

# Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública  
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

## SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E PROTAGONISMO INSTITUCIONAL NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AVANÇOS E OBSTÁCULOS NO CASO DO TERRITÓRIO RURAL DA BORBOREMA/PB<sup>1</sup>

Nelson Giordano Delgado

### RESUMO

A região da Borborema/PB distingue-se por um notável protagonismo da sociedade civil organizada desde a década de 1990. O artigo apresenta uma breve descrição e análise das experiências sociais e institucionais ocorridas na região antes da criação do Território da Borborema, primeiro como território rural de identidade, depois como território de cidadania, que são indispensáveis para a compreensão das especificidades do protagonismo da sociedade civil local no processo de gestão do território. Além disso, examina e discute características relevantes da institucionalidade territorial e sugere alguns avanços e obstáculos presentes na institucionalização do processo de desenvolvimento territorial na Borborema.

**Palavras-chave:** Borborema, Nordeste, desenvolvimento territorial

## CIVIL SOCIETY, STATE AND INSTITUTIONAL PROTAGONISM FOR THE TERRITORIAL DEVELOPMENT: ADVANCES AND OBSTACLES IN THE CASE OF THE RURAL DEVELOPMENT OF BORBOREMA REGION (PARAIBA)

### ABSTRACT

The Borborema region, in a Brazilian Paraíba State (PB), is distinguished by a remarkable role of civil society since the 1990s. The present article is a brief description and analysis of social experiences and institutional changes in the region before the creation of the Borborema's Rural Territory, first as a rural Territory of Identity, then as a Territory of Citizenship, which are indispensable for understanding the specificities of the role of civil society placed in the process of territory management. Furthermore, the article examines and discusses relevant characteristics of the territorial institutionalities and points some breakthroughs and obstacles present in the institutionalization process of development in this territory.

**Key words:** Borborema, Brazilian Northeast, territorial development

---

**Nelson Giordano Delgado.** Economista. Doutor em ciências sociais. Professor Associado 2 do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: nelsongd@terra.com.br

---

<sup>1</sup> Texto apresentado no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública", organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

## INTRODUÇÃO

Este artigo está baseado, literalmente, no relatório que elaboramos em 2008 sobre o Território Rural da Borborema na Paraíba (Delgado & Zimmermann, 2008). Este relatório é um dos diversos produtos do projeto de investigação OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA, iniciado em 2007 e finalizado em 2009, que trata de diferentes aspectos considerados estratégicos para a consolidação do processo de desenvolvimento territorial rural no Brasil, o qual foi deslançado no Governo Lula por iniciativa da SDT/MDA, a partir de 2003, com a criação do Programa Territórios Rurais de Identidade e aprofundado com a criação em 2008 do Programa Territórios de Cidadania pelo governo federal.

A região da Borborema pode ser caracterizada, para o que interessa a nosso tema, pela existência de um notável protagonismo institucional da sociedade civil organizada desde a década de 1990, o que, em nosso entender, vai influenciar decisivamente a condução dos debates e a capacidade de formulação de propostas estratégicas para o desenvolvimento territorial posterior.

A partir do relatório mencionado acima, a primeira parte do artigo apresenta uma breve descrição e análise das experiências sociais e institucionais ocorridas na região antes da criação do território que vão ser, em nosso entender, marcantes para a compreensão das especificidades do protagonismo da sociedade civil local no processo de gestão do território. A segunda parte, por sua vez, apresenta e discute traços relevantes da institucionalidade territorial e sugere alguns avanços e obstáculos presentes na institucionalização do processo de desenvolvimento territorial na Borborema.

#### 1. EXPERIÊNCIAS SOCIAIS E INSTITUCIONAIS ANTERIORES À CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO RURAL DA BORBOREMA E AS SINGULARIDADES DO PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL LOCAL

As experiências sociais e institucionais realizadas na

região da Borborema, a partir da década de 1990, são fundamentais para entender as dinâmicas existentes e os avanços e os obstáculos atuais para o desenvolvimento rural sustentável e democrático no Território da Borborema por pelo menos três razões principais<sup>2</sup>.

Primeiro, porque a renovação do sindicalismo dos trabalhadores rurais, que começou a se consolidar na região por volta do início dos anos 1990, a partir dos municípios de Lagoa Seca, Remígio e Solânea, e que levou à criação do Pólo Sindical da Borborema em 1998, consolidou progressivamente a perspectiva política de atuar coletivamente, em rede, numa escala regional – superando o isolamento representado pela ação restrita ao âmbito municipal – articulando sindicatos de diversos municípios das regiões da Borborema e do Cariri, com diferentes ambientes agroecológicos, e que totalizam atualmente 16 municípios<sup>3</sup>.

