

# Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba

## *Ideas and Practices for the Social Management of Territories of Citizenship. The Case of the Borborema Territory, Paraíba*

Márcio Caniello\*  
Marc Piraux\*\*  
Valério Veríssimo de Souza Bastos\*\*\*

\*Professor Associado de Antropologia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)  
End. eletrônico: caniello@gmail.com

\*\*Pesquisador do CIRAD/França. Professor colaborador da Universidade Federal do Pará (UFPA)  
End. eletrônico: marcpiraux@uol.com.br

\*\*\*Doutorando em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)  
End. eletrônico: valerioverissimo@hotmail.com

Recebido em 01.09.13

Aceito em 12.11.13

DOSSIÊ

### Resumo

O Programa Territórios da Cidadania tem como objetivo fomentar a agricultura familiar no Brasil por meio do financiamento de projetos produtivos e de infraestrutura definidos no âmbito de colegiados deliberativos paritários, onde se desenvolve o chamado “ciclo de gestão social”, que pressupõe uma dialética ativa e progressiva entre o capital social do território, a participação coletiva e a implementação de projetos, redundando num processo virtuoso e sustentável de desenvolvimento rural. O território da Borborema, na Paraíba, foi formado em 2003 com um capital social já então relativamente consolidado, num panorama de recampesinização e de transição agroecológica. Entretanto, este não apresenta um bom desempenho em termos da execução de projetos de investimento. Este trabalho visa abordar esse aparente paradoxo, analisando a relação entre o ideário do programa governamental e a prática dos atores sociais no âmbito do colegiado territorial.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial; desenvolvimento rural; Programa Territórios da Cidadania.

### Abstract

The Territories of Citizenship Program aims to strengthen small-scale farmers in Brazil by financing productive projects and infrastructures defined within deliberative institutional arrangements which is implementing the so-called “cycle of social management”. It presupposes dialectic active

and progressive between the social capital of the territory, collective participation and project implementation, resulting in a virtuous process and sustainable rural development. The Territory of Borborema, in the state of Paraíba, was created in 2003 with a high level of social capital and one process of consolidation of peasant social movements and agroecological transition. However, it does not show a good performance in terms of implementation of investment projects. This paper analyse this apparent paradox making relationship between the ideology of the government and the practice of social actors within the territorial device.

**Keywords:** territorial development; rural development; territories of citizenship program.

## 1 Introdução

Desde a sua “campesinização” no século XVII, o Território da Borborema vem experimentando uma evolução histórica que alterna períodos de “descampesinização” e “recampesinização”<sup>1</sup>, ao sabor dos poderes da agricultura patronal e de seus interesses nos diversos “ciclos econômicos” ali desenvolvidos, em maior ou menor abrangência regional: algodão, café, cana-de-açúcar, agave, pecuária, fumo e laranja (PIRAUX; MIRANDA, 2011). Entretanto, desde os anos 1950, os camponeses estabelecidos nesse território têm mostrado um poder de resistência e mobilização notáveis, primeiramente nas Ligas Camponesas e, depois de sua dizimação pela ditadura militar, nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e outros movimentos sociais, donde emergem dois de seus mártires mais emblemáticos: João Pedro Teixeira e Margarida Maria Alves, ambos trucidados pelas elites agrárias locais.

Os doze primeiros STR reconhecidos oficialmente na Paraíba, em 1962 e 1963, estão localizados no Agreste, sendo que oito destes situam-se no atual Território da Borborema. Embora tenham desempenhado uma função essencialmente assistencialista durante o período da ditadura, inicia-se no início dos anos 1980 um importante processo de renovação sindical, que redundaria, vinte anos depois e com o concurso de vários atores, instituições e organizações sociais, na criação do Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema<sup>2</sup>.

Conforme ressalta Bastos (2010), em virtude desse processo de renovação, as pautas de luta no território, outrora tratadas de forma genérica (a exemplo da luta pela reforma agrária e pela universalização da previdência social rural), foram tomando um sentido mais “orgânico” ao conectarem-se a um projeto de futuro que visa a sustentabilidade de sua diversificada agricultura familiar. Assim, o Polo, apoiado pela AS-PTA<sup>3</sup>, passa a atuar como um ator coletivo demandador de políticas públicas específicas e como um espaço político-organizativo em torno de um projeto comum de desenvolvimento local focado na promoção da agroecologia.

Em vista disso, pode-se considerar que os atores sociais inseridos no Território da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ação coordenadas – isto é, possuem uma identidade comum – além de disporem de uma base técnica-institucional que os coloca como protagonistas nas redes de inovação agroecológica e na resistência ao modelo agrícola dominante baseado nos princípios



da revolução verde, pois estão articulados em organizações e sistemas de ação coletiva e confiança mútua como o Polo Sindical da Borborema e a Ecoborborema – isto é, possuem um bom “capital social”<sup>4</sup>.

Foi nesse panorama de recampesinização, transição agroecológica (DINIZ; PIRAUX, 2011) e de presença de um capital social relativamente consolidado que, em 2003, a SDT/MDA homologou o Território de Identidade da Borborema, transformado em Território da Cidadania a partir de 2008. Era de se esperar um bom desempenho do colegiado territorial em termos da execução de projetos de investimento, em vista do grande interesse despertado por estes<sup>5</sup>, da disponibilização de recursos específicos para isso e do “protagonismo” dos agricultores familiares e suas organizações no processo de decisão e controle social. Entretanto, como veremos a seguir, uma série de fatores da organização, da instituição e da dinâmica participativa do colegiado territorial tem dificultado essa dialética virtuosa.

Concordando com Putnam (2006, p. 24) que “as instituições são mecanismos para alcançar *propósitos*, não apenas para alcançar *acordo*”, este trabalho visa analisar a dinâmica da gestão social no território da Borborema de maneira a verificar as relações entre o seu ideário<sup>6</sup> e as consequências práticas de sua atuação, com base na análise de questionários sobre os temas da identidade territorial e da gestão social do colegiado, aplicados aos seus 80 membros efetivos; de questionários sobre as capacidades institucionais no território (com a participação de representantes das 21 prefeituras municipais com assento no colegiado); e das impressões colhidas e sistematizadas no processo de observação participante desenvolvido desde agosto de 2010.

