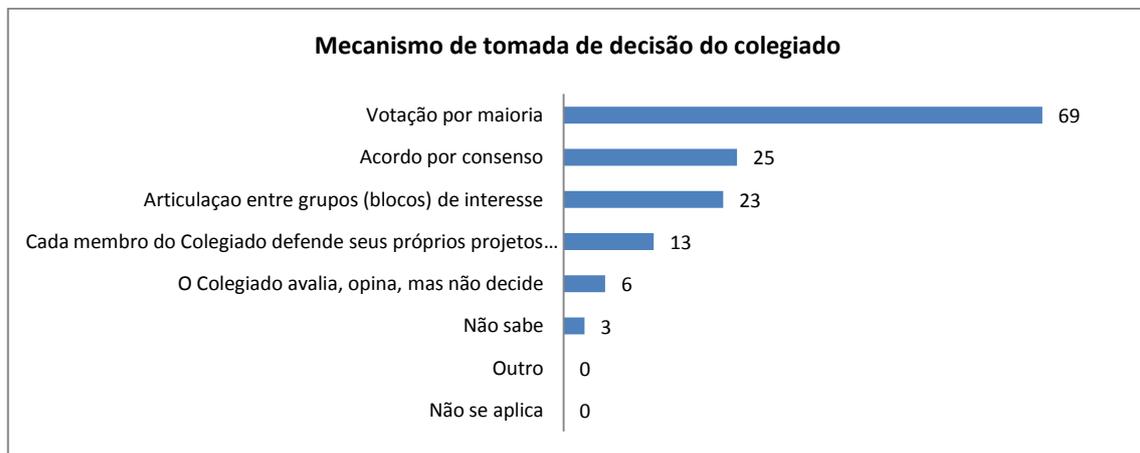


Figura 42 Mecanismo de tomada de decisão do colegiado

Estes números nos revelam o caráter democrático que o Território da Borborema possui quando é preciso tomar decisões. Assim, o colegiado mais uma vez se configura em uma *locus* de debate, no qual a tomada de decisões tem regras claras, mesmo que em alguns casos, algumas instituições consigam se sobrepor a outras, principalmente no que diz respeito ao capital social, político e simbólico construído e adquirido ao longo do tempo. Ou seja, dentro de campos, al-

gumas instituições, em função do acúmulo destes capitais conseguem se desenvolver melhor que outras instituições (BOURDIEU, 2007)

Considerando que o principal mecanismo utilizado para tomar decisão no colegiado é a votação por maioria dos membros presente nas reuniões deliberativas, fica evidente a necessidade de uma participação mais qualificada e efetiva das organizações e instituições que compõem o colegiado territorial, cuja participação implicaria em um maior alcance das ações colegiadas, não contempladas em muitos casos pela falta de participação de alguns de seus membros.

Visto que algumas destas votações são acerca da gestão de projetos de desenvolvimento territorial, o questionário aferiu as ações tomadas pelo colegiado para a gestão destes projetos. Os números nos revelam que para mais de 50% dos membros do colegiado, a priorização e seleção com base em critério (46) é fundamental para a gestão destes projetos. Praticamente o mesmo número (43) de pessoas disse ser necessária a realização de análise da viabilidade técnica dos projetos. Alguns deles (19) também julgaram importante a avaliação interna de mérito dos projetos. Estes números nos mostram que em certa medida o Território tem buscado ações que melhorem a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial proposto pelo colegiado. Ver Figura 43, abaixo.

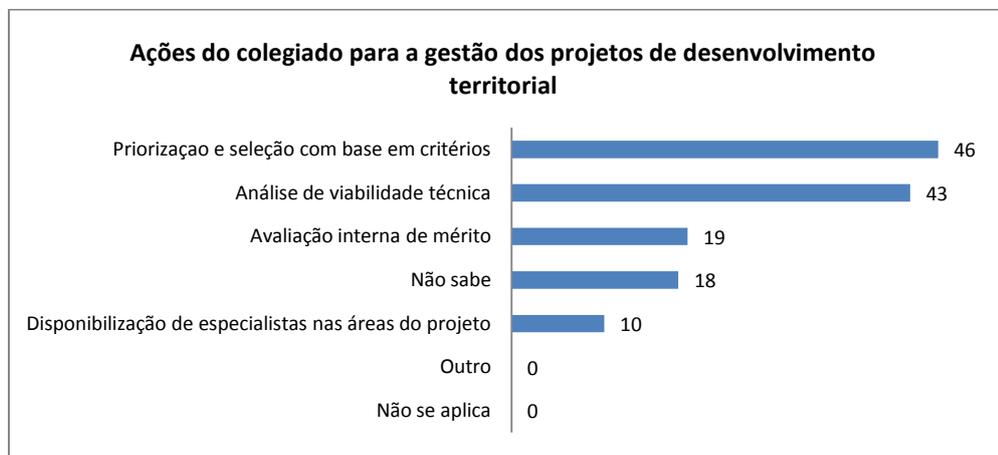


Figura 43 Ações do colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial

Por fim, um aspecto relevante para a gestão eficiente do colegiado consiste na capacitação de seus membros para uma atuação mais qualificada, no sentido de melhorar a contribuição na escolha, elaboração, acompanhamento e controle dos projetos territoriais. No Território da Borborema, as capacitações mais citadas foram: planejamento participativo que foi citado por 42 membros, desenvolvimento territorial (39) e elaboração de projetos (27).

Estas capacitações estão relacionadas à própria dinâmica funcional do colegiado que é debater o desenvolvimento territorial de forma sustentável, e aí nós temos o forte trabalho que é realizado pelas instituições em torno da agroecologia como modelo produtivo. Em seguida temos a elaboração de projetos que têm sido fundamentais para a realização deste desenvolvimento. Uma prova desse processo foi a chamada pública de ATER para o Território da Borborema, que foi vencida pelas instituições que fazem parte do colegiado, afora uma gama de projetos que foram e estão sendo executado por várias das instituições que compõem o colegiado territorial. De qualquer forma, é necessário ressaltar que essas capacitações não acontecem com frequência e em larga escala, não contribuindo de forma eficiente para um processo de melhorias na gestão do colegiado. A Figura 44 mostra as áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação.

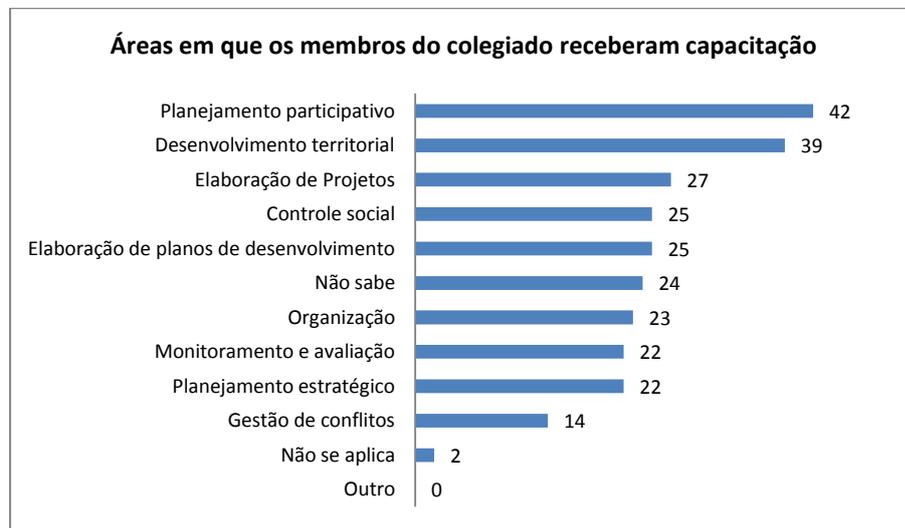


Figura 44 Áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação

A Figura 44 também nos mostra áreas fundamentais para gestão do colegiado e que não foram bem destacadas pelos seus membros. Um exemplo disso é que pouco mais de $\frac{1}{4}$ dos membros disseram que participou de capacitação que melhorassem o controle social (25), monitoramento e avaliação (22), planejamento estratégico (22) e gestão de conflitos (22).

Um aspecto relevante para a gestão eficiente do colegiado consiste na capacitação dos membros para uma atuação mais qualificada, no sentido de melhorar a contribuição na escolha, elaboração, acompanhamento e controle dos projetos territoriais.

Diante do exposto e das percepções dos pesquisadores ficam evidentes alguns aspectos que refletem no desempenho e eficácia da gestão social do colegiado da Borborema, dos quais destacamos: falta de uma assessoria mais presente e eficiente, no sentido de mobilizar e articular melhor as suas ações em todo o contexto territorial; relação mais construtiva entre as forças exis-

tentes no Território e que de certa forma interfere na condução e desempenho do colegiado, ou seja, os membros da sociedade civil (ONG's, STR's e associações) e do governo (federal, estadual e municipal); o debate mais qualificado e coletivo em contraposição ao imediatismo defendido pelos gestores que tem provocado o esvaziamento das plenárias, prejudicando sobremaneira a gestão do colegiado; a rotatividade dos membros do colegiado que interferem nos níveis de discussão e deliberações; a tomada de uma decisão executiva, que na ausência do gestor inviabiliza todo o debate em torno de determinados projetos; além da falta de capacidade técnica de gestão e elaboração de projetos por parte dos membros do colegiado, e da falta de comunicação e gestão da informação que têm interferidos na qualidade do trabalho gestão do colegiado.

5. AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Realizada a análise sobre a gestão do colegiado, torna-se relevante fazer uma avaliação dos projetos implementados no Território, tomando como base de análise a percepção dos envolvidos nos projetos, quais sejam: os executores, os beneficiários e o colegiado.

Segundo o MDA/SDT, os projetos de investimentos são propostas técnicas com metas específicas que podem ser apoiadas com recursos de investimentos em obras, empreendimentos, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, com destaque para os aspectos econômicos, sociais, culturais, todos coerentes com o PTDRS. Destacamos que foram analisados empreendimentos econômicos e ou sócio-culturais que tiveram as suas metas concluídas (MDA/SDT, 2011c).

Sendo assim, e levando em consideração a premissa da participação social, que é constitutiva do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o questionário contemplou e coletou informações sobre a fase de planejamento, execução, incluindo a implementação e o gerenciamento das atividades dos empreendimentos em funcionamento e a avaliação dos seus resultados, tanto para os econômicos, quanto para os sócio-culturais. Essa avaliação contemplando todas as fases do projeto é fundamental para a melhor compreensão dos efeitos, ou seja, da eficácia e efetividade dos investimentos financeiros dos projetos da SDT.

A fase de planejamento está relacionada a escolha da área de intervenção, diagnóstico e formulação de propostas. As fases de execução busca identificar as ações que garantam uma boa gestão do projeto e indícios de impacto tentando identificar a abrangência dos resultados, atividades promovidas, nível de funcionamento do projeto, gerenciamento do empreendimento e comparação entre os resultados previstos e alcançados por eles. Estes componentes de avaliação geram três indicadores que avaliam a fase de planejamento, de execução e de início de impacto, e um quarto grupo de indicadores que agrega resultados dos anteriores e foca-se em quatro variáveis chaves para a gestão territorial de projetos: participação, capacidade de gestão, público atendido e impactos positivos dos projetos.

Foram aplicados 21 questionários em 7 projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema. Para cada projeto foram aplicados 3 questionários (Q3): um com o beneficiário, um segundo com um membro do colegiado e um terceiro com o proponente. Destacamos que tivemos a preocupação e aplicar o questionário com pessoas conhecedoras deste processo (ver Tabela 16).

Tabela 16 – Relação dos projetos concluídos no Território da Borborema (2003-2010)

Código da Operação	Proponente	Dados da meta
0163690-78	Prefeitura Municipal de Alagoa Nova	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa
0157130-73	Prefeitura Municipal de Areial	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea
0157148-71	Prefeitura Municipal de Esperança	30 Cisternas de Placas 01 Barragem Subterrânea
0176541-41	Prefeitura Municipal de Massaranduba	01 Veículo Utilitário Aquisição de Equipamentos de Informática
0157156-80	Prefeitura Municipal de Montadas	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea 01 Mercado do Produtor
0163694-13	Prefeitura Municipal de Remígio	26 Cisternas de Placas 02 Kits de formas para Cisterna de Placa 01 Barragem Subterrânea
0157151-38	Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça	Construção de Cisterna de Placa Kit de formas para Cisterna de Placa Barragem Subterrânea

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica (SGE) – MDA/SDT.

Inseridas as informações no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), obtivemos os seguintes resultados sobre a avaliação dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema, conforme Figura 45. Os resultados foram classificados a partir da seguinte escala: ótimo (0,80 – 1,00), bom (0,60 – 0,80); regular (0,40 – 0,60); ruim (0,20 – 0,40) ou crítico (0,0 – 0,20).

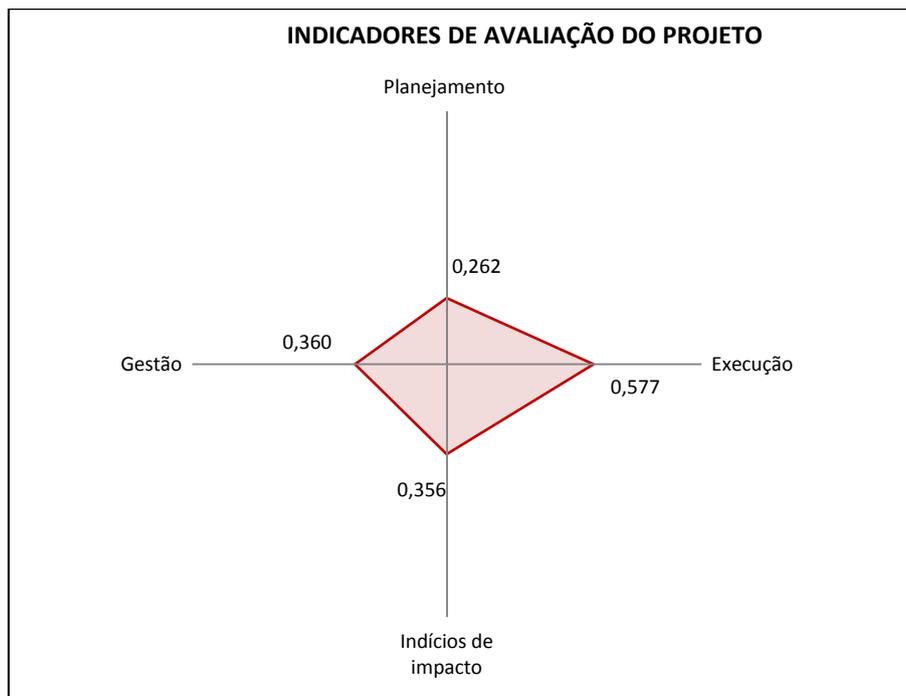


Figura 45 Indicadores de Avaliação de Projetos no Território da Borborema (2003-2010)

De acordo com os resultados, percebe-se que todos os indicadores de avaliação de projeto de investimento não foram bem avaliados, sendo três indicadores (Indicadores Gerais de Gestão do Projeto, Indicadores de impacto e Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto) classificados como “ruim” e o indicador de Avaliação da Fase de Execução do Projeto classificado como “regular”. Esse resultado evidencia que os projetos avaliados não foram eficientes nas fases de planejamento, gestão e execução, bem como, no impacto desses projetos no Território da Borborema, no sentido de proporcionar o desenvolvimento territorial de forma sustentável. Essa avaliação necessita de um maior detalhamento para melhor compreensão dos aspectos que contribuem para a não eficácia e efetividades desses projetos.

O indicador **Fase de Planejamento dos Projetos** contempla as seguintes fases: participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto; capacidade de planejamento do projeto; atividades sócio-econômicas atendidas pelo projeto; papel das organizações locais no planejamento do projeto, e organizações locais apoiadas pelos projetos. Esse indicador obteve o pior o índice (0,262) e assim, sua avaliação pelos entrevistados classifica-se como “ruim”.

A Figura 46 mostra através do biograma a relação entres as variáveis analisadas nessa fase de planejamento do projeto.

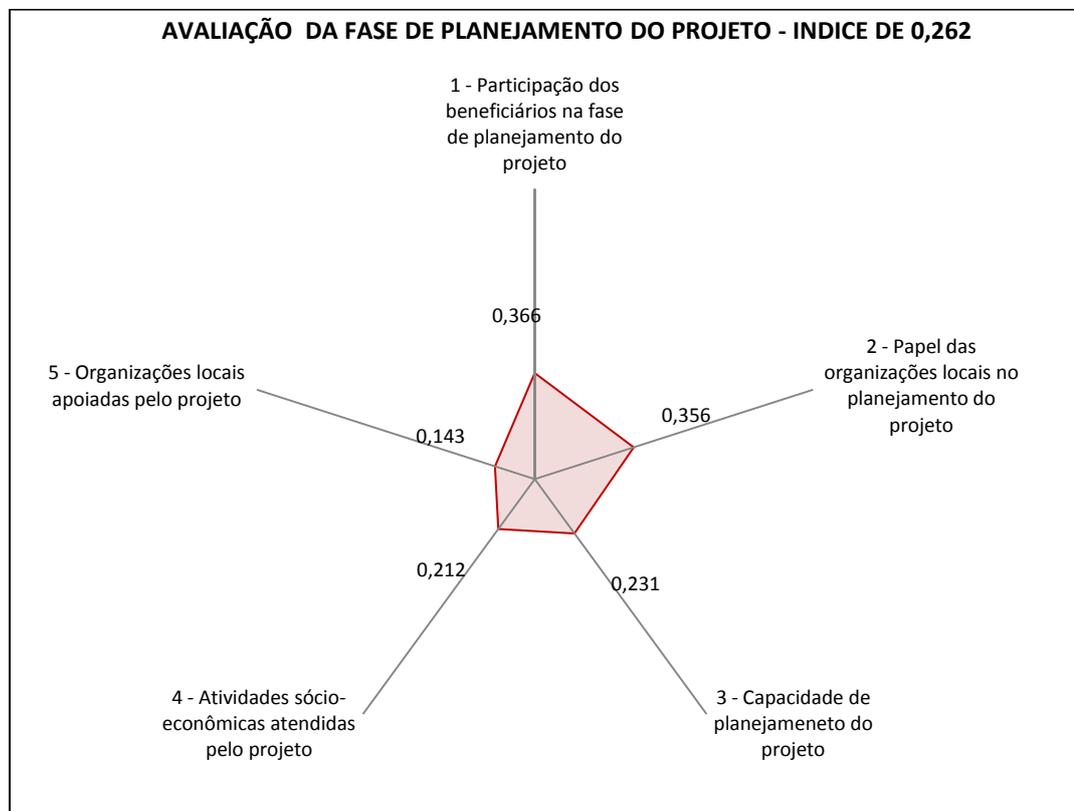


Figura 46 Avaliação da fase de planejamento do projeto.

Com relação à participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto foi possível verificar que não ocorreu de forma satisfatória, uma vez que 42,9% dos entrevistados não sabem como aconteceu a definição dos projetos. Esta informação mostra a falta de conhecimento dos entrevistados quando se trata do planejamento dos projetos territoriais. Vários entrevistados foram enfáticos ao afirmar que não conheciam o processo de definição destes projetos e para alguns deles estes projetos foram executados sem a participação dos membros do colegiado, contando apenas com a participação das prefeituras e dos beneficiários.

Quanto a participação dos beneficiários na elaboração dos projetos, apesar de um número significativo de entrevistados ter afirmado a não participação dos beneficiários na definição dos projetos, para a maioria dos entrevistados essa participação ocorreu na elaboração dos projetos. Considerando a importância dessa participação para a consolidação e o sucesso dos projetos, esse percentual deveria ser mais expressivo, pois fica evidente que uma significativa parcela de beneficiários dos projetos não se envolveram na elaboração do mesmo, aspecto que pode interferir na efetividade dos projetos e, conseqüentemente, na eficácia para obtenção de resultados sustentáveis para os municípios.

É importante ressaltar que quando houve participação dos beneficiários, de acordo com os entrevistados, essa participação ocorreu principalmente na definição do tipo de e concepção do projeto e escolha dos próprios beneficiários, evidenciando que, mesmo de forma não adequada, houve algum envolvimento dos beneficiários na elaboração dos projetos no território. Esta realidade pode estar associada ao fato destes projetos terem como proponente as prefeituras municipais, e os processos de escolhas terem acontecido, segundo vários dos respondentes, apenas entre o proponente e os beneficiários, afastando assim outros participantes deste processo. Este fator pode estar associado a práticas clientelistas que ainda persistem em vários municípios, principalmente nos mais fragilizados sócio-economicamente. Principalmente quando projetos estão voltados para o fortalecimento hídrico como é o caso das cisternas de placas e barragens subterrâneas.

O Papel das organizações locais no planejamento do projeto é fundamental para que os projetos sejam planejados adequadamente de modo que atenda as demandas da população. De acordo com a pesquisa ficou evidente a falta de informação dos entrevistados em relação ao papel do Colegiado no planejamento dos projetos, uma vez que 25% afirmaram não saber qual é o papel do colegiado territorial no desenho e definição dos componentes do projeto, 17,1% disseram que o colegiado prepara a proposta, outros 17,1% afirmaram que avalia a proposta, 11,4% responderam que o colegiado apenas é consultado, 8,6% disseram que o colegiado autoriza desembolsos para o desenvolvimento dos projetos, 8,6% dos respondentes disseram que o colegia-

do não participa das definições dos componentes do projeto e 5,7% afirmam que colegiado co-administra o projeto.



Figura 47 Papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto

Quanto ao papel das entidades públicas no desenvolvimento dos projetos, para 33,3% dos entrevistados, o principal papel dessas entidades ocorre na elaboração da proposta, para 19,4% como uma instância de aprovação da proposta, 11,1% afirmaram que atuam co-financiando, 11,1% como avaliadora do projeto e outros 11,1% participam como apoio técnico, evidenciando a importância das entidades públicas para o desenvolvimento dos projetos concluídos no Território da Borborema, principalmente na elaboração e aprovação da proposta.

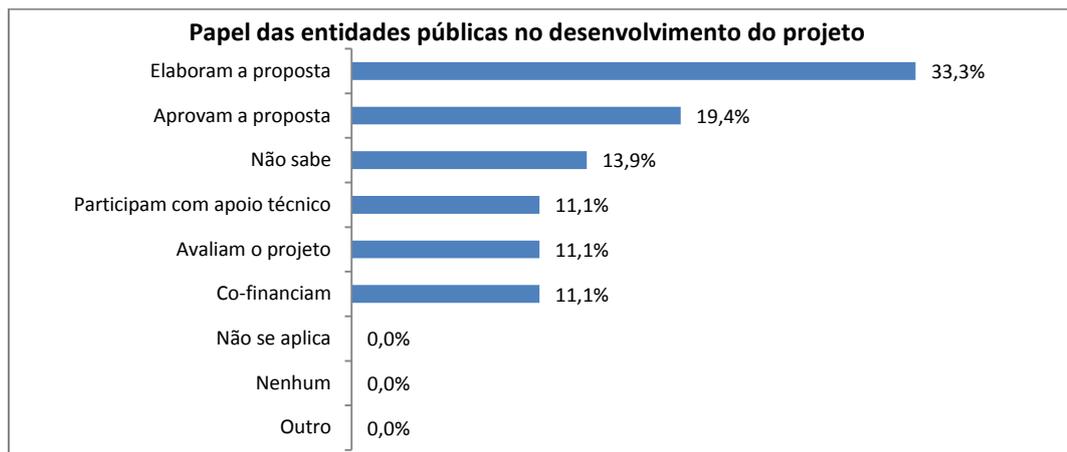


Figura 48 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto

Quanto a Capacidade de Planejamento dos Projetos está relacionada ao processo e decisões para que os projetos sejam planejados adequadamente para atender os objetivos previamente-

te estabelecidos, onde devem ser considerados estudos de mercado, fortalecimento da cadeia produtiva, questões da competitividade, entre outros.

Em relação a algumas ações relevantes para o processo de planejamento, apesar dos resultados mostrarem que um número significativo de respondentes não ter conhecimento dessas ações (19,1%), os mesmos destacaram que houve várias ações: levantamento de informações (17%), assistência técnica em produção (14,9%), ações de capacitação/formação, assessoria em gestão, visitas técnicas de intercâmbios (12,8%), integração às redes e acesso ao crédito.

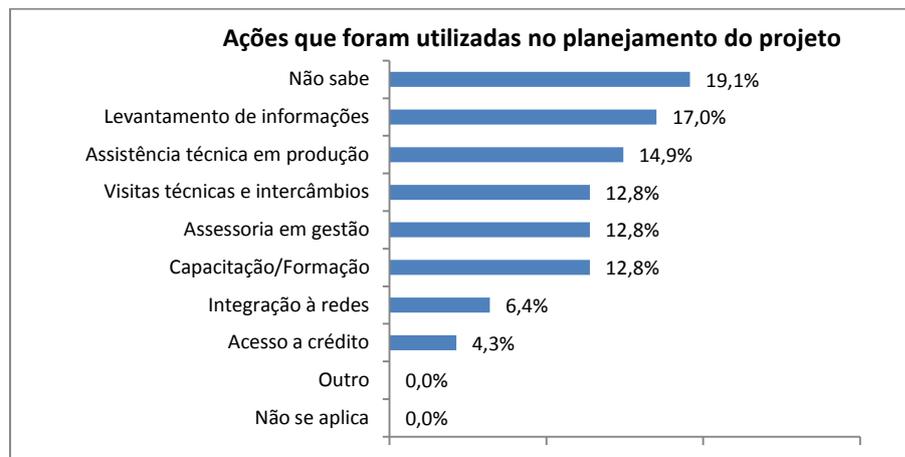


Figura 49 Papel das entidades públicas no desenvolvimento do projeto.

É importante mencionar que o território da Borborema é um local onde sistematicamente estão acontecendo várias dinâmicas proporcionadas por um número significativo de atores (AS-PTA, Embrapa, Pólo Sindical da Borborema, PATAC entre outros), onde estas ações podem ocorrer em função dessas atuações.

Já no sentido de perceber a capacidade do projeto em fortalecer alguma cadeia produtiva, o resultado mostra que a maioria dos projetos concluídos no Território da Borborema não está inserida numa cadeia produtiva, ou pelo menos os entrevistados não sabem que tipo de ações dos projetos possam ter proporcionado o fortalecimento da cadeia produtiva no qual o projeto se insere. Esse resultado mostra que os projetos concluídos foram investimentos pontuais e com contribuições pequenas para o processo de desenvolvimento sustentável no Território.

Com relação a possibilidade do aumento da competitividade proporcionado pelos projetos, ficou visível a não aplicação desta questão a alguns projetos. Mesmo assim, existem pontos que foram destacados pelos entrevistados como importantes para o aumento da competitividade dos projetos, sendo estes: o aumento da produtividade, diversificação produtiva, incorporação de novas técnicas, estratégias de mercado, redução de custos, acesso a crédito, desenvolvimento

gerencial, aumento de capital de giro, entre outras ações. Os resultados também evidenciam a não realização de qualquer tipo de pesquisa ou estudos sobre mercados para adequar os projetos de investimentos às necessidades e demandas do mercado, além disso, os estudos de viabilidade econômica dos projetos concluídos no território da Borborema não foram realizados. Por fim, baseado nas informações fica evidente a baixa capacidade de planejamento proporcionada pelo pelos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema.

Com relação às Atividades sócio-econômicas atendidas pelos projetos na concepção dos entrevistados, a principal atividade econômica atendida é a agricultura (25%). Logo em seguida vieram: bovinocultura, avicultura, comercialização, beneficiamento de produtos, suinocultura, produção florestal, grãos, ovinocultura, artesanato e apicultura, todas relacionadas estritamente as atividades desenvolvidas por agricultores familiares.

Também as organizações locais apoiadas pelos projetos foram avaliadas. Os resultados revelam as associações informais e os empreendimentos autônomos como sendo as principais organizações apoiadas pelos projetos concluídos no Território da Borborema.

A **fase de execução dos projetos** foi classificada como sendo regular (0,577), sendo assim, a fase melhor avaliada pelos entrevistados. Esta fase avalia a participação dos beneficiários na fase de execução do projeto, a capacidade de execução do projeto, e o nível de funcionamento do projeto, conforme Figura 50.

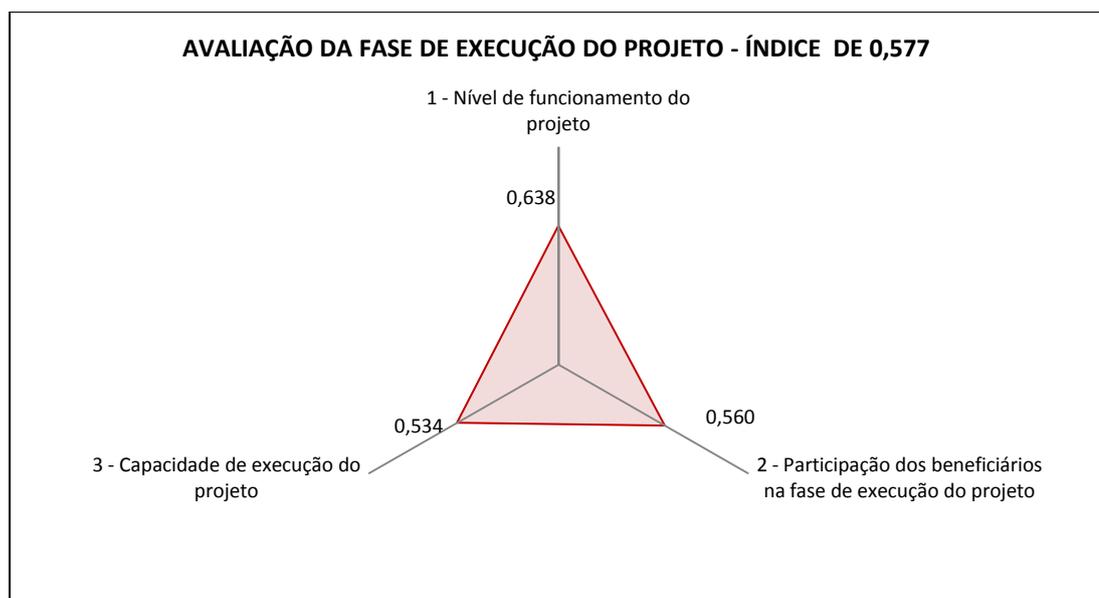


Figura 50 Avaliação da fase de execução dos projetos

Com relação ao Nível de Funcionamento dos Projetos, a pesquisa nos mostra que para mais da metade dos entrevistados as estruturas não estão funcionando de maneira ociosa, pelo contrário, elas estão funcionando de forma satisfatória. Para vários entrevistados, estes (como é o

caso das cisternas de placas) têm sido fundamental para a manutenção e segurança hídrica das famílias envolvidas. A pesquisa também mostra que, de acordo com mais de um terço dos respondentes, os equipamentos estão sendo utilizados pelos seus beneficiários, sendo relevante ressaltar que há um percentual significativo de entrevistados que não sabem responder sobre a utilização ou ociosidade desses equipamentos, levantando a questionamentos sobre a utilização adequada dos equipamentos dos projetos executados. Por fim, as informações repassadas pelos respondentes nos mostram que, para 57,1% (23,8%+14,3%+19%) dos entrevistados os projetos estão funcionando acima de 60 de sua capacidade instalada.

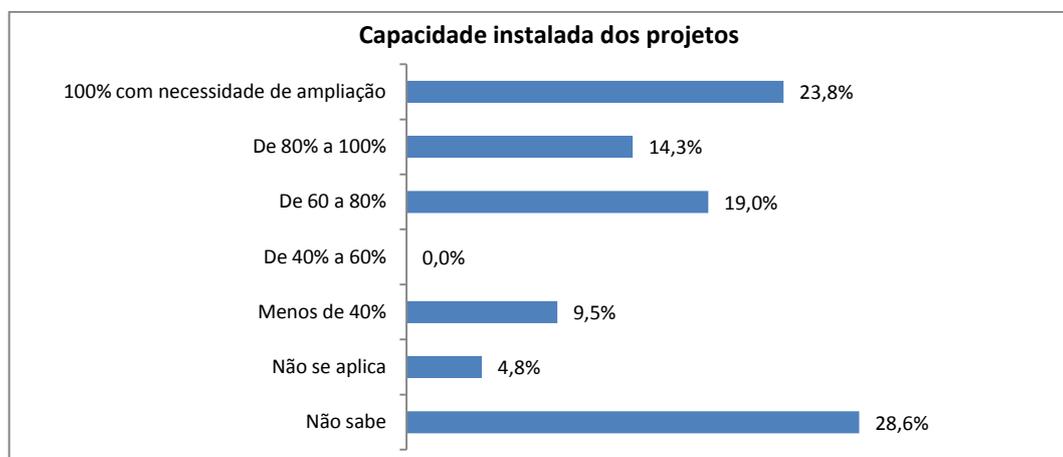


Figura 51 Capacidade instalada dos Projetos.

Quanto a participação dos beneficiários na fase de execução do projeto, a pesquisa mostra que, de acordo com os respondentes, os beneficiários foram informados sobre os projetos de investimentos no Território da Borborema, não sendo colocada em questão a qualidade dessas informações repassadas. Assim, para 66,7% dos entrevistados, os beneficiários acompanharam a implementação dos projetos de investimentos no Território da Borborema. Apesar da participação dos beneficiários na execução dos projetos, 33,3% dos entrevistados disseram não saber quem é responsável pelo monitoramento destes projetos. No entanto, 25,9% disseram ser os próprios beneficiários os responsáveis por este monitoramento. Essa questão traz evidência de que o monitoramento dos projetos não é realizado de forma adequada, nem pelas instituições, nem pelos beneficiários e/ou atores adequados. Por fim, quanto ao processo de gestão, de 38,1% dos informantes afirmaram não saber como se caracteriza o processo de gestão destes projetos, dados estes que revelam a falta de conhecimento de um número significativo dos entrevistados sobre o processo de gestão dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema. Contu-

do, pode-se constatar que a participação do beneficiário na fase de execução dos projetos ocorreu de forma limitada.

No que diz respeito à capacidade de execução do projeto no Território da Borborema, expressivamente mais da metade dos respondentes disseram não saber se existe algum tipo de auditoria ou acompanhamento financeiro dos projetos, mostrando a falta de acompanhamento financeiro em relação os projetos concluídos no Território, sendo este um aspecto que compromete e interfere na eficiência dos resultados dos projetos. Quanto a gestão dos bens edificados, adquiridos e/ou recuperados, no sentido de serem devidamente legalizada, para a maioria dos respondentes, os gestores tiveram a preocupação de legitimar todo o processo em relação aos projetos concluídos.

O indicador capacidade de execução também levou em consideração se os indicadores de acompanhamento definidos eram conhecidos pelos participantes do projeto. Os dados revelam que a maioria (61,9%) dos entrevistados não sabia sobre os indicadores de acompanhamentos do projeto.

De acordo com os entrevistados, a utilização desses indicadores para monitorar periodicamente os projetos não se aplica a realidade dos projetos do Território, ficando evidente que não há uma clareza quanto aos indicadores desses projetos e o monitoramento é entendido de forma específica por cada entrevistado, assim, aqueles que afirmam sobre a utilização de indicadores de monitoramento podem referir-se a ações descontínuas e que não geram informações relevantes sobre os resultados dos projetos. Esse resultado confirma-se com a falta de conhecimento evidenciada por parte dos entrevistados sobre as estratégias de monitoramento e controle social dos projetos de investimento concluídos no Território da Borborema. Ressalta-se então com esse resultado que essa falta de controle compromete a sustentabilidade dos projetos, sendo mostrado por parte dos entrevistados que o envolvimento de todos os beneficiários na gestão do projeto é o elemento principal para a sustentabilidade dos projetos, por outro lado, uma parcela afirma que não sabe qual seria o elemento principal para a sustentabilidade dos projetos. Diante do exposto, pode-se inferir que o processo de monitoramento dos projetos no Território da Borborema pode ter comprometido a efetividade e a eficácia dos projetos, reduzindo os efeitos no sentido de melhorar a qualidade de vida da população, conforme será visto na sequência.

Quanto aos **indícios de impacto**, esta fase de avaliação do projeto foi avaliada como sendo “ruim” (0,356), este indicador avalia os públicos atendidos pelos projetos, os impactos positivos na qualidade de vida dos beneficiários, tamanho do mercado coberto pelo projeto e os impactos positivos nas condições sócio-político-econômicas territoriais. Veja a Figura 52 abaixo.