Essa estratégia de atuar coletivamente, em rede, numa escala regional representou um acúmulo de aprendizado e de experiência para o movimento sindical e para as representações dos agricultores familiares participantes do Pólo Sindical que os colocou numa posição diferenciada para participar na e influenciar a dinâmica institucional, uma vez deslançada a política territorial da SDT.

Segundo, porque a experiência do agreste paraibano representou a oportunidade de articulação do movimento sindical com organizações não-governamentais, especialmente a AS-PTA, voltadas para a construção de propostas metodológicas, de formação e de intervenção na realidade local, tendo em vista a busca de modelos alternativos de desenvolvimento rural, baseados no reconhecimento da força e da diversidade produtiva e cultural da agricultura familiar, na valorização do conhecimento e da capacidade de inovação desses agricultores, e na sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social da atividade agrícola e do desenvolvimento rural.

Essa articulação/parceria iniciou, em 1993, nos municípios de Lagoa Seca, Remígio e Solânea e foi progressivamente amadurecendo o intento de ampliar a escala

<sup>2</sup> A análise realizada neste item está baseada em Diniz (2007), Piroux & Bonnal (2007 e 2008), Piroux & Miranda (2008), Silveira, Victor, Anacleto (2007), Bonnal, Diniz, Tonneau, Sidersky (2006), além de informações e reflexões coletadas nas entrevistas de campo realizadas na região em 2008.

<sup>3</sup> Os municípios que compõem o Pólo são: Alagoa Nova, Arara, Areal, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Solânea (todos do Território da Borborema), Cabaceiras, Soledade (os dois do Território do Cariri) e Juazeirinho. Durante o processo de conformação do Pólo Sindical, a adesão dos municípios foi gradativa, tendo ocorrido desistências, como nos casos de Campina Grande e Puxinã. Ademais, alguns municípios se incorporaram ao Pólo não através de seu sindicato, que se opunha à estratégia de ação do mesmo, mas por meio de associações de agricultores familiares. Por essa razão, o Pólo Sindical passou a se chamar oficialmente Pólo Sindical e das Associações da Agricultura Familiar da Borborema, incorporando, além dos 16 sindicatos, cerca de 150 associações de base comunitária e uma organização regional de agricultores ecologistas.

dos processos sociais e das redes de inovação para toda a região do agreste da Paraíba. Para tanto, mostrou-se indispensável a existência de um ator regional com capacidade para coordenar política e metodologicamente o processo de ampliação, garantindo, ao mesmo tempo, que fosse assumido “como um projeto das organizações da agricultura familiar da região. A aposta recaiu sobre o Pólo Sindical da Borborema como espaço político-organizativo unificador do conjunto das organizações da agricultura familiar em torno à construção de um projeto comum de desenvolvimento local e de promoção da Agroecologia” (Silveira, Victor, Anacleto, 2007: 13, ênfase adicionada).

A realização do I Seminário da Agricultura Familiar do Compartimento da Borborema em 2001 lançou as bases deste projeto, que passou a ser conhecido também como projeto de transição agroecológica ou de agricultura familiar agroecológica. O ponto que merece destaque adicional, neste contexto, é que a capacidade de manter, amadurecer e consolidar essa articulação entre movimento sindical e organizações não-governamentais do tipo da AS-PTA, demonstrada pela experiência do agreste paraibano, além de permitir a construção de uma identidade agroecológica comum entre importantes segmentos da agricultura familiar, tornou o Pólo Sindical da Borborema portador privilegiado de um projeto de desenvolvimento rural local sustentável bastante legitimado em diversos segmentos da sociedade e da economia locais – como foi possível perceber nas entrevistas, o que reforçou a sua importância estratégica na institucionalidade e na dinâmica econômica e social do novo Território da Borborema.

Terceiro, porque a determinação do movimento sindical de atuar regionalmente e de formular e implementar um projeto concreto de desenvolvimento rural alternativo e sustentável para a região da Borborema e do Cariri esteve, desde o início, inseparavelmente associada à decisão de influenciar de forma mais permanente as políticas públicas, existentes ou a serem criadas, para a agricultura familiar do semi-árido paraibano, ou seja, de não abrir mão do reconhecimento da importância decisiva da parceria com o Estado, e de que essa parceria deveria se efetivar através da concepção e da execução de políticas públicas diferenciadas para a agricultu-

ra familiar regional.