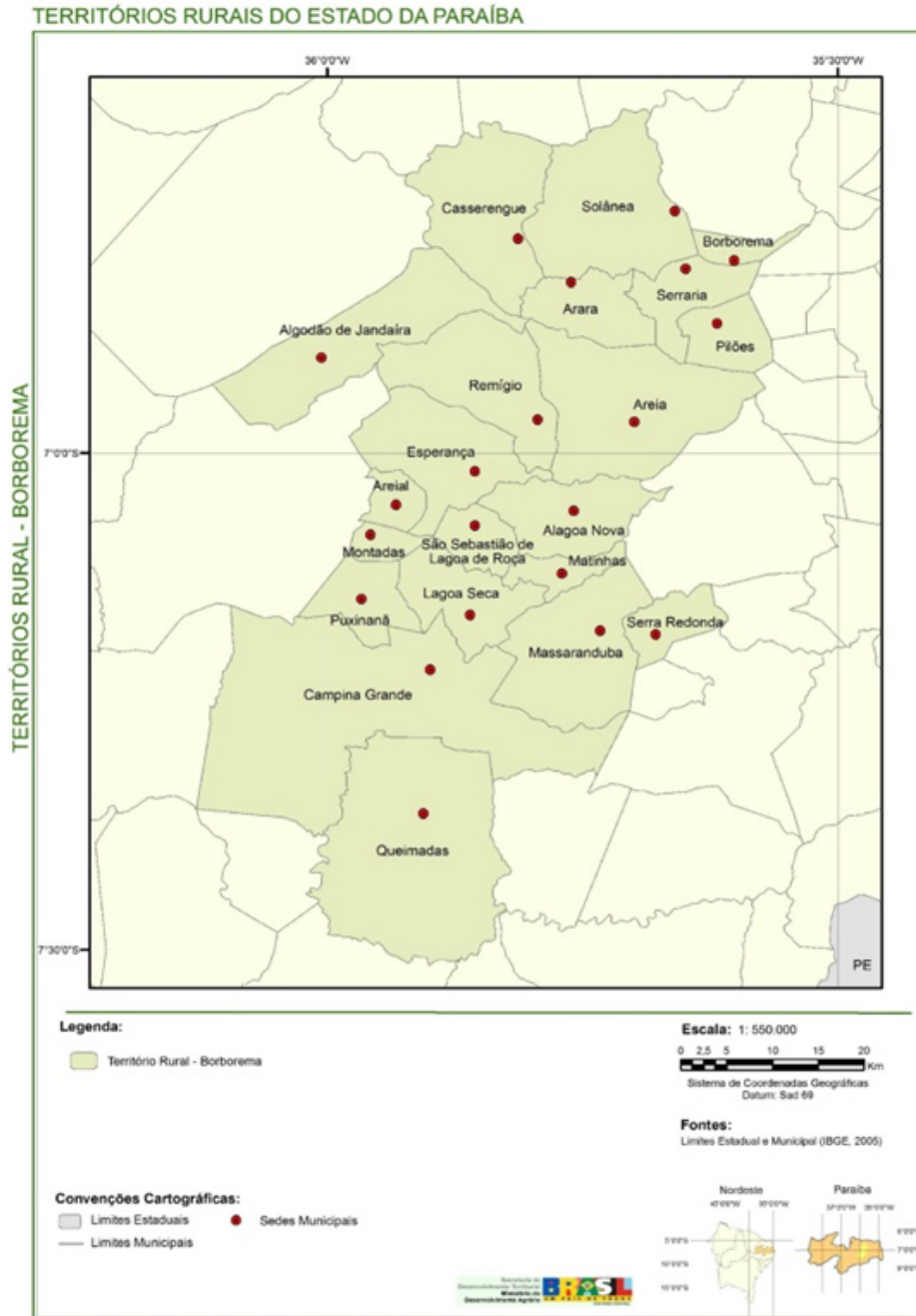
Nossa questão pode ser sumariada da seguinte maneira: considerando que o Território da Borborema possui um histórico de dinâmicas sociais que favoreceram a emergência de um movimento social forte e a constituição de um combativo Polo Sindical, isto é, que o território apresentava um capital social relativamente consolidado antes mesmo da implantação do colegiado, procuramos entender porque, apesar do evidente avanço das dinâmicas participativas e de suas repercussões positivas no ambiente sociopolítico local, tão poucos projetos de investimento foram efetivamente implantados entre 2003 e 2010<sup>7</sup>. Afinal, “para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização dos recursos limitados para atender a essas demandas” (PUTNAM, 2006, p. 25).

## 2 O Território da Borborema

O Território da Borborema situa-se no Agreste paraibano e ocupa uma área de 3,233 mil km<sup>2</sup> (23,1% do Estado), com 21 municípios distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), municípios estes em média separados uns dos outros por distâncias entre 10 e 20 quilômetros e que variam muito em área, de pouco mais de 25 km<sup>2</sup> (Borborema) a 594 km<sup>2</sup> (Campina Grande). Entretanto, podemos considerar

que a grande maioria é de pequenas dimensões, pois 13 municípios (62%) têm até 200 km<sup>2</sup>; e nove (43%), até 100 km<sup>2</sup> de área (ver Mapa 1).

**Mapa 1: O Território da Borborema**



**Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário**

Segundo o IBGE (BRASIL, 2011), a população urbana é predominante no território da Borborema, mas, dos 21 municípios que o compõem, oito (38%) apresentam uma população rural maior do que a população urbana; 15 (71,4%) têm populações rurais superiores a 30% dos habitantes. Entendemos, entretanto, 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”) e 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.

Ademais, excetuando-se o município de Campina Grande, a população rural atinge o percentual de 43,81% no território da Borborema, o que nos leva a asseverar 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 desse pequeno território e, afora Campina Grande, todos os municípios possuem pelo menos 1/4 de população rural.

A agricultura familiar é a principal categoria produtiva do setor agropecuário territorial, pois, segundo o IBGE (2009), existem 27,564 mil estabelecimentos rurais no território, dos quais 24,745 mil (90,76%) são de agricultores familiares. 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. Sem embargo, há casos interessantes que evidenciam a força da agricultura familiar, como o município de Matinhas, maior produtor de tangerina do Nordeste e de banana e laranja do estado, onde 90% dos estabelecimentos são de agricultores familiares, os quais ocupam 72,26% das áreas produtivas.

A mais importante atividade agrícola do território é a fruticultura, com uma produção de 165 mil toneladas em 2006, respondendo por toda a safra de tangerina e de mudas de frutas cítricas do estado e de 94% da laranja, 66% do limão, 61% da banana, 70% do abacate e 61% da jaca. Outras lavouras importantes são o feijão preto (45% da produção estadual), a batata inglesa (32,6%), a fava (27%) e a mandioca (14,4%) (BRASIL, 2009). A horticultura também é uma atividade agrícola forte no território da Borborema, que responde por 25% da produção do Estado, tendo colhido cerca de 30 mil toneladas em 2006 (BRASIL, 2009).

Embora relativamente 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 da Paraíba, tendo destilado 1.342.000 litros em 2006, ou seja, 83% da produção estadual. Além da aguardente, outros produtos de destaque na agroindústria local são a farinha de mandioca, com 1,418 mil toneladas no mesmo ano (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, no município de Serra Redonda (40% da produção estadual) (BRASIL, 2009).