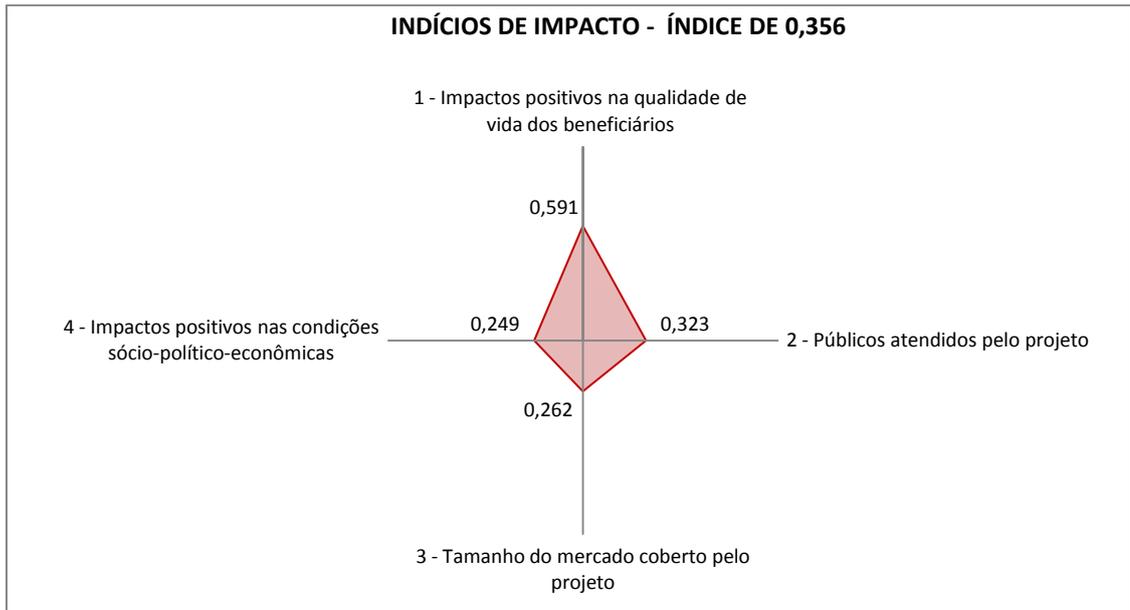


Figura 52 Índice de Índicios de Impactos

Quanto aos impactos na qualidade de vida dos beneficiários, para mais da metade dos respondentes, considerando o planejado e executado, os projetos atenderam satisfatoriamente os beneficiários. Observando os impactos de forma mais específica, os dados revelam que os projetos melhoram (14,3%) e melhoraram muito (28,6%) a qualidade de vida dos beneficiários destes projetos. Apenas 4,8% afirmaram que melhorou muito pouco a qualidade de vida dos beneficiários. Por outro lado, destaca-se que 42,9% dos entrevistados disseram não saber se estes projetos melhoraram ou não a qualidade de vida dos beneficiários (Figura 53).

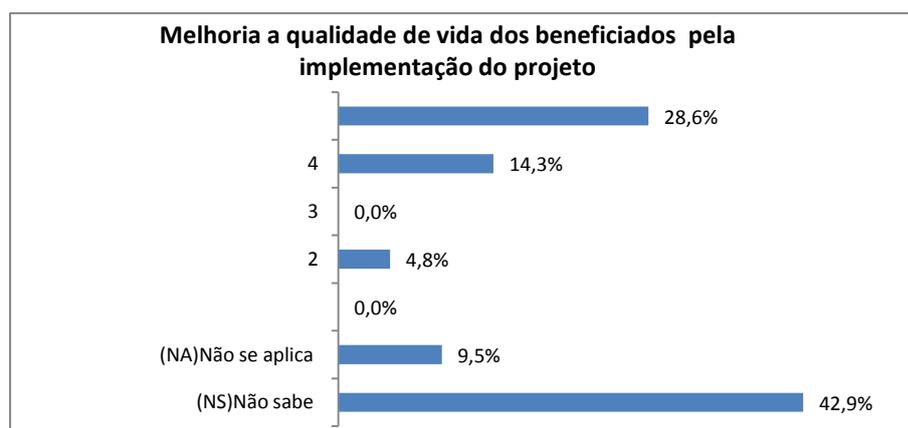


Figura 53 Melhoria a qualidade de vida dos beneficiados pela implementação do projeto.

Assim, apesar de mais de um quarto dos entrevistadores terem respondido que estes projetos tenham melhorado o nível de vida dos beneficiários, mais de 40% dos entrevistados disseram não saber se estes projetos melhoraram ou não a qualidade dos beneficiários dos projetos de

investimentos concluídos no território da Borborema. Estes números mais uma vez nos mostra a falta de acompanhamento da gestão das ações territoriais.

Relacionado a questão da qualidade de vida, destaca-se a renda das famílias beneficiadas, onde foi enfatizado por 47,6% (23,8%+19%+4,8%+0,0%) dos entrevistados que houve alteração na renda dessas famílias. Por outro lado, um número significativo de entrevistados (33%) afirmou não saber se houve ou não alteração na renda da família dos beneficiários, conforme Figura 54.

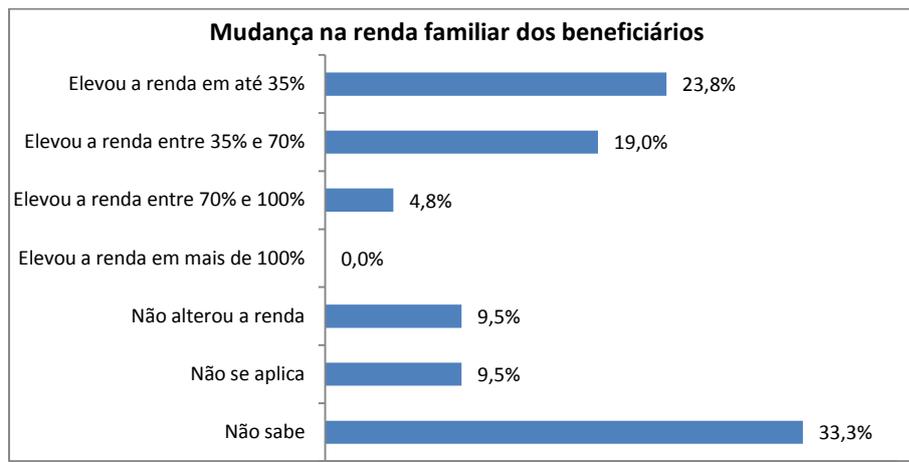


Figura 54 Mudança na renda familiar dos beneficiários.

No tocante ao público atendido com esses projetos, para 34,1% dos respondentes o público atendido eram agricultores familiares, destacando-se também os seguintes públicos: mulheres (19,5%), jovens (17,1%), e assentados da reforma agrária (12,2%), enquanto 14,6% não souberam responder.

Ressalta-se que, conforme os resultados, fica evidente que outros públicos não previstos no projeto estão sendo beneficiados (não sendo identificado esse público não previsto), uma vez que uma parcela de respondente afirmam tal participação. Em relação a esses beneficiários que não atendem aos aspectos iniciais do projeto, torna-se necessário investigar as atividades que estão sendo desenvolvidas para verificar o alinhamento com os propósitos iniciais dos projetos, no sentido de buscar desenvolver ações que proporcione o desenvolvimento dos municípios de forma sustentável.

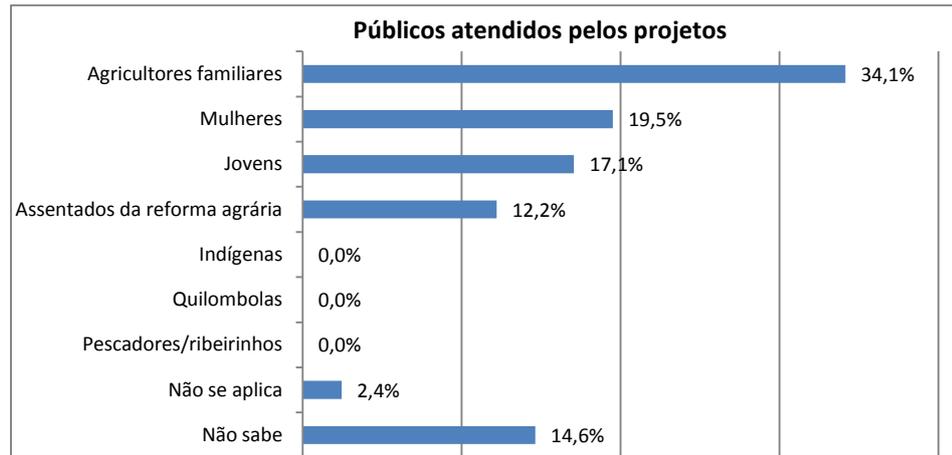


Figura 55 Públicos atendidos pelos projetos.

Com relação ao mercado coberto pelo projeto, 32% dos entrevistados não souberam responder esta questão, e 24% disseram que esta questão não se aplica a estes projetos, mostrando que parte significativa dos projetos analisados não está diretamente relacionada ao mercado, apenas o Mercado do Produtor situado na Cidade de Montadas apresenta uma relação direta com as questões mercadológicas. Para 40% dos entrevistados os beneficiários conseguiram acessar mercados adicionais (territorial, municipal, e institucional/governamental) a partir dos projetos.

Os resultados mostram que houve ganhos institucionais atribuídos aos projetos de investimento concluídos no território da Borborema. Os principais ganhos estão relacionados às alianças estabelecidas entre as diversas instituições do Território da Borborema e a comunidade, como também entre os atores envolvidos nas dinâmicas territoriais, e os produtores.

Quanto aos Indicadores Gerais de Gestão do Projeto, segundos os dados obtidos com a aplicação dos questionários, os indicadores gerais de gestão do projeto foram classificados como “ruim” (0,360). Estes indicadores estão relacionados ao índice de participação dos beneficiários na gestão (planejamento e execução) do projeto, ao índice de capacidade de gestão (planejamento e execução) do projeto, ao índice de variação do perfil do público apoiado e atendido pelo projeto, e aos impactos positivos para o desenvolvimento territorial. Os resultados podem ser visualizados na Figura 56 abaixo.

Os dados mostram que vários fatores influenciaram a qualidade da gestão dos projetos de investimentos concluídos no Território. Como ponto positivo, os entrevistados destacam a participação dos beneficiários na execução dos projetos. Isso está relacionado às características do projeto.

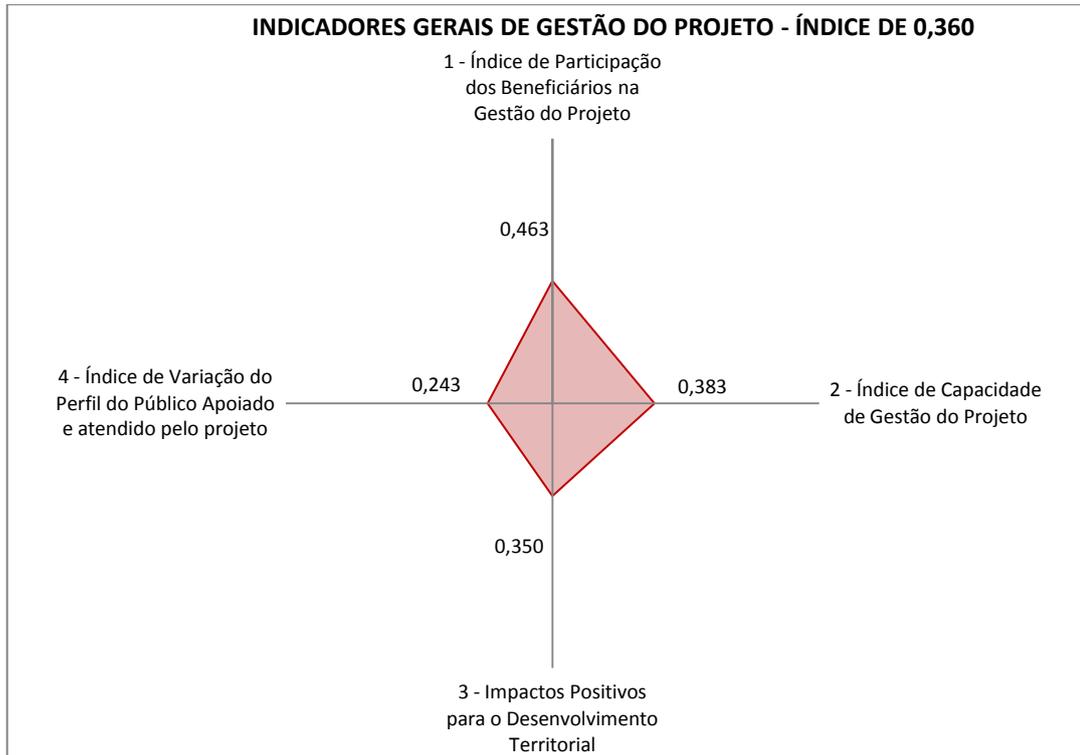


Figura 56 Indicadores Gerais de Gestão dos Projetos

A maioria dos projetos tinha como meta a construção de cisternas de placas e barragens subterrâneas. Para que ocorra a execução destes projetos é preciso a participação efetiva dos beneficiários no sentido de escolher o local mais adequado para construir estes empreendimentos. Por outro lado, os critérios de elegibilidade destes beneficiários apresentam-se como ponto franco na gestão destes projetos, em função dos proponentes terem sido as prefeituras municipais. Tem sido uma prática constate, em pequenos municípios, inseridos em faixas territoriais fragilizadas por fatores climáticos, a utilização de projetos desta natureza para fins eleitorais, baseados em relações clientelistas.

Ademais, é importante destacar, que no caso dos projetos de investimentos concluídos no Território da Borborema, e que estão inseridos no SGE, têm as suas proposições compreendidas entre os anos de 2003 e 2005 e a sua conclusão acontecendo entre os anos de 2005 a 2008. Este fato se torna importante por que neste período ainda era incipiente a dinâmica territorial na qual houvesse a participação das prefeituras e os beneficiários. Neste período, o acompanhamento e o debate aconteciam dentro dos conselhos municipais de desenvolvimentos rurais sustentáveis (CMDRS), ou seja, fica difícil perceber com efetividade a forma como aconteceu a gestão destes projetos. Podemos detectar que a alternância destes representantes nos conselhos e/ou colegiado é um dificultador para a gestão adequada dos investimentos no Território.

No entanto, podemos ressaltar que, no que concerne a execução dos projetos, os mesmos foram executados, pois segundo informações oficiais (monitoramento realizado pela SDT e inserido no SGE) e pelas impressões dos estão entrevistados, os projetos foram concluídos de forma efetiva. Como resultados desses investimentos, temos que em relação às atividades econômicas promovidas pelo projeto no Território, a agricultura é a principal atividade apontada pelos entrevistados, conforme explícitas na Figura 57, o que evidencia que os projetos desenvolvidos apresentam um alinhamento com o principal aspecto da identidade territorial. Sendo assim, são projetos relevantes para o desenvolvimento sustentado do Território.



Figura 57 Atividades econômicas promovidas pelos projetos.

Quanto a eficácia desses projetos, no caso das cisternas de placas, os empreendimentos visitados têm alcançado o seu objetivo que é a segurança hídrica da família beneficiadas, porém necessitam manutenção. Com relação às barragens subterrâneas, outra meta constante em vários projetos, elas foram executadas segundo os entrevistados, no entanto, as barragens visitadas pela equipe da célula não estavam funcionando, segundo um os beneficiários isto está acontecendo pela má qualidade da construção do projeto e pelos fatores climáticos desfavoráveis. No caso do mercado do produtor, que tem uma dimensão maior (podemos dizer até territorial), pois se apresenta como um dinamizador econômico, para o entrevistado este empreendimento tem alcançado os seus objetivos. No entanto, em conversas informais com outros beneficiários a estrutura tem sido utilizada de forma equivocada e eleitoral pela gestão municipal. O carro adquirido pela prefeitura de Massaranduba, o qual foi cedido o seu uso a AS-PTA, vem desenvolvendo um importante trabalho no Território da Borborema, no sentido de distribuir mudas e ajudar no processo de mobilização entre os agricultores familiares e as suas organizações.

Dessa forma, de acordo com a percepção dos respondentes, houve a execução dos projetos, no entanto esta execução foi bastante contestada pelos membros dos colegiados, alegando desconhecer estes projetos e suas metas, pois não teve a participação deles.

6. ÍNDICE DE CONDIÇÃO DE VIDA (ICV)

O Índice de Condição de Vida (ICV) procura perceber as mudanças relacionadas às condições de vida nos territórios rurais. Este índice é composto por três dimensões: 1) fatores que favorecem o desenvolvimento; 2) característica do desenvolvimento; e 3) efeito do desenvolvimento. Cada uma destas dimensões está composta por oito indicadores (MDA/SDT, 2011d).

Com relação aos **fatores que favorecem o desenvolvimento**, esta dimensão engloba os seguintes indicadores: mão de obra familiar dentro e fora da unidade, área da unidade de produção familiar, escolaridade, condições de moradia, acesso ao mercado, acesso a políticas públicas, acesso a crédito e assistência técnica, e presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural.

As **características do desenvolvimento (elementos de conversão)** envolvem os seguintes indicadores: renda familiar, produtividade do trabalho, produtividade da terra, diversificação da produção agrícola, pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar, uso e preservação dos recursos naturais - água, uso e preservação dos recursos naturais – solo, uso e preservação dos recursos naturais - vegetação nativa.

Os indicadores da dimensão **efeitos do desenvolvimento** são os seguintes: ter boa saúde, permanência dos membros da família na unidade de produção, percepção sobre as mudanças econômicas da família, percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade, participação social (cooperativas, associações), participação política (eleições, conselhos...), e participação cultural.

A coleta dos dados junto a população foi realizada mediante a estratificação da população, considerando domicílios **com produção** (agricultura familiar ou demais atividades) e **sem produção**. A análise dos dados foi realizada considerando todo o conjunto de dados levantados, onde mostra o Índice de Condição de Vida (ICV) para a população do Território, sem estratificar as características. E como forma de melhor percepção dos resultados, a análise foi realizada por segmento evidenciando as diferenças na qualidade de vida em função de aspectos relacionados a produção, onde foram analisadas as amostras para os domicílios **com produção**, classificado como sendo agricultura familiar ou demais atividades, como também domicílios que se caracterizam como sendo **sem produção**.

O questionário de Índice de Condições de Vida (ICV) foi aplicado nos domicílios nas áreas rurais em 10 setores censitários nos Municípios de Arara, Areia, Campina Grande, Esperança, Lagoa Seca, Matinhas, Puxinanã, Queimadas, Serraria, e São Sebastião de Lagoa de Roça.

Em cada setor censitário foram entrevistados 26 domicílios, a partir da amostra definida de agricultores familiares e não familiares.

Considerando a análise conjunta dos dados, onde obteve o **Índice de Condição de Vida (ICV)** do Território da Borborema, é possível visualizar os seguintes resultados, conforme Figura 58.

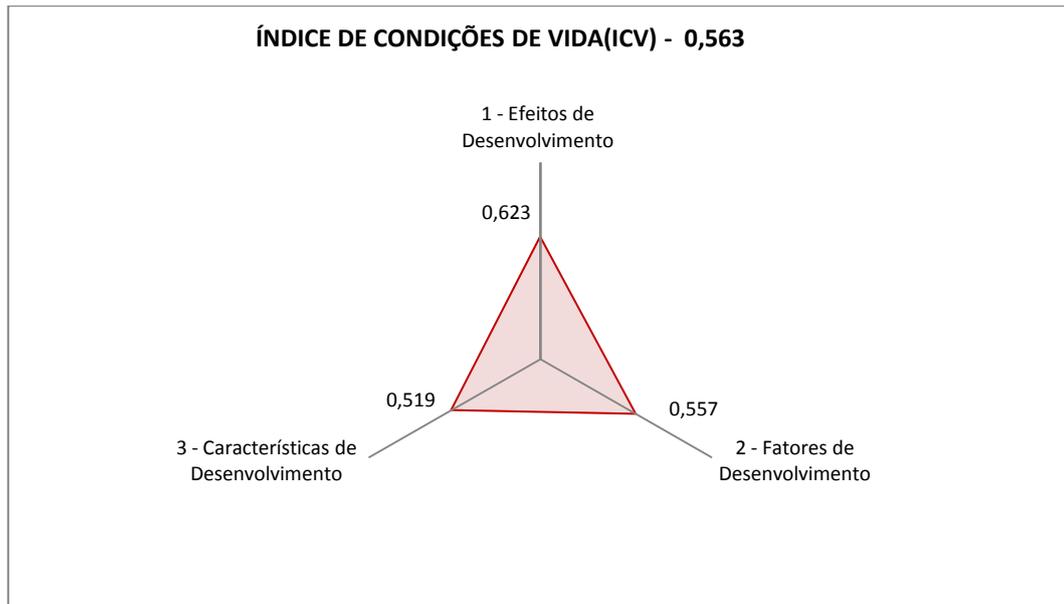


Figura 58 Índice de Condições de Vida (ICV).

Os dados levantados mostram que o Índice de Condição de Vida (ICV) do Território da Borborema foi classificado como médio (0,563). A dimensão efeitos do desenvolvimento foi a melhor avaliada (médio alto), seguida da dimensão fatores do desenvolvimento e características do desenvolvimento, avaliadas como médio. A Figura 59 mostra a avaliação dos indicadores para a dimensão fatores do desenvolvimento.

Em relação a dimensão fatores do Desenvolvimento, os indicadores melhores avaliados (médio alto) foram condições de moradia no qual suas famílias, escolaridade e área utilizada para produção, são fatores que contribuem para as condições de vida no Território. (0,688), escolaridade (0,632), área utilizada para produção (0,611). Quanto as condições de moradia, nos últimos anos, algumas ações foram fundamentais para essa melhoria, como por exemplo, o Programa P1MC (Programa 1 milhão de cisternas) e o P1+2 (Programa uma Terra e duas águas), estes programas tem feito parte da paisagem do Território da Borborema, eles tem possibilitado a segurança hídrica e produtiva em um número considerável de domicílios, como também têm ajudado a quebrar relações clientelistas destes agricultores em momento de fragilidade, como é o caso irregularidade de chuvas neste Território. Quanto a escolaridade, este aspecto tem sido fortaleci-

do por outras ações (que são constitucionalmente obrigatória) que garantem o acesso a escola, seja com a construção de escolas rurais, ou através do programa caminhos da escola que viabiliza transporte escolar, além da obrigatoriedade que famílias têm de matricular seus filhos em cumprimento às regras de acesso as políticas de transferência de renda, como é o caso da bolsa família. Este elemento não nos possibilita aferir a qualidade deste ensino.

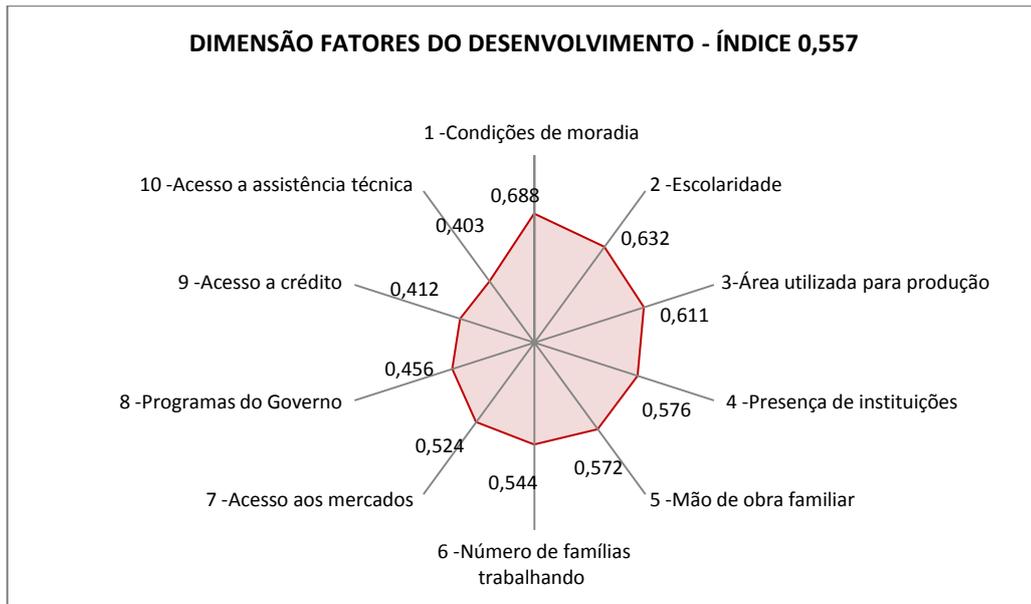


Figura 59 Dimensão do ICV - Fatores do Desenvolvimento

Como era de se esperar, e em função de uma série de dinâmicas sociais, um elemento que foi bem avaliado foi área utilizada pelas famílias para produção, que apesar de apresentar áreas pequenas, há uma valorização dessas unidades de trabalho através de uma produção diversificada, onde há no Território um trabalho realizado por várias instituições, sejam governamentais (Emater) ou não governamentais (AS-PTA, Arribaça, Polo Sindical e etc.), tendo o Território recebido nos últimos anos, montantes consideráveis de recursos para a execução destes trabalhos. Um exemplo disso é o Programa de dinamização econômica que é executado pela Arribaça com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A presença dessas instituições no Território pode ser percebida nos resultados desta pesquisa, quando observamos os seguintes indicadores que tiveram uma avaliação média, sendo presença de instituições (0,576), mão de obra familiar (0,572), número de famílias trabalhando (0,544), acesso ao mercado (0,524), acesso ao crédito (0,412) e acesso a assistência técnica (0,403). Assim, pode-se afirmar que o Território da Borborema tem sido um *locus* aglutinador de instituições e dinâmicas sociais voltados para o desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar, onde mais de 90% dos estabelecimentos são de agricultores que tem a família como

força produtiva, aspectos que favorecem o desenvolvimento local, através da reafirmação das características de identidade do Território. Destaca-se nesse sentido, a existência no Território da prática das feiras livres, que tem como principal agente os agricultores familiares, esta prática tem sido reforçada pela construção de uma rede de feiras agroecológicas, que tem como base agricultores inseridos no processo de fortalecimento da agricultura familiar. Como expressão maior deste movimento tem a ECOBORBOREMA, que é uma organização que organiza e regula estas feiras.

No entanto, de acordo com os entrevistados, apenas a existência das instituições não garantem a melhoria das condições de vida no Território, sendo necessária uma atuação mais adequada, priorizando os aspectos que são relevantes para as famílias, no sentido de oferecer assistência e orientação para melhorar as condições locais para a produção e acesso aos mercados, de modo que fortaleça as atividades produtivas locais.

Quanto ao acesso ao crédito e à assistência técnica, segundo a percepção dos entrevistados, estes dois elementos são fatores limitadores do desenvolvimento, uma vez que falta de técnicos e a burocracia tem contribuído para esse quadro. No entanto, o Território da Borborema tem presenciado um movimento no sentido de rever esse problema, onde recentemente, o Território foi palco de uma série de chamadas públicas com vistas a assistência técnica. É perceptível o direcionamento que a EMATER vem dando, no sentido de melhoria da qualidade técnica, no entanto este processo ainda está incipiente, dificultando por sua vez, a análise. De qualquer forma, a baixa avaliação destes elementos tem influências diretas aos efeitos do desenvolvimento.

Um aspecto que foi avaliado também como médio e que merece comentário é o Programas de Governo (0,456), sendo identificado que os programas de transferência de renda está presente na realidade das famílias, constituindo um meio de sobrevivência ou renda complementar para muitas famílias, devendo ser considerado um aspecto que atualmente interfere nas condições de vida da população, de forma positiva quando amplia o acesso ao consumo de forma negativa, quando inviabiliza alguns processos de trabalho para a geração de renda.

É importante observar que nenhum indicador foi avaliado como “ruim” ou “crítico”, o que evidencia uma percepção favorável da população em relação aos fatores que favorecem o desenvolvimento local do Território rural.

Quanto às características do Desenvolvimento, a Figura 60 mostra os indicadores que compõem esta dimensão, avaliada como nível médio (0,519).

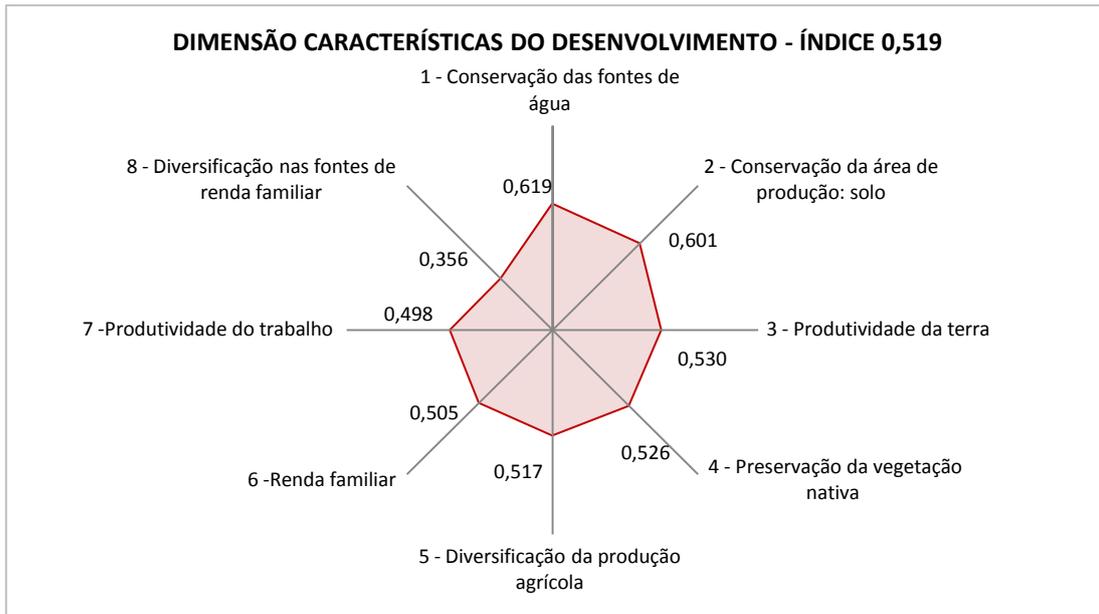


Figura 60 Dimensão do ICV - Características do Desenvolvimento

Os indicadores melhores avaliados nesta dimensão são: conservação das fontes de água (0,619) e conservação da área de produção: solo (0,601). Quanto a conservação das fontes de água no Território da Borborema, destacamos que as dinâmicas territoriais vem desenvolvendo ações para fortalecimento e manutenção dos recursos hídricos, a exemplo das cisternas de placas, onde as mesmas possibilitam às famílias maior controle na utilização e conservação da água. Já a conservação do solo é um aspecto que favorece o desenvolvimento do Território, valorizado através de ações e práticas como a diversidade e alternância de culturas que possibilitam a conservação dos nutrientes do solo. Estes elementos possibilitam o fortalecimento de outros indicadores como é o caso da condição de moradia (fatores do desenvolvimento), permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e situação econômica (efeitos do desenvolvimento).

Outros indicadores classificados como nível médio e que influência no desenvolvimento e permanência das famílias no Território é a produtividade da terra (0,530), preservação da vegetação nativa (0,526), a diversificação da produção agrícola (0,517), a renda familiar (0,505) e a produtividade do trabalho (0,498). Por último, e classificado como médio baixo tem-se a diversificação nas fontes de renda familiar (0,356). A renda familiar como elemento de significativa relevância para que as famílias mantenham as atividades e a produção rural, pode ser melhorada a partir da conservação das fontes de água e da área de produção, da produtividade da terra, preservação da vegetação nativa e da diversificação da produção agrícola, bem como, da valorização das atividades e da abertura para entrada nos mercados locais e regionais para a comerciali-

zação da produção. Nesse sentido, algumas organizações têm promovido no Território, ações para fortalecer, como por exemplo, a compra da merenda através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de produtos advindo da agricultura familiar (PAA), os incentivos às feiras agroecológicas, etc.

Destacamos que, apesar da agricultura familiar não garantir uma renda familiar adequada para as famílias, existe uma série de trabalhos executados pelas organizações (Polo Sindical, AS-PTA, Arribaça entre outras) que defendem a diversificação como princípio norteador da produção, no intuito de contribuir com a manutenção das famílias durante todo o ano. Em função das características climáticas e geográficas, os agricultores familiares têm buscado a diversificação da produção, onde é possível destacar a existência de um trabalho com um conjunto de agricultores, denominados de “experimentadores” que executam esta prática e que tem demonstrado que a diversificação produtiva é um dos principais canais para o desenvolvimento.

Diante das características apresentadas e que correspondem às percepções das populações, as dinâmicas e atividades que vindo sendo executadas tem possibilitado o fortalecimento destes elementos no Território, onde é possível perceber uma interdependência entre eles, que a partir do momento em que se fortalece um deles gera um efeito positivo ou negativo em outros, que podem proporcionar melhoras no desenvolvimento, aspectos estes tratados na dimensão seguinte.

A Dimensão Efeitos do Desenvolvimento, avaliada como médio alto (0,623), apresenta um conjunto de indicadores cujo comportamento pode ser visualizado na Figura 61.

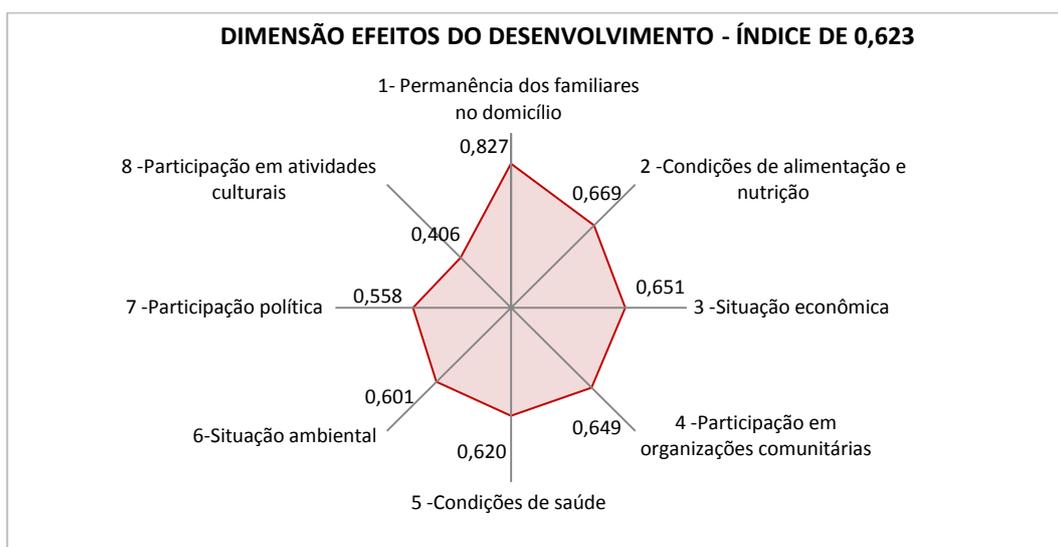


Figura 61 Dimensão do ICV – Efeitos do Desenvolvimento

O indicador desta dimensão melhor avaliado foi a permanência dos familiares no domicílio, considerado alto (0,827), o que reforça a importância da agricultura familiar como

elemento pormotor do desenvolvimento. Este indicador é corroborado pelo segundo elemento melhor avaliado que é a condição de alimentação e nutrição da família(0,669), que são condições fundamentais para a manutenção da família, que segundo os entrevistados melhorou muito nos últimos anos e que tem feito com que o trabalhador, diante dessa condição reflita sobre a necessidade ou não de sair deste domicílio. Podemos associar a este fator a importância que as políticas públicas de transferência de renda, aposentadoria rural, participação de atores externos (ONG's) possuem para a consolidação deste processo.

Dessa forma, os resultados mostram que houve avanços consideráveis em relação a condição de vida das famílias rurais do Território da Borborema nos últimos tempos e que faz com que as famílias permaneçam nos seus domicílios.

Outros indicadores relacionados aos efeitos do desenvolvimento que foram bem avaliados pela população, obtendo classificação medio alto, tem-se: situação econômica (0,651), participação em organizações comunitárias (0,649) e condições de saúde (0,620). Outro aspecto que merece atenção consiste na avaliação pela população em relação a situação econômica, que segundo os entrevistados tem melhorado muito, estando esta melhoria associada aos programas de tranferências de renda do Governo Federal e dos Programas sociais de fortalecimento das cadeias produtivas, como é o caso do PAA e PNAE.

Quanto a participação dos agricultores em organizações comunitária, hoje, estas organizações são parte constitutivas do Território e de suas dinâmicas, que em parceria com outras organizações (Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações de Pequenos Produtores, CMDRS e etc.) dão legalidade a categoria. Por exemplo, para qualquer ação que o agricultor necessite obtenção de crédito ou acesso a política pública de transferência de renda, o agricultor através das organizações comunitárias atuantes no Território é orientado quanto a documentação e procedimentos necessários para o ingresso no programa; outro exemplo a ser citado é que através de uma DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) que é emitida por uma destas organizações comunitárias poderá viabilizar o acesso ao garantia safra, ao Pronaf, a aposentadores e outras ações que podem fortalecer a situação econômica da família.