Na concepção do movimento sindical, não bastava atuar regionalmente, nem era suficiente esboçar um projeto de desenvolvimento rural sustentável para o semi-árido estadual. Era fundamental articular-se com as políticas públicas existentes e influenciar e participar na formulação e na execução de novas políticas públicas, sem o que seria impossível amadurecer e legitimar a proposta política do Pólo Sindical e avançar com experiências concretas e abrangentes de projetos estratégicos que viabilizassem a implementação progressiva do projeto de transição agroecológica. Como disse convictamente, em entrevista, uma respeitada liderança sindical do Pólo: “não se pode abrir mão da presença do Estado”.

Em nossa avaliação, os três elementos acima assinalados e que são componentes essenciais dos experimentalismos institucionais e sociais –para usar as expressões utilizadas por Diniz (2007)- na Borborema, antes da criação do Território da SDT, dão uma qualidade diferenciada aos movimentos sociais da região e atribuem-lhes uma capacidade de iniciativa e de protagonismo indispensável para a implementação da abordagem territorial, tanto do ponto de vista da democratização da governança territorial, quanto da formulação de projetos estratégicos de desenvolvimento rural sustentável.

Essa condição parece contrastar de forma instigante com a situação percebida, em geral corretamente, por uma literatura brasileira e latino-americana recente sobre experiências de desenvolvimento territorial rural, quando destaca que os movimentos sociais atuantes nesses territórios têm sido muito mais bem-sucedidos em sua capacidade de influenciar a democratização da institucionalidade territorial das políticas públicas do que em sua disposição para estimular processos e/ou projetos de inovação, principalmente econômica e tecnológica<sup>4</sup>.

Ou seja, as experiências territoriais no Brasil e em outros países da América Latina têm sido frequentemente impregnadas por uma tensão bastante forte e quase nunca enfrentada entre participação social e inovação econômica e tecnológica, que enfraquece as potencialidades da abordagem territorial consolidar-se como um instrumento estratégico para o desenvolvimento sustentável e democrático do meio rural. Essa tensão existiu

<sup>4</sup> Para uma síntese dos argumentos apresentados, consulte-se, por exemplo, Bebbington, Abramovay, Chiriboga (2008).

na região do agreste paraibano – e provavelmente sempre existirá de forma latente em qualquer caso real que seja considerado – mas a forma como o experimentalismo institucional e social ocorreu em dois campos diversos – o da “convivência com o semi-árido” e o dos “territórios agroecológicos” (Diniz, 2007, p. 3) – associado às suas três características acima mencionadas, parece ter permitido o seu enfrentamento (que provavelmente será sempre provisório).

A tentativa de construir um outro modelo de desenvolvimento pelo Pólo Sindical da Borborema para a região do agreste paraibano teve início através da articulação de dois movimentos: o de renovação sindical e o movimento agroecológico. A renovação sindical, ocorrida ao longo da década de 1980, não ocorreu pela entrada de novos quadros nas bases sindicais, mas através do diálogo entre os dois segmentos que compunham a coordenação sindical na região. Esse processo é descrito na tese de doutorado de Diniz (2007), que destaca a importância da CUT e da Igreja Católica (por meio das CEBs) na estruturação do movimento sindical brasileiro, inclusive na região da Borborema.

“Na Paraíba, esse movimento tem um marco temporal importante – o início dos anos 80, muito influenciado pelo processo desencadeado no estado de Pernambuco – com as “campanhas salariais” entre 1982 e 1984, culminando com a primeira greve geral da categoria. É nesse período (12 de agosto de 1983) que é assassinada Margarida Maria Alves, líder sindical de Alagoa Grande (PB) que estava à frente de uma série de ações trabalhistas e da campanha salarial dos canavieiros da região. Nesse momento, tanto a FETAG (Federação de Sindicatos do Estado da Paraíba) como a CONTAG (Confederação Nacional) estavam envolvidas na luta. É justamente aí, a partir de 84, que surge a ideia de organizar os sindicatos em “Pólos Sindicais”. Todavia, progressivamente tanto a Federação e, conseqüentemente, muitos sindicatos, assim como a Confederação, foram se afastando da luta dos trabalhadores. É então que a CUT, especialmente com seu departamento rural, e a pastoral rural (que na Paraíba, em 1988, torna-se oficialmente CPT) vão forjar as novas bases da renovação sindical na região, ou seja, o “Pólo de Renovação Sindical Rural da Borborema”. Este movimento vai influenciar vários grupos de “oposição sindical” nos municípios, como por exemplo, Lagoa Seca. Embora tendo suas especificidades, a história do sindicalismo rural desse município (o sindicato de Lagoa Seca foi criado em 1971, a partir de uma delegacia sindical ligada à Campina Grande), primeiramente, como “oposição” e depois como diretoria do sindicato, ajuda a entender esse processo de convergências de forças: renovação sindical e lideranças das CEBs”. (Diniz, 2007:144)