Como se sabe, a comercialização dos produtos agropecuários e agroindustriais é um fator fundamental para o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, a difusão de feiras agroecológicas no território da Borborema tem sido uma importante medida para o escoamento da produção e o fomento da agricultura familiar, agregando renda ao empreendimento camponês. Atualmente, existem sete feiras agroecológicas

no território, comercializando uma média de 600 toneladas anuais, segundo dados do Polo Sindical da Borborema (CANIELLO *et al.*, 2011, p. 22).

Um fator de incremento econômico que merece destaque é o processo de transferência de renda proporcionado pelas políticas públicas nos últimos anos, como a política de valorização do salário mínimo, a universalização da aposentadoria rural com a paridade com o salário mínimo e programas sociais como o Bolsa Família e programas de compras governamentais. Contudo, a pobreza no meio rural, apesar de um notável processo de redução desde o primeiro governo Luis Inácio Lula da Silva, ainda é expressiva no território da Borborema, onde 42,5% dos domicílios são classificados como domicílios pobres (BRASIL, 2011).

Assim, excetuando-se Campina Grande, em razão de sua dimensão para a economia do estado, a principal atividade econômica do território da Borborema reside na agricultura familiar. Essa atividade é fortalecida pela diversidade da produção agrícola territorial (frutas, grãos e horticultura), pelo escoamento da produção através das feiras (agroecológicas e livres), programas de compras governamentais (PAA e PNAE), e também das políticas de transferência de renda (aposentadorias, auxílios, bolsa família, seguro safra, entre outras).

### 3 Identidade Territorial

O debate em torno da identidade territorial tem sido recorrente no campo acadêmico brasileiro e internacional e nas esferas governamentais e não governamentais, em função de sua importância crucial nos processos de ação coletiva, especialmente os mobilizados no âmbito de arenas participativas (conselhos, fóruns, colegiados etc.) para a construção do desenvolvimento sustentável.

Para Caniello (2001), é a identidade, evidenciada pelo *jeito de ser* de uma coletividade, que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona decisivamente a ação dos indivíduos. Nesse sentido, a identidade configura-se como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nas pessoas, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga. O exercício prático dessa identidade em contextos deliberativos poderá fragmentá-la em função dos conflitos de interesses de grupos específicos, pois a identidade é, sobretudo, relacional e situacional, mas reforçará a coesão social (e a própria identidade coletiva) na medida em que os projetos construídos coletivamente repercutam de forma positiva na vida dos sujeitos, isto é, no que Weber (1978 [1921]) chama de “destino político comum”. Portanto, teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num ciclo virtuoso de desenvolvimento humano, conquanto a diversidade interna e o conflito em torno de interesses particularizados não abalem sua dimensão coletiva internalizada nos indivíduos.

Nos documentos orientadores da SDT/MDA, a identidade é formada pelas

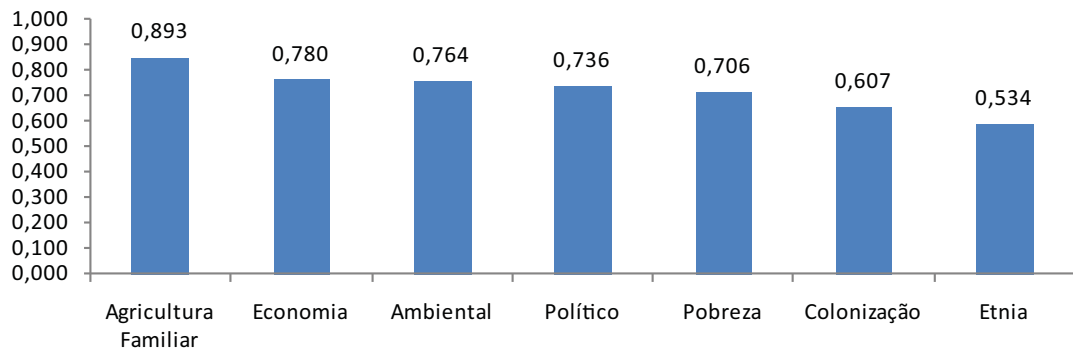
características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (BRASIL, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976). Dessa forma, a identidade manifesta-se com base na expressão do grupo e de sua ação social e coletiva em frente a outros grupos; forma-se, fundamentalmente, com base nas influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (BRASIL, 2011c).

Em função do dualismo estrutural histórico na agricultura brasileira, podemos dizer que atualmente o contraste entre “agricultura familiar” e “agronegócio” fornece o quadro identitário mais geral no meio rural brasileiro, o qual, entretanto, possui uma diversidade situacional e relacional imensa em todo o território do País. Embora a identidade de “agricultor familiar” seja multifacetária e tenha se constituído como “identidade atribuída”, e não propriamente como “identidade construída”, a SDT optou como estratégia de implementação da política territorial o seu “empoderamento”, adotando o protagonismo da participação dos chamados “agricultores familiares” em arenas deliberativas como estratégia fundamental para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Com efeito, de acordo com os formuladores da política, o enfoque territorial pressupõe a participação ativa dos atores sociais, a flexibilidade em frente a novas iniciativas destes atores, o protagonismo e a autonomia da população e suas organizações (ADIB, 2005, p. 7).

Na pesquisa nacional da qual este estudo faz parte, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA adotou uma metodologia de análise que envolve a definição de indicadores de identidade<sup>1</sup> (ambiental, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e político) e sua associação a aspectos-chave para o desenvolvimento territorial – a saber: a delimitação territorial; a gestão territorial em termos de participação de organizações; o planejamento relacionado com a visão de futuro, a definição de metas e objetivos e diagnóstico das características marcantes do território; a construção da história comum do território e a resolução de conflitos (BRASIL, 2011c).

Como já dito, com o objetivo de verificar os elementos que compõem a identidade dos componentes do colegiado territorial da Borborema, foram aplicados 80 questionários de impressão aos seus membros, oriundos dos 21 municípios do território. Os resultados obtidos com a aplicação desses questionários mostram que o principal eixo aglutinador para a definição da identidade do Território da Borborema é a agricultura familiar. 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 (ver Figura 1).