Dando continuidade a análise, avaliados com nível médio aparecem os seguintes indicadores: a situação ambiental (0,601) e a participação política (0,568). A situação ambiental é uma preocupação que está presente nas discussões no Território através da Gestão do Colegiado que envolve a participação de diversas instituições em busca de defender ações e práticas que fortaleça os aspectos ambiental, como forma de conservar os recursos e manter as condições adequadas para a produção local, cuja principal característica é a agricultura familiar. Destaca-se nesse sentido, a atuação de organizações consolidadas, como é o caso do Pólo

Sindical da Borborema, da AS-PTA, Arribaça entre outras, que tem como base a produção pautada nos princípios agroecológicos. Quanto a participação política, a população pesquisada reconhece a necessidade de participar das eleições, mas fica evidente nas localidades visitadas, mediante a observação dos pesquisadores, a presença muito forte do assistencialismo, que interfere na participação legítima em defesa de melhores condições para a coletividade, constituindo um limitador do desenvolvimento.

E por último, e com a avaliação mais fraca, médio baixo (0,406), aparece o indicador relacionado a participação em atividades culturais, cujos efeitos do desenvolvimento não tem fortalecido o envolvimento da população nessas atividades, seja pela ausência de equipamentos culturais que favoreçam a participação, bem como, pela falta de interesse da população no tocante as questões culturais. Esse indicador reflete a carência de informações e as outras prioridades que essas famílias tem em função da própria condição social e econômica que inviabiliza um envolvimento em atividades, que na concepção deles, não proporcionam melhoria nas condições de vida.

Diante do exposto, podemos verificar que as três dimensões do desenvolvimento foram bem avaliadas pela população pesquisada no Território, porém um fato curioso é percebido nos resultados, onde a dimensão efeitos do desenvolvimento foi melhor avaliada em relação aos fatores e características do desenvolvimento. Ora, se os efeitos do desenvolvimento refletem as mudanças ocorridas no Território em função do tipo de desenvolvimento adotado, como os fatores e características desse desenvolvimento foram avaliadas de forma mais negativa? Pode-se pensar que a avaliação dos respondentes sobre os efeitos do desenvolvimento reflete uma visão otimista da população, que mesmo vivendo em condições não adequadas, demonstram uma percepção de suas condições de forma favorável, esse resultado converge para a constatação dos pesquisadores junto às famílias entrevistadas, onde a população mesmo vivendo em condições precárias demonstrava por meio das entrevistas uma avaliação favorável de suas condições de vida.

6.1. ICV Por Segmento: Agricultura Familiar. e outros tipos de domicílios

Ao analisar o ICV total da população e por segmentos específicos (domicílios “**com produção**”, dividido em agricultura familiar e aqueles com outras produções, entendido como demais; e domicílios “**sem produção**”) verifica-se que não há significativas diferenças nos resultados obtidos no ICV que engloba a população do Território em todos os segmentos e os resultados obtidos para cada segmento da população, conforme a estratificação da amostra da pesquisa. Foram aplicados 260 questionários. Deste universo, 191 (73,46%) estabelecimentos que foram aplicados os questionários eram de agricultores familiares, 44 (16,92%) eram estabelecimentos

com produção não familiar, 25 (9,62%) estabelecimentos sem produção, conforme apresentados a seguir.

Nos domicílios considerados com produção e caracterizado como de agricultura familiar por atender as quatro características, estabelecidas na Lei 11.326 de 24/7/2006 (atuar em no máximo quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, dirija seu estabelecimento com sua família) foram apurados os seguintes resultados referentes ao ICV da agricultura familiar no Território da Borborema em relação as três dimensões analisadas, conforme Figura 62.

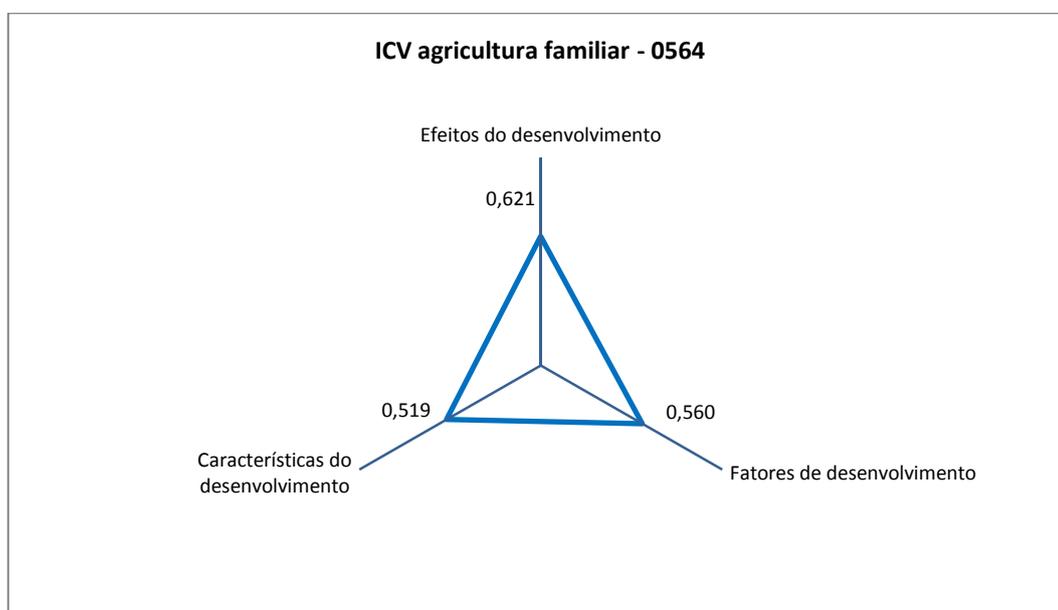


Figura 62 ICV – Agricultura Familiar

Os resultados mostram que o ICV do segmento da agricultura familiar é avaliado como média e a dimensão melhor avaliada consiste nos efeitos do desenvolvimento, classificada como média alta, seguida das outras dimensões fatores e características do desenvolvimento avaliadas como média.

Ao analisar as dimensões do ICV em relação aos fatores do desenvolvimento, temos os seguintes resultados conforme resultados a seguir na Figura 63:

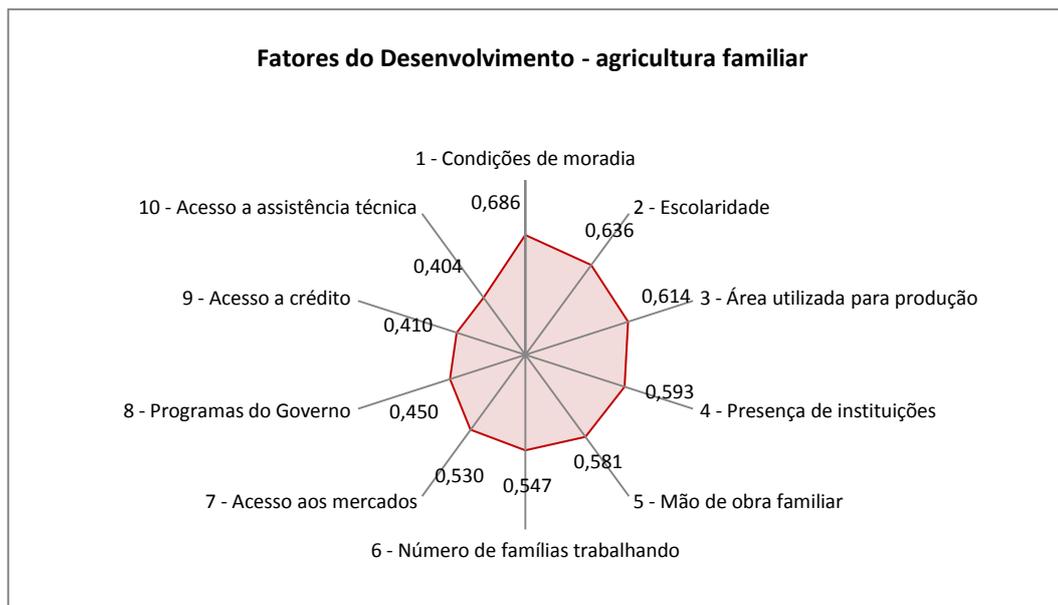


Figura 63 Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

De acordo com a percepção dos entrevistados, os fatores de desenvolvimento no contexto da agricultura familiar mais relevantes no Território da Borborema são: condições de moradia, escolaridade e área utilizada para a produção, por outro lado, os fatores que foram piores avaliados foram acesso ao crédito e acesso a assistência técnica, evidenciando a fragilidade da qualidade do trabalho das instituições que fornecem essa assistência no Território.

A Figura 64 mostra a avaliação de cada fator de desenvolvimento de acordo com a percepção dos entrevistados.

Em relação às condições de moradia no território, 62,3% dos entrevistados avaliaram de forma positiva (15,2% sendo ótima e 47,1% boa), 35,1% como regular e apenas 2,6% como ruim (2,1%) e péssima (0,5%). É importante ressaltar que, a percepção dos pesquisadores em relação às condições de moradia no Território apresenta contrastes, uma vez que são encontradas áreas com ótimas condições e áreas muito precárias, sendo verificado a existência de casas de “taipas” e outras em alvenaria, mas que apresentavam condições inadequadas para moradia das famílias. Outra informação relevante, é que mesmo em condições inadequadas, a avaliação dos entrevistados foram positivas, evidenciando um nível elevado de otimismo da população quanto às condições de vida.

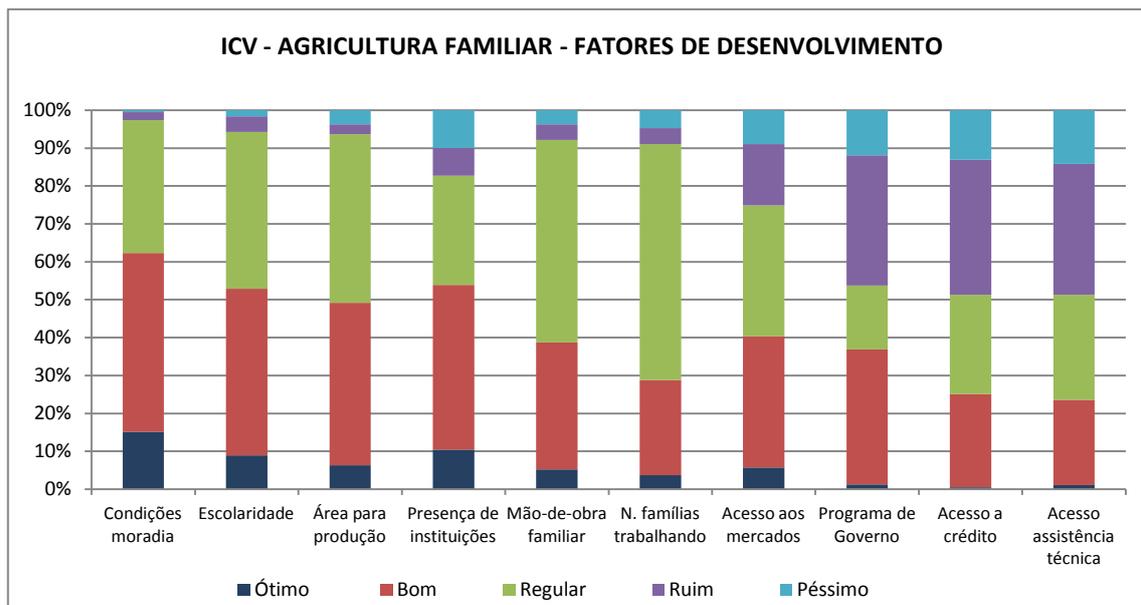


Figura 64 Avaliação dos Fatores de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

O segundo fator melhor avaliado foi a escolaridade, onde 52,9% dos entrevistados (ótimo 8,9% e bom 44%) avaliaram como positivo, 41,4% avaliaram como regular e poucos(5,8%) avaliaram negativamente. Essas informações mostram que as políticas públicas para educação do Governo Federal estão apresentando resultados positivos, inclusive sendo avaliadas de forma satisfatórias pela população, onde muitos ressaltaram a importância da educação para suas famílias, bem como, as facilidades em manter os filhos na escola.

O terceiro fator de desenvolvimento melhor avaliado foi a área utilizada para a produção, onde 49,2% dos respondentes avaliaram positivamente(6,3% ótimo e 42,9% bom), 44,5% avaliaram como sendo regular e 2,6% ruim e 3,7% como péssima. Esse resultado mostra que a área utilizada para a produção tendo como base a agricultura familiar é favorável ao processo de desenvolvimento do Território, sendo necessária a atuação das instituições locais com ações e investimentos para manter essas áreas adequadas para que a agricultura familiar possa se fortalecer e gerar resultados que possibilite melhorar ao longo dos anos as condições de vida da população.

Quanto a presença de instituições no Território, verifica-se que a percepção de 53,9% dos entrevistados avalia favoravelmente essa participação (10,5% ótimo e 43,5% bom). Já em relação a existência de mão-de-obra familiar, menos de 40% avaliaram de forma satisfatória, sendo 5,2% com uma avaliação ótima e 33,5% boa, tendo sido avaliada por 53,4% como um fator de desenvolvimento regular. Considerando que a agricultura familiar é preponderante no Território, esse resultado mostra uma fragilidade da mão-de-obra familiar que necessita ser melhor investigada, para que sejam direcionadas ações específicas para ampliar a mão-de-obra que trabalha com a agricultura familiar.

Quanto aos fatores de desenvolvimento piores avaliados, temos que o Programas de Governo é aviado por 63,1% como regular(16,9%), ruim(34,4%) e péssimo (11,9%). Foi verificado junto aos entrevistados que o “Programa Bolsa Família” garante a renda e sobrevivência de grande para das famílias rurais, por outro lado, é um programa que é avaliado negativamente pela população, uma vez que não proporciona o desenvolvimento e crescimento das famílias de forma eficiente. Outros fatores que são limitantes para o desenvolvimento do Território são: acesso ao crédito, avaliado por 79,2%(regular, ruim e péssimo) e acesso a assistência técnica com 76,4% dos respondentes avaliando de forma negativa(regular, ruim e péssimo).

Em relação às características de desenvolvimento, a Figura 65 mostra o grau de importância dos resultados referente à agricultura familiar.

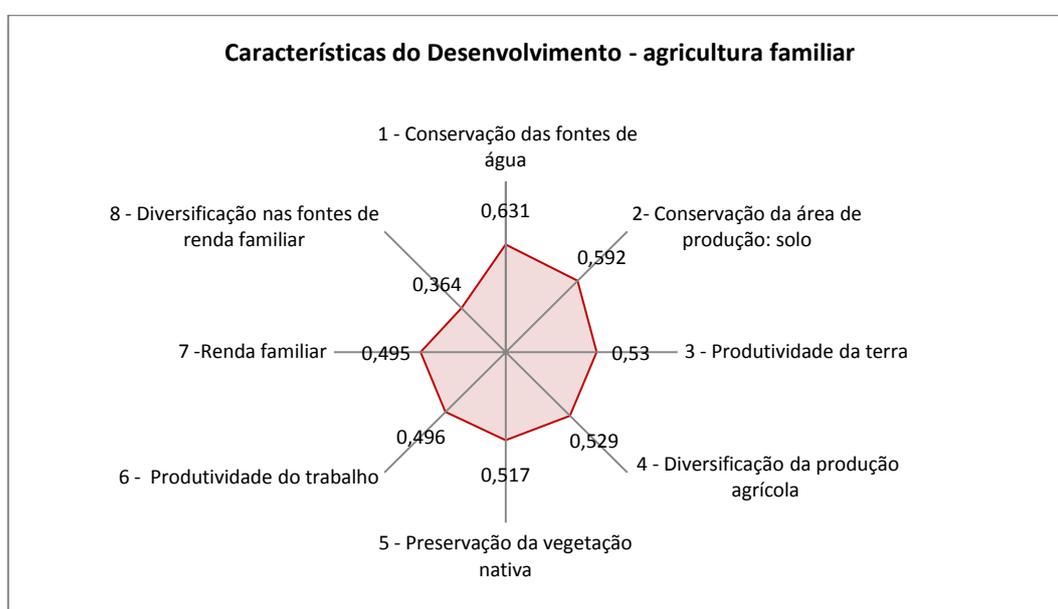


Figura 65 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

As principais características que influenciam o desenvolvimento do Território da Borborema, conforme percepção dos respondentes são: conservação das fontes de água, conservação do solo e produtividade da terra. A Figura 66 mostra a avaliação de cada característica de acordo com a percepção dos entrevistados.

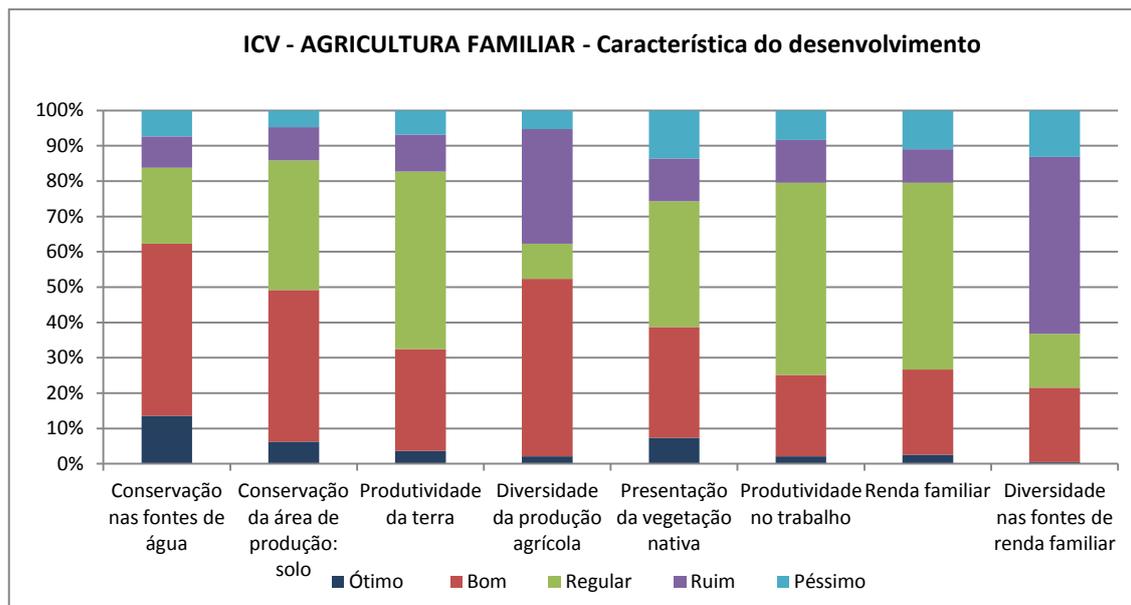


Figura 66 Avaliação das Características de Desenvolvimento – Agricultura Familiar

Quanto a conservação das fontes de água no Território, 62,3% dos entrevistados (13,6% ótimo e 48,7% bom) avaliaram como uma característica favorável ao processo de desenvolvimento e 21,5% como regular, enquanto poucos avaliaram como aspecto negativo. Essa característica pode não refletir a realidade de todos os municípios do Território, onde encontramos uma significativa diversidade e particularidades entre os municípios, que mesmo estando próximos, apresentam características e potencialidades distintas.

Quanto ao solo e sua conservação, 49,2% responderam como característica favorável (6,3% ótimo e 42,9% bom), enquanto 36,6% avaliaram como regular e 14,1% como desfavorável (9,4% ruim e 4,7% péssimo). Os resultados ressaltam mais uma vez a qualidade da área de produção da agricultura familiar no Território como um aspecto que favorece o processo de desenvolvimento, mediante uma perspectiva de crescimento e melhoria das condições de vida da população rural, a partir da produção com base na agricultura familiar.

Outra característica que está diretamente relacionada a agricultura familiar é a produtividade da terra, que mesmo sendo a terceira característica melhor avaliada pelos entrevistados, apresenta os seguintes resultados: apenas 9,4% avaliaram como ótimo e 4,7% como bom, enquanto mais de 50% consideram regular para o desenvolvimento do Território. Uma característica bem avaliada pelos respondentes foi a diversidade da produção agrícola, avaliada por mais de 50% como favorável ao desenvolvimento do Território.

Esse resultado ressalta que para os agricultores familiares, enquanto a diversidade da produção agrícola é um fator favorável, não proporciona a produtividade necessária para o fortalecimento da agricultura familiar. Assim, a produtividade da terra é uma característica que neces-

sita ser melhorada, ou seja, existe um conjunto de condições que são favoráveis, como o solo, as fontes de água, a área utilizada para a plantação, a diversidade da produção agrícola, porém, não há um aproveitamento adequado desse potencial para que a agricultura familiar possa ser produtiva e gerar resultados que favoreçam a vida da população rural.

Esse resultado interfere na produtividade do trabalho e na renda das famílias, onde foi possível verificar que, tanto a renda familiar e a produtividade no trabalho no Território nos domicílios de agricultores familiares é avaliada por mais de 50% dos entrevistados como regular. Para reforçar esses resultados, foi constatado que para 50% dos respondentes a diversidade nas fontes de renda familiar é avaliada como ruim, constatando-se que em termos econômicos, as condições de vida da população não é satisfatória, conforme a percepção da própria população pesquisada. Isso evidencia que os resultados da agricultura familiar não estão sendo suficientemente adequados para proporcionar melhores condições para a população rural no Território da Borborema.

Pode-se constatar como isso que, mesmo obtendo resultados que merecem ser melhorados, as características favoráveis em termos de condições locais para o desenvolvimento fazem com que os agricultores familiares permaneçam nas áreas rurais desenvolvendo suas atividades que de certa forma fortalecem a produção rural.

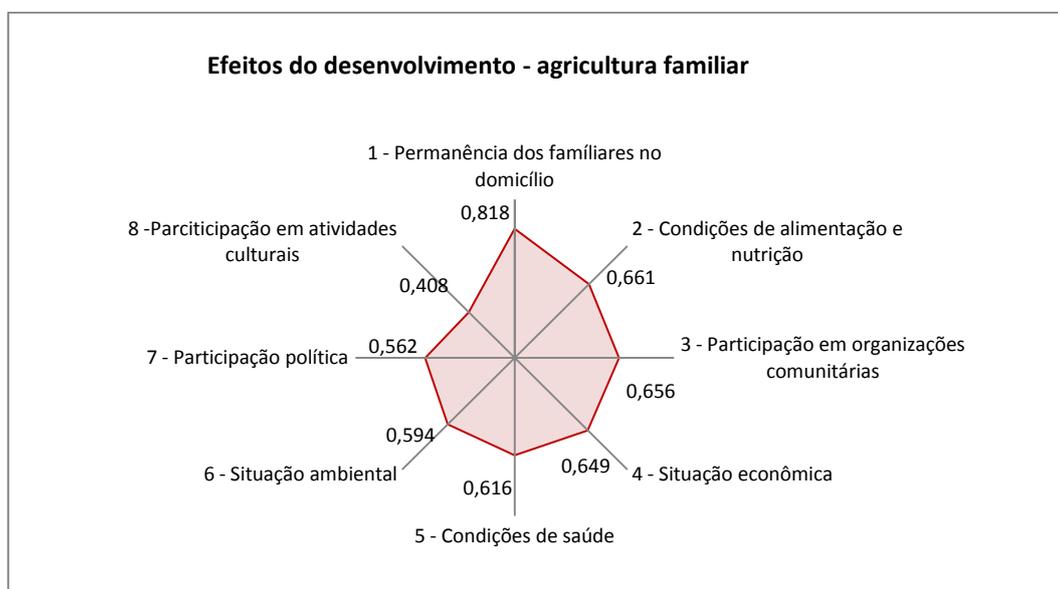


Figura 67 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

Mediante a análise dos fatores e características que favorecem o desenvolvimento, torna-se relevante conhecer os efeitos do desenvolvimento no Território, como forma de verificar a efetividade e o impacto desses fatores e características no desenvolvimento e nas condições de

vida da população. A Figura 67 mostra os efeitos do desenvolvimento, a partir de um conjunto de aspectos conforme segue.

Quanto aos efeitos do desenvolvimento, verificou-se que a permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e participação em organizações comunitárias são os indicadores melhores avaliados nesta dimensão. A Figura 68 mostra a avaliação de cada aspecto que constituem os efeitos do desenvolvimento.

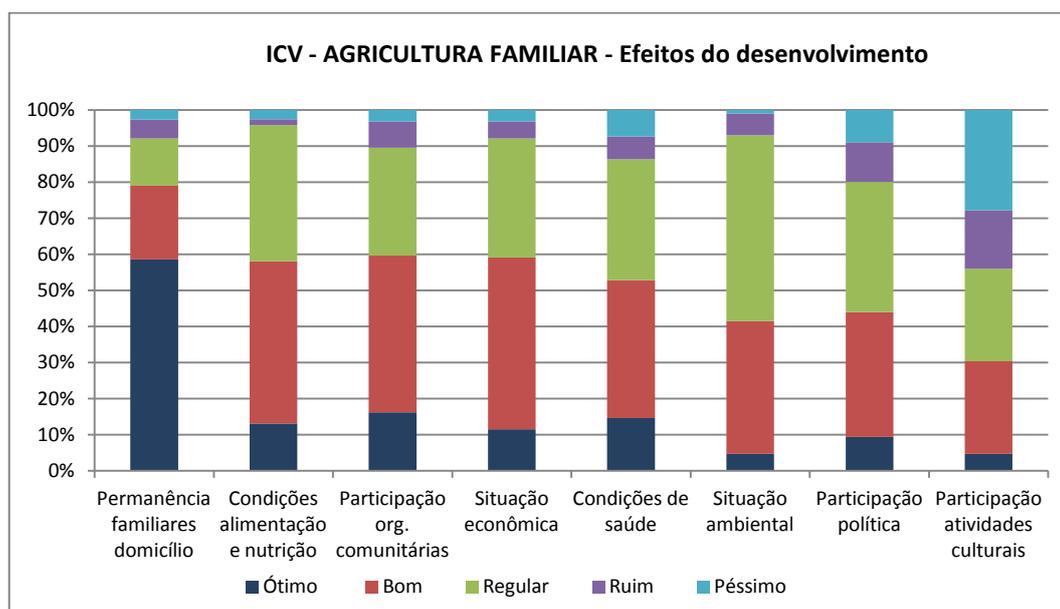


Figura 68 Avaliação dos Efeitos de Desenvolvimento – Agricultura Familiar.

A dimensão efeitos do desenvolvimento foi a melhor avaliada, isso significa que mesmo com alguns fatores e características sendo avaliados de forma não favorável, os efeitos do processo de desenvolvimento adotado apresenta resultados que, conforme a população pesquisada, favorecem as condições de vida no Território.

Quanto à permanência dos familiares nos domicílios, efeito melhor avaliado, verifica-se que 79,1% dos entrevistados avaliaram positivamente, sendo 58,9% como ótimo e 20,4% como bom. Esse resultado mostra o quanto a população que tem como base a agricultura familiar busca manter a família envolvida na produção agrícola, resultado das ações que são desenvolvidas no Território pelas instituições para o fortalecimento da agricultura familiar, que como elemento de identidade territorial, favorece o processo de desenvolvimento rural sustentável no Território.

Outro elemento, cuja avaliação foi satisfatória (58,1%) foram as condições de alimentação e nutrição, sendo 13,1% ótimo e 45% bom. Enquanto para 37,7 avaliaram como regular. Esse resultado é surpreendente, pois de acordo com os entrevistados as condições de alimentação

e nutrição são efeitos favoráveis ao desenvolvimento, porém, os pesquisadores perceberam que mesmo em condições precárias, as famílias avaliam essas condições como favoráveis, evidenciando ainda que, essas condições têm melhorado nos últimos anos, muitas delas motivadas pelos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Quanto à participação das organizações comunitárias, verifica-se que 59,7% da população pesquisada avaliaram positivamente essa participação, sendo 16,2% como ótima e 43,5% como boa, evidenciando que a participação da população nas organizações comunitárias, na percepção da população é favorável, aspecto de significativa importância para o desenvolvimento dessas comunidades, uma vez que essa participação favorece o acesso a diversos serviços destinados aos agricultores familiares.

As condições econômicas e de saúde são efeitos que também foram bem avaliados pela população entrevistada. Quanto a situação econômica, 59,2% avaliaram satisfatoriamente (11,5% ótimo e 47,6% bom); já as condições de saúde, 52,9% avaliaram de forma favorável (14,7% ótimo e 38,2% bom).

As condições ambientais, a participação política e a participação nas atividades culturais foram os efeitos menos percebidos pela população entrevista. Em relação a situação ambiental, mais de 50% avaliaram como regular; e avaliação mais negativa foi a participação em atividades culturais, com um resultado de 25,7% avaliado como regular, 16,2% ruim e 27,7% como péssimo, somando 69,6% de avaliação negativa. Esses dados sobre a participação nas atividades culturais corroboram com a percepção dos pesquisadores, onde a população expressava o desinteresse em participar das atividades culturais, estando as mesmas relacionadas a festas e outros tipos de comemoração, vistas pela população como algo negativo para a comunidade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o Território apresenta um conjunto de fatores e características que resultam em efeitos positivos para as condições de vida dos agricultores familiares, destacando-se a necessidade de mais ações para fortalecer a produção agrícola, acesso a crédito, assistência técnica, acesso a novos mercados, e mesmo a situação econômica sendo avaliada como um efeito favorável no Território, verificou-se a necessidade de melhoria nas condições de renda das famílias. Além disso, a participação da população nas atividades culturais é um ponto a ser melhorado através de políticas públicas de acesso a cultura, como forma de estimular a participação da população e o fortalecimento das identidades locais.

6.2. ICV – Domicílios com Produção

O ICV dos domicílios com produção no Território da Borborema apresenta os seguintes

resultados em relação às três dimensões analisadas, conforme Figura 69.

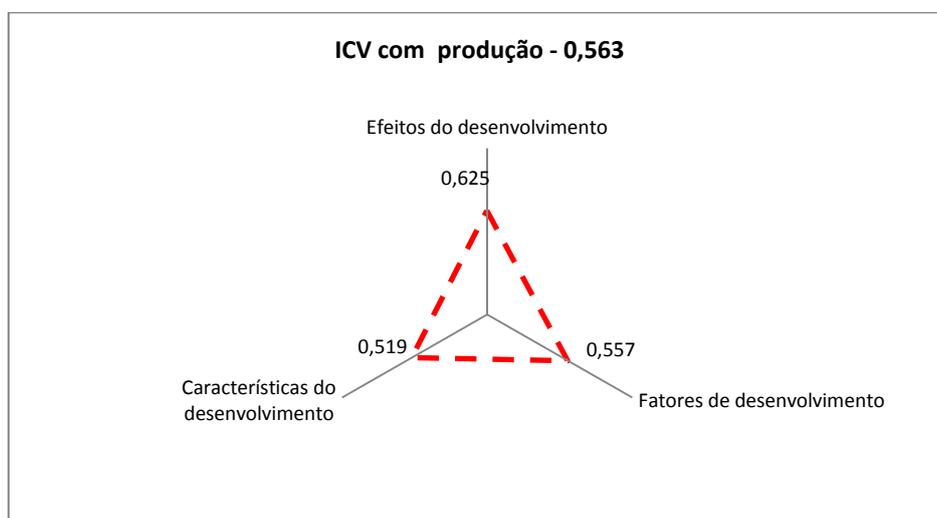


Figura 69 ICV – Domicílios com Produção

Da mesma forma do ICV da agricultura familiar, o ICV com produção é avaliado como médio e a dimensão melhor avaliada consiste nos efeitos do desenvolvimento, avaliada como médio alto, seguida das outras dimensões fatores e características do desenvolvimento avaliadas como média.

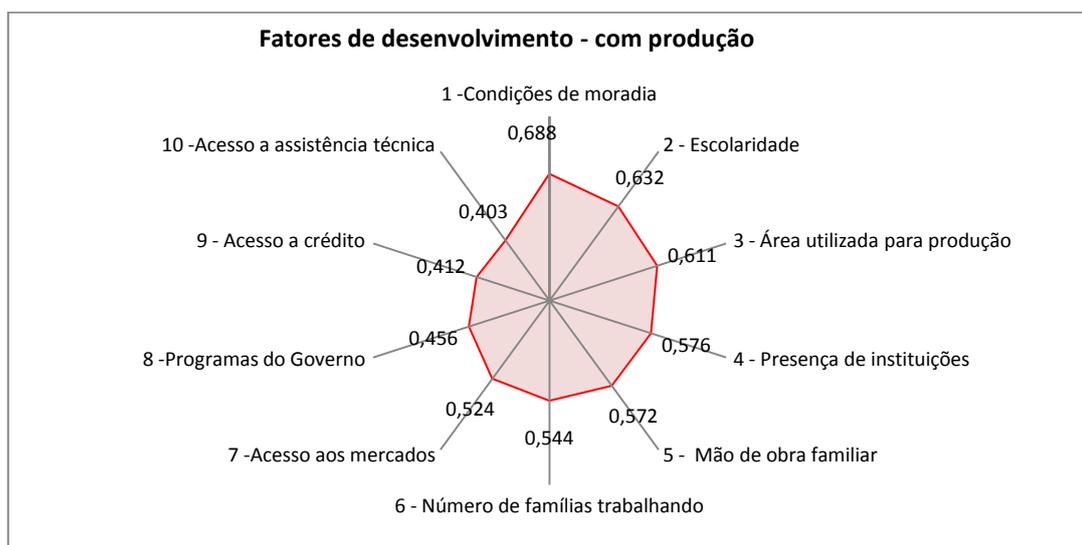


Figura 70 Fatores de Desenvolvimento – Domicílios com Produção

Em relação aos fatores de desenvolvimento para o segmento com produção, os resultados revelam que os principais fatores são o número de famílias trabalhando, mão-de-obra familiar e área utilizada para a produção, reforçando a presença da agricultura familiar no Território.

Quanto às características do desenvolvimento, a Figura 71 mostra os indicadores que caracterizam o Território da Borborema, considerando o segmento com produção.

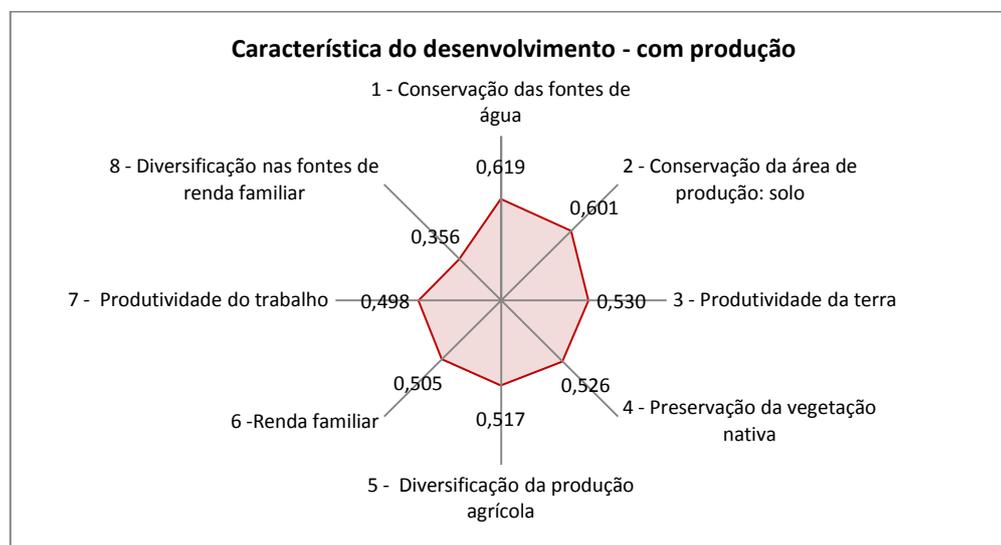


Figura 71 Características do Desenvolvimento – Domicílios com Produção.

Os resultados mostram que as principais características, tomando como base os domicílios com produção, sendo elas: conservação das fontes de água, conservação da área de produção e produtividade da terra. Essas características corroboram com a realidade do Território, onde existe um conjunto de instituições que buscam estabelecer a produção em bases agroecológica, onde são valorizadas as práticas que embasadas em preocupações ambientais.

No que concerne aos efeitos do desenvolvimento, a Figura 72 mostra os resultados.