Simultaneamente, em princípios dos anos 1980, o

movimento agroecológico passou a agregar forças no cenário institucional, intelectual e político da agricultura brasileira. Neste período, surge a Rede PTA (Projetos de Tecnologias Alternativas), que promoveu intenso debate sobre a agricultura alternativa, considerando os agricultores como agentes de transformação social a partir da valorização do conhecimento popular. A Rede PTA deu origem a AS-PTA, que em 1993 se instalou na região, introduzindo, de forma mais sistemática e organizada, o debate agroecológico no agreste da Paraíba. A base social regional de pequenos e médios agricultores familiares e a mobilização do Pólo Sindical foram indispensáveis para a difusão e o fortalecimento social e político do movimento agroecológico na região.

A relação de diálogo que se estabeleceu entre as lideranças dos sindicatos de trabalhadores rurais de diversos municípios estendeu-se também para o relacionamento entre os sindicatos e outras organizações não governamentais, como a AS-PTA, estimulando a busca de uma estratégia coletiva conjunta para se opor ao modelo tradicional de agricultura predominante na região. Com isso, a articulação dos movimentos de renovação sindical e de agroecologia permitiu a realização de diversos experimentos de inovação produtiva e tecnológica, criando uma rede de agricultores experimentadores e estabelecendo a região de atuação do Pólo Sindical como um “território agroecológico”. Dessa forma, foram sendo edificadas as bases sociais, cognitivas e políticas para que o Pólo Sindical assumisse o protagonismo em busca da legitimação e da difusão de um projeto de desenvolvimento rural sustentável para a região, tendo a agricultura familiar e a agroecologia como seus principais alicerces.

Segundo Diniz (2007), mesmo sem deixar de lado as clássicas bandeiras de luta (direitos previdenciários, reforma agrária, assistência médica etc.), os sindicatos passaram a priorizar a produção familiar, acompanhando e estimulando as experiências agroecológicas desenvolvidas pelos agricultores dos municípios integrantes do Pólo. Nesse sentido, as experiências sociais e institucionais no campo dos territórios agroecológicos e da convivência com o semi-árido, numa perspectiva de criação e fortalecimento de parcerias com as políticas públicas nesses campos, expressam o protagonismo indiscutível da sociedade civil na articulação regional em torno de um Território de Identidade da Borborema.

“Durante esses poucos anos, a ação do Pólo, na construção de um outro “projeto” de desenvolvimento, com base numa agricultura familiar agroecológica, foi ganhando expressão e força política. Passou a participar de forma qualificada de vários espaços como a Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA-PB), Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA-Brasil), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), passou ainda a se constituir como uma Unidade Gestora do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), além de fazer a gestão de programas governamentais como a compra antecipada e a compra de sementes locais.” (Diniz, 2007:152/153).

Nesse contexto, ganhou significado a reflexão, iniciada em 1995, depois da grande seca de 1993, sobre os “bancos de sementes comunitários”, como uma temática de importância fundamental para a estratégia de convivência com o semi-árido. Aqui começa também uma experiência de parceria com políticas públicas estaduais e federais, que se mantém até hoje, visando, primeiro, enfrentar a questão do abastecimento, do acesso às sementes, e estendendo-se, posteriormente, para a questão da natureza desse acesso, ou seja, “a diversidade, a adaptação, a procedência etc. do produto disponibilizado pelas políticas públicas” (Diniz, 2007: 76).