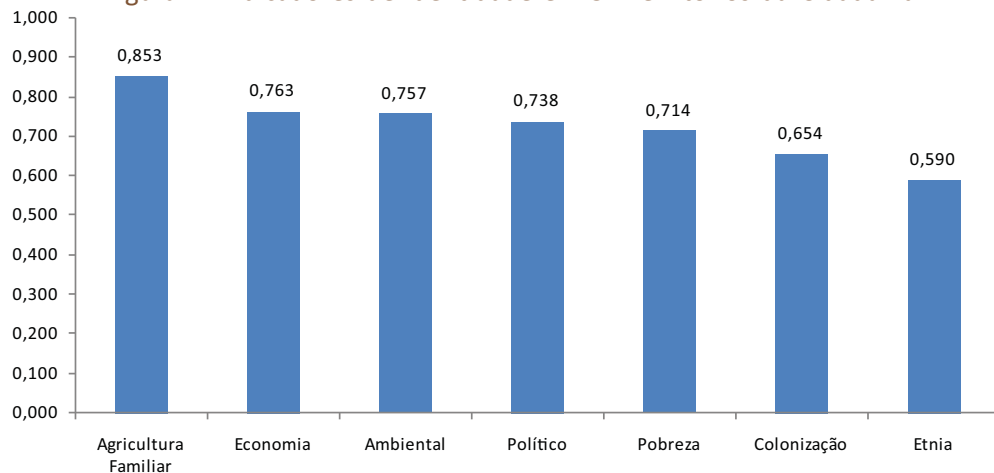
Figura 1: Indicadores de Identidade no território da Borborema - PB



Fonte: Elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA, 2012

Esses dados estão em sintonia com os números da pesquisa nacional, que mostra a preeminência da categoria familiar na identidade de todos os territórios analisados, estabelecendo um *continuum* identitário, isto é, uma hierarquização do escore dessa categoria nos diversos territórios (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013). Entretanto, é importante verificar que os indicadores mais bem avaliados no Território da Borborema (agricultura familiar, economia, ambiental, político) atingem índices maiores que os da média nacional, enquanto os piores avaliados (pobreza, colonização e etnia) apresentam índices menores (ver Figura 2).

Figura 2: Indicadores de Identidade em 37 Territórios da Cidadania



Fonte: Maduro-Abreu, 2012

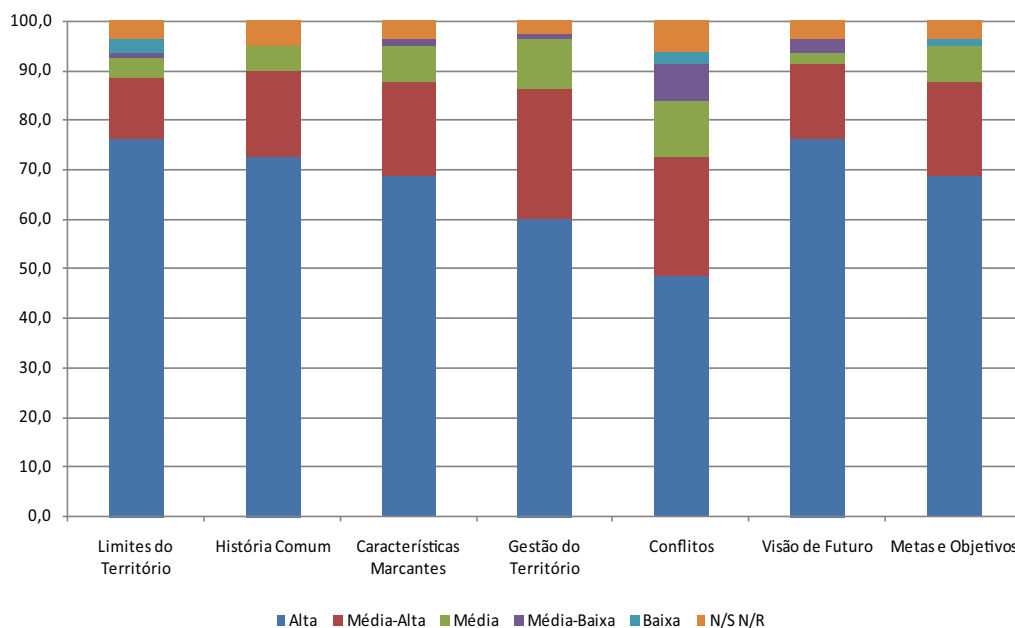
Entretanto, quando vamos avaliar mais detidamente o indicador “agricultura familiar”, relacionando-o aos aspectos-chave para o desenvolvimento territorial, verificamos duas tendências interessantes no que tange à dialética entre o ideário coletivo e as práticas sociais.

Como se pode observar na Figura 3, os aspectos ideológicos sobrepõem os aspectos práticos. Por um lado, os escores percentuais de avaliações positivas 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) – são bem



menores que os escores referentes às variáveis mais ideológicas e representacionais: “limites do território”, “história comum” e “características marcantes”. Por outro lado, os escores percentuais de avaliações positivas da variável “visão de futuro” são maiores que os da variável “metas e objetivos”, ficando patente certo descompasso entre a elaboração ideológica dos membros do colegiado (“visão”) e a sua disposição prática para a ação (“metas e objetivos”).

Figura 3: A influência da AF em aspectos-chave do desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA, 2012

É importante ressaltar que essas tendências foram verificadas de maneira idêntica para os outros indicadores mais bem avaliados, “economia”, “ambiental” e “político” (CANIELLO *et al.*, 2011, p. 30-42; p. 133-134), o que comprova o *gap* existente entre a identidade como representação ideológica e como instrumento para a prática coletiva entre os membros do colegiado territorial da Borborema.

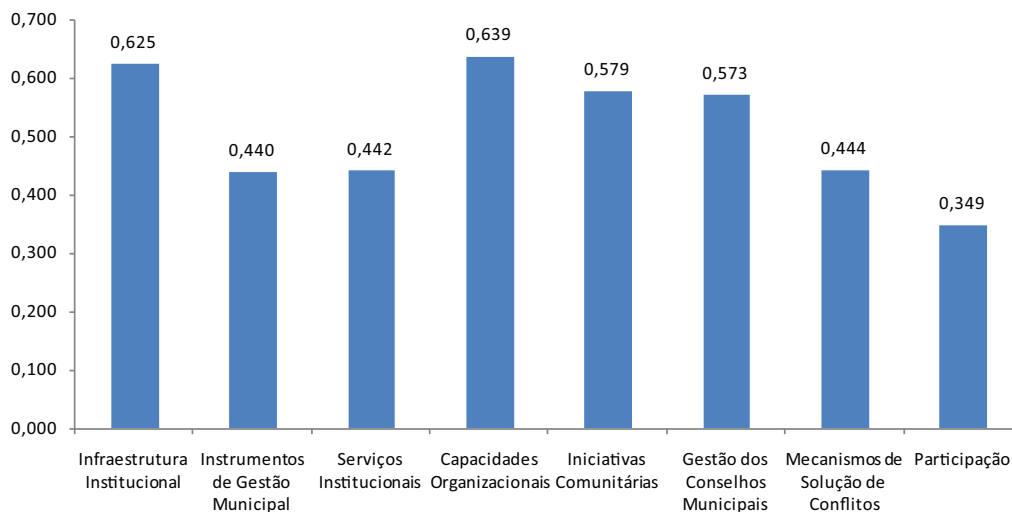
#### 4 Capacidades Institucionais

As capacidades institucionais (CI) referem-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território – considerando seu arranjo político-institucional – e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal, para a gestão social das políticas públicas e para a execução dos seus projetos (BRASIL, 2011d). A situação das capacidades institucionais foi caracterizada por meio do seu indicador, o ICI<sup>1</sup>. A unidade de análise é o município; os entrevistados são os representantes do poder público municipal. Na Borborema, foram entrevistadas 21 pessoas, majoritariamente secretários municipais de agricultura.