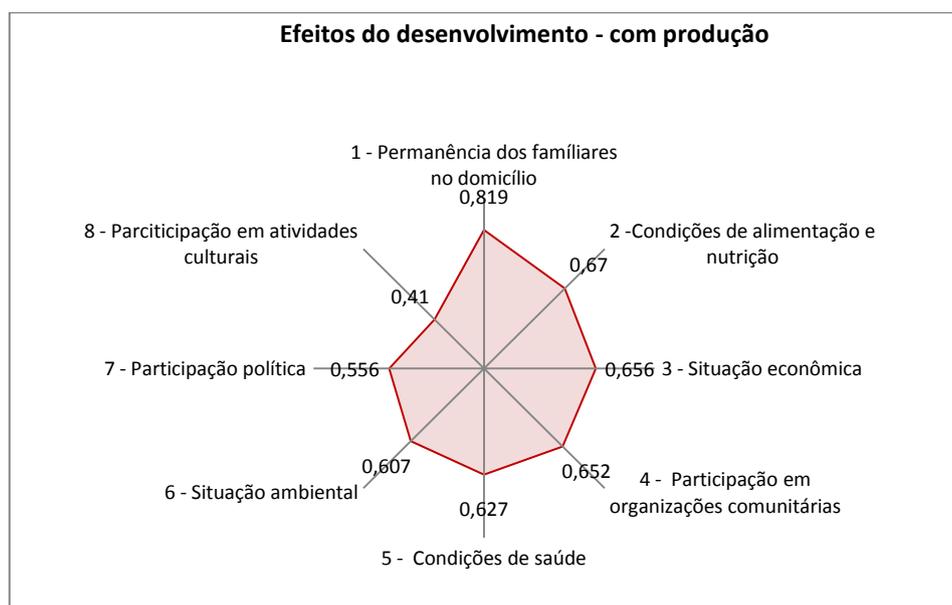


Figura 72 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios com Produção

De acordo com os resultados, fica evidente que os principais efeitos dos processos de desenvolvimento adotado são a permanência dos familiares no domicílio, condições de alimentação e nutrição e a situação econômica. Esses efeitos mostram o quanto o Território tem evoluído, que a partir da atuação de um conjunto de instituições que buscam melhorar a sustentabilidade do Território tem feito com que a população permaneça em seus domicílios, uma vez que consegue ter uma vida em condições adequadas.

6.3. ICV – Domicílios sem Produção

O ICV dos domicílios sem produção no Território da Borborema apresenta os seguintes resultados da dimensão analisada, conforme Figura 73.

Quanto aos resultados, da mesma forma do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção, o segmento dos domicílios sem produção também apresenta um resultado satisfatório para o ICV, sendo até melhor avaliado (médio alto), uma vez que considera apenas a dimensão efeitos do desenvolvimento e, esta foi bem avaliada em todos os resultados.

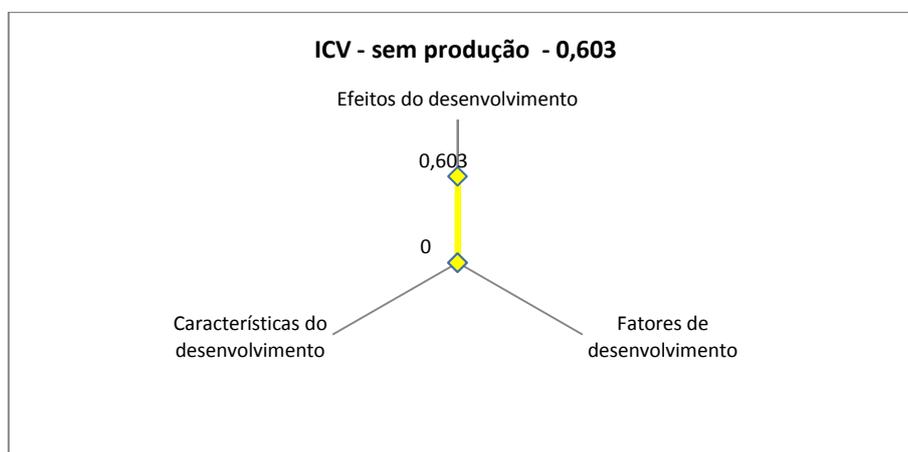


Figura 73 ICV – Domicílios sem Produção

O ICV calculado para o segmento sem produção, considera apenas a dimensão referente aos efeitos do desenvolvimento, uma vez que a população sem produção não representa, no contexto da pesquisa, uma contribuição significativa para o processo de desenvolvimento, assim, os fatores e as características do desenvolvimento não foram investigados na presente pesquisa.

A dimensão “efeitos de desenvolvimento e seus indicadores” está explícita na Figura 74.

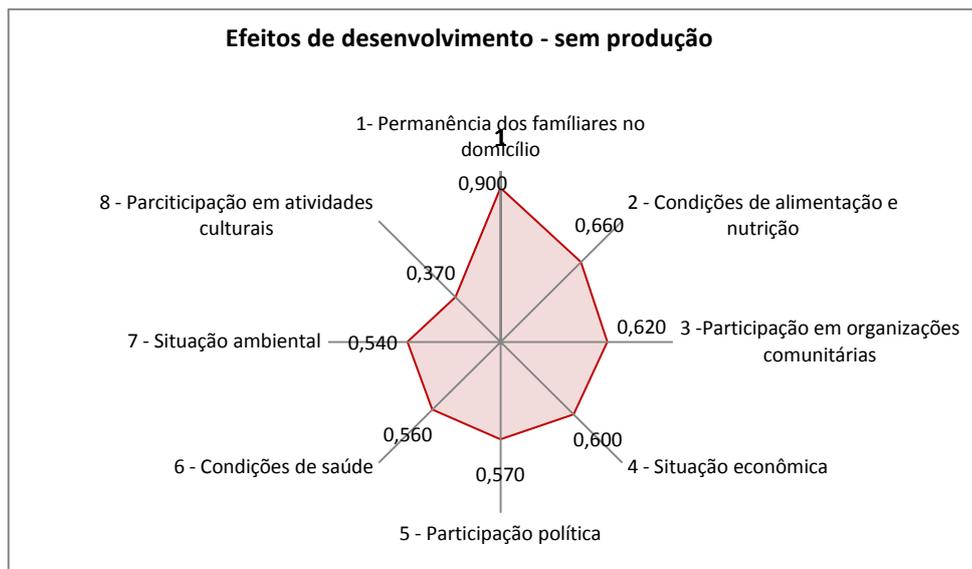


Figura 74 Efeitos do Desenvolvimento – Domicílios sem Produção

Os resultados mostram que o IVC em relação aos domicílios sem produção apresenta como principais efeitos do desenvolvimento adotado no Território, os seguintes aspectos: permanência das famílias nos domicílios, condições de alimentação e nutrição e a participação em organizações comunitárias, sendo a permanência das famílias o indicador que apresentou o melhor resultado em relação a todos os demais, mostrando que as dinâmicas ocorridas no Território possibilitam melhores condições que resulta na permanência dessas famílias.

Diante do ICV apresentado para o Território, torna-se necessário estabelecer comparações entre a agricultura familiar, característica que identifica o Território da Borborema, em relação ao ICV analisado para os segmentos sem produção e com produção.

6.4. Comparando as Condições de Vida: Agricultura Familiar e outros tipos de domicílios

A partir dos resultados apresentados, fica evidente que o ICV não apresenta significativas diferenças em termos fatores, características e efeitos do desenvolvimento, conforme a Figura 75, que mostra os resultados do ICV do segmento “agricultura familiar” em comparação com o segmento “com produção” e a Figura 76 que mostra os resultados do ICV do segmento “agricultura familiar” em comparação com o segmento “sem produção”, para a dimensão efeitos do desenvolvimento.

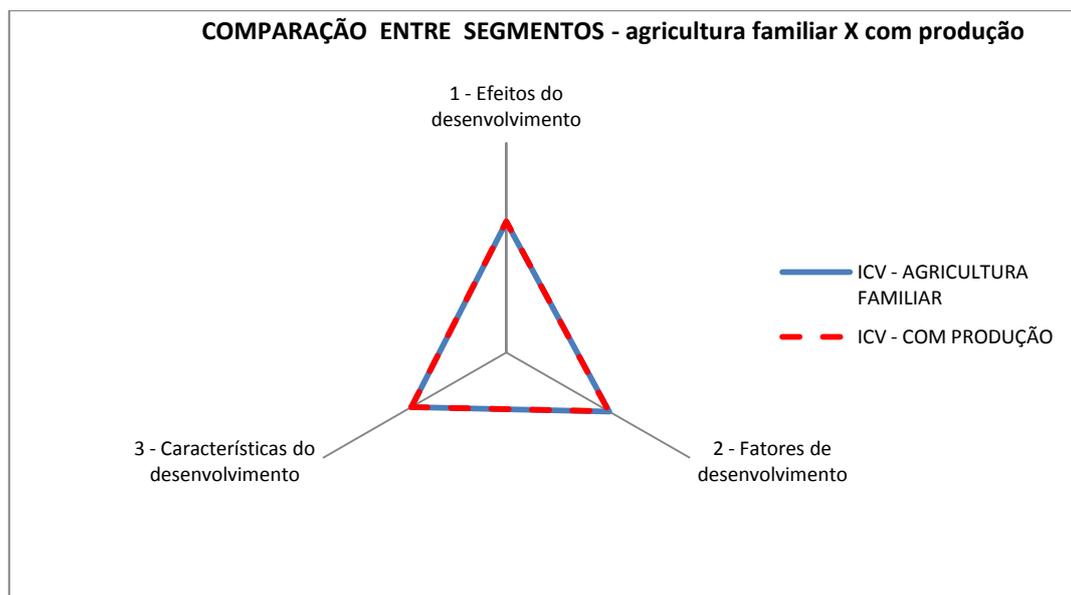


Figura 75 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção

Na comparação entre o ICV da agricultura familiar com o ICV com produção, o comportamento dos resultados entre os dois segmentos mostram que não há diferenças, uma vez que os índices encontram-se muito próximos e as figuras se sobrepõem, evidenciando um mesmo comportamento.

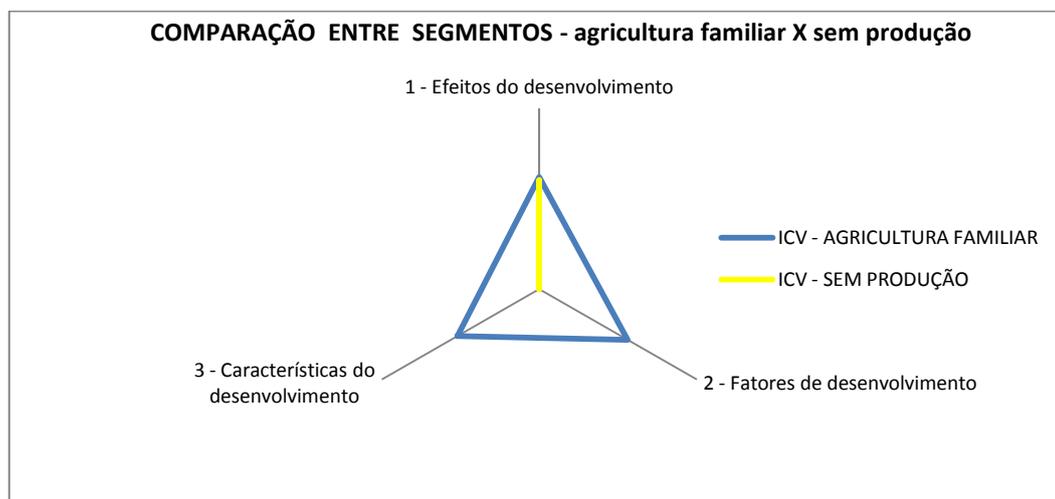


Figura 76 Dimensões do ICV – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção.

Na comparação entre o ICV da agricultura familiar com o ICV sem produção, a comparação só pode ser realizada em relação a dimensão efeitos do desenvolvimento, uma vez que o ICV sem produção não contempla as dimensões referentes aos fatores e características do desenvolvimento. Assim, verifica-se que a dimensão efeitos do desenvolvimento é avaliada

como (médio alto) para os dois segmentos, apresentando resultados muito próximos, mostrando que os efeitos do desenvolvimento afetam tanto a população que tem uma produção classificada como de agricultura familiar, quanto a população rural que não tem nenhum tipo de produção, mas reside no Território, tendo outras atividades.

De acordo com os resultados apresentados, conclui-se que não há diferenças significativas em relação às análises dos segmentos do ICV – agricultura familiar X com produção e sem produção, uma vez que os índices encontram-se em pontos muito próximos e com uma melhor avaliação para a dimensão efeitos do desenvolvimento.

Assim, para entender e comparar as condições de vida de agricultores familiares com outros tipos de domicílios, produtivos e não produtivos, bem como, indicar os pontos em comum e aspectos divergentes entre os segmentos, torna-se necessário analisar o comportamento dos indicadores das três dimensões, visando estabelecer as diferenças entre o segmento da agricultura familiar e demais tipos de produção.

Quanto a comparação do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção em relação aos fatores de desenvolvimento, temos os seguintes resultados explicitados na Figura 77.

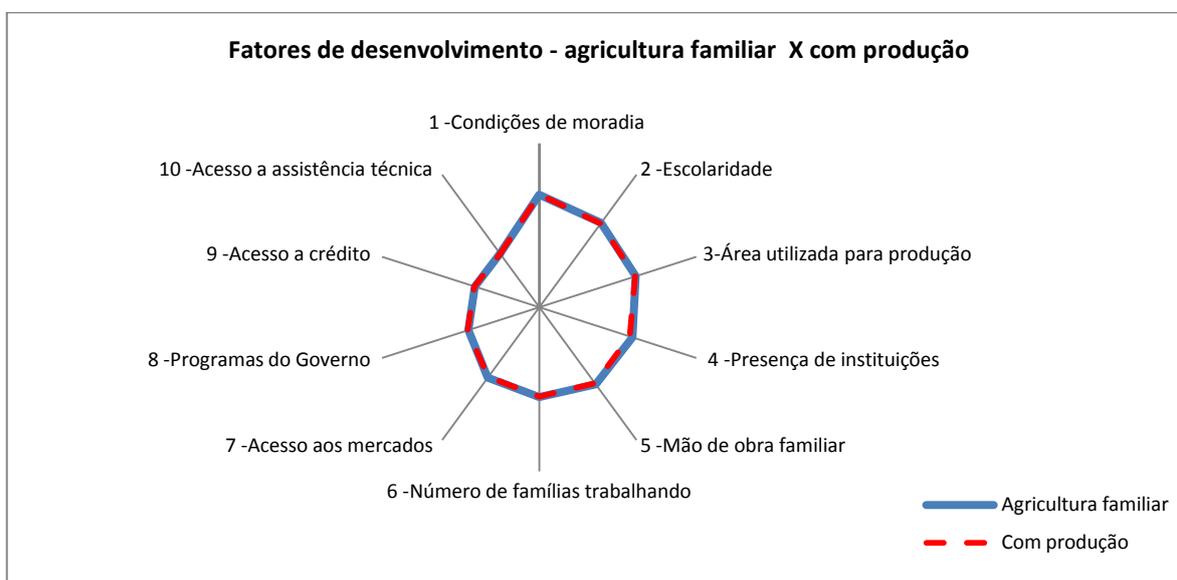


Figura 77 Fatores do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.

Quanto aos fatores de desenvolvimento foi possível ressaltar que não há diferenças em relação aos fatores que influenciam o processo de desenvolvimento do Território, no tocante aos domicílios considerados de agricultura familiar ou demais, uma vez que todos os fatores para os dois segmentos apresentam uma mesma classificação em grau de importância para a população,

em destaque as condições de moradia, escolaridade e a área utilizada para produção, sendo os indicadores melhor avaliados.

Em relação a comparação do ICV da agricultura familiar e o ICV com produção, em termos de características de desenvolvimento, temos os seguintes resultados na Figura 78.

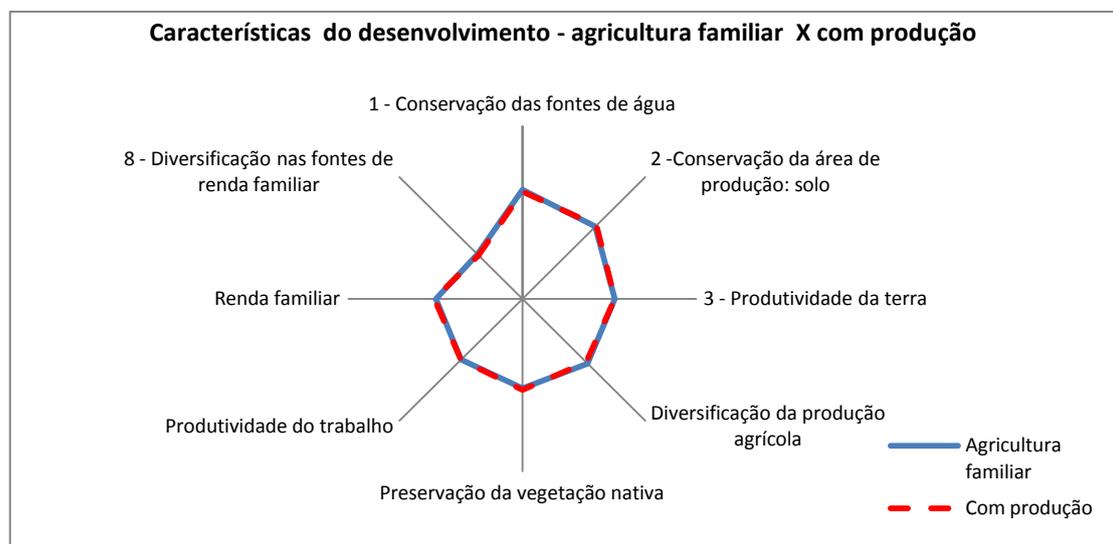


Figura 78 Características do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção.

Quanto as características do desenvolvimento, foi possível ressaltar que também não há significativas diferenças em relação as características que influenciam o processo de desenvolvimento do Território, relacionados aos domicílios caracterizado como agricultura familiar ou com produção, uma vez que todos os resultados encontram-se muito próximos, em destaque os indicadores conservação das fontes de água, conservação da área de produção e produtividade da terra, sendo os três indicadores melhores avaliados nos dois segmentos. Quanto aos demais indicadores, sendo: diversidade da produção agrícola, preservação da vegetação nativa, produtividade do trabalho e renda familiar, apesar de apresentar resultados muitos próximos nos dois segmentos, apresentaram divergência em termos de grau de importância.

Quanto os efeitos do desenvolvimento, a comparação do ICV da agricultura familiar com o ICV com produção, há também poucas diferenças, conforme a Figura 79.

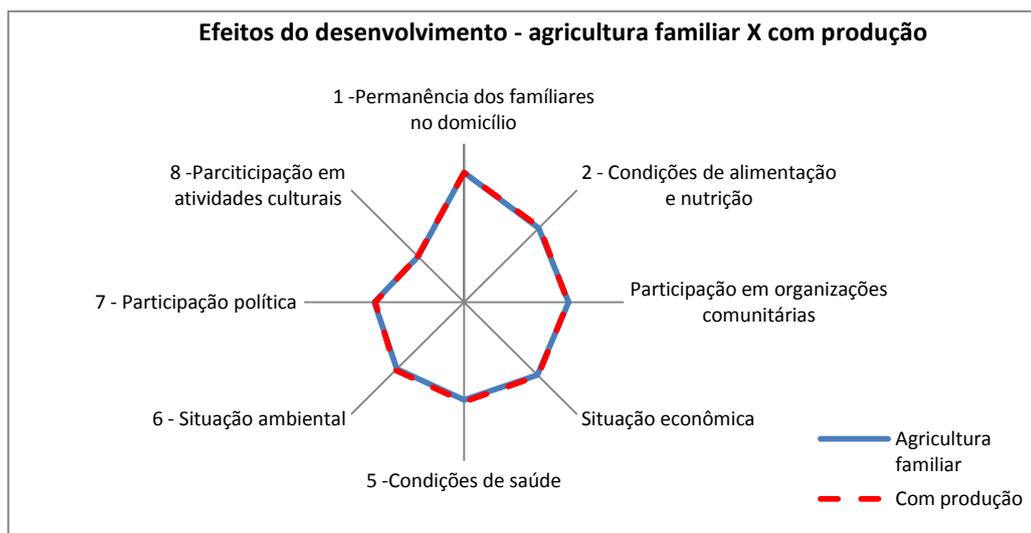


Figura 79 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios com Produção

Entre esses segmentos, podemos observar que permanência nos domicílios e condições de alimentação e nutrição são os indicadores melhores avaliados nos dois segmentos, e apenas os indicadores participação em organizações comunitárias e situação econômica, mesmo apresentando índices muito próximos, não apresentam o mesmo grau de importância para os dois segmentos. Os demais indicadores apresentam o mesmo comportamento em termos de grau de importância enquanto elementos de evidenciam os efeitos do desenvolvimento no Território.

Ainda em relação aos efeitos do desenvolvimento, a comparação do ICV da agricultura familiar com o ICV sem produção, conforme a Figura 80.

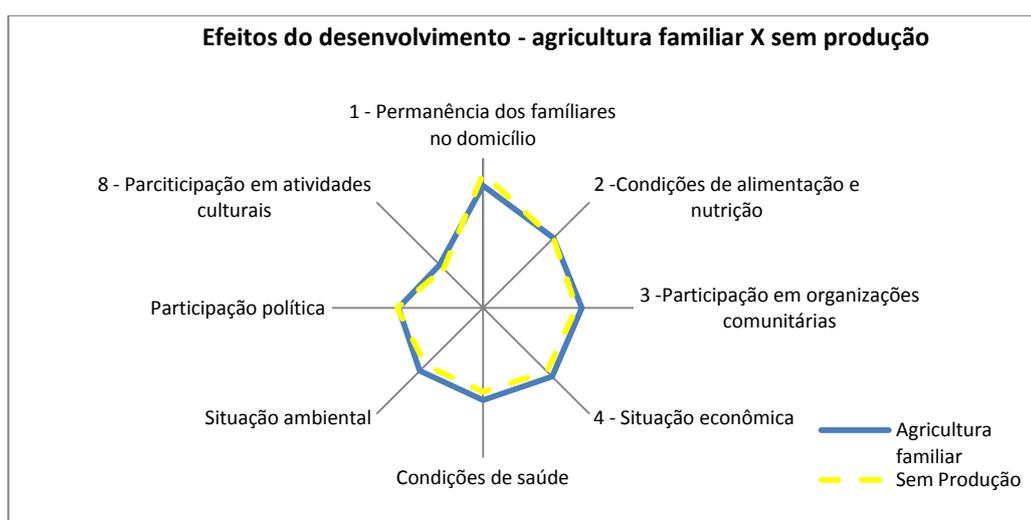


Figura 80 Efeitos do Desenvolvimento – Agricultura Familiar x Domicílios sem Produção

Os resultados mostram que há compatibilidade em relação à avaliação dos indicadores permanência dos familiares nos domicílios, condições de alimentação e nutrição, participação em

organizações comunitárias e situação econômica, sendo os melhores avaliados e todos apresentando o mesmo grau de importância nos dois segmentos. Em relação aos indicadores condições de saúde, situação ambiental e participação política, apresentar de em ambos os segmentos apresentarem índices muito próximos, não apresentam o mesmo grau de importância.

Diante do exposto, concluiu-se que os resultados da pesquisa do ICV no Território da Borborema mostra a condição favorável das famílias, tanto aquelas que desenvolvem algum tipo de produção rural, seja agricultura familiar ou outros tipos de atividades, quanto aqueles que têm domicílio no Território, mas não desenvolve nenhum tipo de atividade produtiva no Território.

6.5. Impressões dos Pesquisadores

O **Município de Lagoa Seca** foi o primeiro município do Território da Borborema no qual foi aplicado o ICV, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250830705000021. Segundo informações fornecidas pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE), este setor possui 145 domicílios rural, destes 88 são caracterizados como estabelecimentos rurais cuja atividade é caracterizada como de agricultura familiar (AF). Diante destes números, foram aplicados 16 questionários em estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar (AF) e 10 questionários nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados em uma escala previamente estabelecida pela metodologia de estimação do ICV em Territórios Rurais no Brasil, que no caso do município de Lagoa Seca, esta escala/intervalo foi de 5,6 domicílios, ou seja, os domicílios eram escolhidos a partir de uma contagem de 6 domicílios, onde o 6º era escolhido.

Para iniciar a pesquisa, a primeira abordagem e entrevista foi realizada com toda a equipe, sob a supervisão da Professora colaboradora Maria de Fátima Martins, onde a mesma realizou a primeira entrevista, enquanto o restante da equipe apenas observou, como forma de esclarecer alguma dúvida e entender melhor a forma de abordagem a ser adotado com os moradores dos domicílios. Depois, a equipe se dividiu e cada membro era deixado em um domicílio, considerando o espaçamento necessário entre os domicílios.

A pesquisa no Município de Lagoa Seca ocorreu dentro do planejado e todos os pesquisadores tiveram uma boa receptividade dos moradores, entretanto apenas na primeira abordagem houve uma resistência de um morador que não permitiu que a entrevista fosse realizada em seu domicílio. Este foi um caso isolado, não ocorrendo em nenhum outro município.

Quanto aos aspectos observados pelos pesquisados, o setor pesquisado apresenta condições favoráveis de vida, onde foi possível perceber potencialidades de crescimento das atividades rurais, estando presente uma diversidade de atividades que viabilizam a vida das famílias. Com isso, percebe-se a importância das atividades rurais para o crescimento da região, aspecto que requer investimentos e políticas públicas direcionadas para estimular o desenvolvimento rural local.

O segundo Município que foi pesquisado o ICV foi **São Sebastião de Lagoa de Roça**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251510405000007. Este setor possui 150 domicílios rurais, sendo 137 caracterizados como estabelecimentos de agricultores familiares (AF). Foram aplicados 24 questionários em estabelecimentos caracterizados como sendo de agricultura familiar (AF) e 2 nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados em uma escala/intervalo de 5,8 domicílios, ou seja, os domicílios eram escolhidos a partir de uma contagem de 6 domicílios, onde o 6º era escolhido. Não houve problemas na aplicação, nem tão pouco na receptividade dos moradores para responder aos questionários, dessa forma, a pesquisa no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça ocorreu de forma tranquila e dentro do planejado.

As impressões que os pesquisadores tiveram foi que mesmo com aproximação do município anterior (Lagoa Seca), o município de S.S. de **Lagoa de Roça** apresenta maiores problemas com relação ao abastecimento de água que culmina e dificulta a vida da população local, gerando um desânimo na população em relação às atividades agrícolas. Observa-se ainda que as cisternas e barreiros encontram-se vazios, onde muitos agricultores compram água para abastecer suas cisternas através dos caminhões “pipas” que fazem o transporte de água de outros municípios.

Diante disso, uma observação foi com relação aos laços de pertencimento dos agricultores com sua “terra”, pois as dificuldades diárias da atividade agrícola, devido à seca e ao desgaste de trabalhar na terra e obter pouco retorno, entre outras dificuldades inerentes, vem a cada dia, enfraquecendo a importância da atividade para a vida dos moradores rurais, gerando problemas de esvaziamento das áreas rurais e apresentando um aumento na quebra dos laços de pertencimento.

O terceiro Município pesquisado foi **Esperança**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250830705000021. Este setor possui 54 domicílios rurais, sendo 34 caracterizados como de agricultores familiares (AF), onde foram aplicados 16 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 10 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 2,1, ou seja, na contagem o 2º domicílio era escolhido. Quanto à recepção da população, as pessoas foram acessíveis e mostraram-se dispostas a respon-

der a pesquisa, porém para aplicação dos 26 questionários foram visitados 31 domicílios rurais, uma vez que no final da pesquisa a quota de 10 domicílios caracterizados como demais atividades já havia sido atendida, faltando apenas entrevistar domicílios classificados como sendo de agricultura familiar.

As impressões dos pesquisados no Município de **Esperança** foi de que é uma localidade com potencial de crescimento e aparentemente tem propensão ao desenvolvimento da agricultura familiar. A agricultura local é mais tradicional, havendo pouca diversidade de cultura e em média uma ou duas colheitas por ano, dependendo do período de estiagem. É importante observar que, apesar de ter ganhado reconhecimento pela produção da batatinha, atualmente é pouco cultivada.

Com relação às questões observadas sobre os laços de pertencimento da terra, em Esperança percebe-se que apesar das dificuldades de escassez da água, os agricultores conservam esses laços enfrentando as dificuldades climáticas com a ajuda dos programas de transferência de renda do governo (bolsa família, seguro safra) e a aposentadoria. Muitos dos agricultores reclamaram por não serem incluídos para participar do seguro safra. Apesar da falta de água, a área apresenta uma vegetação verde evidenciando uma beleza expressiva que desperta a atenção. Outra questão observada e expressada por muitos moradores é a questão da violência nas áreas rurais, aspecto que contribui para o êxodo rural e que já pode ser observada através da quantidade de domicílios fechados.

O quarto Município que foi pesquisado o ICV foi **Queimadas**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251250705000044. Este setor possui 308 domicílios rurais, sendo 133 de agricultura familiar, assim foram aplicados 11 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 15 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 11,8, ou seja, na contagem o 12º domicílio era o escolhido, como forma de maior abrangência em todo o setor. Apesar da larga escala o tempo médio de duração da pesquisa manteve-se em relação aos demais municípios, pois os domicílios encontravam-se próximos.

O município de Queimadas apresenta uma paisagem verde (talvez devido as chuvas já ocorridas), sendo percebido pela equipe um entusiasmo em relação a agricultura (fortes laços de pertencimento) apesar da escassez de água (evento comum na região), percebeu-se que os agricultores dessa localidade convivem melhor com essa problemática não afetando a percepção que os mesmos tem sobre a qualidade de vida. Quanto a moradia, um aspecto que chamou atenção dos pesquisadores foi a qualidade das residências em termo de estrutura e tamanho, mantendo as características das áreas urbanas, fato que expressa boas condições vida dos moradores em ter-

mos materiais e de conforto. Outro fato que destaca-se está relacionado a produção, onde percebeu-se maior diversidade, muitos agricultores criam animais como, por exemplo, o gado leiteiro, configurando assim, a diversificação das atividades. Talvez esse fato justifique uma melhor convivência com a escassez de água na região.

Foi percebido também a ausência dos chefes de família, o que faz levantar a hipótese da saída para trabalhar fora, sendo importante destacar que Queimadas está situada no centro de vários municípios (Boqueirão, Fagundes e etc.), além de ser rota para o Estado de Pernambuco e de ser bastante próximo de Campina Grande, impulsionando o Município para diversas atividades como forma de geração de emprego e renda.

O quinto Município pesquisado foi **Campina Grande (Distrito de Galante)**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250400920000005. Este setor possui 154 domicílios rurais, sendo 111 de agricultura familiar, assim foram aplicados 19 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 7 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 5,9, ou seja, na contagem o 6º domicílio era o escolhido. A equipe teve alguns problemas no início para localização exata do setor da amostra. Este problema aconteceu em função da qualidade das informações da descrição disponibilizada, problema que foi superado a partir de melhor observação do setor pela equipe em discussão junto ao “colaborador local”.

No setor da amostra, ou seja, Distrito de Galante foi observado uma significativa presença de agricultores que além de utilizar as terras para plantação de diversas culturas, criam uma diversidade de animais, configurando a diversidade da atividade, fator este que minimiza a dependência da chuva para sobreviver. Em muitas residências há água encanada e cisternas que abastece as mesmas. Verificou-se condições extremas em termos de condições de moradias, ou seja, residência que apresentam estrutura que garantem qualidade vida em termos de moradia, e outras em condições extremas de sobrevivência, muitas encontradas ainda são de “taipa”, constata-se um extremo nas condições de vida dos agricultores dessa localidade. A agricultura é percebida pelos moradores de forma positiva, sendo encontrados muitos agricultores aposentados que continuam plantando para o consumo da família.

O sexto Município pesquisado foi **Puxinanã**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251240805000016. Este setor possui 89 domicílios rurais, sendo 34 de agricultura familiar, assim foram aplicados 10 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 16 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 3,4, ou seja, na contagem o 3º domicílio era o escolhido. No que tange a relação en-

trevistado e entrevistador foi bastante positiva, a receptividade e acolhimento dos moradores foi excelente.

As condições de vida relacionadas à moradia e a situação econômica dos moradores da zona rural são aparentemente boas. Sobre a questão da água, apesar da proximidade da zona urbana, alguns entrevistados reclamaram da dificuldade de abastecer suas residências, devido da distância das cisternas abastecidas pelo exército, onde muitos utilizam animais (jumentos) para transportar água ou carregam as latas transportadas na própria cabeça por longas distâncias. Foi observado também que devido à aproximação do município de Puxinanã com Campina Grande, muitos proprietários de sítios residem e trabalham em Campina Grande, deixando moradores cuidando de suas propriedades.

O sétimo Município que foi pesquisado o ICV foi **Areia**, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 250110420000006. Este setor possui 92 domicílios rurais, sendo 84 de agricultura familiar, assim foram aplicados 24 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 2 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 3,5, ou seja, na contagem o 3º domicílio era o escolhido.

Na zona rural selecionada pelo MDA incluiu parte da área do assentamento Celso Furta- do, no qual a maioria dos moradores entrevistados produz para a subsistência, no entanto quando perguntados de onde vinha a renda principal, eles responderam que da agricultura, apesar de vender os produtos apenas quando tem excedente (o que ocorre raramente), sendo a bolsa família a única fonte de renda em dinheiro destas famílias. Este fato também foi observado nas entrevistas realizadas em outras áreas fora do assentamento no município.

Um aspecto percebido e comentado por moradores é que o solo da localidade é compactado e com pedras, dificultando, assim, uma melhor produção agrícola. Em relação ao acesso a água em muitas residências, o mesmo dar-se através de cisternas comunitárias e ou particulares abastecidas pelo exército.

O oitavo Município que foi pesquisado o ICV foi **Matinhas** e o setor censitário da amostra da pesquisa foi o de número: 250933905000004. O setor possui 138 domicílios rurais, sendo 123 de agricultura familiar, assim foram aplicados 23 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 3 em domicílio denominados de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 5,3, ou seja, na contagem o 5º domicílio era o escolhido.

O município de Matinhas é conhecido na região pela produção de laranjas (pêra, Tange- rina), estando incluído no calendário das festividades da cidade “O Festival da Laranja” (época da colheita da laranja), festa popular na qual participa a grande parte da população residente na zona urbana e rural além dos moradores dos municípios circunvizinhos. Além da produção de

laranja, há uma diversidade de atividades produtivas, produzindo muitas outras frutas. Em relação as moradia, foi percebido boas condições de moradia dos agricultores com casas amplas e bem estruturadas, além de pessoas otimistas com a vida e a atividade que desenvolve.

O nono Município que o ICV foi pesquisado foi **Arara**, no setor censitário 250090805000013. Este setor possui 123 domicílios rurais, onde 117 são considerados agricultores familiares (AF). Foram aplicados 25 questionários em domicílios rurais caracterizados como agricultores familiares e 1 em domicílio denominado de demais, utilizando um espaçamento entre domicílio de 4,7, ou seja, na contagem o 5º domicílio era o escolhido.

Sobre as condições socioeconômicas dos entrevistados foi observado que são precárias, levando em consideração as respostas dos mesmos. A utilização predominante do fogão a lenha e banheiros fora de casa na região são algumas das características da localidade.

O número de aposentados sendo “chefes de família” e morando sozinhos é bastante significativa devido aos filhos terem ido para a cidade. Outro aspecto observado no setor pesquisado foi a quantidade de domicílios fechados, sendo relatado que devido ao grande número de assaltos na região, a alternativa que os moradores tiveram foi morar na cidade, muitos deles voltando ao sítio apenas durante o dia para trabalhar.

Serraria foi o último município do Território da Borborema no qual foi aplicado o ICV, cujo Setor Censitário da amostra foi o de número: 251590605000008. Este setor possui 53 domicílios rurais, destes 49 são caracterizados como estabelecimentos rurais cuja atividade é caracterizada como de agricultura familiar(AF). Diante destes números, foram aplicados 24 questionários em estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar(AF) e 2 nos estabelecimentos rurais classificados como Demais. Os questionários foram aplicados considerando uma escala/intervalo de 2,0 domicílios. A distância da sede da célula para o município de Serraria foi a maior dentre todos os demais municípios.

O setor pesquisado em Serraria foi de difícil acesso, encontrando domicílios onde era impossível o acesso através de automóvel, os pesquisadores tiveram que caminhar para realizar a pesquisa, o que evidencia as dificuldades dos moradores para deslocamento até a cidade e centros vizinhos. Quanto às atividades produtivas, além da agricultura, foi percebido a presença expressiva da pecuária. Outro aspecto na região que chamou a atenção dos pesquisadores foi o abandono dos domicílios rurais, sendo evidenciado pelos moradores que o principal motivo é a falta de segurança e a ocorrência frequente de assaltos, fazendo com que os moradores abandonem suas casas e se instalem na cidade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os municípios pesquisados apresentam características próprias e em muitos problemas semelhantes, como é o caso da falta de água, a presença

expressiva de pessoas aposentadas e famílias que são beneficiadas com os programas de transferência de renda que utilizam essas fontes de renda como fixa e permanente, mas que vêem a agricultura como a principal fonte de renda e subsistência da família, reforçando a constatação de que a agricultura familiar constitui o principal elemento aglutinador para o desenvolvimento rural do Território.

7. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO

7.1. Explicação Necessária

Dado o grande volume de dados e de variáveis contemplados neste Relatório parcial, na medida em que fomos analisando os índices e indicadores produzidos pela tabulação efetuada pelo SGE/SDT, reveladas pelos biogramas, fomos estabelecendo relações entre eles com: (1) a contextualização produzida pela equipe da Célula (pp. 7-21) a partir da leitura do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável do Território da Borborema (BRASIL, 2010), da análise dos dados mais recentes produzidos pelo IBGE (BRASIL, 2009 e 2011) e de uma bibliografia selecionada referente a eles (ver Bibliografia); (2) os microdados oriundos da aplicação dos questionários disponíveis na base de dados do SGE, os quais foram estratificados sob vários aspectos (dependendo das relações significativas que se pretendia testar entre as variáveis) e sintetizados em gráficos, tabelas e novos biogramas pela equipe da Célula; (3) os dados advindos da “observação participante” que empreendemos no Território da Borborema, uma vez que: (3.1) o Técnico da Célula (e, eventualmente, o Coordenador e a equipe) acompanha todas as reuniões e atividades do Colegiado Territorial, inclusive da coordenação e comissões, mantendo um caderno de campo atualizado e (3.2) a equipe que aplicou os questionários do ICV produziu coletivamente “relatórios de impressões” na volta de cada incursão ao campo (pp. 118-124), procedimento igualmente adotado na aplicação dos questionários Q1, Q2, Q3 e Q5; (4) a bibliografia especializada e a produção dos pesquisadores envolvidos sobre as temáticas abordadas e sobre o próprio Território (CANIELLO, 1990, 1993, 2009; CANIELLO ET ALL, 2009, 2011; CANIELLO, CANTALICE e BASTOS, *no prelo*; MARTINS ET ALL, 2011; PIRAUX e BONAL, 2008; PIRAUX e MIRANDA, 2011); e (5) as próprias reflexões produzidas pela equipe da Célula acerca dos indicadores e índices anteriormente analisado no Relatório.

Consideramos que embora o prazo de entrega deste Relatório Analítico tenha sido adiado inúmeras vezes, ele foi insuficiente para que pudéssemos realmente elaborar uma verdadeira “análise integradora”, em função do volume de informações processado e do pouco tempo entre o final do ciclo de coleta de dados (abril de 2011) e esta data, isto é, apenas seis meses.

De fato, embora o SGE tenha divulgado já em abril a tabulação e os biogramas do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), Índice de Condições de Vida (ICV), Índice de Capacidades Institucionais (ICI) e Indicadores de Identidade Territorial (IIT), somente em setembro foram divulgados a tabulação e os biogramas dos Indicadores de Avaliação de Projetos de Investimento (IAP).

Ademais, a metodologia adotada para a apuração desses índices e indicadores (BRASIL, 2011; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e) não foi aplicada na tabulação que o SGE/SDT fez do Q3 – “Avaliação da Gestão do Colegiado”, o que consideramos uma lacuna teórica e metodológica grave, pois a falta de índices, indicadores e biogramas para essa dimensão da pesquisa prejudica sobremaneira uma “análise integradora” realmente significativa, uma vez que a “institucionalidade” ativa do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR é exatamente o Colegiado, conforme deixa claro o próprio Edital de seleção que financia esta Pesquisa:

O presente Edital tem por objetivo apoiar atividades de pesquisa e extensão com foco para o monitoramento e avaliação, acompanhamento da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR.

Para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR está estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento).

As ações desenvolvidas estão orientadas por uma visão de futuro definida e acordada pelas entidades que compõem a institucionalidade territorial – denominada genericamente de Colegiado Territorial e que congregam atores sociais e gestores públicos no nível territorial, materializadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS. Os Colegiados Territoriais são arranjos institucionais dos quais se espera que assumam a gestão de um conjunto cada vez mais diversificado e amplo de iniciativas territoriais que concretizem os procedimentos necessários à promoção do desenvolvimento. (BRASIL, 2009b)

De toda sorte, esgotado mais uma vez o prazo, encaminhamos algumas observações estruturadas à guisa de conclusão, esclarecendo que devemos ainda aprofundá-las para finalmente concluirmos a chamada “análise integradora”. Reafirmamos, outrossim, que esta análise só será completa se o SGE/SDT gerar um “Índice de Gestão do Colegiado” (IGC) composto de indicadores estruturados num biograma, conforme a metodologia adotada para todas as outras dimensões da pesquisa, de maneira que a equipe da Célula possa formular modelos de análise e testar correlações significantes entre a ação dos “atores” do processo territorial e os fatores, características e efeitos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR, objetivo deste Projeto de Pesquisa.

7.2. Unidade e Diversidade

Entre todos os indicadores apurados na pesquisa realizada pela Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema, o que atingiu o escore mais alto foi o que quali-

ficou a Agricultura Familiar como o elemento definidor da Identidade Territorial (0,893), o que é uma constatação extremamente importante, pois evidencia o acerto da SDT e dos atores locais mobilizados na construção de um “território de identidade” nesse espaço geográfico.

De fato, como demonstramos na Contextualização, o Território da Borborema tem origem agrária, foi “campesinizado” no Século XVII e, desde então, vem sofrendo uma evolução dialética que alterna momentos de “descampesinização” e períodos de “recampesinização”¹⁰. Segundo PIRAUX e MIRANDA (2011), desde 1990 o Território da Borborema vem exatamente passando por um expressivo processo de “recampesinização”.

Embora nele se situe Campina Grande, a segunda maior cidade da Paraíba, a qual concentra mais da metade da população do Território, a própria configuração espacial, demográfica e econômica do Território da Borborema aponta para as suas raízes rurais, uma vez que é constituído majoritariamente por pequenos municípios que apresentam populações rurais significativas. Aliás, é importante ressaltar que embora apresente um grau de urbanização de 95,33%, Campina Grande promove a maior festa rural brasileira, o São João, que mobiliza centenas de milhares de pessoas em 30 dias de festa junina.

Como podemos verificar analisando os dados mais recentes publicados pelo IBGE, o setor agropecuário apresenta uma participação de 19% na composição do PIB territorial, o que é uma cifra bastante alta, comparando-se com a participação do setor no PIB estadual, que é de 5,5%. Ademais, 91% dos estabelecimentos agrícolas do território são de agricultores familiares, os quais geraram uma receita de 140 milhões de reais no ano de 2006 (60% do total territorial).

Assim, o vigor econômico da agropecuária e, particularmente, da agricultura familiar na Borborema também se evidencia ideológica e estatisticamente. Por um lado, o segundo indicador mais importante de identidade territorial e o terceiro mais alto apurado na pesquisa como um todo foi “Economia” (0,780). Por outro lado, ocupando apenas 23% da área do Estado, em terreno acidentado e com pluviosidade média anual de pouco mais de 800 mm, com grande variabilidade espacial, temporal e em intensidade das chuvas, o Território da Borborema produz 70% das frutas, 45% do feijão preto, 45% da farinha de mandioca, 32% da batata inglesa, 25% das hortaliças, 24% da carne bovina e 94% das flores da Paraíba e pratica uma promissora agricultura orgânica, cujos produtos são comercializados em feiras agroecológicas espalhadas pelo Território.

Contudo, apesar da forte homogeneidade do ponto de vista da identidade, o Território da Borborema é caracterizado por uma expressiva diversidade espacial, social e institucional, que se

¹⁰ Para os conceitos de “campesinização, descampesinização e recampesinização”, ver PLOEG, 2008.

evidencia pelo contraste de quatro zonas, cada qual apresentando dinâmicas territoriais específicas:

- A Zona 1 (Centro), localizada na parte central do Território e polarizada pelo município de Campina Grande, é caracterizada por uma forte densidade demográfica, IDH alto e uma agricultura familiar bem estruturada a partir de dinâmicas sociais e institucionais consolidadas, sobretudo pelo Pólo Sindical. Fazem parte desta Zona os municípios de Alagoa Nova, Areial, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Puxinanã, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça e Serra Redonda
- A Zona 2 (Nordeste) é composta pelos municípios de Arara, Areia, Borborema, Pilões e Serraria, que estão polarizados pelo município de Guarabira (que não faz parte do território). Esta zona também apresenta uma densidade populacional elevada, mas seu IDH é médio e, portanto, mais baixo do que o da Zona 1. Possui uma agricultura periurbana cujos estabelecimentos são influenciados pelo Fórum dos Assentados, mas não se beneficia das mesmas forças e dinâmicas presentes na Zona 1.
- A Zona 3 (Sul), é composta pela zona rural do município de Campina Grande e pelo município de Queimadas, sendo definida pelos habitantes como “Cariri Agrestado”, onde a principal atividade é a produção leiteira e de carne bovina. A luta pela terra é de fato importante e os movimentos sindicais tentam desenvolver um modelo agroecológico para a pecuária. Apresenta um IDH médio.
- A Zona 4 (Noroeste) está localizada no Curimataú, zona muito seca, com densidade demográfica muito baixa e o menor IDH observado no Território. As dinâmicas sociais em torno de projetos coletivos são fracas, uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Fazem parte desta Zona os municípios de Algodão de Jandaíra, Casserengue e Solânea.

Essa tipologia das dinâmicas territoriais mostra uma situação mais favorável para a agricultura familiar na Zona Central, seguida pelas Zonas Nordeste, Sul e, por fim, Noroeste, o que aponta para a necessidade de cruzarmos os resultados obtidos na pesquisa referente a “capacida-

des institucionais”, “gestão do colegiado” e “gestão de projetos”¹¹, de maneira a melhor qualificarmos nossas conclusões .

Os resultados da análise geral mostraram que o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) do Território é de 0,49, classificado como médio. Os indicadores melhor avaliados são obtidos pelas Associações de Agricultores Familiares e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) e suas organizações, como o Pólo Sindical, seguindo-se os indicadores Infraestrutura Institucional e Iniciativas Comunitárias. Esse Índice enfatizou a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território, tais como cooperativas, grupos de mulheres, organizações comunitárias entre outras.

A diversidade das dinâmicas territoriais afeta diretamente a avaliação desses elementos pelos atores sociais entrevistados pela equipe da Célula. A análise mostra que as capacidades organizacionais da sociedade civil são mais efetivas na Zona 1, base do Pólo Sindical e na Zona 2, base do Fórum dos Assentados, seguindo-se as Zonas 3 e 4. Por exemplo, os dados apurados indicam que o número de projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo varia de 35 projetos na Zona 1 (64%); 8 projetos na Zona 2 (14,5%), 5 projetos na Zona 3 (9%) e 7 projetos na Zona 4 (13%)¹².

Tabela 17 – Projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo (por Zona)

Tipo de Projeto	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Projetos culturais	7	2	1	2
Iniciativas em projetos ambientais	6	2	1	1
Iniciativas em projetos produtivos	3	2	1	2
Projeto turísticos	7	1	1	1
Projetos sociais	2	1	1	1
Nenhuma das anteriores	5	0	0	0
Outro	5	0	0	0
Total	35	8	5	7

¹¹ Não fizemos este cruzamento para os dados do ICV por várias razões: em primeiro lugar porque o sorteio dos setores censitários não resultou numa distribuição da aplicação dos questionários pelas quatro zonas; depois pelo próprio volume de dados e, finalmente, pelo pouco tempo disponível.

¹² Vamos considerar o total de projetos como parâmetro de comparação pressupondo que as “capacidades institucionais” da sociedade civil variam em função da abrangência de suas organizações, isto é, elas serão mais efetivas na medida em que transcenderem o nível municipal em direção à mobilização territorial, o que, aliás, fica demonstrado pela evidência empírica (a presença do Pólo Sindical na Zona 1 e do Fórum dos Assentados na Zona 2). Por outro lado, a composição das Zonas não apresenta outras equivalências regulares, a não ser o próprio nível de “capital social”. Por exemplo, em termos de número de municípios, a Zona 1 tem 53% do total (11 municípios), a Zona 2 tem 24% (5 municípios), a Zona 3 tem 9% (2 municípios, mas um deles é Campina Grande) e a Zona 4 tem 14% (3 municípios).

Observamos o mesmo comportamento estatístico quando consideramos a variável “apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural”, conforme se pode observar na Tabela 18, abaixo:

Tabela 18 – Apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural (por Zona)

Segmento	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Grupos Religiosos	18	5	1	3
Grupo de Jovens	10	2	2	2
Associação de Agricultores familiares	10	4	2	3
Associação de assentados na reforma agrária	9	4	1	2
Grupo de mulheres	9	1	1	2
Sindicatos	8	4	2	3
Movimentos sociais pela reforma agrária	7	3	1	2
Cooperativa de produtores	3	0	1	1
Cooperativa de técnicos	0	1	0	0
Comunidade quilombola	0	1	0	0
Comunidade indígena	0	1	0	0
Outros	4	14	0	0
Total	78	40	11	18

Ainda podemos verificar resultados semelhantes, porém menos contrastantes, no quesito “parcerias entre organizações de produtores e prefeituras”, o qual, entretanto demonstra uma mudança de posição entre as Zonas 3 e 4, conforme mostra a Tabela 19, abaixo:

Tabela 19 – Parcerias entre organizações de produtores e prefeituras (por Zona)

Tipo de Projeto	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Desenvolvimento de projetos de infra-estrutura	7	4	2	3
Desenvolvimento de projetos produtivos	6	4	2	3
Desenvolvimento de projetos sociais	5	4	2	1
Desenvolvimento de projetos culturais	4	3	2	1
Desenvolvimento de Projetos de proteção ambiental	4	4	2	1
Total	26	19	10	9

Com efeito, quando se considera as instituições governamentais na matriz de análise, a diversidade zonal das capacidades institucionais diminui muito, uma vez que o funcionamento inadequado e a desarticulação caracterizam a grande maioria das instituições governamentais de crédito e de assistência técnica, sobretudo aquelas ligadas às prefeituras. Para se ter uma idéia, quando os representantes das Prefeituras foram indagados se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ou equivalente prestava assistência técnica aos produtores, observou-se a seguinte distribuição de respostas positivas: na Zona 1 (45%), Zona 2 (60%), Zona 3 (50%) e Zona

4 (67%). Essa constatação favorece nossa hipótese de que as diferenças zonais observadas são o resultado direto da atuação da sociedade civil organizada.

O segundo ponto é ligado à gestão do colegiado, sobre a qual alguns aspectos foram ressaltados na análise geral: falta de uma assessoria mais eficiente, no sentido de mobilizar e articular melhor as suas ações; relação ainda fraca entre as forças existentes no Território; falta de debate qualificado em contraposição ao imediatismo defendido pelos gestores; rotatividade alta dos membros do colegiado; ausência do gestor municipal, o que inviabiliza o debate em torno de determinados projetos; falta de capacidade técnica de gestão e elaboração de projetos e, enfim, falta de comunicação e gestão da informação.

Com relação à tipologia das dinâmicas territoriais, a composição do colegiado reflete a mesma dialética entre unidade e diversidade, pois evidencia um padrão unitário, a preeminência das organizações da sociedade civil articuladas na plenária, mas a qual varia de acordo com a tipologia das dinâmicas territoriais. De fato, a Tabela 20 mostra que a representação da sociedade civil é majoritária no colegiado, pois este segmento detém 57,5% dos membros, mas demonstra também que essa preeminência pró-sociedade civil vai caindo na medida em que percorremos as zonas, pois a paridade varia da relação 63% de membros da sociedade civil para 37% de membros dos governos na representação da Zona 1 (Centro), para, 53,3% (SC) e 46,7% (GOV) na Zona 2 (Nordeste), 50% (SC) para 50% (GOV) na Zona 3 (Sul) e 42,5% (SC) para 57,5% (GOV) na Zona 4 (Noroeste). Isso revela as relações de poder dentro dessas quatro zonas e a intensa mobilização da sociedade civil na Zona 1.

Tabela 20 – Paridade dos Segmentos no Colegiado Territorial (por Zona)

Zoneamento	Sociedade Civil		Governo		Colegiado		SC/ GOV
	Total	%	Total	%	Total	%	
Zona 1	29	63,0%	17	37,0%	46	100%	<i>1,71</i>
Zona 2	8	53,3%	7	46,7%	15	100%	<i>1,14</i>
Zona 3	5	50,0%	5	50,0%	10	100%	<i>1,00</i>
Zona 4	4	44,4%	5	55,6%	9	100%	<i>0,80</i>
Território	46	57,5%	34	42,5%	80	100%	<i>1,35</i>

Por outro lado, em apoio à nossa interpretação, quando analisamos a Tabela 21, verificamos que o segmento governamental da Zona 1 no colegiado não apresenta essa mesma “super-representação” da sociedade civil, pois, sendo composta por 11 municípios (52% do total), detém 50% do segmento do governo, apresentando, pois, uma equivalência quase absoluta. O mesmo ocorre na Zona 2, que também apresenta preeminência da representação da sociedade civil (Tabela 20), pois possuindo 5 municípios (24%), detém 20,59% do segmento governamental) no

colegiado. A Zona 4, embora apresente um desequilíbrio pró-governo em termos zonais (Tabela 20), também apresenta a mesma tendência, pois sendo composta por três municípios (14,3%) detém 14,71% da representação governamental no colegiado. Só não observamos tal correlação na Zona 3, pois embora seja composta por apenas dois municípios (9,5%), detém 14,71% do segmento governamental, o que se explica pelo fato de um deles ser Campina Grande, onde se situa a grande maioria dos órgãos federais com assento no colegiado.

Tabela 21 – Composição do Colegiado Territorial (por Zona)

Zoneamento	Sociedade Civil		Governo		Colegiado	
	Total	%	Total	%	Total	%
Zona 1	29	63,04%	17	50,00%	46	57,50%
Zona 2	8	17,39%	7	20,59%	15	18,75%
Zona 3	5	10,87%	5	14,71%	10	12,50%
Zona 4	4	8,70%	5	14,71%	9	11,25%
Território	46	57,5%	34	42,5%	80	100%

No que tange aos projetos, basta que se observe a figura 82 para se perceber que a Zona Central concentra todos eles:

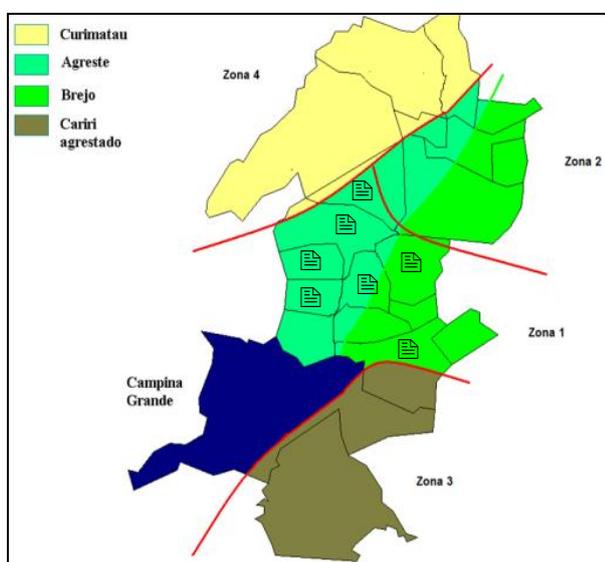


Figura 81 - Distribuição dos projetos de infra-estrutura por Zona

7.3. Idéias e Práticas

Um traço característico de todos os índices e indicadores avaliados é que, sejam eles altos, médios ou baixos, existe uma tendência decrescente quando se vai do campo das idéias (concepções, representações, ideologia) para o campo da prática.

Foi o que verificamos para os indicadores melhor avaliados do **Índice de Identidade Territorial**, “agricultura familiar”, “economia”, “meio ambiente” e “política”, respectivamente, cujos escores referentes às variáveis “gestão territorial” e “resolução de conflitos” – quesitos que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta, isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito) – foram sempre menores que os escores referentes às variáveis mais ideológicas e representacionais “limites do território”, “história comum” e “características marcantes”, (Figuras 8-11).

O único indicador analisado¹³ em que não se observa essa tendência, o quinto melhor avaliado, demonstra que a “pobreza” não tem grande importância na definição ideológica da identidade territorial, mas que as “organizações sociais e comunitárias” são consideradas como importantes para a “gestão do território” (Figura 12), superando em muito, para esta variável, a avaliação obtida pelos “movimentos sociais e políticos” (Tabela 14) e “organizações ambientais” (Tabela 13), ficando pouco abaixo das “organizações produtivas” (Tabela 12) e apenas significativamente abaixo da avaliação referente às “organizações da agricultura familiar” (Tabela 11). Entretanto, o mesmo não ocorre com a variável “resolução de conflitos”, que segue a mesma tendência geral apontada, atingindo o menor escore para este indicador (Tabela 15).

Por outro lado, ainda para o Índice de Identidade Territorial, outra tendência geral é que os escores atingidos pela variável “visão de futuro” são sempre menores que os atingidos pela variável “metas e objetivos”, com exceção para o indicador “movimentos sociais e políticos”, em que empatam (Figuras 8-12; Tabelas 11-15). Assim, mais uma vez fica patente certo descompasso entre a elaboração ideológica dos membros do colegiado (“visão”) e a sua disposição prática para a ação (“metas e objetivos”), materializada em discrepâncias entre a avaliação positiva das duas variáveis citadas, do indicador melhor avaliado ao indicador com pior avaliação.

No caso do **Índice de Capacidades Institucionais**, a pior pontuação do indicador “participação” (Figura 13) fala por si só: aquele que deveria ser o principal fator prático da gestão territorial é o considerado o menos importante pelos respondentes. Por outro lado, no que tange à

¹³ Em função da baixa avaliação dos indicadores “colonização” e “etnia”, estes não foram analisados neste Relatório Analítico.

“infra-estrutura institucional”, segundo indicador melhor avaliado, percebe-se que há estruturas administrativas instaladas para o planejamento em metade dos municípios e para o desenvolvimento rural em 20 deles (95%), mas na prática as Secretarias parecem não desenvolver suas atividades a contento, demonstrando sua baixa capacidade de fomentar concretamente o desenvolvimento das áreas rurais. Mais uma vez, as “potencialidades” parecem superar as “efetividades”, embora seja importante ressaltar que o capital social é significativo no Território da Borborema, o que aponta para a necessidade de processos de formação que enfatizem principalmente a perspectiva prática do desenvolvimento.

No que concerne à **Gestão do Colegiado**, podemos verificar esta tendência quando analisamos, por exemplo, a participação das entidades na elaboração de instrumentos de planejamento para a intervenção prática no desenvolvimento territorial (Figura 83). Em primeiro lugar, o total de participações em todas as fases de elaboração dos documentos (oficinas de discussão, concepção e elaboração, e revisão) decresce de 112 no diagnóstico para 110 no PTDRS e 101 no documento com a “visão de futuro”. Isto é, a participação das entidades na elaboração dos documentos diminui em termos gerais, decresce da elaboração do documento que registra a percepção da realidade (“diagnóstico”), ao instrumento de intervenção prática imediata, inclusive necessário para a liberação de recursos para os projetos (PTDRS) e, mais ainda, à elaboração de um documento de planejamento de ações a longo prazo (“visão de futuro”).

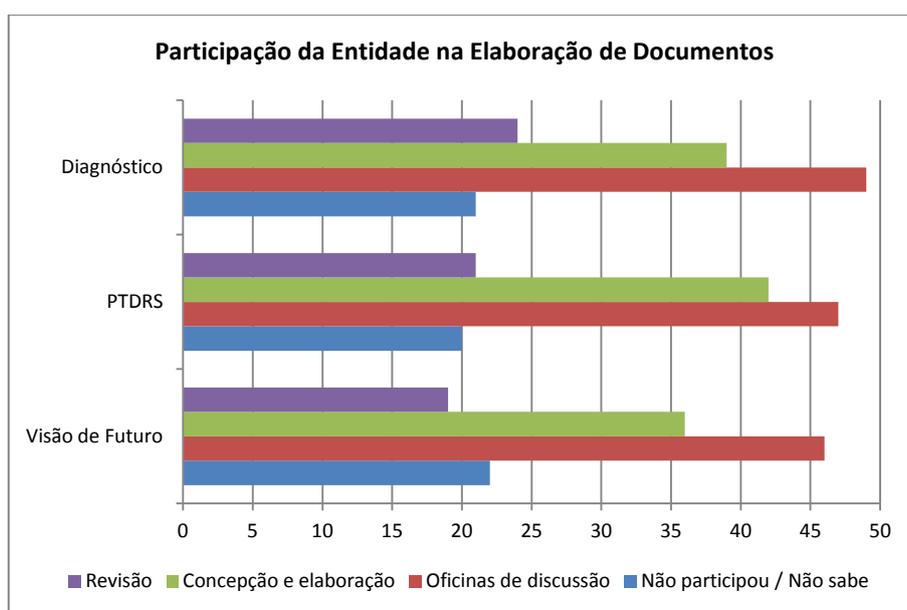


Figura 82 Participação da entidade na elaboração de documentos

Por outro lado, a participação das entidades no processo de construção do Diagnóstico, do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Visão de Futuro decresce significa-

tivamente quando se passa da participação nas “oficinas de discussão para sua formação” para as fases de “concepção e elaboração” dos documentos e, finalmente sua “revisão”, que é a chamada fase de “qualificação” dos instrumentos. Ou seja, a participação é maior quando os documentos são discutidos nas inúmeras “oficinas” promovidas, e menor quando se trabalha efetivamente na sua elaboração concreta.

O próprio Resumo Executivo do PTDRS do Território da Borborema 2010-2020 elaborado pela ONG Vínculus e publicado pelo MDA (BRASIL, 2010) denuncia essa tendência, pois, das 62 páginas, 52 são dedicadas ao diagnóstico territorial e apenas oito ao planejamento estratégico, limitado a um diagrama (p. 53) e uma planilha (pp. 54-60) com os “eixos aglutinadores”, “programas”, “projetos” e “ações”. Ora, não há sequer um plano de metas, um cronograma de ações e/ou projetos e, muito menos, um instrumento de verificação com indicadores de resultados esperados. Assim, como um “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, o documento resume-se em uma extensa introdução contextual e um vago conjunto de boas intenções.

Um dado associado a essa tendência se refere às áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação. Conforme se pode verificar na Figura 44 (p.77), os membros do colegiado afirmaram ter participado de 239 capacitações, conjunto que podemos estratificar em três grupos, indo de propostas mais teóricas a propostas mais práticas, a saber: (1) qualificação em planejamento do desenvolvimento rural (“planejamento participativo”, “desenvolvimento territorial” e “planejamento estratégico”), que totalizam 103 capacitações (43%); (2) elaboração de projetos e planos de desenvolvimento, com 52 ocorrências (22%); e (3) intervenção nos processos de desenvolvimento (“controle social”, “organização”, “monitoramento e avaliação” e “gestão de conflitos”), com 84 ocorrências (35%). Isto é, 65% das capacitações foram voltadas para o planejamento e a elaboração de projetos, enquanto apenas 35% para a preparação dos membros do colegiado quanto à efetivação desses projetos e planos, sua gestão e controle.

Ainda neste campo, não podemos deixar de citar dois fatos que verificamos ao analisarmos a execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema, com base nos dados disponibilizados no Portal da Cidadania (CANIELLO ET AL, 2011 e 2012, *no prelo*)¹⁴. Em primeiro lugar vimos que, para o processo de elaboração do PTDRS, a ONG Vínculus recebeu 150 mil reais relativos à capacitação de 50 membros do colegiado para este fim, quantia que somada aos recursos despendidos na própria elaboração do documento, totalizaram 231 mil reais. Por outro lado, a mesma ONG recebeu 70 mil reais para formar agentes de desenvolvimento, mas cumpriu

¹⁴ Ver Anexos 11.1 e 11.3.

apenas 2,5% da meta física (embora os dados disponibilizados no Portal da Cidadania indiquem que nenhum membro do colegiado recebeu esta capacitação), ao passo que a ONG Arribaça recebeu cerca de 285 mil reais para a formação em cooperativismo e comercialização e para o apoio a empreendimentos cooperativos e associativos, mas não executou nenhuma meta física planejada¹⁵.

Finalmente, é no item **Avaliação de Projetos** que aparecem as maiores limitações no que tange à prática efetiva do colegiado no desenvolvimento territorial na Borborema. Por um lado, constata-se que apenas sete projetos de infra-estrutura foram concluídos desde 2003, quando os primeiros recursos de investimento foram liberados para o Território. Por outro lado, os índices para os indicadores de avaliação de projetos são extremamente baixos, aliás, os menores apurados em toda a pesquisa, sendo três deles considerados ruins, “planejamento” (0,262), “indícios e impactos” (0,356) e “gestão (0,360), e o indicador “execução” como tão somente regular (0,577).

Um outro dado relevante nesse aspecto é o grande número de membros do colegiado que não sabiam responder questões sobre os projetos, como “o papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto” (25,7%), “ações utilizadas no planejamento do projeto (19,1%), “capacidade instalada dos projetos” (28,6%) e “melhoria na qualidade de vida dos beneficiados” (42,9%).

Sob nosso ponto de vista, estes dados indicam que há a necessidade de uma maior atenção à qualificação prática dos membros do Colegiado, municiando-os tecnicamente para uma postura mais pró-ativa no que se refere à sua ação efetiva no processo de desenvolvimento territorial.

7.4. A Qualidade de Vida

Nos últimos anos a vida melhorou para o povo do campo no Território da Borborema, pois muitos habitantes da zona rural afirmaram aos pesquisadores da Célula de Acompanhamento e Informação não mais precisarem deixar seus lares para garantir o sustento de sua família, revertendo o chamado “êxodo rural”, processo que parecia avassalador e irreversível há muito pouco tempo atrás.

Embora o ICV apurado tenha sido de 0,563, o que indica que os entrevistados considerem sua condição de vida “média” (apenas 37 centésimos de atingir o patamar “bom”), o ponto alto

¹⁵ Não nos aprofundamos na análise acerca destas constatações por duas razões. Em primeiro lugar, porque a análise da execução dos recursos de custeio não está no escopo da pesquisa financiada pelo CNPq/MDA/SDT; em segundo lugar, porque até hoje não conseguimos apresentar os resultados parciais da pesquisa e as publicações da Célula ao Colegiado (ocasião em que poderíamos discutir coletivamente e participativamente os diversos temas abordados), embora tenhamos tentado agendar este momento várias vezes.

da avaliação dos habitantes da zona rural da Borborema foi quanto ao principal efeito do desenvolvimento sentido por eles nos últimos cinco anos: a permanência dos familiares no domicílio, que atingiu o escore de 0,827, ranqueado como “ótimo”, cifra que atingiu o mais alto entre todos os indicadores apurados pela pesquisa do ICV.

De fato, 60% dos entrevistados disseram que nenhum membro da família teve que deixar o lar para trabalhar fora e outros 20% disseram que poucos membros da família tiveram que fazê-lo.

Este é um dado muito importante, uma vez que 90% dos respondentes afirmaram ter alguma produção em seu domicílio, sendo que praticamente todos podem ser considerados agricultores familiares, pois 100% declararam ter uma área de produção menor do que quatro módulos fiscais, 99,6% disseram que a família administra e trabalha principalmente na propriedade, tendo no máximo dois empregados permanentes e 81,4% afirmaram que sua renda vem principalmente dessa produção. Ademais, quando indagados sobre a condição da mão de obra familiar, 86% afirmaram ser “ótima” ou “boa” a quantidade de pessoas da família que está trabalhando, ao passo que 84,1% tiveram a mesma avaliação qualitativa sobre essa mão de obra, considerando-se sua qualificação e capacidade.

Por outro lado, ainda que 54,9% considerem sua renda familiar, tão somente, “regular”, 59,8% dos entrevistados asseveraram que nos últimos cinco anos a situação econômica da família “melhorou” (47,3%) ou “melhorou muito” (11,5%).

De acordo com os dados apurados, todos os domicílios visitados estão ligados à rede de energia elétrica, 90% possuem água dentro de casa ou nas proximidades, 74,5% têm banheiro dentro de casa, 92% possuem fogão a gás, 91,5% geladeira e 75% telefone.

Embora tenhamos que aprofundar a análise para chegarmos a conclusões definitivas, pensamos que a pesquisa apontou que a zona rural do território da Borborema é predominantemente ocupada por camponeses que vivem de sua pequena produção agropecuária e que, em virtude da melhoria das condições de vida das famílias nos últimos anos, não foram obrigados a deixar a propriedade em busca de trabalho nas cidades.

8. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO DA BORBOREMA

8.1. Célula de Acompanhamento e Informação

- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise da execução orçamentária dos recursos do MDA repassados ao Colegiado (matrizes 2008, 2009 e 2010);
- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise sobre a diversidade interna ao território e suas correlações com a governança territorial (Projeto de Doutorado do Técnico da Célula);
- Pesquisa qualitativa para aprofundamento da análise acerca da dialética entre ideologia/representações sociais e ação prática no Colegiado Territorial na perspectiva da construção de processos de formação (projeto de extensão universitária) para o aperfeiçoamento da implementação do PTDRS.

8.2. Sistema de Gestão Estratégica

- Geração de um Índice de Gestão do Colegiado (IGC);
- Efetuar análises multifatoriais correlacionando índices, indicadores e variáveis considerados relevantes neste Relatório Analítico, de maneira a testar correlações significantes;
- Elaborar mapas com o geoprocessamento das informações coletadas e analisadas.

8.3. Colegiado Territorial

- Criar uma rede mais eficiente de comunicação entre a coordenação e os membros do Colegiado, no âmbito da qual seriam socializadas todas as atas, relatórios, documentos, ações, planejamentos e pautas elaboradas pela coordenação. Ou seja, tornar pública, mais transparente e mais participativa a gestão do Colegiado;
- Criar uma agenda contínua de reuniões previamente debatidas, criando uma espécie de ouvidoria territorial para que os membros do Colegiado possam sugerir pautas de interesse comum, e não ficando à mercê apenas da coordenação;
- Criação de um banco de projetos para que se possa discutir a viabilidade técnica e econômica do projeto. Como também a sua importância para o Território.

9. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMS, Philip. *Historical Sociology*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1982.
- ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial (1500-1800)*. 7ª ed., revista, anotada e prefaciada por José Honório Rodrigues. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, EDUSP, 1988 [1907] (Reconquista do Brasil, 2ª série, v. 119).
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2007.
- BRASIL. *Censo Agropecuário 2006*. Brasília, IBGE, 2009.
- _____. *Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N.º 05/2009*. Brasília, CNPq, 2009b.
- _____. *Sinopse do Censo Demográfico Brasileiro 2010*. Brasília, IBGE, 2011.
- _____. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território da Borborema-PB: Resumo Executivo 2010-2020*. Paraíba, MDA, 2010.
- _____. *Sistema de Gestão Estratégica: Identidade Territorial*. Brasília, MDA/SDT, 2011.
- _____. *Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades Institucionais*. Brasília, MDA/SDT, 2011b.
- _____. *Sistema de Gestão Estratégica: Avaliação de Projetos de Investimentos*. Brasília, MDA/SDT, 2011c.
- _____. *Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Condições de Vida*. Brasília, MDA/SDT, 2011d.
- _____. *Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, MDA/SDT, 2011e.
- CANIELLO, Márcio de Matos. “Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 5, n.º. 14, outubro de 1990 (pp. 46-58).
- _____. *Sociabilidade e padrão ético numa cidade do interior: carnaval, política e vida cotidiana em São João Nepomuceno – MG*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/PPGAS/Museu Nacional, 1993.
- _____. *A identidade como valor: reflexões sobre o ethos nacional brasileiro*. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília, PNUD, 2009. www.mostreseuvalor.org.br/publicacoes/index.php?pagina=5.
- CANIELLO, M.M.; PIRAUX, M.; MARTINS, M.F.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; *Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)*. Projeto de Pesquisa. Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N.º. 05/2009. Campina Grande, 2009.
- CANIELLO, M.M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; MARTINS, M.F.; NUNES, T.L. “Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema-PB”. In *Anais do Iº Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável*. Recife, UFPE, 2011.