Essa política de parcerias da ASA/PB com programas governamentais levou à constituição de uma “rede de bancos de sementes comunitários”, que passou a canalizar a reflexão “sobre o papel estratégico desempenhado pelas sementes tanto para garantir a produção da agricultura familiar, como para a construção de uma perspectiva política de desenvolvimento centrada na convivência com o semi-árido” (Diniz, 2007: 78). Ainda segundo Diniz (2007: 79), três dimensões presentes nos bancos de sementes comunitários permitem perceber seu significado estratégico para a convivência com o semi-árido:

1) “os bancos são estoques de segurança para ultrapassar as adversidades as quais as famílias agricultoras estão sujeitas, possibilitando o uso até mesmo destes estoques na alimentação”;

2) “a rede de bancos de sementes comunitários tem um sentido de organização para os agricultores, possibilitando a melhoria da capacidade de gestão, a transição para uma agricultura agroecológica e o debate sobre os problemas e capacidades das comunidades, tornando-se um espaço privilegiado de solidariedade e de experimentação social: organização, gestão e inovações técnicas”; e

3) “os bancos de sementes comunitários têm estimu-

lado o resgate da diversidade de sementes locais (as “sementes da paixão”). O “resgate do material genérico e do conhecimento sobre este material, assim como da diversidade produzida nos roçados minimiza os riscos” produtivos para os agricultores da região.

Por fim, embora nosso relato da experiência prévia da região do agreste e do semi-árido paraibanos tenha ressaltado principalmente a atuação de três atores sociais, o Pólo Sindical, a ASA/PB e a AS-PTA/PB, cabe assinalar que outros atores da sociedade civil foram também importantes para a estruturação do Território da Borborema. Entre eles, destacamos o Fórum dos Assentados de Reforma Agrária, oficializado em 2002, mas cuja origem remonta a período anterior.

A história da luta pelos direitos trabalhistas e da luta pela terra, no apogeu e falência da produção de cana de açúcar nas décadas de 1980 e 1990, contou com o apoio da CUT, da FETAG, e de deputados solidários com os trabalhadores. Na época foram realizadas diversas mobilizações 4.000 trabalhadores tinham ficado desempregados, abrangendo 18 engenhos falidos. Em 1997, as cinco primeiras desapropriações foram realizadas, ocorrendo outras quatro em 1998, e mais outras nos anos seguintes. Nesse período iniciou-se o processo de organização e de capacitação dos assentados: estruturação das associações de assentados e atividades de preservação do meio ambiente. O apoio da ASA/PB foi fundamental para a organização e a construção de cisternas, bancos de sementes e fundos rotativos de crédito, como já vinha ocorrendo com outros agricultores familiares.

A partir de 2001, as dez primeiras associações formadas decidiram unir-se para formar o Fórum dos Assentados de Reforma Agrária, oficializado em 2002. O Fórum compreende hoje 12 associações nos municípios de Pilões, Areia, Serraria e Remígio. Apesar de suas enormes dificuldades financeiras, o Fórum dos Assentados obteve muitas conquistas na região e vem progressivamente fortalecendo sua capacidade de diálogo e de implementação de políticas: moradia, recursos hídricos, bancos de sementes dentre outras contando atualmente com o assessoramento de uma ONG, a SEDUP (Associação de Educação Popular), criada em Guarabira, de movimentos sociais – MST e MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores)- e da CPT para o acompanhamento de outros assentamentos na região da Borborema.

## 2. O TERRITÓRIO RURAL DA BORBOREMA/PB. AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.

O Território Rural da Borborema foi homologado em 29 de julho de 2003, logo após a constituição do Programa de Territórios Rurais de Identidade da SDT/MDA. Uma das características fundamentais desse território, como vimos no item anterior, foi a existência prévia de uma articulação regional (um "território"), distinguida por forte presença da sociedade civil com grande capacidade de ação coletiva e de iniciativas locais, o que viabilizou a implementação do que foi chamado de "trajetórias de experimentação social" na região (Diniz, 2007: 3) e possibilitou a interação de agências e políticas governamentais com representações de agricultores familiares e organizações não-governamentais (como o Pólo Sindical da Borborema, a ASA/PB e a AS-PTA/PB), antes mesmo da criação do território da SDT e com grande influência sobre a estruturação institucional e a dinâmica posterior do território<sup>5</sup>.

Para coordenar o território da SDT foi instituído o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema, com dois objetivos principais. Primeiro, apoiar o desenvolvimento sustentável territorial da Borborema, através do fortalecimento da agricultura familiar, com base na agroecologia e na valorização e no aprimoramento das capacidades e dos conhecimentos dos agricultores familiares e suas organizações. E segundo, promover a capacitação e a mobilização para a gestão participativa do desenvolvimento sustentável da Borborema, através de ações que gerem capital humano e social e busquem a integração das políticas públicas territoriais, além de estruturar a base técnico-operacional para o apoio à gestão social do território (Piroux & Bonnal, 2007: 31 em diante).