O ICI é constituído por oito índices que correspondem a: **infraestrutura institucional** (infraestrutura pública; equipamentos culturais; existência de secretarias municipais de Planejamento, Desenvolvimento Rural ou Agricultura; presença de técnicos nas

secretarias), **instrumentos de gestão municipal** (mapas; cadastro de terras; normas sobre o rural; funções das secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural), **serviços institucionais** (disponibilidade de informação sobre mercado; meios de divulgação da informação), **iniciativas comunitárias** (número de entidades que atuam; alianças com o poder público), **capacidade das organizações** (número de organizações de apoio; cadeia produtiva; acordos de vendas; número de prestadores de serviços), **mecanismos de solução de conflitos, participação e gestão dos conselhos**. Os três primeiros indicadores (estrutura, instrumentos e serviços) têm a ver com o nível de atuação das prefeituras, enquanto os cinco últimos (iniciativas comunitárias, capacidades organizacionais, mecanismos de solução de conflitos, participação social e gestão dos conselhos de políticas públicas), com o nível de capital social presente em cada município<sup>2</sup>.

**Figura 4: Índice de Capacidades institucionais (ICI= 0,491)**



**Fonte: Elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA, 2012**

De acordo com os resultados apurados apresentados na Figura 4, as capacidades institucionais do Território da Borborema são representadas por um índice de 0,491, classificado como médio.

#### **4.1 Instituições, instrumentos e serviços municipais para o desenvolvimento rural**

A análise desses resultados mostra, primeiramente, que o escore do indicador “infraestrutura institucional” (0,625), considerado como de nível “médio alto”, é maior do que os obtidos para “serviços disponíveis” (0,442) e “instrumentos de gestão municipal” (0,440). De fato, os equipamentos institucionais são numerosos no território, já que 20 dos 21 municípios possuem Secretarias de Desenvolvimento Rural ou Secretarias de Agricultura (sendo estas a imensa maioria), ao passo que em quinze municípios (80%) existe um quadro técnico permanente nessas secretarias. Os “instrumentos de gestão” e “serviços disponíveis” apresentam, contudo, um escore “médio”.

Por um lado, apurou-se que em 19 municípios (90%) há cadastro de imóveis rurais atualizado na Prefeitura, mas 17 municípios (81%) não possuem mapeamento de áreas degradadas; em 13 municípios (62%) não há notícias de medidas para conservação dos recursos naturais, enquanto em apenas seis (28,5%) foi expedida norma de ordenamento do uso do solo; tão somente em quatro municípios (19%) há instruções para monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental.

Por outro lado, quando indagados sobre as funções desempenhadas pelas secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural, 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, enquanto em apenas 12 municípios (57%) a secretaria presta assistência técnica aos produtores, ao passo que em 11 (52%) estas promovem coordenação com instituições federais e estaduais e executam a elaboração de diagnósticos. Assim, evidencia-se a fraqueza da prestação da assistência técnica aos produtores, pois quando as prefeituras oferecem-na, a maioria dos informantes afirma que os quadros técnicos das secretarias têm pouca (ou nenhuma) autonomia e recursos para realizarem seus trabalhos.

Portanto, embora haja secretarias de Planejamento em metade dos municípios e secretarias de Agricultura ou Desenvolvimento Rural em 20 deles (95%), na prática essas secretarias parecem não desenvolver suas atividades a contento, demonstrando uma baixa capacidade de fomentar concretamente o desenvolvimento das áreas rurais. Esses resultados indicam que as instituições existentes não desenvolvem de forma satisfatória os serviços junto aos agricultores, o que revela um *gap* entre estrutura existente e prática efetiva, que, sem muito forçar, é correlato ao *gap* entre a identidade enquanto representação ideológico-representacional e como instrumento para a prática coletiva.

#### **4.2 Capacidades organizacionais, iniciativas comunitárias e participação**

No que tange aos indicadores relativos ao capital social, essa tendência parece se confirmar, pois, embora o indicador “capacidades organizacionais” tenha atingido um índice de 0,639, avaliado como “médio alto”, escore máximo nesse quesito entre os 37 territórios estudados pela pesquisa nacional (Tabela 1), sendo o indicador melhor avaliado em relação a todos os demais, o que demonstra a presença de um importante “capital social” (PUTNAM, 1996: 177) no Território da Borborema, há uma tendência decrescente quando há o deslocamento do campo “capacidade”. Esse indicador refere-se ao potencial para realizar as coisas, para o campo mais prático das “iniciativas comunitárias” (0,579), “gestão dos conselhos municipais” (0,573), “mecanismos de solução de conflitos” (0,444) e, sobretudo, “participação” (0,349).

Há que se observar que essa é a visão dos gestores municipais, e não propriamente dos sujeitos sociais envolvidos, o que impõe uma relativização quanto aos índices, sobretudo no que se refere às “iniciativas comunitárias”, as quais parecem ser o

ponto fora da curva nessa tendência de *gap* entre ideias e as práticas no Território da Borborema.

De fato, no que tange ao indicador “capacidades organizacionais”, foram identificadas mais de 145 organizações de apoio aos segmentos sociais e atividades do meio rural no território, sobretudo grupos religiosos (18), associações de agricultores familiares (10), sindicatos (8), grupos de jovens (10), associação de assentados da reforma agrária (9), grupo de mulheres (9) e movimentos sociais pela reforma agrária (7), apesar de que o número de prestadores de serviços por município seja bastante diferente para cada localidade (entre 1 a 3 organizações em 12 municípios; até mais de 10 organizações num único município). Outras variáveis mostram a capacidade de mobilização da sociedade civil: 72% dos municípios têm acordos de vendas. Existem 64 contratos de parcerias entre organizações de produtores e prefeituras no Território.

Por outro lado, o indicador “iniciativas comunitárias” corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais em 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 nesses aspectos, esse indicador apresentou um índice de 0,579, avaliado como médio.

Foram identificadas 36 iniciativas comunitárias no desenvolvimento de projetos sem o apoio do governo, sendo que em nove municípios (43%) as iniciativas comunitárias processam-se no desenvolvimento de projetos produtivos e projetos culturais, ao passo que em sete (33%) trata-se de projetos sociais; em seis (28%), projetos ambientais; e em quatro (19%), projetos turísticos. Contudo, em sete cidades, o que equivale a 1/3 dos municípios do Território da Borborema, não há iniciativa comunitária em torno de projetos.