- CANIELLO, M.M.; CANTALICE, L.R.; BASTOS, V.V.S. “Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: a eficiência da execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema-PB”. In GEHLEN, Vitoria Régia Fernandes; LAINÉ, Pilar Carolina Villar (orgs) *Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural*. Recife, Editora da UFPE, 2012, no prelo.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, etnia e estrutura social*. São Paulo, Pioneira, 1976.
- DUQUÉ, Ghislaine. “Protagonismo da agricultura familiar: processos de resistência e iniciativas transformadoras”. In: SILVA, A.G, CAVALCANTI, J.S.B. E WANDERLEY, M.N.B. (orgs.), *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa, Zarinha Centro de Cultura, 2009, pp. 141-146.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Trad. de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- MARTINS, M.F.; CANIELLO, M.M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; NUNES, T.L. “Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) em Territórios Rurais: um estudo do Território da Borborema – PB”. In *Anais do Iº Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável*. Recife, UFPE, 2011.
- MOREIRA, Emília e TARGINO, Ivan. *Capítulos de história agrária da Paraíba*. João Pessoa, Editora Universitária/UFPB, 1997.
- PALACIOS, Guillermo. *Campesinato e escravidão no Brasil: agricultores livres e pobres na Capitania Geral de Pernambuco (1700-1817)*. Brasília, Editora da UnB, 2004.
- _____. “Campesinato e escravidão: uma proposta de periodização para a história dos cultivadores pobres livres no Nordeste oriental do Brasil: 1700-1875”, in WELCH et al. *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo, Edusp; Brasília, NEAD, 2009.
- PERICO, Rafael Echeverry. *Identidade e território no Brasil*. Trad. Maria Verônica Moraes Souto. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009.
- PIRAUX, Marc e BONNAL, Phillipe. “Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o entorno de Campina Grande, PB”. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Vol. 16, nº2, outubro 2008. UFRRJ/ CPDA, Rio de Janeiro, pp. 262-292.
- PIRAUX, Marc e MIRANDA Roberto. “A longa emergência da agricultura da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do estado no Agreste paraibano”. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. UFCG/PPCGS, Campina Grande, 2011, no prelo.
- PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2001.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SEGADY, Thomas W. *Values, Neo-Kantianism and the development of Weberian methodology*. New York, Peter Lang, 1987 (American University Studies, series V, v. 41).
- WEBER, Max. “A ‘objetividade’ do conhecimento na ciência social e na ciência política”, *Metodologia das Ciências Sociais – parte 1*. 2ª ed. São Paulo, Cortez; Campinas, Editora da Un-

icamp, 1993 [1904].

_____. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. ROTH, G. & WIT-
TICH, C. (eds.). Berkeley; Los Angeles; London, University of California Press, 1978 [1921].

_____. “Estruturas do poder”, in *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H. H. & WRIGHT
MILLS, C. (orgs.). Trad. de Waltensir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1982 [1921] (Bi-
blioteca de Ciências Sociais).

WOORTMAN, Klaas: “‘Com parente não se negueia’: o campesinato como ordem moral”, in
Anuário Antropológico 87. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro; Brasília, Editora da UnB, 1990
[pp. 11-73].

10. ANEXO 1: VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

10.1. Q1 - Capacidades Institucionais

Identificação:

Neste bloco não teve nenhum problema quanto à aplicação do questionário. Quanto ao respondente quase nenhum gestor quis responder o questionário. Salvo o vice-prefeito da cidade de Montadas que também é o representante legal da Prefeitura no colegiado. O argumento utilizado pelos gestores, que chegamos a encontrar nas prefeituras (e foram poucos) foi a falta de tempo. Na maioria dos casos eles determinavam um assessor, geralmente o secretário de agricultura, ou chefe de gabinete, que eram os representantes legais da prefeitura no colegiado. Foram aplicados 21 questionários, um em cada prefeitura.

Parte I:

Também não tivemos problemas quanto a aplicação das questões (Q1_P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P10, P11, P13, P14, P15, P16 e P17) .

No entanto, a **Q 1_P9** que trata do nível de controle dos conselhos gerou, certa dificuldade na utilização da escala de avaliação do controle. Ou seja, eles achavam que não dava para avaliar em número. Acredito que poderíamos ter a seguintes avaliação: 1 – não há controle; 2 – pouco controle; 3 – controle médio; 4 – há controle, e 5 – há muito controle. A **Q1_P12** que trata dos acordos de venda da produção poderia ter exemplos de acordos.

Parte II:

Nesta parte também não tivemos problemas com as questões (Q1_P18, P20, P21, P22, P23, P24, P25, P26 E P27)

A questão **Q1_P19** que trata dos mecanismos de negociação e resolução dos conflitos, apesar de ter a opção outro, poderia ser inserido a opção Recorre-se a Sindicatos, tendo em vista que estamos trabalhando com Território de Identidade Rural, e os STR's tem um importante papel neste processo.

De uma forma geral, poderíamos dizer que o instrumento foi aplicado sem problemas. Acreditamos que esse sucesso aconteceu em função de termos feito uma apresentação detalhada de todas as questões em uma reunião plenária do colegiado. Apesar de não termos tido problemas com a aplicação do questionário, em vários casos percebemos que determinadas respostas não correspondiam à realidade. Percebemos que os respondentes evitavam avaliar de forma negativa as prefeituras.

O indicador de capacidade institucional foi avaliado como médio (0,491). Vários estudos têm mostrado o fraco desempenho das prefeituras com relação ao desenvolvimento territorial, principalmente quando as ações de cunho territorial não atende efetivamente o seu município.

10.2. Q2 - Identidade Territorial

Identificação:

Neste bloco não tivemos nenhum problema quanto à aplicação do questionário. O universo de aplicação deste questionário foi os membros ativos do colegiado que a época era de 80.

Neste questionário, o principal elemento de análise foi a escala do grau de importância, que em nosso entendimento poderia mais detalhado. Acreditamos esta escala poderia ficar assim: 1 – nenhuma importância; 2 - pouca importância; 3 – importância média; 4 – importante, e; 5 – muito importante.

Parte I:

Nesta parte sugerimos a mudança da redação de algumas perguntas para facilitar o entendimento. As questões poderiam ficar assim:

Q2_P8: Que importância teve os seguintes aspectos para a definição dos limites do Território.

A **Q2_P9:** Como você avalia a participação destas instituições na gestão do Território.

A **Q2_P10:** Pensando no futuro, como você avalia a importância dos seguintes aspectos.

A **Q2_P11:** Qual a importância dos seguintes aspectos para a definição das metas e objetivos propostos pelo Território.

A **Q2_P12:** Como você avalia a importância dos seguintes aspectos para a definição das características que marcam o Território.

A **Q2_P13:** Qual a importância destes aspectos para a história comum do Território.

A **Q2_P14:** Qual a importância destes aspectos para a existência destes conflitos no Território.

Além destas questões seria importante identificar as trajetórias que moldam o Território e que o identificam como tal. Além dos membros do colegiado seria interessante identificar pessoas chaves com o intuito de fortalecer essa compreensão.

Sabemos que o Território da Cidadania da Borborema é um Território de ação pública e que em algumas situações não corresponde a identidade coletiva. Alguns membros, como é o caso dos membros das prefeituras de Pilões e Borborema não sabem o motivo de fazer parte do Território da Borborema, tendo em vista que seus municípios tem uma relação maior com o município de Guarabira que não faz parte do Território da Borborema. Poderíamos dizer que esse processo de territorialização de algumas ações governamentais não foi bem entendido por alguns atores.

10.3. Q3 – Acompanhamento da Gestão do Colegiado Territorial

Identificação:

Este questionário foi aplicado com o mesmo universo do Q2 – Identidade Territorial.

Não tivemos problemas com relação a aplicação das seguintes questões (Q3_P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12, P13, P14, P15, P17, P22, P23, P24, P25, P26, P27)

A **Q3_P16** que trata da avaliação da capacidade de decisão, fica um pouco truncada em relação a sua escala que poderia ser melhor detalhada, ela poderia ficar assim: 1 – muito baixa, 2 – baixa, 3 – capacidade média, 4 – alta, e 5 – muito alta.

A **Q3_P18**, se confunde com a **Q3_P13**.

A **Q3_P19** que avalia a frequência como os temas são tratados, tem como ponto de análise a necessidade de detalhar a escala de avaliação. Que poderia ficar assim: 1 – nunca é tratado, 2 – é pouco tratado, 3 – tem um tratamento médio, 4 – é tratado, e 5 – é sempre tratado.

A **Q3_P20** que tratada dos problemas que prejudicam o desempenho do colegiado, também foi avaliada com uma escala que poderia ser detalhada. 1 – prejudica pouco, 2 – aqui precisaria de uma categoria, 3 – prejudica de uma forma média, 4 – prejudica e 5 – prejudica muito.

A **Q3_P21** poderia ficar assim: Qual o papel do colegiado na elaboração do diagnóstico territorial.

A qualidade das informações deste questionário está associada ao nível de participação de cada um na dinâmica do Território. Ou seja, o representante com um baixa participação terá uma visão limitada da compreensão das ações do colegiado territorial. Neste sentido seria interessante a criação de um dispositivo de controle para avaliar o nível de participação dos membros do colegiado.

10.4. Q4 – Índice de Condição de Vida

Não tivemos nenhum problema com a aplicação deste questionário. No entanto ficou latente a necessidade de debatermos melhor o **conceito de agricultura familiar**. Principalmente na questão que trata da produção. Em vários casos sabemos que a renda de manutenção da família é a aposentadoria, o que faz com que a renda família não seja principalmente da produção, no entanto o estabelecimento não vai deixar de ser de agricultores familiares.

Citamos algumas respostas como elementos de fuga. Por exemplo, quando perguntamos sobre os programas de governo (questão 6) temos a opção mais ou menos, esta resposta as vezes não reflete a realizada. Temos essa situação também em outras questões (7.1 e 7.1).

A única dificuldades que tivemos na aplicação deste questionário está relacionada a falta de informações mais precisas sobre os setores. Frente a isso utilizamos conhecedores que foram fundamentais para a execução da pesquisa.

Como o questionário é de impressão, destacamos que em algumas situações, as respostas não representam a realidade, no que diz respeito aos direitos básicos como estrada de qualidade, escola e alimentação. Apesar deles afirmarem que a situação estava boa.

10.5. Q5 – Avaliação de Projetos de Investimentos

Foram avaliados 7 projetos de Investimentos concluídos. Cada um destes projetos teve 3 questionários aplicados (executor, beneficiário e membro do colegiado). A primeira dificuldade encontrada na aplicação deste questionário aconteceu antes de sua aplicação, quando tivemos que identificar as pessoas a serem entrevistadas. Neste caso utilizamos o critério de acionarmos os conhecedores e cada situação. A idéia foi aplicar o questionário com que minimamente pudesse responder com clareza as questões.

A ida a campo nos colocou de frente com outras dificuldades. Entre as quais destacamos: dificuldade de encontrar os beneficiários. Neste seria interessante que na ficha com as informações do projeto, que já tem o proponente e o município constasse o nome das pessoas beneficiadas pelo projeto. O tamanho (14 páginas) do questionário que em certa medida se torna enfadonho e cansativo, e o principal deles, a alternância e a rotatividade de seus assessores, problema que leva a falta de conhecimento da execução de alguns projetos.

Os resultados obtidos com a aplicação deste questionário mostram que foi mínima a participação do beneficiário na elaboração e na execução dos projetos, o que em certa medida descaracteriza o processo de construção do desenvolvimento territorial sustentável.

11. ANEXO 2: PUBLICAÇÕES

11.1. Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema - PB

Anais do I Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável Universidade Federal de Pernambuco, Recife – 08 e 09 de junho de 2011.

Márcio de Matos Caniello. Diretor do CDSA/UFCG. Doutor em Sociologia. Coordenador da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG) E-mail: caniello@ufcg.edu.br

Valério V. de Souza Bastos. Mestre em Ciências Sociais. Técnico da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: valerioverissimo@hotmail.com

Luciana Ramos Cantalice. Mestre em Recursos Naturais. Bolsista da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: lucantalice@gmail.com

Maria de Fátima Martins. Professora da UAAC/UFCG e Doutoranda em Recursos Naturais-CTRN/UFCG. Professora Colaboradora da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG) E-mail: fatimamartins2005@gmail.com

Telma Lúcia Nunes. Bacharel em Economia. Bolsista da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: telmalucia68@gmail.com

Em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com diversas organizações da sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais, iniciaram o processo de identificação e seleção de “territórios rurais” em diversos Estados brasileiros. Esta ação preparou o terreno para a implementação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Cf. Brasil, 2005 e 2005b), que passou a integrar o Plano Plurianual do Governo Federal desde 2004. Conforme Oliveira (2008), titular da SDT, “o enfoque territorial é uma abordagem integral de espaços e sociedades, que configuram uma unidade heterogênea e única, com elementos de coesão social e espacial formados em um processo histórico de construção de identidades. Procura acionar mecanismos de integração interna e externa, articular políticas públicas e iniciativas coletivas que contribuam para a sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas”.

O chamado “ciclo da gestão social”, sobre o qual se apóia essa inovação institucional, é visto de forma cíclica e dinâmica e envolve planejamento, organização, coordenação e controle social. O ciclo visa também mudanças sociais como o reconhecimento e a mobilização do capital social, arranjos institucionais e um “sistema de gestão social retro-alimentado” com agentes locais que dominam o processo.

A SDT afirma nos documentos orientadores que é preciso “catalisar habilidades e capacidades” e dar “capacitação às organizações do território”. Na visão de gestão social, o desenvolvimento territorial é visto como um processo que contribui para desenvolver as capacidades de elaborar, implementar e monitorar os projetos escolhidos, esperando assim promover uma concretização eficiente e eficaz do processo. Implicitamente é esse desenvolvimento de capacidades que deve contribuir para o “empoderamento” das populações, sendo o meio pelo qual as pessoas adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas.

As capacidades das pessoas necessárias ao desenvolvimento territorial podem ser caracterizadas a partir da noção de capital humano, social e institucional.

O **capital humano** caracteriza a aquisição de competências ao nível individual de acordo com “a teoria do capital humano” que postula que os conhecimentos acumulados pelos indivíduos são criadores de riqueza como o capital produtivo. Para desencadear processos territoriais, é preciso desenvolver diferentes tipos de capacidades nos indivíduos para que eles possam efetivamente participar do processo de gestão social e traduzi-lo em atividades. São estas as capacidades de interação, de análise, de realização e de avaliação, que são muito abrangentes pois envolvem conhecimentos acadêmicos e conhecimentos práticos; conhecimentos técnicos, econômicos e institucionais; capacidades de agir ou refletir individualmente, mas também coletivamente.

Para exceder uma visão individualista e abordar as competências coletivas, é fundamental inserir a noção de **capital social**, contributivo das relações sociais que se determinam entre indivíduos. De fato, o termo capital social se refere às redes de relacionamento baseadas na confiança, cooperação e inovação que são desenvolvidas pelos indivíduos, facilitando o acesso à informação e ao conhecimento. Tais redes podem adotar um caráter formal (determinadas pelos laços hierárquicos, próprios do organograma formal), mas, sobretudo, são de natureza informal, envolvendo laços horizontais (entre pares) e diagonais (entre colaboradores de distintas áreas e *stakeholders*). O capital social é a amálgama que interconecta as várias formas do capital humano, criando o ativo intangível mais valioso das organizações: a redes humanas de trabalho.

O termo **capital institucional** é constituído nomeadamente dos dispositivos de governança (organismos, dispositivos coletivos) e regras (códigos de conduta e valores comuns aos atores do território) que permitirão aos atores para a ação conjunta.

Neste sentido, o que Wanderley (2000: 115) denominou de uma “nova abordagem, o *desenvolvimento territorial*”, identificando-a como uma das facetas da “nova ruralidade” emergente das transformações do mundo rural dos países de capitalismo avançado nos anos 1990 tem promovido, para Diniz (2007), uma inovadora forma de “experimentalismo institucional” no Brasil, na medida em que fomenta de maneira inédita a ampliação de espaços e de decisões coletivas numa prolífica relação entre o Estado e a sociedade civil, tendo como intenção investir numa gestão participativa de base local que permita soluções de “sustentabilidade” para o desenvolvimento das regiões interioranas por meio da implementação de políticas públicas visando a transformação de sua realidade social e econômica.

De fato, em virtude dos resultados positivos da gestão territorial no primeiro Governo Lula, em 2008 o Governo Federal resolve aprofundar esta política inovadora, criando o “Programa Territórios da Cidadania”. A partir de então, o escopo das políticas públicas é ampliado significativamente, passando a envolver 22 Ministérios e Secretarias, reunindo 135 ações, divididas em 3 eixos estruturantes, “apoio a atividades produtivas”, “cidadania e direitos”, “infraestrutura” (Cf. Oliveira, 2008: 7 e 12).

Atualmente há 164 Territórios da Cidadania homologados no Brasil abrangendo 2.500 municípios da União, os quais abrigam 56,02% da população rural brasileira e 60,87% da demanda social do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁶.

Na Paraíba esse processo teve seu início em julho de 2003¹⁷ quando foram homologados os territórios rurais da Borborema, Cariri, Zona da Mata e Médio Sertão. Em 2007, dois destes territórios foram desmembrados com a homologação dos territórios do Cariri Ocidental, Cariri Oriental, Mata Sul e Mata Norte, além da criação do território do Curimataú. Atualmente a Paraíba conta com sete territórios rurais homologados, sendo que seis deles fazem parte do Programa Territórios da Cidadania, contemplando mais de 80.000 famílias da demanda social do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de acordo com o Sistema de Informações Territoriais daquele Ministério.

¹⁶ Cf. <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>.

¹⁷ Antecedendo essas ações, em 2001 o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) empreendeu um conjunto de pesquisas de campo destinadas a identificar territórios rurais no Nordeste para execução do “Projeto de Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-árido Nordestino” (Convênio com FIDA), que consideramos precursor do PDSTR (Cf. Caniello, 2001).

Este trabalho tem seu foco sobre a análise de desempenho na aplicação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário no desenvolvimento de ações no Território da Borborema, confrontando as informações dos relatórios de execução atualizados em 31/10/2010 referentes aos projetos aprovados no âmbito das Matrizes de Ações do ano de 2008, o primeiro ano do Programa¹⁸. A escolha deve-se ao fato de que apenas os recursos do MDA são objeto de deliberações do Colegiado Territorial da Borborema, ao passo que os recursos destinados por outros Ministérios são “carimbados”.

O TERRITÓRIO DA BORBOREMA

O Território da Borborema abrange uma área de 3.341,70 km² e é composto por 21 municípios: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areal, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea.

Estes municípios, separados uns dos outros por distâncias que variam entre 10 e 20 quilômetros, estão localizados na Mesorregião do Agreste Paraibano, de forma mais precisa em cinco microrregiões: Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Esperança, Brejo Paraibano e Campina Grande.

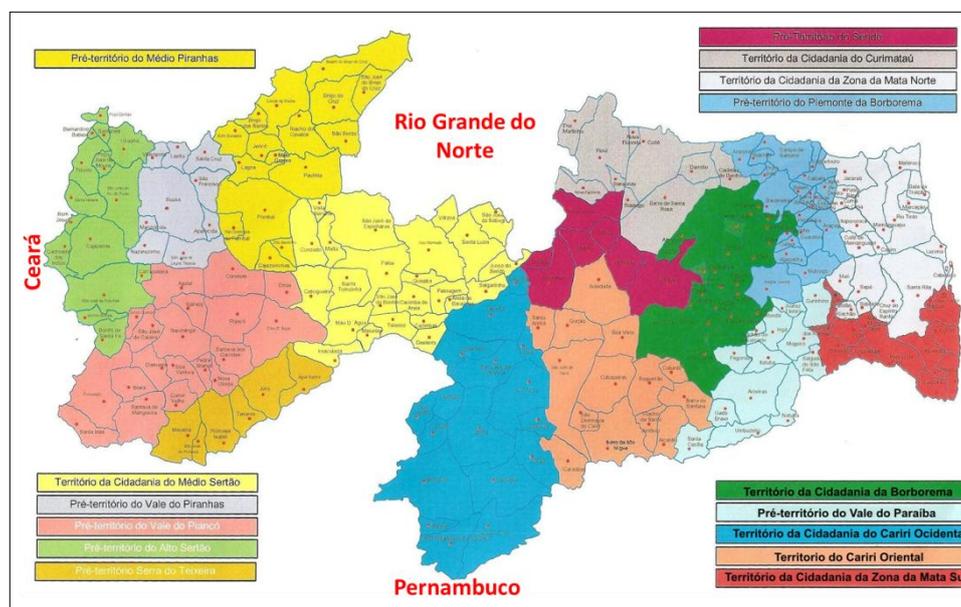


Figura 1 - Territórios Rurais da Paraíba

¹⁸ Documentos disponíveis no site <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>.

A área de abrangência do Território da Borborema ocupa um lugar de destaque na organização espacial do Estado da Paraíba. Inserida entre as zonas da Mata e do Sertão, no Agreste Paraibano, a região, apesar da alta heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais e, conseqüentemente, das atividades agrícolas, sempre teve uma grande importância para a circulação dos bens e das pessoas.

A região é marcada pela importância do tecido urbano, pela desigualdade da divisão demográfica, pela pobreza rural e por uma agricultura predominantemente familiar. Segundo dados do último censo do IBGE, a região conta com uma população de 671.244 pessoas, mais da metade delas habitando no perímetro urbano de Campina Grande e apenas uma pessoa de cada cinco mora na área rural, embora seja importante ressaltar que a economia, a cultura e a sociedade locais mantêm suas raízes profundamente imersas no *ethos* rural. De fato, mais de 140 mil pessoas habitam o espaço rural deste pequeno território e, excetuando-se Campina Grande, todos os municípios possuem pelo menos 1/4 de população rural, sendo que doze deles apresentam coeficientes de população rural variando de 44,42% (Serraria) a 84,2%, no município de Matinhas, maior produtora de tangerina do Nordeste.

A pobreza no meio rural, apesar de conhecer um notável processo de redução desde o primeiro governo Lula, ainda é expressiva no território da Borborema, onde existem 158.090 domicílios, o que equivale a 18,4% do total do Estado, sendo que 42,51% destes são classificados como domicílios pobres. É necessário observar que quando retiramos o município de Campina Grande dos cálculos, esse percentual médio aumenta vertiginosamente, mostrando assim a influência deste polo regional no desenvolvimento do Território. De fato, em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região se encontrava numa faixa média de 0,60, enquanto que no município de Campina Grande, este índice alcançava 0,72 e do Estado da Paraíba chega a 0,71.

Os principais desafios da região do Território da Borborema são amplamente ligados aos problemas recorrentes da variabilidade dos mercados agropecuários, fraqueza do mercado de trabalho em zona urbana e a pressão fundiária exacerbada pela proximidade entre o campo e a cidade. Esses problemas concorrem para a manutenção da pobreza e do êxodo rurais e da concentração urbana, fenômenos que contribuem para incrementar a favelização nas cidades grandes, médias e, mesmo, de menor porte da região.

Vários fatores de diferenciação espacial se destacam e influenciam as dinâmicas no Território da Borborema, principalmente a presença da segunda maior cidade do Estado no território, Campina Grande, que concentra mais de 50% da sua população total. Outra diferenciação

importante entre os municípios é a pluviometria, uma vez que se verifica no território agrestino a presença de clima semiáridos rigorosos e climas mais favoráveis, associados ao que Aziz Ab'Saber chama de “brejos de altitude”. O resultado desta situação pluviométrica é a diversidade das produções agropecuárias e o desigual risco agrícola entre os produtores da região.

Outro importante fator de diferenciação – este político – está relacionado às práticas do poder público municipal. As prefeituras se diferenciam pelo estilo de governo e sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, sejam aquelas promovidas pela articulação de movimentos sociais como a Articulação do Semi-Árido (ASA), sejam as associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como os desenvolvidos pelo Colegiado Territorial. É importante destacar que apesar dos avanços, evidencia-se a permanência de lógicas clientelistas e faccionalistas em algumas prefeituras municipais, cujos gestores tentam favorecer as políticas públicas que transitam pelas secretarias municipais em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial com a finalidade de resguardar o controle dos recursos públicos e usá-los de maneira eleitoral. Essas prefeituras formam algumas manchas no mapa municipal da região com a tendência de perder peso à medida que se fortalecem os projetos territoriais.

No plano social, contudo, o Território da Borborema vem presenciando desde a década de 1990 duas dinâmicas socioeconômicas importantes: de um lado, o processo de renovação sindical que vem contestando o modelo técnico desenvolvido pelas instituições nacionais e regionais de geração e difusão de tecnologias e, do outro lado, a emergência de movimentos sociais dispostos, num primeiro momento, a debater e rever as condições da agricultura familiar e depois ampliando o foco do debate para as áreas de educação, saúde, meio ambiente etc.

Assim sendo, elementos e processos de natureza muito variada, de origem ou não antrópica, influenciam nitidamente as situações locais. Esses fatores são, notadamente, o clima e a repartição pluviométrica, a evolução da rede viária e o efeito polarizador das cidades da região, além da renovação dos movimentos sociais, da ação sindical, e de uma pequena evolução no tipo de governança municipal. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas dinâmicas territoriais que apontam para a possibilidade de uma transformação positiva no quadro social, político e econômico da região.

É importante destacar que o que faz um conjunto de municípios constituírem um território não são apenas as suas características geográficas, mas é também, e, sobretudo, a ação de seus atores. Neste sentido, vários atores coletivos se destacam por sua ação conjunta, “construindo” o território, dentre os quais destacamos o caso particular do Pólo Sindical das Organizações

da Agricultura Familiar da Borborema, que tem um papel de forte protagonismo no âmbito do Colegiado Territorial.

O Polo Sindical das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema é um projeto do movimento sindical do Território, historicamente bastante combativo, envolvendo dimensões materiais e simbólicas, notadamente em torno da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. Ele se beneficia de um reconhecimento indiscutível por parte da sociedade civil local e dos atores políticos estaduais e de acesso a recursos públicos para realizar suas atividades, pois vem trabalhando eficientemente a partir de alguns instrumentos de políticas territoriais como políticas de sementes, de recursos hídricos, de segurança alimentar, de crédito, de infraestrutura e de pesquisa e extensão. O Polo constitui uma rede de mais de 3.500 famílias, em 150 comunidades, contando com 16 Sindicatos de Trabalhadores Rurais, em diálogo com ONG's e movimentos sociais: AS-PTA, PATAC, ASA-PB, ASA-BR, etc. Ele vem mostrando como as experiências concretas têm a capacidade de mobilizar e articular instituições governamentais: a Secretaria Estadual de Agricultura, a Conab, o Projeto Cooperar do Governo do Estado, o Pronaf, Universidades, Centro de Pesquisas e vários Ministérios.

O Polo funciona como um fórum de organizações de agricultores que, desde 1996, atua na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável a partir do resgate e da valorização dos conhecimentos produzidos e acumulados pelos agricultores familiares, tentando também transformá-los em propostas de políticas públicas. Neste sentido, os atores sociais que criaram o Polo Sindical da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ações. Todos eles concordam em dar prioridade ao desenvolvimento humano sobre o desenvolvimento estritamente econômico, considerando que o crescimento econômico não tem prioridade sobre o melhoramento das condições individuais e coletivas. Assim sendo, acorda-se uma grande importância aos valores de solidariedade tanto ao nível da comunidade local, quanto entre as diversas gerações. As lideranças que integram o Polo Sindical acreditam que a construção coletiva desse novo modelo, baseado na justiça social, no desenvolvimento humano e na sustentabilidade ambiental, permitirá a construção de um trabalho permanente de luta contra as desigualdades.

A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ANO DE 2008 NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

No ano de 2008 foram previstas 70 ações para o Território da Cidadania da Borborema, com um investimento de cerca de 300 milhões de reais. Desse total, havia 20 ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, totalizando mais de 23 milhões de reais. Até 31 de outubro de 2010 o Portal da Cidadania tinha recebido informações sobre 68 ações, com o valor executado de aproximadamente 227 milhões de reais, isto é, 75,67% do total previsto, sendo que da matriz do MDA foram executadas 17 ações (85%), parcial ou integralmente, com um total de recursos empenhados na ordem de R\$ 12,4 milhões (53,21% do previsto).

Segundo o Relatório publicado na página eletrônica do MDA, em 31/10/2010 havia três ações concluídas nas quais há perfeita equivalência entre as metas físicas e financeiras planejadas. A meta *Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária*, gerida pela SRA/MDA e executada pela UTE-PB atendeu 300 famílias a um custo de R\$ 447.987,83. Por seu turno, a meta *Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*, gerida pela SDT/MDA e executada pela ONG Vínculus, capacitou 50 membros do Colegiado Territorial a um custo de 151 mil reais. Finalmente, a ação *Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*, gerida e executada pela SDT/MDA produziu participativamente o PTDRS do Território ao custo de R\$ 81.263,00.

Nesta categoria, podemos enquadrar também duas outras ações. O *Garantia Safra*, meta executada pela SAF/MDA, que tinha um orçamento inicial de R\$ 528.985,65 para atender 4.809 segurados, foram aplicados R\$ 299.970,00, atendendo 2.727 segurados, o que representa 56,71% das metas física e financeira. O gestor dessa ação comentou que o número de aderidos nesse território superou a marca da meta física, mas nem todos os municípios tiveram perda de safra por seca ou excesso hídrico.

No que concerne ao *Crédito PRONAF*, embora as metas físico-financeiras não tenham atingido 100% do planejado, observa-se uma equivalência em termos proporcionais. Isto é, 42,03% da meta física foi atingida com a aplicação de 47,94% do orçamento, num total 3.075 contratos firmados a um custo total de R\$ 6.939.886,00.

Tabela 22 - Ações com metas físicas e financeiras equivalentes (Orçamento 2008 – Território da Borborema)

Ação	% Físico	% Pago	Investimento Previsto	Investimento Realizado	Meta prevista	Meta executada	Unidade da Meta
Reestruturação de Unidades Produtivas	100%	100%	447.987,83	447.987,83	300	300	Famílias
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	100%	100%	81.263,00	81.263,00	1	1	Plano Territorial
Apoio à Gestão dos PTDRS	100%	100%	151.000,00	151.000,00	50	50	Membros do Colegi-

							ado
Garantia Safra	56,71%	56,71%	528.985,65	299.970,00	4.809	2.727	Segurados
Crédito Pronaf	42,03%	47,94%	14.475.811,00	6.939.886,00	7.317	3.075	Famílias
TOTAL			15.685.047,48	7.920.106,83			

Em três ações, a meta física foi atingida com a aplicação de menos recursos do que o planejado. O *Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)*, executado por MDA/DFDA, INCRA/SR, EMATER, Secretaria de Segurança Pública e Movimentos Sociais de Mulheres, utilizou R\$ 238.407,29, o que representa 80,77% dos recursos previstos, para realizar os 19 mutirões planejados. O *Programa Arca das Letras*, executado pela ELETROBRÁS, por seu turno, instalou 11 bibliotecas a um custo total de R\$ 5.882,37, atingindo 110% da meta física com o dispêndio do valor inicialmente planejado.

Caso interessante desta categoria é a ação *ATER – Agricultores Familiares*, gerida pela SAF/MDA e executada pela EMATER, pois embora tenham sido empenhados R\$ 910.324,00 para o Território da Borborema, o que representa 37,63% do orçamento previsto, 64,16% da meta física foi executada, propiciando assistência técnica a 5.290 famílias. Entretanto, nenhum centavo foi efetivamente pago.

Segundo o MDA (Brasil, 2010), isto ocorre porque há riscos e restrições para ação, como a inadimplência das instituições, dificuldades com sistemas SICOFIN e SICONV e o não credenciamento como entidades de ATER. Assim, embora os recursos encontrem-se empenhados, estes só serão pagos quando as instituições estiverem regularizadas junto ao MDA e não estiverem em inadimplência. Assim, em 2008 foram empenhados R\$ 103.022.455,80 em 44 projetos, atendendo a um total de 469.162 famílias, em virtude da parceria com os Governos estaduais (EMATER).

Tabela 23 - Ações com metas físicas maiores que as metas financeiras (Orçamento 2008 – Território da Borborema)

Ação	% Físico	% Pago	Investimento Previsto	Investimento Realizado	Meta prevista	Meta executada	Unidade da Meta
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	100%	80,77%	295.180,74	238.407,29	19	19	Mutirão
Programa Arca das Letras	110%	100%	5.882,37	5.882,37	10	11	Biblioteca
ATER/Agricultores Familiares	64,16%	0%	2.418.862,36	910.324,00	8.245	5.290	Famílias
TOTAL			2.719.925,47	1.154.613,66			

Contrariamente aos casos da categoria anterior, o relatório de execução dos recursos orçamentários de 2008 pelo Território da Borborema (Brasil, 2010) aponta sete ações em que a meta financeira realizada é maior do que a meta física atingida.

A ação *Programa Nacional de Crédito Fundiário - Subprojeto aquisição de terras*, executada pela UTE/PB, tinha como meta física atender 36 famílias com um orçamento de R\$ 792.000,00 e atendeu 60 famílias, executando o montante de R\$ 1.592.632,75. Estes números equivalem a 166,67% da meta física e 201,09% da meta financeira, discrepância que pode ser explicada pela virtual variação de preços na aquisição das terras, uma vez que o planejamento nestes casos pode, na prática, variar em função de uma série de variáveis.

Quanto à ação *Disponibilização dos Insumos para Agricultura Familiar*, estava previsto um investimento de R\$ 260.129,57, mas o recurso executado foi de R\$ 503.775,00. Entretanto, ao contrário do crédito fundiário, o número de famílias atendidas (11.195) foi menor do que o planejado (11.203), o que significa que embora os recursos despendidos tenham praticamente duplicado, a meta física atingida foi de 99,93%. O gestor da ação (EMBRAPA/IPA) comentou que por dificuldades no transporte das sementes não foi possível viabilizar sua distribuição integral no território, mas resta a questão: por que foi gasto o dobro do recurso planejado para atender a mesma população?

A ação *Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais* engloba três projetos, a saber: (1) Construção de Escola Família Agrícola, no valor de R\$ 494.370,00, tendo como executora a UEPB; (2) Núcleo de Beneficiamento de Forragem, no valor de R\$ 194.087,00, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça; e (3) Ações de Apoio à Base de Serviço de Comercialização, no valor de R\$ 141.810,00, sob responsabilidade da ONG Arribaça. Segundo o relatório de execução, atualizado em 31/10/2010 (Brasil, 2010), os executores informaram que os projetos não haviam sido iniciados, encontrando-se “em fase de contratação”.

Quanto às ações *Formação de Agentes de Desenvolvimento – formação específica e Formação de Agentes de Desenvolvimento – formação complementar*, num valor total de R\$ 70.000,00, sob a responsabilidade da ONG Vínculus, foram atingidas apenas 1,65% e 2,5% das metas físicas, respectivamente, embora o relatório de execução registre a ação como “executada”. 100% dos investimentos previstos foram pagos.

Caso semelhante é o das ações *Formação em Cooperativismo e Comercialização*, no valor de R\$ 25.300,00 e *Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos*, no valor de R\$ 260.166,00, ambas executadas pela ONG Arribaça. O relatório de execução informa que a totalidade dos recursos foi liberada e paga, mas que 0% das metas físicas foi executado. A executora

informou que os recursos foram liberados com atraso significativo, o que acarretou o atraso na execução das metas, mas assegura que serão “concluídas a contento”.

Tabela 24 - Ações com metas físicas menores que as metas financeiras (Orçamento 2008 – Território da Borborema)

Ação	% Físico	% Pago	Invest. Previs- to	Invest. Rea- lizado	Meta prevista	Meta exe- cutada	Unidade da Meta
Programa Nacional de Crédito Fundiário	166,67%	201,09%	792.000,00	1.592.632,75	36	60	Famílias
Insumos para a A. F.	99,93%	193,66%	260.129,57	503.775,00	11.203	11.195	Famílias
Infra-estrutura e serv. nos Territórios Rurais	0%	71,99%	1.152.000,00	829.270,00	3		Projetos
Formação de Agentes de Desenvolvimento – Form. Específica	1,67%	100%	35.000,00	35.000,00	60		Agentes capacit.
Formação de Agentes de Desenvolvimento – Form. Complementar	2,50%	100%	35.000,00	35.000,00	40		Agentes capacit.
Formação em Coopera- tividade e Comercializa- ção	0%	100%	25.300,00	25.300,00	35		Inter- câmbios
Apoio a Empreend. Cooperativos e Associa- tivos	0%	100%	260.166,00	260.166,00	2		Empre- endimen- tos
TOTAL			2.559.595,57	3.281.143,75			

Há casos em que as metas físicas não foram totalmente atingidas pela própria natureza da ação, como os recursos reservados para o lançamento de editais. É o caso das ações em que as chamadas públicas foram publicadas, mas ou não houve propostas, ou as propostas apresentadas não cumpriram os critérios necessários, o que teria ocorrido na generalidade dos Territórios, de acordo com o comentário geral do MDA no Relatório de 2008. No Território da Borborema isso ocorreu em três ações: *Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais*, *Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais* e *Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas*. No caso das duas últimas nada foi empenhado, mas no caso da primeira ação, 43,2% dos recursos planejados foram empenhados e o Relatório de Execução 2008 registra que as metas físicas do projeto selecionado e executado pela AACADE foram plenamente executadas, atendendo a 300 mulheres quilombolas dos municípios de Serra Redonda, Areia e Pilões

Caso similar é o da ação *Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas Rurais*, para a qual foi utilizado 32,59% do orçamento planejado (R\$ 6.096,80).