No Fórum, existe uma divisão entre duas grandes

categorias de atores coletivos: os representantes da sociedade civil e os representantes do Estado<sup>6</sup>. Dentre os atores governamentais, destacam-se as secretarias municipais de desenvolvimento rural sustentável, a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas (EPA-SA), a Empresa Paraibana de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (INTERPA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Entre os representantes da sociedade civil, principal mobilizadora regional da territorialidade da Borborema, destacam-se o Pólo Sindical e das Organizações da Borborema, o Fórum dos Assentados da Reforma Agrária, a Articulação do Semi-Árido (ASA Paraíba), a AS-PTA (Assessoria e Serviços em Agricultura Alternativa), a PATAC (Programa de Tecnologias Adaptadas para as Comunidades), entre outras organizações e redes.

Em 2005, quando foi formalizado, o Fórum era composto por 54 participantes, sendo, aproximadamente, 30% de representantes do Poder Público, 50% de representantes da Sociedade Civil e 20% de representantes do que estamos chamando de espaços públicos municipais de participação. Atualmente, devido à promoção do território rural de identidade para território de cidadania, a composição do Fórum foi ampliada para 102 membros e tornou-se paritária, quando dividida em governo e sociedade civil. Também foi garantida a participação de representantes de todas as prefeituras municipais que compõem o território, o que não ocorria anteriormente.

Na composição inicial, 10 prefeituras municipais faziam-se presentes no Fórum: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Campina Grande, Esperança, Lagoa Seca, Montadas, Puxinanã, Queimadas, Remígio, e São Sebastião de Lagoa de Roça. A disposição das prefeituras para participar era influenciada basicamente por dois fatores:

<sup>5</sup> O Território Rural da Borborema (com 21 municípios) diferencia-se do "território" do Pólo Sindical da Borborema (com 16 municípios) principalmente por dois aspectos. Primeiro, o território SDT inclui o município urbano de Campina Grande e, segundo, seu espaço geográfico é contínuo, seguindo as normas estabelecidas pela SDT. Os municípios do território da SDT que não participam do Pólo Sindical são os municípios de atuação do Fórum dos Assentados da Reforma Agrária (Borborema, Serrania, Pilões, Areia), localizados ao leste do território do Pólo Sindical, assim como alguns municípios isolados, localizados no Sudeste (Serra Redonda), no Oeste (Puxinanã) e no Noroeste (Algodão de Jandaíra). Os municípios localizados na parte ocidental do "território" do Pólo Sindical não foram incorporados no território SDT da Borborema mas sim no território SDT do Cariri (Piroux & Bonnal, 2007: 22-23).

<sup>6</sup> Participa também um terceiro grupo de atores coletivos, muitas vezes incluído na categoria de atores da sociedade civil, que são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Acharmos conceitualmente mais correto diferenciá-los e classificá-los em um grupo denominado "espaços públicos municipais de participação", pois seus membros são representantes tanto da sociedade civil quanto dos governos municipais. São, neste sentido, espaços públicos "híbridos" e setorializados, criados pela nova institucionalidade municipal para a execução e o controle social de políticas públicas oriunda da implementação da Constituição de 1988.

(1) a percepção política acerca do projeto alternativo de desenvolvimento proposto pelo Fórum, ou seja, no fundamental, se os prefeitos identificam o Fórum como parceiro ou como competidor; e (2) a formação e o conhecimento sobre a política territorial da SDT por parte dos representantes designados pelas prefeituras para participarem do Fórum. Em alguns casos, o entendimento de que o Fórum era um espaço de promoção pessoal e/ou de obtenção de recursos para o município estimulou a participação de prefeituras. Em outros, a interpretação de que o Fórum era um instrumento de redução pura e simples de recursos públicos que poderiam ser canalizados para as prefeituras foi uma razão importante de ausências.

O que acontece é que as prefeituras têm demonstrado, de modo geral, pouco interesse em participar no Fórum, já que os recursos financeiros disponíveis na SDT para a política territorial devem ser canalizados para projetos territoriais e não para projetos municipais. É relativamente generalizada a opinião entre os prefeitos e representantes do governo municipal de que os municípios perderam recursos com a adoção da política territorial e a substituição do Pronaf Infraestrutura e Serviços pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat).

Entre as instituições governamentais, estaduais e federais, que são membros do Fórum estão EPASA, EMATER, UFPB, UEPB, INTERPA e BNB. Sua participação é bastante diferenciada e depende do perfil dos profissionais designados para representá-las e de seu comprometimento e de suas instituições com o Fórum. Em relação à sociedade civil, seus membros consistem basicamente de sindicatos de trabalhadores rurais, de ONGs e de outros movimentos e organizações de agricultores familiares.