No que tange à formação de parcerias entre organizações de produtores e as prefeituras, a realidade é bem mais positiva, pois os dados demonstraram que, nos 21 municípios do Território da Borborema, há parcerias para o desenvolvimento de projetos produtivos: em dezenove destes (90%), para projetos de infraestrutura; em dezoito (86%), para projetos sociais; e em dezesseis (76%), para projetos culturais e ambientais.

Por fim, 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. Esse indicador apresentou um índice de 0,349, avaliado como médio baixo, o pior verificado no ICI, o que o torna autoexplicativo na análise das tendências que estamos apontando acerca da dialética entre ideias e práticas na ação dos atores sociais envolvidos no ciclo de gestão social do Território da Borborema, especialmente quando o contrastamos com o alto índice das “capacidades organizacionais”: 0,639.



### 4.3 Índice de capacidade institucional (ICI) no Território da Borborema, na região Nordeste e no Brasil

Comparando os indicadores das capacidades institucionais com os obtidos ao nível da região Nordeste e do País (Tabela 1), os resultados mostram o nível “alto” dos índices do Território da Borborema, sendo que os ligados ao funcionamento das prefeituras são mais altos que a média nacional ou regional. Essas tendências confirmam-se para o nível de capital social, sendo os do território da Borborema os maiores obtidos no País. O peso do capital social explica que o ICI obtido para o território (0,491) seja um dos maiores apurados na pesquisa nacional (0,497), mas fica patente também que as prefeituras apresentam dificuldades para acompanhar esse potencial.

**Tabela 1: Resultados do ICI, Território da Borborema, região nordeste e Brasil**

|                  | Infraestrutura Institucional | Instrumentos de gestão municipal | Serviços institucionais disponíveis | Capacidades organizacionais | Iniciativas comunitárias | Participação | ICI          |
|------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------|--------------|
| <b>Borborema</b> | <b>0,625</b>                 | <b>0,440</b>                     | <b>0,442</b>                        | <b>0,639</b>                | <b>0,579</b>             | <b>0,349</b> | <b>0,491</b> |
| Nordeste         | 0,592                        | 0,401                            | 0,317                               | 0,486                       | 0,422                    | 0,406        | 0,411        |
| <b>Brasil</b>    | <b>0,589</b>                 | <b>0,405</b>                     | <b>0,309</b>                        | <b>0,488</b>                | <b>0,432</b>             | <b>0,389</b> | <b>0,408</b> |
| Max              | 0,795                        | 0,676                            | 0,461                               | 0,639                       | 0,579                    | 0,679        | 0,497        |
| Min              | 0,146                        | 0,104                            | 0,156                               | 0,176                       | 0,214                    | 0,173        | 0,222        |

**Fonte: Elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA, 2012**

Paradoxalmente, contudo, a pior pontuação do indicador “participação” (0,349) fala por si só: o que deveria ser o principal fator prático da gestão territorial é o considerado o menos importante pelos respondentes, donde se conclui haver verdadeiramente uma dissonância entre o potencial do Território, sobretudo a qualidade de seu capital social, e o desempenho na prática para o desenvolvimento territorial. A seguir, analisaremos aspectos da dinâmica do Colegiado Territorial da Borborema, procurando verificar como essa dialética se rebate no ciclo de gestão social.

## 5 O Colegiado Territorial da Borborema

Analisamos em seguinte algumas características do colegiado territorial do território da Borborema.

### Composição

À época do levantamento das informações que dão suporte a este trabalho, o colegiado da Borborema era composto por 99 membros, 80 deles em efetivo exercício<sup>1</sup>, sendo 46 representantes da sociedade civil (57,5%) e 34 do governo (42,5%)<sup>2</sup>, o que denota seu caráter paritário e mesmo a preponderância do “controle social” no âmbito decisório. Das instituições participantes, 29 delas (36,25%) frequentavam o colegiado há pelo menos dois anos e 40 instituições, 50% do total, participavam há mais de três anos, registrando-se que as instituições com um maior

período de participação, a exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, fazem parte ou são parceiras do Polo Sindical.

### 5.1 Dinâmica participativa

Apesar dessa diversidade de contexto, percebemos problemas na participação comuns no Território da Borborema: falta de participação dos gestores públicos, baixa participação dos produtores, rotatividade dos participantes, problemas de comunicação, participação mais efetiva de alguns grupos em detrimento de outros, marginalização de grupos minoritários. Essa situação engendra um baixo desempenho do colegiado e traduz-se localmente pela morosidade dos projetos territoriais, o que tem sido o principal gargalo da dinâmica territorial. A partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundava numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento.

Uma fragilidade organizacional destacada pelos membros do colegiado é a falta de objetividade das reuniões e o longo tempo gasto nas plenárias. Um informante, em expressão que sumaria este sentimento, disse-nos textualmente: “se fala muito e se produz pouco”. Pudemos observar que essa falta de objetividade tem afastado várias instituições das reuniões.

Pensamos que esta fragilidade relaciona-se com um traço característico de todos os índices e indicadores avaliados pela pesquisa; isto é, independentemente de serem altos, médios ou baixos, existe uma tendência decrescente quando se vai do campo das ideias (concepções, representações, ideologia) para o campo da prática.

### 5.2 Capacitação

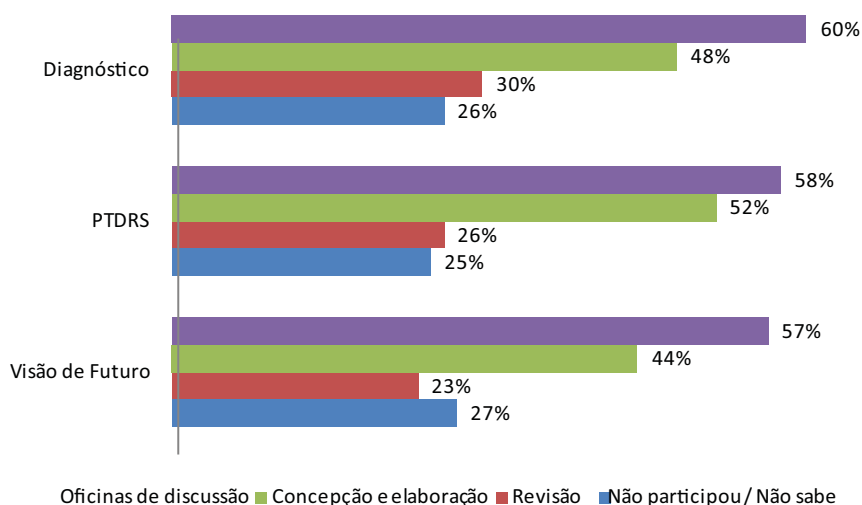
Um dado associado a essa tendência refere-se às áreas em que os membros do colegiado receberam capacitação. Conforme pudemos apurar (CANIELLO *et al.*, 2011, p. 77), os membros do colegiado afirmaram ter participado de 239 capacitações, conjunto que podemos estratificar em três grupos, desde propostas mais teóricas até 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.