Tabela 25 - Metas físicas não atingidas ou parcialmente atingidas pela própria natureza da ação (Orçamento 2008 – Território da Borborema)

Ação	% Físico	% Pago	Invest. Previs- to	Invest. Rea- lizado	Meta prevista	Meta exe- cutada	Unidade da Meta
Organização Produtiva	100%	43,20%	100.000,00	43.201,98	1	1	Projetos

das Mulheres Trabalhadoras Rurais							
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais	0%	0%	303.240,00	0	2	0	Projetos
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas	0%	0%	100.000,00	0	2	0	Projetos
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	100%	32,59%	18.704,84	6.096,80	167	167	Famílias
TOTAL			521.944,84	49.298,78			

Finalmente, há que se registrar que o *Programa de Aquisição de Alimentos*, que disponibilizou R\$ 1.827.221,83 para o Território da Borborema em 2008 não foi executado.

Segundo o MDA, por de ser uma ferramenta de regulação de preços e mais uma opção para comercialização dos produtos da agricultura familiar, o PAA torna-se atrativo ao agricultor e suas organizações em situações em que o preço de mercado estiver em baixa. Alguns fatores contribuíram para os riscos ou restrições de acesso ao programa em 2008, entre os quais: a alta dos preços dos alimentos até meados do segundo semestre do ano, o que tornou os preços de mercado mais atrativos e, portanto, resultando na diminuição do acesso ao PAA nesse período; a falta ou fragilidade das organizações dos agricultores familiares (cooperativas e associações), nos Territórios da Cidadania; e a falta de informações acerca do programa. Para isso, foram realizados uma série de seminários para divulgação do PAA nos Territórios da Cidadania, os quais tiveram continuidade em 2009. Além disso, a construção e articulação das redes temática de ATER, através da Rede de Apoio a Comercialização tem estimulado os agricultores familiares a acessarem o programa. Tais iniciativas visam atingir resultados a médio e longo prazos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a Tabela 5, concluímos que embora tenham sido empenhados apenas 53,21% dos recursos disponibilizados para o Território da Borborema no ano de 2008, em 73,16% deles observou-se estrita equivalência entre as metas físico-financeiras planejadas ou as metas físicas superaram as metas financeiras. Por outro lado, em 26,45% dos recursos empenhados ocorre o contrário, havendo inclusive várias ações que foram pagas sem a execução das metas planejadas. Também não podemos negligenciar o fato de que o PAA, programa dos mais estratégicos para o

desenvolvimento dos Territórios Rurais, que representava 7,84% do orçamento disponível não teve sequer um centavo aplicado na compra de produtos da agricultura familiar, como preconiza a Lei.

Tabela 26 - Resumo da Execução Orçamentária 2008 (Território da Borborema)

SITUAÇÃO	PREVISTO	EMPENHADO	% AÇÃO	% TOTAL
META FÍSICA ≡ META FINANCEIRA	15.685.047,48	7.920.106,83	50,49%	63,85%
META FÍSICA > META FINANCEIRA	2.719.925,47	1.154.613,66	42,45%	9,31%
META FINANCEIRA > META FÍSICA	2.559.595,57	3.281.143,75	128,19%	26,45%
AÇÕES NÃO REALIZADAS OU PARCIAIS EM FUNÇÃO DE SUA NATUREZA	521.944,84	49.298,78	9,45%	0,40%
AÇÕES NÃO REALIZADAS	1.827.221,83	0	0,00%	0,00%
TOTAL	23.313.735,19	12.405.163,02	53,21%	100,00%

Assim, é num panorama de avanços e entraves que se situa o desempenho do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) no Território da Borborema, Paraíba.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, V. V. S. **Uma nova prática de ação sindical: o caso do P'pçp Sindical da Borborema – Paraíba**. Dissertação de mestrado. UFCG/CH/PPGCS. Campina Grande, 2010. 115 f.

BRASIL. **Territórios da Cidadania – Relatório de Execução 2008: Ações executadas no Território da Cidadania Borborema (PB)**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2008. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>.

_____. **Territórios da Cidadania – Matriz de ações 2008: Território da Cidadania Borborema (PB)**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2008b. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>.

CANIELLO, M. **“O Território do Cariri Paraibano”**. Relatório de Pesquisa. Recife, Projeto Dom Hélder Câmara, 2001, *dat*.

_____. **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)**. Projeto Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009.

DINIZ, P. C. O. **Da experimentação social ao ‘experimentalismo institucional’ – trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-árido**. Tese de Doutorado. UFCG/PPGCS. Campina Grande, 2007 (resumo disponível em www.ufcg.edu.br/~ppgcs/teses.php?tp=1&ano=2007).

IBGE. Censo 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

MOREIRA, E; TARGINO, I. **Capítulos de Geografia Agrária da Paraíba**. João Pessoa: Editora Universitária. 1997. 332 p.

OLIVEIRA, J. H. “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica.”. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Buenos Aires, Argentina, 2008. (disponível em www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/oliveter.pdf).

PIRAUX, M.; MIRANDA, R. S. **Relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste Paraibano**: a longa emergência da agricultura familiar. Projeto da Agência Nacional de Pesquisa Francesa -06-PADD-016. 2008.

SILVEIRA, L. M.; FREIRE, A. G.; DINIZ, P. C. O. Pólo da Borborema: ator contemporâneo das lutas camponesas pelo território. *In: Revista Agriculturas*, v. 7 – n. I. março de 2010. PP. 13-19.

WANDERLEY, M. N. B. “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o ‘rural’ como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 15, outubro de 2000, pp. 87-145.

11.2. Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) em Territórios Rurais: um estudo do Território da Borborema - PB

Anais do I Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável Universidade Federal de Pernambuco, Recife – 08 e 09 de junho de 2011.

Maria de Fátima Martins. Professora da UAAC/UFCG e Doutoranda em Recursos Naturais-CTRN/UFCG. E-mail: fatimamartins2005@gmail.com

Márcio de Matos Caniello. Diretor do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido-CDSA/UFCG - Campus de Sumé-PB. E-mail: caniello@ufcg.edu.br

Valério V. de Souza Bastos. Técnico da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: valerioverissimo@hotmail.com

Luciana Ramos Cantalice. Membro da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: lucantalice@gmail.com

Telma Lúcia Nunes. Membro da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema-PB (UFCG). E-mail: telmalucia68@gmail.com

1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Os sistemas naturais estão cada vez mais ameaçados pelo aumento dos impactos das ações dos homens, provocados pelas suas diversas formas de atividades, comportamentos, modos de vida e percepções que evoluem vinculadas ao modelo de desenvolvimento adotado nas últimas décadas, embasado no crescimento das relações de produção e consumo e que tem provocado um significativo aumento do nível de degradação dos recursos naturais, aumento da poluição ambiental e aumento nos níveis de desigualdade social e de concentração de riqueza. Como decorrência, surge o conceito de desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, os quais buscam a introdução e fortalecimento de práticas que resultem numa nova concepção de desenvolvimento de forma equilibrada e equitativa com resultados efetivos e duradouros.

O termo “desenvolvimento sustentável” foi reconhecido a partir do Relatório *Blundtland*, ou como ficou conhecido, “Nosso Futuro Comum” da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável surge numa proposta de “harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente, com ênfase na preservação dos ecossistemas naturais e na diversidade genética, para a utilização dos recursos naturais” (FRANCO, 2000, p.26).

Para Herculano (2008) o desenvolvimento requer a determinação de novas prioridades pela sociedade, uma nova ética no comportamento humano e uma recuperação dos interesses sociais coletivos. De acordo com Leff (2000) a sustentabilidade do desenvolvimento anuncia o limite da racionalidade econômica, proclamando os valores da vida, a justiça social e o compromisso com as gerações futuras, onde os propósitos da sustentabilidade implicam a reconstituição do mundo a partir dos diversos projetos civilizatórios que se tem construído a sedimentação da história.

Um ponto de partida importante para essa reflexão é a concepção de que o desenvolvimento sustentável precisa ser concebido a partir do caráter sistêmico do ambiente onde os atores estão inseridos (RUTHES e NASCIMENTO, 2006). Nesse sentido, pensar em sustentabilidade significa estar aberto às possibilidades de mudanças, sejam de valores, crenças, atitudes, comportamentos, modos de agir, produzir e consumir, tudo isso, numa perspectiva individual e coletiva que passa pela necessidade de reformulação das políticas públicas, formas de gestão, modelos de desenvolvimento adotados, enfim, transformações que devem ser incorporadas no momento atual e que exigem posturas firmes, embasadas em valores éticos e desprovidos de comportamento egoísta, cujas consequências e resultados ocorrerão a curto, médio e longo prazos.

É importante ressaltar que as discussões em torno das questões da sustentabilidade encontra um vasto campo de atuação e interesse. Nesse sentido, diversas abordagens e percepção buscam responder o fenômeno da sustentabilidade em contextos geográficos diferentes, sendo o desenvolvimento rural sustentável uma temática que ganha ao longo dos anos significativo destaque. Segundo Navarro (2001), a inserção do componente “sustentável” ao termo desenvolvimento rural, induz ou pretende induzir mudanças em um determinado ambiente rural, sendo a melhoria do bem estar das populações rurais a meta do desenvolvimento rural.

A concentração de esforços do Ministério do Desenvolvimento Agrário está centrada em três áreas integradas de atuação, quais sejam: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, sendo esta última orientada pela missão de apoiar a organização e o fortalecimento das instituições e atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, no sentido de promover a implementação e integração de políticas públicas (OLIVEIRA, 2005).

O desenvolvimento sustentável nos territórios rurais é concebido como parte de um processo que se vincula pelo menos com duas interfaces, sendo em geral, a base dos recursos naturais e o meio ambiente, e em particular, o comércio, onde os atores sociais e agentes econômicos utilizam a base de recursos naturais e adquirem insumos para satisfazer suas necessidades de

produção para oferecer bens e serviços aos consumidores. Assim, supõem-se que os processos e interações envolvidas busquem um aproveitamento crescente, sem deteriorar a diversidade de recursos (SEPÚLVEDA, CHAVARRÍAS e ROCHA, 2005).

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável busca a partir de uma visão integradora entre espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, alcançar a geração de riquezas com equidade, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social e inclusão social, onde deve-se pensar o desenvolvimento sustentável não apenas do ponto de vista econômico dos territórios, mas as múltiplas formas de dimensões, seja econômica, sociocultural, político-institucional; ambiental, como forma de contemplar a dinâmica das atividades geradas no território, conforme Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (2005).

Marzall (1999) destaca que ao trabalhar a realidade agrícola numa perspectiva sistêmica, constata-se a efetiva da complexidade existente, onde considera-se não apenas a diversidade ecológica que compõem o meio rural, mas também as interações dinâmicas que ocorrem entre os aspectos ambientais, e entre estes e os aspectos socioeconômicos. Enfatizando ainda, a relevância de se considerar a dimensão temporal, que surge como uma consequência da própria história das relações da sociedade rural com o meio.

Waquil *et al.* (2006) na análise e verificação dos processos de desenvolvimento sustentável em territórios rurais no Brasil, objetivando caracterizar os espaços geográficos de forma multidimensional, através da percepção das distinções e identidades próprias, definiu e utilizou as seguintes dimensões: social – melhoria da qualidade de vida através do acesso a serviço de saúde, educação, moradia e segurança; demográfica – limites da capacidade dos recursos em relação as condições da localidade e composição da população; econômica – tendências de crescimento econômico e formação/distribuição de renda; político-institucional - fortalecimento da cidadania e das instituições; ambiental – manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas em relação à ação humana; e cultural - fortalecimento da cultura.

A complexidade existente em torno das interações entre todos os sistemas, faz com que o debate sobre o desenvolvimento sustentável seja amplo e multidisciplinar, além de ser carregado de nuances que dificultam sua aplicabilidade e, por conseguinte, o alcance de resultados realmente sustentáveis do ponto de vista sistêmico e duradouro, a partir de um conjunto diverso de dimensões (MARTINS e CÂNDIDO, 2008).

No cerne dessas discussões, o foco principal da sustentabilidade reside na vinculação ao que se pretende chegar; enquanto o desenvolvimento consiste em como se pretende chegar, ou seja, é o meio para se perseguir a sustentabilidade, havendo assim, uma complementaridade nesses

temas (SILVA e MENDES, 2005), através dos mecanismos para mensuração o desenvolvimento sustentável para viabilização da sustentabilidade, ao sair do campo teórico para tornar o desenvolvimento uma prática com resultados efetivos.

A partir desta contextualização, surge a necessidade de pensar os aspectos do desenvolvimento rural sustentável, a partir de processos que permitam mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento, sendo os indicadores instrumentos essenciais para tal representação da realidade, onde a participação da população local constitui aspecto relevante para democratizar o processo e evidenciar de forma mais coerente à realidade do território em estudo. Nessa perspectiva, em busca de uma forma de quantificar a sustentabilidade, os indicadores de sustentabilidade são essenciais para orientar um processo de desenvolvimento territorial em bases sustentáveis, através da operacionalização de um conjunto de variáveis que são relevantes para a comunicação de informações e, por conseguinte, para a compreensão da realidade dos territórios rurais.

No contexto do desenvolvimento rural, Sepúlveda (2005) no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) desenvolveu uma ferramenta metodológica para verificação de processo de desenvolvimento sustentável em alguns países da América Latina. A metodologia tem como propósito disponibilizar um conjunto de informações através de índices, que agregados em dimensões propiciam a criação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) para territórios rurais.

Essa metodologia consiste na coleta e sistematização de indicadores representativos das dimensões do desenvolvimento sustentável e permite a realização de avaliações rápidas, bem como, análise comparativa dos níveis de desenvolvimento sustentável em diferentes territórios, onde a definição das dimensões e variáveis foram orientadas pelas conceituações de territórios rurais apresentados no documento: “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil”, além de buscar caracterizar os espaços geográficos de forma multidimensional para uma percepção das diferenças e identidades próprias (WAQUIL, *et al*, 2006).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir da construção Sistema de Gestão Estratégica (SGE), viabilizado a partir do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009, que envolve a participação de pesquisadores de todo o país, através do trabalho de monitoramento e acompanhamento dos Territórios Rurais pelas Células de Acompanhamento e Informação, está utilizando a metodologia do IDS para mensurar o índice dos territórios rurais em todo o Brasil. Com esse processo de monitoramento por meio dos indicadores de sustentabilidade dos territórios é possível pensar uma nova forma de desenvolvimento que contemple as diversas dimensões da sustentabilidade no âmbito dos territórios rurais no país, visan-

do maior abrangência e integração das questões relevantes e que interferem no processo de desenvolvimento rural sustentável dos territórios.

Nessa perspectiva, o objetivo do artigo consiste em analisar o nível de sustentabilidade do território rural da Borborema-PB, a partir do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) para territórios rurais. A relevância desse artigo consiste em evidenciar o nível de sustentabilidade do território da Borborema-PB, de modo que as análises permitam gerar informações para subsidiar as políticas públicas de desenvolvimento territorial, buscando um alinhamento com as prioridades locais, além de evidenciar aspectos que interferem no desenvolvimento territorial sustentável, no sentido de proporcionar mudanças na sociedade, a partir de comportamento e práticas sustentáveis e novos rumos para o processo de desenvolvimento rural.

Além desta parte introdutória, o artigo apresenta os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa; os resultados onde descreve a caracterização e o Índice de Desenvolvimento Sustentável(IDS) do Território da Borborema-PB; as considerações finais do estudo e, por fim, as referências bibliográficas.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O IDS do Território da Borborema-PB, foi operacionalizado e disponibilizado pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo composto por um conjunto de 6 dimensões e suas respectivas variáveis, tomando como base um conjunto de indicadores disponibilizados nas bases de dados dos institutos de pesquisa. O Quadro 1 mostra as dimensões e variáveis que compõe o índice.

DIMENSÃO	VARIÁVEIS
SOCIAL	IDH Longevidade; IDH Educação; N. de Leitos por total por 1000 hab.; Numero de homicídios (no por cem mil habitantes); % Famílias atendidas por transferência do Programa Bolsa Família.
DEMOGRÁFICA	Taxa de urbanização; Densidade demográfica; Razão de Sexo; Terceira Idade: População com mais de 60 anos.
ECONÔMICA	IDH Renda; Gini Renda; Participação da agricultura no PIB; Rendimento agrícola; Agricultura familiar; Exportações.
POLÍTICO- INSTITUCIONAL	Participação eleitoral: comparecimento nas eleições; Conselhos: Numero médio de Conselhos Municipais (media ponderada dos municípios); Participação social nos Conselhos Territoriais (razão entre o no de participantes de instituições governamentais e o no de participantes da sociedade civil); Transferências intergovernamentais da União (razão entre a soma das transferências da União e a soma das receitas totais);
AMBIENTAL	Área de Matas e Florestas; Área Utilizada; Área de Unidades de Conservação.
CULTURAL	Índice de Gestão Municipal em Cultura; Índice de Fortalecimento Institucional; Índice de Infra estrutura e Recursos Humanos; Índice de Ação Cultural.

Quadro 1: Dimensão e variáveis do Índice de Desenvolvimento Sustentável(IDS).
Fonte: MDA/SDT/SGE(2011).

Como as variáveis apresentam diferentes unidades de medida, as mesmas foram transformadas em índices que possibilitam a agregação nas respectivas dimensões para a estimação do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), onde utiliza um procedimento que ajusta os valores das variáveis numa escala com variação cujo valor mínimo é 0 (zero) e o valor máximo é 1 (um). Assim, os índices apresentarão valores com variação entre 0 – 1.

Considerando que as variáveis que compõem as dimensões apresentam-se como positivas (quanto maior melhor e quanto menor pior) e negativas (quanto menor melhor e quanto maior pior) conforme o contexto de suas relações, a transformação dessas variáveis de modo que possibilite agregação adequada desses índices, levou a necessidade de estabelecer o tipo de relação que cada variável apresenta no contexto da sustentabilidade das localidades estudadas. Nessa perspectiva, foram definidos os tipos de relação (positiva ou negativa) que essas variáveis apresentam com o desenvolvimento sustentável, identificada através do comportamento da variável em que, se aumentar seu valor (indicador), favorece ou desfavorece o processo de desenvolvimento.

A variável apresenta uma **relação positiva** quando verificado que, quanto maior o indicador melhor será índice e quanto menor o indicador pior será o índice. A variável apresenta uma **relação negativa** quando verificado que, quanto maior o indicador pior será o índice; quanto menor o indicador, melhor será o índice.

Após identificar a relação positiva ou negativa da variável com o processo de desenvolvimento sustentável, a operacionalização para o cálculo do índice é feita a partir de fórmulas que reconhecem essas relações e permitem a análise da sustentabilidade através da agregação de todos os índices.

Quando a relação é positiva:

$$I = (x-m)/(M-m)$$

Quando a relação é negativa:

$$I = (M-x)/(M-m)$$

Onde: I = índice calculado referente a cada variável, para cada território analisado;

x = valor observado de cada variável em cada território analisado;

m = valor mínimo considerado;

M = valor máximo considerado.

Após a transformação das variáveis em índices, foi realizada a agregação desses índices por dimensão através da média aritmética, chegando-se ao IDS social, IDS demográfico, IDS econômico, IDS político-institucional, IDS ambiental e IDS cultural do Território. O IDS final do território foi calculado através da média aritmética dos IDS das dimensões. A representação do IDS é feita através de biogramas que mostram a intensidade do IDS de cada dimensão no in-

tervalo de 0-1. Toda a operacionalização foi realizada pela equipe do SGE/MDA e disponibilizado para as Células de Acompanhamento e Informação(CAI) do Território da Borborema.

Para a representação do IDS do território foram utilizadas um conjunto de cores que correspondem aos níveis de sustentabilidade avaliada. O Quadro 2 abaixo mostra a classificação e representação dos índices pela cor correspondente conforme uma escala definida:

ÍNDICE (0 - 1)	COLORAÇÃO	AVALIAÇÃO
IDS < 0,2		ALTA POSSIBILIDADE DE COLAPSO
0,2 < IDS < 0,4		NIVEL CRITICO
0,4 < IDS < 0,6		NIVEL INSTAVEL
0,6 < IDS < 0,8		NIVEL ESTAVEL
IDS > 0,8		NIVEL OTIMO

Quadro 2: Classificação e representação do IDS.

Fonte: adaptado do MDA/SDT/SGE(2011).

Nessa classificação, IDS < 0,2 é representado pela cor vermelha e avaliado como nível de sustentabilidade com alta possibilidade de colapso; IDS com valor entre 0,2 < IDS < 0,4 é representado pela cor laranja e avaliado como nível crítico; IDS com valor entre 0,4 < IDS < 0,6 é representado pela cor amarela é avaliada como nível instável; IDS com valor entre 0,6 < IDS < 0,8 é representado pela cor roxa e avaliado como nível estável; e por último, IDS com valor IDS > 0,8 é representado pela cor verde e avaliado como nível ótimo de sustentabilidade. A partir da análise desses índices tornou-se possível gerar um conjunto de informações que apresentam-se de significativa importância para avaliação das políticas públicas já implementadas e, principalmente, como orientação para o processo de tomada de decisão dos gestores públicos na definição de políticas adequadas ao processo de desenvolvimento sustentado dos territórios rurais.

3 RESULTADOS

3.1 Caracterização do Território da Borborema-Pb

Localizado no Agreste paraibano, o território da Borborema compreende uma área de 3.341,70 km² e é composto por 21 municípios: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areal, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Martinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea. .

A área de abrangência do Território da Borborema ocupa um lugar de destaque na organização espacial do Estado da Paraíba. Inserida entre as zonas da Mata e do Sertão, no Agreste Paraibano, a região, apesar da alta heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais e, conseqüentemente, das atividades agrícolas, sempre teve uma grande importância para a circulação dos bens e das pessoas.

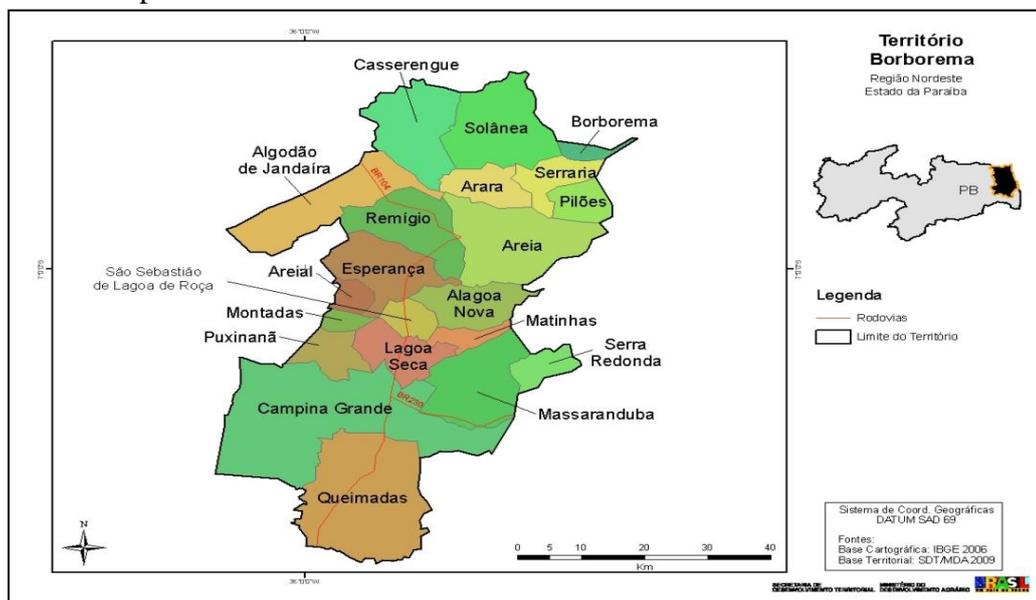


Figura 1: Território da Borborema-PB. Fonte: IBGE (2006); SDT/MDA (2009).

Do ponto de vista econômico e social, a mesorregião do Agreste Paraibano apresenta vários traços em comum com o conjunto do meio rural nordestino: concentração fundiária, pobreza, fragilidade do tecido social e relações sociais marcadas pela dominação e pelo clientelismo. Outra importante característica da mesorregião do agreste é a sua grande diversificação com relação aos: aspectos naturais (solo, micro-climas, relevo, vegetação etc.); ao uso da terra; às relações de trabalho e ao pertencimento econômico. A região é marcada pela importância do tecido urbano, pela desigualdade da divisão demográfica, pela pobreza rural e uma agricultura predominantemente familiar. Segundo dados do IBGE, em 2010 a região contava com uma população de 671.244 pessoas. Mais da metade desta população mora no perímetro urbano de Campina Grande e apenas uma pessoa de cada quatro mora na área rural, embora seja importante ressaltar que a economia, a cultura e a sociedade locais mantêm suas raízes profundamente imersas no *ethos* rural.

Os principais desafios da região do Território da Borborema são amplamente ligados aos problemas recorrentes da variabilidade dos mercados agropecuários, fraqueza do mercado de trabalho em zona urbana e a pressão fundiária exacerbada pela proximidade entre o campo e a cidade. Outra diferenciação importante entre os municípios é a pluviometria, uma vez que se

verifica no território agrestino, a presença de clima semiáridos rigorosos e climas mais favoráveis, associados aos “brejos de altitude” (Ab’Saber). O resultado desta situação pluviométrica é a diversidade das produções agropecuárias e o desigual risco agrícola entre os produtores da região.

Outro importante fator de diferenciação – este político – está relacionado às práticas do poder público municipal. As prefeituras se diferenciam pelo estilo de governo e sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, sejam aquelas promovidas pela articulação de movimentos sociais como a Articulação do Semi-Árido (ASA), sejam as associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como os desenvolvidos pelo Colegiado Territorial. É importante destacar que apesar dos avanços, evidencia-se a permanência de lógicas clientelistas e faccionalistas em algumas prefeituras municipais, cujos gestores tentam favorecer as políticas públicas que transitam pelas secretarias municipais em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial com a finalidade de resguardar o controle dos recursos públicos e usá-los de maneira eleitoral (CANIELLO, 2009).

No plano social, contudo, o Território da Borborema vem presenciando desde a década de 1990 duas dinâmicas sócio-econômicas importantes: de um lado, o processo de renovação sindical que vem contestando o modelo técnico desenvolvido pelas instituições nacionais e regionais de geração e difusão de tecnologias e, do outro lado, a emergência de movimentos sociais dispostos, num primeiro momento, a debater e rever as condições da agricultura familiar e depois ampliando o foco do debate para as áreas de educação, saúde, meio ambiente etc.

Assim sendo, elementos e processos de natureza muito variada, de origem ou não antrópica, influenciam nitidamente as situações locais. Esses fatores são, notadamente, o clima e a repartição pluviométrica, a evolução da rede viária e o efeito polarizador das cidades da região, além da renovação dos movimentos sociais, da ação sindical, e de uma pequena evolução no tipo de governança municipal. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas dinâmicas territoriais que apontam para a possibilidade de uma transformação no quadro social, político e econômico da região. Aspectos que podem ser melhores avaliados a partir dos Índices de Desenvolvimento Sustentável, conforme tratados na sequência.

3.2 Índice de Desenvolvimento Sustentável(IDS) do território da Borborema-PB

A diversidade de aspectos que envolvem a sustentabilidade leva a necessidade de abordagens, a partir de uma visão abrangente e ao mesmo tempo integrada das suas dimensões e indicadores. A seguir é explicitada a aplicação da metodologia IDS no Território da Borborema-Pb, visando mensurar e analisar a sustentabilidade do território rural em estudo e apontar os as-

pectos prioritários a serem considerados na definição das políticas públicas para promover o desenvolvimento sustentável do território.

A investigação sobre a sustentabilidade do Território da Borborema evidenciada pelo IDS territorial apresentou os seguintes resultados, conforme explicitados no Quadro 03:

DIMENSÕES	IDS	COLORAÇÃO	AVALIAÇÃO
1. Político-Institucional	0,594		NIVEL INSTAVEL
2. Ambiental	0,500		NIVEL INSTAVEL
3. Demográfico	0,496		NIVEL INSTAVEL
4. Cultural	0,471		NIVEL INSTAVEL
5. Social	0,436		NIVEL INSTAVEL
6. Econômico	0,220		NIVEL CRITICO
Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS)	0,409		NIVEL INSTAVEL

Quadro 3: IDS do Território da Borborema-Pb.

Fonte: Adaptado do MDA/SDT/SGE (2011).

A dimensão que apresentou melhor resultado em relação ao IDS foi a político-institucional com um índice de 0,594, sendo avaliada com um nível instável. Essa dimensão é composta por variáveis de participação eleitoral, ou seja, comparecimento da população nas eleições; número de Conselhos Municipais; participação social nos Conselhos Territoriais; transferências intergovernamentais da União, o que reflete baixo apoio institucional no território, ou seja, dos Conselhos constituídos para dar apoio à população; baixo envolvimento da população na escolha de seus representantes legais nos municípios e um nível de dependência do território no tocante às transferências do Governo Federal em relação à receita gerada no âmbito dos municípios no território. Nesse sentido, esse resultado evidencia as fragilidades institucionais e políticas no âmbito do território e que inviabilizam as práticas que deveriam fortalecer os elos institucionais e a população para a incorporação de um processo de desenvolvimento estabelecido em bases sustentáveis.

Diante disso, tornou-se possível constatar que o Território da Borborema-Pb necessita de ações direcionadas para manter a participação política da população, o número de conselhos municipais, e que o nível de transferências intergovernamentais da União seja tido como um recurso apenas de complementação da receita municipal, no qual a renda principal gerada nos municípios tenha origem nas atividades econômicas, através de políticas que estimule o desenvolvimento das potencialidades locais para fortalecer as bases econômicas locais, garantindo um desenvolvimento mais sustentável.

A segunda dimensão que apresentou melhor resultado foi a ambiental, com um IDS de 0,500, avaliado como nível instável, o que evidencia um resultado que, apesar de ser o segundo índice melhor em relação às demais dimensões analisadas, apresenta-se como desfavorável para o território. A dimensão ambiental é composta pelas variáveis: área de matas e florestas que re-

presenta às áreas dos municípios que ainda não foram utilizadas pela produção extensiva e que são destinadas a preservação; área utilizada que representa as áreas do município já ocupadas por processos produtivos; e área de unidades de conservação, representando as áreas destinadas a proteção integral e de uso sustentável delimitadas pelo ICMBio.

Dada a importância das questões ambientais para desenvolvimento das áreas rurais de forma mais sustentável para garantir a continuidade das atividades rurais e a qualidade de vida da população, constata-se que as práticas ambientais devem ser mais efetivas e valorizadas pelas populações locais, o que requer maior nível de sensibilização e conhecimento, viabilizado pela criação de programas e projetos de educação ambiental voltados para as atividades e população rural do Território.

A terceira dimensão melhor avaliada foi a demográfica, com um IDS de 0,496, classificado como um nível instável de avaliação da sustentabilidade. Diante desse índice, calculado com base nas variáveis: taxa de urbanização; densidade demográfica; razão de sexo; e terceira idade (população com mais de 60 anos) todas avaliadas a partir de uma relação positiva em relação ao desenvolvimento sustentável, ou seja, quanto maior melhor para o território, pode-se afirmar que esses aspectos refletem o esvaziamento das áreas rurais motivadas por inúmeros fatores, como períodos longos de estiagem e falta d'água, aumento da violência rural, dificuldades de acesso a crédito para investimento nas atividades econômicas rurais e, conseqüentemente, o próprio enfraquecimento da agricultura como meio único de sobrevivência, onde a população acima de 60 anos (aposentados rurais) buscam melhores condições de vida, onde muitos têm como destino as áreas urbanas.

Esse quadro exige avaliação nas políticas destinadas às áreas rurais, visando identificar as prioridades locais e regionais, criar mecanismos para atrair e manter a população nas áreas rurais através de investimentos nas potencialidades econômicas locais, entre outros aspectos que se apresentam interligados com as questões demográficas.

A quarta dimensão que mostrou melhor desempenho foi a cultural com um IDS de 0,471, que evidencia nível instável. Essa dimensão é composta pelas seguintes variáveis: Índice de Gestão Municipal em Cultura; Índice de Fortalecimento Institucional que evidencia a existência de instituições que preservam a prioridade do setor na gestão municipal; Índice de Infraestrutura e Recursos Humanos, onde averigua a qualidade da máquina municipal voltada para a gestão de cultura; e Índice de Ação Cultural que visa mensurar a participação efetiva do município em relação aos produtos culturais oferecidos.

Esse resultado evidencia que o Território da Borborema-Pb apresenta resultados desfavoráveis em termos de acesso a cultura, e que diante dessa realidade, torna-se imprescindível

que haja mais investimentos nesse setor, visando à valorização das atividades culturais locais, como forma de dotar o cidadão de maior capacidade intelectual, motora e psicológica para atuar ativamente na sociedade e conquistar espaços para uma vida melhor.

A quinta dimensão com melhor IDS foi a social com um índice de 0,436 que é um nível de sustentabilidade avaliado como instável. Essa dimensão é composta pelas seguintes variáveis: IDH longevidade; IDH Educação; número total de leitos por 1000 habitantes; número de homicídios (no por cem mil habitantes); percentual de famílias atendidas por transferência do Programa Bolsa Família. Esse resultado mostra que os aspectos sociais apresentam-se desfavorável, aspecto que ressalta uma significativa preocupação, uma vez que esse resultado reflete a situação da população rural do Território da Borborema em termos de perspectiva de vida, educação, acesso a leitos hospitalares para internação, além de taxas de homicídios que representa a violência presente nas áreas rurais e que já é fator de afastamento da população dessas áreas para áreas urbanas, em busca de sobrevivência baseadas em outros meios de produção, novos hábitos, comportamentos, enfim, uma perda da capacidade de trabalho para o desenvolvimento das potencialidades econômicas rurais e enfraquecimento da agricultura familiar.

O IDS da dimensão social também ressalta outro aspecto que é merecedor de discussão, é o caso da dependência das famílias rurais em relação à transferência do Programa Bolsa Família, que evidencia, por um lado, uma redução da população em condições de extrema miséria, e por outro, a falta de interesse da população para trabalhar nas atividades agrícolas, motivada pela renda fixa do Programa. Além dos períodos de estiagens, esses fatores são influenciadores diretos para o enfraquecimento dos laços de pertencimento da população rural às suas localidades e atividades agrícolas.

A sexta dimensão e o pior IDS do Território da Borborema-PB foi da dimensão econômica com um índice de 0,220, avaliado como crítico. O índice dessa dimensão foi calculado com base nas seguintes variáveis: IDH renda; gini renda que consiste no grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita; participação da agricultura no PIB; rendimento agrícola; agricultura familiar dada pela razão entre estabelecimentos agrícolas familiares e patronais; e o valor das exportações em relação a população total.

Esse resultado crítico mostra que as atividades rurais estão enfraquecidas no Território da Borborema e que requer medidas urgentes respaldadas por políticas de desenvolvimento que fortaleça as potencialidades do território, fazendo com que sejam resgatados os laços de pertencimento da população às suas áreas rurais, a partir do fortalecimento das instituições locais, estaduais e federais, no sentido de identificar as ações prioritárias que permitam reestabelecer às bases do desenvolvimento local e o fortalecimento da agricultura familiar e as atividades econômi-

cas potenciais de cada município do Território como forma de gerar renda de forma equitativa para a população. Diante disso, chega-se à constatação de que as políticas públicas devem reconhecer as peculiaridades, no tocante aos potenciais e fragilidades apresentadas por cada localidade, no sentido de definir estratégias de desenvolvimento adequadas à realidade local e englobando todos os aspectos de forma sistêmica para obter resultados sustentáveis.

O biograma (Figura 1) evidencia o IDS por dimensão calculada para o território da Borborema-PB.

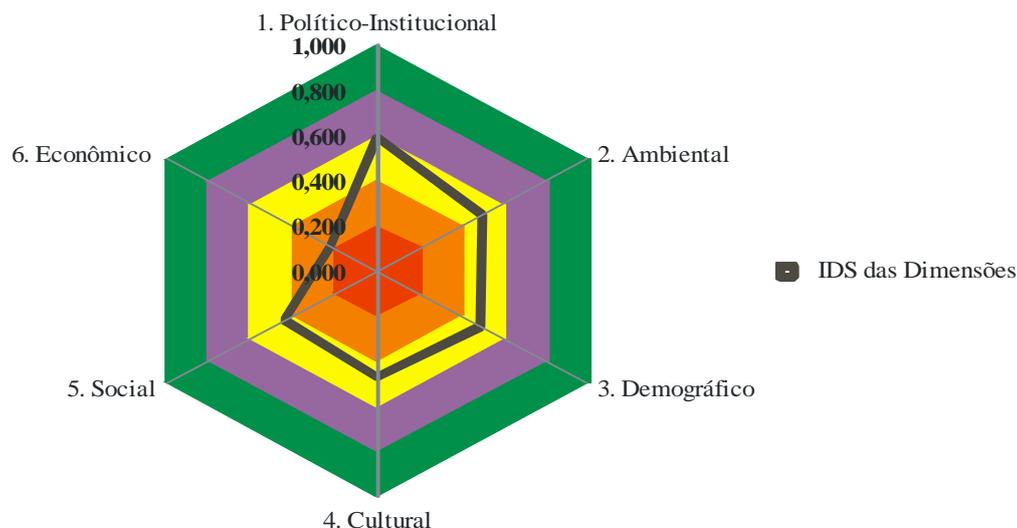


Figura 1: Biograma do IDS no Território da Borborema-Pb.