A categoria sindicatos de trabalhadores rurais predomina numericamente tanto no conjunto da sociedade civil a que pertence, como na plenária do Fórum de Desenvolvimento Territorial. Todos os sindicatos participantes fazem parte do Pólo Sindical da Borborema, o que expressa a enorme importância e protagonismo desse ator sindical na institucionalidade do Território da Borborema.

Com efeito, a articulação entre Estado e sociedade civil no Fórum da Borborema, embora inovadora, não se tornou ainda suficientemente robusta a ponto de facilitar os processos de tomada de decisão. Na verdade,

existe uma assimetria significativa no comprometimento dos atores e das organizações participantes, com claro protagonismo da sociedade civil e relutante envolvimento dos atores governamentais, não obstante as exceções existentes.

Com isso, acentua-se, em vez de diminuir, a dificuldade de integração das políticas públicas com as dinâmicas sociais locais, o que faz com que o Fórum do Território da Borborema acabe funcionando mais como um articulador das instituições da sociedade civil, encontrando muitas dificuldades para afirmar-se como um espaço público institucional voltado para a articulação dos representantes da sociedade civil e do Estado. Nesse sentido, cria-se uma lacuna entre os representantes dessas duas esferas sociais, dificultando e tornando mais conflitivas as negociações entre eles, especialmente no que se refere aos poderes públicos estadual e municipal. Um dos desafios para a consolidação do Fórum de Desenvolvimento da Borborema é a definição de estratégias que viabilizem a prática de negociações entre sociedade civil e poderes públicos locais no âmbito da institucionalidade territorial.

A capacidade de articulação da sociedade civil foi indispensável para que a coordenação executiva do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema fosse rapidamente instalada no momento de implantação do Território Rural de Identidade, ainda em 2003. Assim, não é surpreendente que, naquele primeiro momento, os representantes da sociedade civil tenham se tornado a composição majoritária dos membros do Fórum. Ao mesmo tempo, a forte participação da sociedade civil também expressa seu descontentamento com a atuação tradicional do poder público local, bastante associada ao clientelismo e à promoção do modelo convencional de agricultura. Há, além disso, como pano de fundo, a questão da partilha de poder na definição da aplicação dos recursos públicos destinados ao território.

O descontentamento da sociedade civil tomou novo fôlego quando da ampliação do Fórum, com o lançamento do programa Territórios da Cidadania em fevereiro de 2008. A imposição de uma composição paritária do poder público e da sociedade civil suscitou, inicialmente, o receio de que as agências do Estado ganhariam mais poder do que as representações da sociedade civil na definição e na aplicação dos recursos públicos, bem como na definição dos projetos prioritários. Esse receio não está,

até o momento, superado. No entanto, a prática do Fórum, com acentuado protagonismo da sociedade civil, aliado à pouca participação dos representantes do poder público, notadamente das prefeituras, têm assegurado à sociedade civil a priorização de seus objetivos. Ao mesmo tempo, porém, a experiência territorial tem levado muitos membros da sociedade civil a reconhecerem a importância de uma maior participação do poder público e de que o diálogo constante entre os dois segmentos é fundamental para a viabilização e a execução das ações e dos projetos. Ganha importância a consciência de que o que de fato interessa é a melhoria da qualidade dos representantes dessas duas esferas sociais e da capacidade que tenham para definir as funções que devem ser assumidas pelo Estado e pela sociedade civil –sem que nenhum tente substituir ou eliminar o outro– no processo institucional territorial e na formulação de propostas para o desenvolvimento territorial.

A maioria dos estudos realizados sobre espaços públicos de participação no Brasil e na América Latina destacam, de uma forma ou de outra, o caráter conflitivo que caracteriza a relação entre Estado e sociedade civil nesses espaços. Entretanto, esse conflito pode tanto acirrar situações de competição entre ambos e levar a uma imobilização do espaço público, como pode estimular soluções criativas que levem à colaboração entre eles e à dinamização do espaço público. Quanto mais os atores da sociedade civil e do Estado puderem compartilhar projetos estratégicos e políticos relativamente comuns, tanto maior será a probabilidade de que se inventem relações sinérgicas, se favoreçam as parcerias e se obtenham resultados propícios ao funcionamento satisfatório e à consolidação desses espaços públicos (Dagnino, 2002 e Leite, Delgado, Bonnal e Kato, 2008).