### 5.3 Documentos Orientadores

No que tange à elaboração de documentos de diagnóstico e de planejamento pelo

colegiado, a tendência confirma-se. 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”. Isso é, a participação das entidades na elaboração dos documentos diminui em termos gerais, decrescendo da elaboração do documento que registra a percepção da realidade (“diagnóstico”) ao instrumento de planejamento de curto prazo, que é, inclusive, necessário para a liberação de recursos para os projetos (o PTDRS) e, mais ainda, à elaboração de um documento de planejamento de longo prazo (“visão de futuro”).

Figura 5: participação da entidade na formulação de documento (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do SGE/SDT/MDA, 2012

Por outro lado, a participação de entidades no processo de construção do Diagnóstico, do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e da Visão de Futuro, decresce significativamente 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. Por exemplo, em 2010, a reunião do colegiado que tinha como pauta a revalidação do PTDRS contou com a participação de cerca de 20 dos membros, isto é, menos de 25% do quórum.

Ainda nesse 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.*, 2012). 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 esse fim, quantia que, somada aos recursos despendidos na própria elaboração do documento, totalizou 231 mil reais. Por outro lado, a mesma ONG recebeu 70 mil reais para formar agentes de desenvolvimento, mas cumpriu apenas 2,5% da meta física (embora os dados disponibilizados no Portal da Cidadania indiquem

que nenhum membro do colegiado recebeu essa capacitação), ao passo que a ONG Arribaã 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 planejada.

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; apenas oito ao planejamento estratégico, limitado a um diagrama (p. 53) e uma planilha (p. 54-60) com os “eixos aglutinadores”, “programas”, “projetos” e “ações”. Não há sequer um plano de metas, um cronograma de ações e/ou projetos e, muito menos, instrumentos de verificação com indicadores de resultados esperados. Assim, como um “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, o documento resume-se a uma extensa introdução contextual e a um vago conjunto de boas intenções.

## 6 Considerações Finais

Os resultados apresentados mostram que as “potencialidades” do Território da Borborema, sobretudo com relação ao nível de capital social e de identidade territorial, parecem superar as “efetividades”. Como já afirmamos alhures (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS; 2012, p. 25-27), cinco ordens de fatores alimentam esse paradoxo: (1) limites organizacionais do próprio colegiado que redundam em improvisações no que tange a procedimentos básicos, como a convocação de reuniões, redação de atas, prestações de contas, atualização de cadastros e listas de endereços, manutenção de um arquivo atualizado e a própria comunicação entre a coordenação, os membros do colegiado e a própria sociedade; (2) limites na participação dos membros do colegiado, principalmente o absenteísmo e a rotatividade, em decorrência de problemas de representatividade no setor público e na sociedade civil, das aludidas falhas de comunicação entre a coordenação e os membros, além do “assembleísmo”, da morosidade na execução dos projetos e da burocracia envolvida no seu encaminhamento; (3) questões procedimentais, que têm a ver com a construção interna de regras de funcionamento e de deliberação no colegiado, *vis-à-vis* à hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões em detrimento de grupos minoritários menos poderosos; (4) a falta de um estatuto jurídico que realmente confira autonomia ao colegiado, o que limita sua capacidade de ação levando-o à dependência das prefeituras e de ONGs, que se colocam como mediadores entre os camponeses e os recursos disponibilizados pelas políticas públicas; e, finalmente, constrangimentos ideológicos que pontuam para a preeminência das ideias sobre as práticas, dos meios sobre os fins, da execução sobre o planejamento e da luta política sobre a mobilização produtiva, que é o tema deste artigo.

De fato, um traço característico de todos os índices e indicadores avaliados é que, sejam estes altos, médios ou baixos, existe uma tendência decrescente quando se vai do campo das ideias (concepções, representações, ideologia) para o campo da prática. Assim, percebemos que ainda existe um hiato significativo entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de colocar em prática e



acompanhar essas ações. Mas, se as práticas têm de ser melhoradas, é necessário progressivamente voltar ao campo das ideias, perguntando-se sobre a natureza dessas ideias e, sobretudo, compartilhá-las entre todos os participantes, procedimento necessário para definir uma real estratégia comum de desenvolvimento.

Sob nosso ponto de vista, esses dados indicam que há a necessidade de uma maior atenção à qualificação prática dos membros do Colegiado, municiando-os tecnicamente para uma postura mais proativa no que tange à sua ação efetiva no processo de desenvolvimento territorial e que enfatize principalmente a perspectiva prática do desenvolvimento. Nesse contexto, a gestão do colegiado apresenta-se como fundamental para fortalecimentos das capacidades institucionais do Território.

Daí se conclui que a identidade coletiva é um atributo poderoso para a cooperação social, mas só esta não é suficiente para dar sustentação aos processos participação, na medida em que estes estão imersos num mar de diversidades. Diversidade social, diversidade econômica, diversidade política, diversidade religiosa, diversidade ideológica, diversidade de interesse, que pontuam para um quadro identitário complexo, construído relacional e situacionalmente.

Sem grandes esforços e inovações sociais e institucionais (PIRAUX; BONNAL, 2011), a ativação e a expressão da identidade nos territórios rurais serão cada vez mais limitadas, mas a construção de um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921], p. 903) ainda é possível para o campesinato brasileiro no quadro do desenvolvimento territorial sustentável. Para isso, é necessário que a autonomia, valor basilar da “condição camponesa” (PLOEG, 2009), seja exercida em sua plenitude, o que depende da transformação do quadro institucional dos colegiados territoriais, da revisão da legislação extremamente burocrática que regula a aplicação de recursos públicos na implementação de projetos de desenvolvimento rural e da superação das “culturas políticas” que prevalecem no setor público e nas organizações não governamentais, as quais pontuam para a tutela, o paternalismo e o clientelismo.

## 6 Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, vol. 15, nº 43, 2001, p. 121-140.

ADIB, Alberto Renault. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento*. Brasília: IICA Brasil, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

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

BONNAL, P.; KATO, K.. *Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Relatório de Pesquisa. OPPA/CPDA/ UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.

BRASIL. Censo Agropecuário 2006. Brasília: IBGE, 2009. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>

BRASIL. *Censo Demográfico Brasileiro 2010*. Brasília: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>

BRASIL. *Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais*. Brasília: MDA, 2009b.

BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Avaliação de Projetos de Investimentos*. Brasília: MDA/SDT, 2011b.

BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Identidade*. Brasília, MDA/SDT, 2011c.

BRASIL. *Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades Institucionais*. Brasília, MDA/SDT, 2011d.

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, 2010. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>. Acesso em: 10 de março de 2011.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz, 11ª Edição. Rio de Janeiro: Bettrand Brasil, 2007.