Fonte: Adaptado do MDA/SDT/SGE(2011).

A partir da média dos IDS, social, demográfico, econômico, político-institucional, ambiental e cultural foi possível encontrar o IDS final do Território, cujo valor é de 0,409, avaliado como instável para o desenvolvimento sustentável do Território da Borborema. Diante desse IDS, é possível constatar que a sustentabilidade do Território em estudo apresenta-se insatisfatória, devendo-se buscar melhorar todas as dimensões avaliadas (Político-Institucional, Ambiental, Demográfico, Cultural, Social, Econômico), uma vez que apresentaram níveis instáveis em relação ao desenvolvimento sustentável, sendo mais evidente a dimensão econômica que apresentou um nível crítico, estando bem perto do limite caracterizado com alta possibilidade de colapso.

A análise do IDS do Território da Borborema mostra um conjunto de informações que são de significativa relevância para a definição de políticas públicas no âmbito da realidade das áreas rurais dos municípios do território. Apesar dos índices não evidenciarem de forma mais precisa a problemática dos municípios do território, as análises realizadas tomaram também com referência as informações mediante o contato com a população afetada mediante a aplicação do Índice de Condições de Vida (ICV), além de informações obtidas junto aos membros do Colegi-

ado do território sobre outras questões pertinentes, o que tornou a análise mais consistente e informações que retratam a realidade do território.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da mensuração do Índice de Desenvolvimento Sustentável foi possível verificar que o Território da Borborema apresenta uma situação desfavorável (instável) em termos de sustentabilidade nas dimensões social, demográfica, político-institucional, ambiental e cultural, evidenciando uma situação pior (crítica) na dimensão econômica.

Os resultados gerados por este estudo, além de verificar a sustentabilidade do território da Borborema-PB, retratam os aspectos e peculiaridades referentes às vulnerabilidades e oportunidades, bem como, as prioridades a serem consideradas na definição das políticas públicas no âmbito do território e incorporadas no Plano de desenvolvimento sustentável de territórios rurais (PDSTR). O conjunto de informações resultantes desse estudo permitiu questionamentos em relação à efetividade das políticas públicas implementadas, oferecendo também subsídios para a elaboração e adequação dessas políticas alinhadas com as prioridades locais, no sentido de conduzir o território a novos rumos a partir de uma lógica sustentável.

As análises mostram que a dinâmica e o processo de desenvolvimento do Território encontram-se enfraquecidos, sejam em termos institucionais, de acesso a serviços públicos, educação, segurança, acesso e distribuição de renda, acesso à cultura, aspectos demográficos com esvaziamento das áreas rurais, entre outros aspectos. Dessa forma, essas informações tornam-se um balizador dos resultados alcançados por tais políticas no Território da Borborema, no sentido de evidenciar pontos a serem considerados como prioritários para dotar o território no caminho que estabelece as bases do desenvolvimento sustentável, redefinindo posturas, comportamentos e práticas, onde a participação da população afetada é um mecanismo que deve ser incorporada de forma mais efetiva nas definições das prioridades territoriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANIELLO, M. M. **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)**. Projeto Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009.

FRANCO, M. A. R. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

LEFF, E. Tiempo de Sustentabilidad. **Ambiente & Sociedad**. Ano III, No 6/7, 1o Semestre de 2000/2o Semestre de 2000.

MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. **Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios (IDSM): metodologia para análise e cálculo do IDSM e classificação dos níveis de sustentabilidade – uma aplicação no Estado da Paraíba.** João Pessoa: Sebrae, 2008. 286p.

MARZALL, K. **Indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas.** Dissertação (Mestrado em Fitotecnia) Programa de Pós-Graduação em Agronomia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 1999, 208p.

MDA/SDT. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília–DF-Brasil, 2005. (Série documentos institucionais 02-2005).

MDA/SDT/SGE. **Índice de Desenvolvimento Sustentável(IDS).** Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Brasília, 2011.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf>.

OLIVEIRA, H. Apresentação. *In:* MDA/SDT. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília–DF-Brasil, 2005. (Série documentos institucionais 02-2005).

RUTHES, S.; NASCIMENTO, D. E. Desenvolvimento Sustentável e os Arranjos Produtivos Locais. *In:* IX SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SIMPOI 1 CD ROM.

SEPÚLVEDA, S. CHAVARRÍAS, H. e ROCHA, P. **Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios rurales - El Biograma.** IICA, 2005. (Verson 2005).

SEPÚLVEDA, S. **Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para planejamento local.** Brasília: IICA, 2005.

SILVA, C.L.; MENDES, J.T.G. (orgs.) **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar.** Petrópolis, Vozes, 2005.

WAQUIL, P.D.; SHNEIDER, S.; FILEPPI, E.E.; CONTERATO, M.A.; SPECHT, S. **Avaliação de Desenvolvimento Territorial em Quatro Territórios Rurais no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, 2006. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/508.pdf> com acesso em novembro de 2007.

11.3. Análise de Desempenho do Programa Territórios da Cidadania: a eficiência da execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema-PB

In GEHLEN, Vitoria Régia Fernandes; LAINÉ, Pilar Carolina Villar (orgs). *Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural*. Recife, Editora da UFPE, 2012, no prelo.

Márcio de Matos Caniello
Luciana Ramos Cantalice
Valério Veríssimo de Souza Bastos

1. Introdução¹⁹

O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo governo federal visando ampliar os resultados positivos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003, primeiro ano do governo Lula, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), também criada naquele ano.

De acordo com o decreto que instituiu o programa em 2008, essa política pública tem por objetivo “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”, sendo implementada a partir de três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura. Esses eixos orientam a elaboração de Matrizes de Ações Anuais, com recursos previstos no Plano Plurianual e no Orçamento Geral da União, nas quais os órgãos envolvidos (22 Ministérios e Secretarias), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, definem as ações que pretendem desenvolver em cada território.

Os Territórios da Cidadania são conjuntos de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identidade comum e coesão social e cultural. Em cada Território é constituída uma instância deliberativa formada por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal, denominada Colegiado ou Fórum. É no âmbito dessa instância que as Matrizes de Ações Anuais

¹⁹ Projeto de Pesquisa Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009 (CANIELLO, 2009).

são discutidas de maneira viabilizar, através de projetos aprovados pela plenária, a efetivação do seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), elaborado por instituições ou organizações contratadas para esse fim e homologado pelo próprio Colegiado Territorial.

Atualmente há 120 Territórios da Cidadania implantados no Brasil, abrangendo 1.852 municípios, os quais abrigam 46% da população rural brasileira, isto é, 13 milhões de pessoas. Segundo o MDA²⁰, o Programa beneficia cerca de dois milhões de agricultores familiares (46% do total), 525 mil famílias de assentados da reforma agrária (67%), 210 mil pescadores (54%), 810 comunidades quilombolas (66%) e 317 terras indígenas (52%). A região Nordeste possui cinquenta e seis territórios (47% do total), o Norte vinte e sete (23%), o Sudeste quinze (13%), o Centro-Oeste doze (10%) e o Sul dez (8%).

A Paraíba conta com sete territórios rurais homologados pelo MDA, sendo que seis deles fazem parte do Programa Territórios da Cidadania – Borborema, Cariri Ocidental, Curimataú, Mata Norte, Mata Sul e Médio Sertão. No Estado, o Programa contempla mais de 80.000 famílias.

De maneira a dar transparência à execução do Programa, que em três anos destinou mais de 63 bilhões de reais para os Territórios da Cidadania, a SDT/MDA disponibiliza ao público informações detalhadas e atualizadas sobre a aplicação dos recursos no Portal da Cidadania²¹, bem como informações estatísticas dos territórios no Sistema de Informações Territoriais (SIT)²². A Secretaria também desenvolveu o Sistema de Gestão Estratégica (SGE)²³, que é uma ferramenta disponibilizada para que os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores dessa política pública qualifiquem seu próprio desempenho a partir da gestão de informações e de processos de comunicação.

Este trabalho tem seu foco na análise de desempenho na aplicação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário no desenvolvimento de ações no Território da Borborema, considerando as informações dos relatórios de execução atualizados em 31/10/2010 (BRASIL, 2010) referentes aos projetos aprovados no âmbito das Matrizes de Ações do ano de 2008

²⁰<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/download/5-Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20o%20Programa%20Territ%C3%B3rios%20da%20Cidadania?file%5fid=2333703>. Acesso em: 10/03/2011.

²¹ <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>

²² <http://sit.mda.gov.br>

²³ <http://sge.mda.gov.br>

(BRASIL, 2008), o primeiro ano do Programa²⁴. A escolha deve-se ao fato de que apenas os recursos do MDA são objeto de deliberações do Colegiado Territorial da Borborema, ao passo que os recursos destinados por outros Ministérios são “carimbados”.

2. A Abordagem Territorial e as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil

A segunda metade do Século XX foi uma época de grandes mudanças no Brasil em decorrência da opção por uma estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização e na urbanização, fruto do chamado “desenvolvimentismo cepalino”, que propunha que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano (COLISETE, 2001).

Se a transformação do país nestes moldes trouxe muitos benefícios - como a diversificação da economia nacional e a modernização da sociedade brasileira - também provocou a chamada “modernização conservadora” no meio rural brasileiro (GUIMARÃES, 1977), isto é, o aprofundamento da concentração fundiária, a agudização da miséria no campo e, em decorrência disso, um forte êxodo rural a partir dos anos 1960. De fato, a população rural no Brasil despenhou de 54,92% do total em 1960 para apenas 15,64% em 2010, de acordo com dados do IBGE.

Embora o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) estabelecesse que o desenvolvimento rural deveria contemplar duas vertentes, a modernização do empreendimento agrícola patronal, caracterizado historicamente pelo latifúndio, e a reforma agrária como via para redistribuição fundiária, justiça social e desenvolvimento econômico para os trabalhadores rurais e agricultores familiares, durante o regime militar prevaleceu, inequivocamente, a vertente do “desenvolvimento agrícola” em detrimento da “reforma agrária” (LEITE *et al.*, 2004).

Num contexto de forte retração econômica resultante das políticas macroeconômicas neoliberais empreendidas desde a ditadura militar até o governo de Fernando Henrique Cardoso, o chamado “processo de modernização do campo”, associado à escassez de políticas públicas para os trabalhadores rurais e agricultores familiares, continuava expulsando os camponeses de suas terras ao privilegiar o agronegócio como praticamente a única alternativa produtiva para o meio rural brasileiro.

²⁴ Documentos disponíveis no Portal da Cidadania. <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>

A falta de acesso a terras de qualidade, assistência técnica e crédito para os pequenos produtores viabilizarem os altos investimentos necessários para a promoção de uma agricultura mecanizada e bastante dependente de insumos industriais como fertilizantes e agrotóxicos – praticamente a única financiada pelos governos de então – inviabilizava o empreendimento rural familiar e forçava os trabalhadores a buscar alternativas de vida nos grandes centros urbanos. Assim, enquanto a pobreza grassava no campo, inchava a miséria nas favelas e cortiços das cidades.

A dispendiosa agricultura capitalista que, sem dúvida, contribui muito para os resultados positivos da balança comercial brasileira e do próprio Produto Interno Bruto, não traz apenas conseqüências sociais negativas, mas produz também fortes impactos ambientais, exaurindo os solos com sua busca frenética pela alta produtividade, poluindo as fontes de água pelo uso de defensivos químicos e o ar pela queima de combustíveis fósseis para as máquinas agrícolas, além de destruir as paisagens rurais com a monotonia das monoculturas e das pastagens.

Diante dessa realidade contraditória, que afeta também os países desenvolvidos, nos anos 1990, acende-se o debate sobre os dilemas da agricultura capitalista e o papel da agricultura camponesa no contexto do Mundo moderno, especialmente no que tange à promoção do chamado “desenvolvimento sustentável”.

Na Europa, a crise agrícola havia sido enfrentada por meio de estratégias para o desenvolvimento rural fundamentadas nas teses da “produção sustentável” que, em suma, destacam a qualidade como o grande diferencial da agricultura camponesa, considerando-se os produtos saudáveis oferecidos aos consumidores, o uso de tecnologias de baixo impacto ambiental e alto desempenho em termos de emprego de mão de obra e o seu papel na preservação do meio-ambiente e das paisagens rurais.

Um dos resultados mais relevantes dessa nova estratégia foi o estabelecimento das chamadas “denominações de origem controlada” (AOC) para vinhos, queijos e outros produtos agrícolas, considerando-se a localização geográfica e os métodos tradicionais de produção. Na França, isso ocorreu inicialmente com o *Champagne*, vinho espumante que só pode ter esta denominação se produzido e engarrafado seguindo normas técnicas tradicionais e sob estrito controle de qualidade, na região do mesmo nome. Hoje há vários vinhos com denominação de origem controlada na França, ocorrendo o mesmo com queijos suíços e franceses, bem como com o vinho verde e o azeite de oliva produzido em Portugal, por exemplo.

A associação do produto ao território em que é produzido tradicionalmente através de um selo de qualidade provocou uma verdadeira revolução no meio rural europeu. Por um lado, ampliou enormemente a gama de produtos de qualidade garantida para os consumidores e, por outro lado, revitalizou o empreendimento camponês ao elevar significativamente a renda dos pequenos produtores, em sua imensa maioria organizados em cooperativas e associações, trazendo excelentes repercussões econômicas, sociais e ambientais.

Diante desses resultados e do debate acadêmico sobre eles, a chamada “abordagem territorial” foi adotada pelo governo Lula como base da estratégia para o desenvolvimento rural brasileiro, o que se efetivou com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), este criado em 1993, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de se encarregar oficialmente pela promoção da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar, ficando o Ministério da Agricultura responsável pelo fomento do chamado “agronegócio”.

Conforme Oliveira (2008, p.1):

O enfoque territorial é uma abordagem integral de espaços e sociedades, que configuram uma unidade heterogênea e única, com elementos de coesão social e espacial formados em um processo histórico de construção de identidades. Procura acionar mecanismos de integração interna e externa, articular políticas públicas e iniciativas coletivas que contribuam para a sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas”.

É o que Wanderley (2000, p. 115) denominou de uma “nova abordagem, o *desenvolvimento territorial*”, identificando-a como uma das facetas da “nova ruralidade” emergente das transformações do mundo rural dos países de capitalismo avançado nos anos 1990. Para Diniz (2007), essa estratégia tem promovido um inovador “experimentalismo institucional” no Brasil, ao fomentar a ampliação de espaços e de decisões coletivas numa prolífica relação entre o Estado e a sociedade civil, tendo por objetivo estimular uma gestão participativa de base local que permita soluções de “sustentabilidade” para o desenvolvimento das regiões interioranas por meio da implementação de políticas públicas voltadas para a transformação de sua realidade socioeconômica.

3. A Avaliação do desempenho de Programas Governamentais

Uma dupla questão norteia a avaliação do desempenho de um programa governamental. Por um lado, é preciso saber se ele atingiu os seus objetivos, isto é, quais foram os impactos do programa sobre o público que se pretendia beneficiar. Por outro, inquire-se se os recursos humanos e materiais mobilizados para a sua execução foram devidamente empregados. No primeiro caso, procura-se avaliar a eficácia desse programa de governo, ou seja, se os seus fins foram atingidos; no segundo, procura-se avaliar a eficiência de sua execução, isto é, se os meios empregados para atingirem-se as metas planejadas foram os mais adequados. Se a eficácia é uma questão de resultados, a eficiência é uma problemática de gestão.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, há duas variáveis fundamentais para a avaliação da sua eficiência. Primeiramente, temos que considerar o nível de democracia e de participação dos atores sociais na organização, no planejamento e na tomada de decisões do colegiado acerca das ações e projetos empreendidos no Território e, por outro lado, o grau do “controle social” empregado no acompanhamento e fiscalização da execução dessas ações e projetos. Isto porque o programa é fundamentado no chamado “ciclo de gestão social”, que é uma forma cíclica e dinâmica que envolve planejamento, organização, coordenação e controle social (CANIELLO *et al.*, 2011), o que reflete a efetivação daquilo que os cientistas políticos chamam de “democracia direta” ou “democracia participativa” (BOBBIO, 2000; LYRA, 1998).

Em segundo lugar, é preciso verificar se e como as metas físicas e financeiras estabelecidas nos projetos e ações foram executadas, pois a eficiência é um dos princípios requeridos constitucionalmente para a gestão de recursos públicos (Art. 37 da Constituição Federal). Ademais, nossa Carta Magna estabelece que:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Art. 70, parágrafo único).

Neste trabalho, não trataremos da eficácia do Programa Territórios da Cidadania no território da Borborema, nem analisaremos a eficiência do Colegiado Territorial no que se refere ao ciclo de gestão social, mas tão somente a eficiência na execução físico-financeira de projetos e

ações desenvolvidos no território com recursos da União descentralizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para o território em 2008.

4. O Território da Borborema

O Território da Borborema abrange uma área de 3.341,70 km² e é composto por 21 municípios: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea. Esses municípios, separados uns dos outros por distâncias que variam entre 10 e 20 quilômetros, estão localizados na Mesorregião do Agreste Paraibano, de forma mais precisa em cinco microrregiões: Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Esperança, Brejo Paraibano e Campina Grande (CANIELLO ET AL, 2009).

A região é marcada pela importância do tecido urbano, pela desigualdade da divisão demográfica, pela pobreza rural e por uma agricultura predominantemente familiar. Segundo dados do último censo do IBGE (BRASIL, 2011), a região conta com uma população de 671.244 pessoas, mais da metade delas habitando no perímetro urbano de Campina Grande e apenas uma pessoa de cada cinco mora na área rural, embora seja importante ressaltar que a economia, a cultura e a sociedade locais mantêm suas raízes profundamente imersas no *ethos* rural. De fato, mais de 140 mil pessoas habitam o espaço rural deste pequeno território e, excetuando-se Campina Grande, todos os municípios possuem pelo menos 1/4 de população rural, sendo que doze deles (57%) apresentam coeficientes de população rural variando de 44,42% (Serraria) a 84,2%, no município de Matinhas, maior produtora de tangerina do Nordeste.

A pobreza no meio rural, apesar de conhecer um notável processo de redução desde o primeiro governo Lula, ainda é expressiva no território da Borborema, onde existem 158.090 domicílios, o que equivale a 18,4% do total do Estado, sendo que 42,51% destes são classificados como domicílios pobres. É necessário observar que quando retiramos o município de Campina Grande dos cálculos, esse percentual médio aumenta vertiginosamente, mostrando assim a influência deste polo regional no desenvolvimento do Território. De fato, em 2000, o IDH da região se encontrava numa faixa média de 0,60, enquanto que no Estado da Paraíba esse índice alcançava 0,71 e na cidade de Campina Grande chegava a 0,72 (PNUD, 2001).

5. A Execução do Orçamento de 2008 no Território da Borborema

No ano de 2008, foram previstas 70 ações para o Território da Cidadania da Borborema, com um investimento de cerca de 300 milhões de reais. Desse total, havia 20 ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, totalizando mais de 23 milhões de reais (BRASIL, 2008). Até 31 de outubro de 2010, o Portal da Cidadania tinha recebido informações sobre 68 ações, com o valor executado de aproximadamente 227 milhões de reais, isto é, 75,67% do total previsto, sendo que da matriz do MDA foram executadas 17 ações (85%), parcial ou integralmente, com um total de recursos empenhados na ordem de R\$ 12,4 milhões (53,21% do previsto) (BRASIL, 2010).

Segundo o Relatório publicado na página eletrônica do MDA, em 31/10/2010 havia três ações concluídas nas quais há perfeita equivalência entre as metas físicas e financeiras planejadas, como se verifica na Tabela 1 abaixo

Tabela 1 - Ações com metas físicas e financeiras equivalentes

Ação	Execução		Investimento		Meta Física			Executante
	Física	Financ.	Previsto	Realizado	Prevista	Execut.	Unidade	
Reestruturação de Unidades Produtivas	100%	100%	447.987,83	447.987,83	300	300	Famílias	UTE-PB
Elaboração do PTDRS	100%	100%	81.263,00	81.263,00	1	1	Plano Territorial	SDT/MDA
Apoio à Gestão do PTDRS	100%	100%	151.000,00	151.000,00	50	50	Membros do Colegiado capacitados	Vinculus Cooperativa
Garantia Safra	56,71%	56,71%	528.985,65	299.970,00	4.809	2.727	Segurados atendidos	SAF/MDA
Crédito Pronaf	42,03%	47,94%	14.475.811,00	6.939.886,00	7.317	3.075	Contratos firmados	SAF/MDA
TOTAL			15.685.047,48	7.920.106,83				

Fonte: BRASIL, 2008.

A meta Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária, gerida pela SRA/MDA e executada pela UTE-PB, atendeu 300 famílias a um custo de R\$ 447.987,83. Por seu turno, a meta *Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*, gerida pela SDT/MDA e executada pela ONG Vínculus, capacitou 50 membros do Colegiado Territorial a um custo de 151 mil reais. Finalmente, a ação Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, gerida e executada pela SDT/MDA, produziu participativamente o PTDRS do Território ao custo de R\$ 81.263,00 (BRASIL, 2010).

Nesta categoria podemos enquadrar também duas outras ações, o Garantia Safra e o Crédito PRONAF, que embora não tenham atingido 100% das metas planejadas nos projetos, apresentaram equivalência na execução físico-financeira realizada.

O Garantia Safra, ação executada pela SAF/MDA, que tinha um orçamento inicial de R\$ 528.985,65 para atender 4.809 segurados, foram aplicados R\$ 299.970,00, atendendo 2.727 segurados, o que representa 56,71% das metas física e financeira. O gestor dessa ação comentou que o número de aderidos nesse território superou a marca da meta física, mas nem todos os municípios tiveram perda de safra por seca ou excesso hídrico (BRASIL, 2010).

No que concerne ao Crédito PRONAF, embora as metas físico-financeiras não tenham atingido 100% do planejado, observa-se uma equivalência relativa em termos proporcionais, com uma discrepância de apenas 5,91% entre elas, margem admissível em função da natureza creditícia da ação. Isto é, 42,03% das metas físicas foram atingidas com a aplicação de 47,94% do orçamento, num total 3.075 contratos firmados a um custo total de R\$ 6.939.886,00 (BRASIL, 2010).

Em três ações, a meta física foi atingida com a aplicação de menos recursos do que o planejado, como se vê na Tabela 2.

Tabela 2 - Ações com metas físicas maiores que as metas financeiras

Ação	Execução		Investimento		Meta Física			Executante
	Física	Financ.	Previsto	Realizado	Prevista	Execut.	Unidade	
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	100%	80,77%	295.180,74	238.407,29	19	19	Mutirões	MDA/DFDA, INCRA/SR, EMATER, SSP/PB e Mov. Sociais de Mulheres
Programa Arca das Letras	110%	100%	5.882,37	5.882,37	10	11	Bibliotecas	ELETROBRÁS
ATER/Agricultores Familiares	64,16%	0%	2.418.862,36	910.324,00	8.245	5.290	Famílias	EMATER/PB
TOTAL			2.719.925,47	1.154.613,66				

Fonte: BRASIL, 2010.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), executado por MDA/DFDA, INCRA/SR, EMATER, Secretaria de Segurança Pública e Movimentos Sociais de Mulheres, utilizou R\$ 238.407,29, o que representa 80,77% dos recursos previstos, para realizar os 19 mutirões planejados. O Programa Arca das Letras, executado pela ELETROBRÁS, por seu turno, instalou 11 bibliotecas a um custo total de R\$ 5.882,37, atingindo 110% da meta física com o dispêndio do valor inicialmente planejado (BRASIL, 2010).

Caso interessante desta categoria é a ação ATER – Agricultores Familiares, gerida pela SAF/MDA e executada pela EMATER, pois embora tenham sido empenhados R\$ 910.324,00 para o Território da Borborema, o que representa 37,63% do orçamento previsto, 64,16% da meta física foi executada, propiciando assistência técnica a 5.290 famílias. Entretanto, nenhum centavo foi efetivamente pago (BRASIL, 2010).

Segundo o MDA (BRASIL, 2010), isto ocorre porque há riscos e restrições para ação, como a inadimplência das instituições, dificuldades com sistemas SICOFIN e SICONV e o não credenciamento como entidades de ATER. Assim, embora os recursos encontrem-se empenhados, estes só serão pagos quando as instituições estiverem regularizadas junto ao MDA e não estiverem em inadimplência. Assim, em 2008 foram empenhados R\$ 103.022.455,80 em 44 projetos, atendendo a um total de 469.162 famílias em todo o Brasil, em virtude da parceria com os governos estaduais (BRASIL, 2008).

Contrariamente aos casos da categoria anterior, o relatório de execução dos recursos orçamentários de 2008 pelo Território da Borborema aponta sete ações em que a meta financeira realizada é maior do que a meta física atingida, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Ações com metas físicas menores que as metas financeiras

Ação	Execução		Investimento		Meta Física			Executante
	Física	Financ.	Previsto	Realizado	Prevista	Execut.	Unidade	
Programa Nacional de Crédito Fundiário	166,67%	201,09%	792.000,00	1.592.632,75	36	60	Famílias	UTE/PB
Insumos para a Agricultura Familiar	99,93%	193,66%	260.129,57	503.775,00	11.203	11.195	Famílias	EMBRAPA
Infra-estrutura e serviços nos Territórios Rurais	0%	71,99%	1.152.000,00	829.270,00	3	0	Projetos	UEPB PMSSLR Arribaçã
Formação de Agentes de Desenvolvimento Form. Específica	1,67%	100%	35.000,00	35.000,00	60	0	Agentes capacitados	Vinculus Cooperativa
Formação de Agentes de Desenvolvimento Form. Complementar	2,50%	100%	35.000,00	35.000,00	40	0	Agentes capacitados	Vinculus Cooperativa
Formação em Cooperativismo e Comercialização	0%	100%	25.300,00	25.300,00	35	0	Intercâmbios realizados	ONG Arribaçã
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos	0%	100%	260.166,00	260.166,00	2	0	Empreendimentos apoiados	ONG Arribaçã
TOTAL			2.559.595,57	3.281.143,75				

Fonte: BRASIL, 2010.

A ação Programa Nacional de Crédito Fundiário - Subprojeto aquisição de terras, executada pela UTE/PB, tinha como meta física atender 36 famílias com um orçamento de R\$ 792.000,00 e atendeu 60 famílias, executando o montante de R\$ 1.592.632,75. Estes números

equivalem a 166,67% da meta física e 201,09% da meta financeira, discrepância que pode ser explicada pela virtual variação de preços na aquisição das terras, uma vez que o planejamento nestes casos pode, na prática, variar em função de uma série de fatores (BRASIL, 2010).

Quanto à ação Disponibilização dos Insumos para Agricultura Familiar, estava previsto um investimento de R\$ 260.129,57, mas o recurso executado foi de R\$ 503.775,00. Entretanto, ao contrário do crédito fundiário, o número de famílias atendidas (11.195) foi menor do que o planejado (11.203), o que significa que embora os recursos despendidos tenham praticamente duplicado, a meta física atingida foi de 99,93% (BRASIL, 2010). O gestor da ação (EMBRAPA/IPA) comentou que por dificuldades no transporte das sementes não foi possível viabilizar sua distribuição integral no território, mas resta a questão: por que foi gasto o dobro do recurso planejado para atender a mesma população?

A ação Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais engloba três projetos, a saber: (1) Construção de Escola Família Agrícola, no valor de R\$ 494.370,00, tendo como executante a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); (2) Núcleo de Beneficiamento de Forragem, no valor de R\$ 194.087,00, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça; e (3) Ações de Apoio à Base de Serviço de Comercialização, no valor de R\$ 141.810,00, sob responsabilidade da ONG Arribaça. Segundo o relatório de execução, atualizado em 31/10/2010, os executantes informaram que os projetos não haviam sido iniciados, encontrando-se “em fase de contratação” (Brasil, 2010).

Quanto às ações Formação de Agentes de Desenvolvimento – formação específica e Formação de Agentes de Desenvolvimento – formação complementar, num valor de R\$ 35.000,00 cada uma, sob a responsabilidade da ONG Vínculus, foram atingidas apenas 1,65% e 2,5% das metas físicas, respectivamente, embora o relatório de execução registre as ações como “executadas”. Com efeito, o total dos investimentos previstos para as duas ações, R\$ 70.000,00, foram pagos (BRASIL, 2010).

Caso semelhante é o das ações Formação em Cooperativismo e Comercialização, no valor de R\$ 25.300,00, e Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos, no valor de R\$ 260.166,00, ambas executadas pela ONG Arribaça. O relatório de execução informa que a totalidade dos recursos foi liberada e paga, mas que 0% das metas físicas foi executado. A executante informou que os recursos foram liberados com atraso significativo, o que acarretou o atraso na execução das metas, mas assegura que serão “concluídas a contento”.

Há casos em que as metas físicas não foram totalmente atingidas pela própria natureza da ação, como os recursos reservados para o lançamento de editais, conforme demonstrado na Tabela 4:

Tabela 4 - Metas físicas não atingidas ou parcialmente atingidas pela própria natureza da ação

Ação	Execução		Investimento		Meta Física			Executante
	Física	Financ.	Previsto	Realizado	Prevista	Execut.	Unidade	
Edital Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais	100%	43,20%	100.000,00	43.201,98	1	1	Projetos	AACADE
Edital Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais	0%	0%	303.240,00	0	2	0	Projetos	Não houve projetos selecionados
Edital Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas	0%	0%	100.000,00	0	2	0	Projetos	Não houve projetos selecionados
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	100%	32,59%	18.704,84	6.096,80	167	167	Famílias	MDS CONAB
TOTAL			521.944,84	49.298,78				

Fonte: BRASIL, 2010.

Há ações em que as chamadas públicas foram publicadas, mas ou não houve propostas, ou as propostas apresentadas não cumpriram os critérios necessários, o que teria ocorrido na generalidade dos Territórios, de acordo com o comentário geral do MDA no Relatório de 2008. No Território da Borborema isso ocorreu em três ações: Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas. No caso das duas últimas nada foi empenhado, mas no caso da primeira ação, 43,2% dos recursos planejados foram empenhados e o Relatório de Execução 2008 registra que as metas físicas do projeto selecionado e executado pela AACADE foram plenamente executadas, atendendo a 300 mulheres quilombolas dos municípios de Serra Redonda, Areia e Pilões

Caso similar é o da ação Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas Rurais, para a qual foi utilizado 32,59% do orçamento planejado (R\$ 6.096,80). Tal como o caso do Seguro Safra, essa é uma assistência que depende de ocorrências efetivas de conflitos agrários, os quais não são muito frequentes atualmente no Estado da Paraíba.

Finalmente, há que se registrar que o Programa de Aquisição de Alimentos, que disponibilizou R\$ 1.827.221,83 para o Território da Borborema em 2008, não foi executado. Segundo o MDA (BRASIL, 2010) por ser uma ferramenta de regulação de preços e mais uma opção para comercialização dos produtos da agricultura familiar, o PAA torna-se atrativo ao agricultor e suas organizações em situações em que o preço de mercado estiver em baixa. Para o Ministério, alguns fatores contribuíram para os riscos ou restrições de acesso ao programa em 2008, entre os

quais: a alta dos preços dos alimentos até meados do segundo semestre do ano, o que tornou os preços de mercado mais atrativos e, portanto, resultando na diminuição do acesso ao PAA nesse período; a falta ou fragilidade das organizações dos agricultores familiares (cooperativas e associações), nos Territórios da Cidadania; e a falta de informações acerca do programa. Para isso, foram realizados seminários para divulgação do PAA nos Territórios da Cidadania, os quais tiveram continuidade em 2009. Além disso, a construção e articulação das redes temática de ATER, através da Rede de Apoio a Comercialização, tem estimulado os agricultores familiares a acessarem o programa. Tais iniciativas visam atingir resultados a médio e longo prazos.

Na Tabela 5, apresentamos o resumo da execução orçamentária de 2008 no Território da Borborema.

Tabela 5 - Resumo da Execução Orçamentária 2008 (Território da Borborema)

SITUAÇÃO	PREVISTO	EMPENHADO	TOTAL EMPENHADO	METAS FINANCEIRAS EXECUTADAS
META FÍSICA = META FINANCEIRA	15.685.047,48	7.920.106,83	63,85%	50,49%
META FÍSICA > META FINANCEIRA	2.719.925,47	1.154.613,66	9,31%	42,45%
META FINANCEIRA > META FISICA	2.559.595,57	3.281.143,75	26,45%	128,19%
AÇÕES NÃO REALIZADAS OU PARCIAIS EM FUNÇÃO DE SUA NATUREZA	521.944,84	49.298,78	0,40%	9,45%
AÇÕES NÃO REALIZADAS	1.827.221,83	0	0,00%	0,00%
TOTAL	23.313.735,19	12.405.163,02	100,00%	53,21%

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2010

6. Considerações Finais

Considerando-se que foram executados apenas 53,21% dos recursos disponibilizados pelo Tesouro Nacional para o Território da Borborema no ano de 2008 (Tabela 5), concluímos que o desempenho territorial no aproveitamento das oportunidades de investimento para beneficiar a população foi, tão somente, regular naquele ano. De qualquer maneira, 22.814 famílias camponesas foram beneficiadas com a execução dos projetos e ações homologados pelo Colegiado Territorial, entre os quais destacamos o investimento em crédito (3.075 famílias), insumos (11.195 famílias), assistência técnica (5.290 famílias) e garantia safra (2.727 famílias). Contudo, não podemos negligenciar o fato bastante negativo de que o Programa de Aquisição de Alimentos (PPA), política pública das mais estratégicas para o desenvolvimento dos territórios rurais, que representava 7,84% do orçamento disponível, não teve sequer um centavo aplicado na compra de produtos da agricultura familiar no Território da Borborema em 2008.

Embora pouco mais da metade das metas planejadas tenham sido atingidas, observamos uma boa eficiência na realização destas, pois em 73,16% do orçamento efetivamente executado houve estrita equivalência entre as metas físico-financeiras planejadas e executadas (63,85%) ou as metas físicas superaram as metas financeiras (9,31%). Por outro lado, entretanto, em 26,45% dos recursos empenhados ocorre o contrário, havendo inclusive várias ações que foram pagas sem a execução das metas planejadas. Esta é uma constatação bastante grave que, entretanto, deve ser investigada com mais profundidade entre os seus executantes, arrolados na Tabela 3. Seja como for, diante desses dados, concluímos que houve uma baixa eficiência na execução de mais de ¼ dos recursos disponibilizados pela União para o Território da Borborema em 2008.

Assim, concluímos que é num panorama de avanços e entraves que se situa o desempenho do Programa Territórios da Cidadania ao analisarmos o caso do Orçamento 2008, executado pelo território da Borborema, na Paraíba. Em nossa opinião, isto impõe um aperfeiçoamento nos meios utilizados para a aplicação dos recursos financeiros da União para melhorar a eficiência do Território em sua execução, indo desde uma melhor qualificação do processo de planejamento e execução até um controle social mais efetivo por parte do Colegiado Territorial.

7. Referências Bibliográficas

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2000.

BRASIL. **Territórios da Cidadania – Matriz de ações 2008: Território da Cidadania Borborema (PB)**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2008. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>. Acesso em: 10 de março de 2011.

_____. **Territórios da Cidadania – Relatório de Execução 2008: Ações executadas no Território da Cidadania Borborema (PB)**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2010. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>. Acesso em: 10 de março de 2011.

BRASIL. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Brasília, IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>. Acesso em: 10 de março de 2011.

CANIELLO, M. M. Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). Projeto de Pesquisa. Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009.

CANIELLO, M.M.; BASTOS, V.V.S.; CANTALICE, L.R.; MARTINS, M.F.; NUNES, T.L. Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do orçamento 2008 do Território da Borborema-PB. In. Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável, 1., 2011, Recife. **Anais do Iº Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável**. Recife, UFPE, 2011.1 CD.

COLISETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n 41, p. 21-34, 2001.

DINIZ, P. C. O. **Da experimentação social ao ‘experimentalismo institucional’ – trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil**: experiências no Semi-árido. 2007. 271f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UFCG/CH/ /PPGS. Campina Grande, 2007.

GUIMARÃES, A. P. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma Agrária**, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 de abril de 2011.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Nucleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural: São Paulo: Editora da UNESP [co-editora e distribuidora]. 2004. 392p.

LYRA, R. P. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 1998, out./dez., n.140, p. 11-16.

OLIVEIRA, J. H. Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN, 8., 2008, Buenos Aires, **Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración**. Buenos Aires: CLAD. 2008. p. 1-14.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2001.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o ‘rural’ como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, 2000.