CANIELLO, Márcio. *O Ethos Brasília: sociologia histórica da formação nacional (1500-1654)*. Tese de Doutorado. Recife, UFPE/PPGS, 2001.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; MARTINS, Maria de Fátima.; BASTOS, Valério. *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 para o Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. Campina Grande, GEPAD/UFCEG, 2009.

CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, Marc, CANTALICE, Luciana. *Relatório Analítico do Projeto de Pesquisa Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)*. Campina Grande: GEPAD/UFCEG; Brasília: SGE/SDT/MDA, 2011.

CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; CANTALICE, Luciana. *Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Orçamento 2008 do Território da*

Borborema-PB. In GEHLEN, V.R.F.; LAINÉ, P.C.V. (orgs.). *Construindo com fios invisíveis: a fragmentação do território rural*. Recife: Editora da UFPE, 2012.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba. *Revista Raízes*, v.32, n.2. jul/dez 2012. Dossiê V Encontro da Rede de Estudos Rurais: desenvolvimento, ruralidades e ambientalização.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e Participação Social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Ano 21, v. 1, abril de 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo: Pioneira, 1976.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos Gestores e Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

DINIZ, Paulo César; PIRAUX, Marc. Agroecologia e convivência com o semiárido: Breves notas de uma longa trajetória de diálogo e interfaces. In LIMA, J.R.Tavares de (org.). *Agroecologia e movimentos sociais*. Recife: Edições Bagaço, 2011.

DOIMO, A. M.. *A vez e a voz do popular: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 de abril de 2011.

JARA, Carlos Júlio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília: IICA; Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 1998.

LEITE, S. P.; WEIZ, W. J. Jr.. *Financiamento das políticas de financiamento territorial*. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.

MADURO-ABREU, Alexandre. *Análise dos dados SGE – 37 Células SDT/CNPq*. Brasília, MDA/SDT/SGE, 2012, *dat*.

OLIVEIRA, Carlos Douglas de Sousa; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CDROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.

OLIVEIRA, José Humberto. Programa 'Territórios da Cidadania': uma estratégia de

desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica. Anais do XIII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 2008.

PETERSEN, P; SILVEIRA, L.. Construção do conhecimento agroecológico em redes de agricultores-experimentadores: a experiência de assessoria ao Polo Sindical da Borborema. In: *Construção do conhecimento agroecológico: novos papéis, novas identidades*. Rio de Janeiro, ANA, 2007.

PIRAUX, M; BONNAL, P.. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial no entorno de Campina Grande (PB): O elo faltante da multifuncionalidade da agricultura familiar. In: CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, Renato S. (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

PIRAUX, Marc; 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*. vol. 30, nº 2 - jul-dez de 2010. Campina Grande, 2011.

PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.*; tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5ª edição. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

## Notas

1. Os dados analisados neste artigo são oriundos de pesquisa desenvolvida pela equipe da Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema, Paraíba (CAI Borborema), tabulados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA/SDT, no âmbito do 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 (CANIELLO et al., 2009).

2. Para Jan Douwe van der Ploeg, a “recampesinização” é um processo que ocorre tanto na Europa como em países do Terceiro Mundo que “implica um movimento duplo. Em primeiro lugar, ela implica em um aumento quantitativo: o número de camponeses aumenta através de um influxo exterior e/ou através de uma reconversão, por exemplo, de agricultores empresariais em camponeses. Além disso, a recampesinização implica

uma mudança qualitativa: a autonomia é aumentada, ao mesmo tempo em que a lógica que governa a organização e o desenvolvimento das atividades produtivas se distancia cada vez mais dos mercados” (PLOEG, 2008, p. 23). Com base nessa perspectiva conceitual, consideramos “campesinização” o processo de colonização inicial de uma fronteira agrícola por camponeses e “descampesinização” o resultado das “fortes pressões descendentes sobre os sistemas locais e regionais de produção” (PLOEG, 2008, p. 23), advindas principalmente do processo de industrialização da agricultura, que “introduz fortes tendências para a marginalização e para novos padrões de dependência [para o campesinato]” (PLOEG, 2008, p. 23).

**3.** O Polo atualmente congrega uma rede de 15 STR (doze localizados no território da Borborema), aproximadamente 150 associações comunitárias e uma organização regional de agricultores ecológicos, a Ecoborborema <http://aspta.org.br/programas/programa-paraiba/>

**4.** Organização Não Governamental nacionalmente reconhecida por sua atuação no fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil, atuante na região desde 1996. Ver <http://aspta.org.br/>

**5.** Para Robert Putnam, “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Para uma análise mais detida sobre o “capital social” no Território da Borborema, ver Caniello, Piroux e Bastos (2012).

**6.** Apuramos em nossa pesquisa de campo que o Núcleo Dirigente como um todo e muitos membros entrevistados afirmam que a principal motivação para a inserção de suas organizações ou instituições no Colegiado Territorial foi a matriz orçamentária lançada pelo Governo Federal. Ou seja, os atores sociais e suas organizações viram nessa matriz a oportunidade de acessar recursos para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura que já almejavam anteriormente.

**7.** No sentido definido pelo Dicionário Caldas Aulete: “conjunto de desejos, aspirações, objetivos e programas de ação de uma entidade associativa”. [http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete\\_digital](http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital).

**8.** Em oito anos de funcionamento do colegiado territorial (2003-2010), foram aprovados apenas 16 projetos de infraestrutura, totalizando R\$ 3.348.428,67 em investimentos, sendo que nove estão concluídos, dois atrasados, três paralisados e dois não iniciados. Embora 56% dos projetos contratados estejam concluídos, nestes foram empregados pouco mais de 770 mil reais, o que representa tão somente 23% dos recursos destinados ao território. Dos nove projetos concluídos, seis foram contratados nos anos de 2003 e 2004 e são focados em pequenas obras de segurança hídrica (cisternas de placas e barragens subterrâneas). Para uma análise mais detida sobre a execução do orçamento e de projetos no Território da Cidadania da Borborema, ver Caniello, Bastos e Cantalice (2012) e Caniello, Piroux e Bastos (2012).

**9.** Todos os indicadores da pesquisa variam de 0 (zero) a 1 (um), sendo considerado: Baixo = 0,00 - 0,20; Médio Baixo: 0,20 - 0,40; Médio = 0,40 - 0,60; Médio Alto = 0,60 - 0,80; Alto = 0,80 - 1,00.

**10.** Ver nota 8.

**11.** Neste trabalho, por opção metodológica, não analisamos os indicadores “gestão de conselhos municipais” e “mecanismos de solução de conflitos”.

**12.** Estes foram entrevistados e formam a base de dados aqui analisada.

**13.** Segundo dados do SGE, atualmente o Colegiado tem 111 membros, sendo 68 da sociedade civil (61%) e 43 do governo (39%), um núcleo dirigente com oito representantes, um núcleo técnico e várias câmaras temáticas. [http://sge.mda.gov.br/cr/cr\\_re/](http://sge.mda.gov.br/cr/cr_re/).