No caso do Território da Borborema, a experiência do Fórum é ainda muito recente para que se possa, a rigor, exigir a superação de barreiras e de conflitos acumulados historicamente entre Estado e sociedade civil (personificada principalmente pelos movimentos sindical e agroecológico), ainda mais quando se sabe que o processo de negociação entre ambos é longo e requer um período razoável de amadurecimento –e que o significado do tempo é diferente para cada um deles– e seu resultado é muitas vezes imprevisível. Porém, decorrido quase um ano, já se observa que muitos representantes da sociedade civil passaram a relativizar a questão da paridade como um problema e começam a reconhecer

a importância de compartilhar projetos e de comprometer o poder público nas ações territoriais. Ou seja, retomam a idéia originária do movimento sindical da região de que a parceria entre sociedade civil e agências do poder público, local ou não, é imprescindível para viabilizar políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural sustentável do território.

Além das divergências iniciais, decorrentes da nova composição do Fórum, outro aspecto a salientar é que mesmo no formato ampliado persiste a situação de que alguns segmentos do público-alvo não participam da institucionalidade territorial e não se beneficiam das ações, atividades e projetos que estão sendo propostos e, em alguns casos, implementados. Por um lado, existe um grupo de produtores que se excluem voluntariamente da dinâmica territorial, seja porque divergem dos atores que participam do Fórum, seja porque escolheram dinâmicas individuais distintas, baseadas, geralmente, na produção agropecuária comercial e/ou na prestação de serviços ambientais. Por outro, existe um grupo de produtores passivos, isolados, não organizados, que não se aproximam dos movimentos sociais e nem sequer aproveitam as dinâmicas participativas (Piroux & Bonnal, 2007). São os chamados agricultores “invisíveis”, cuja incapacidade de organizar-se impede que se mostrem e sejam vistos, falem e sejam ouvidos.

Para Piroux & Bonnal (2007), os membros do Fórum diferenciam-se entre si pela qualidade de seu interesse no processo de desenvolvimento do território e pela força de sua atuação, a qual tem a ver com a capacidade de estabelecer alianças com outros atores. No caso da Borborema, a aliança mais forte, “hegemônica”, é composta pelo Pólo Sindical, alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais que não fazem parte do Pólo, a AS-PTA e o Fórum dos Assentados. Agregam-se a este grupo o Banco do Nordeste, as ONGs Arribaça e Coopacne e algumas prefeituras (Lagoa Seca e São Sebastião de Lagoa de Roça). Essas representações constituem uma espécie de “núcleo duro” do Fórum, muito atuante no mesmo. Em oposição a esse núcleo, muitos membros mostram-se pouco interessados nos debates e nas reuniões do Fórum. São em geral instituições públicas (Embrapa, Emepa, Emater, Banco do Brasil, Incra), Conselhos Municipais de Desenvolvimento, mas também algumas representações da sociedade civil, notadamente a Fetag, que no Território da Borborema tem uma forte divergência de estratégia com o Pólo Sindical.

Uma das questões mais prementes e importantes, observadas no Território da Borborema, é o enorme atraso que se nota na execução dos projetos aprovados pelo Fórum territorial. Muitos deles, orçados com recursos do Pronat e homologados desde 2004, nunca saíram do papel. Muitos dos entrevistados (na pesquisa de campo realizada em 2008) alegam que as exigências burocráticas são excessivas no trâmite dos projetos territoriais e que esse é um grande entrave para o andamento dos mesmos. Repetidas vezes, segundo os entrevistados, as exigências burocráticas servem de pretexto para encobrir a falta de empenho, de interesse, e mesmo o boicote por parte das agências estaduais e mesmo federais. Um dos entrevistados expressou essa contradição da seguinte forma: “estamos diante de uma situação em que as demandas dos atores que querem os projetos têm de ser implementadas por atores que não querem os projetos”. De modo geral, essa situação acaba onerando sobremaneira os membros do Fórum mais comprometidos com a abordagem territorial, principalmente os representantes da sociedade civil, que perdem um tempo enorme e desgastante para descobrir os meandros das burocracias governamentais e enfrentar o desinteresse e/ou o boicote dos funcionários envolvidos.

Complicações adicionais e muito penosas para os atores comprometidos com a proposta territorial advêm do fato de que (1) as prefeituras municipais são usualmente inadimplentes e com isso são impedidas de receberem os recursos destinados aos projetos aprovados; (2) a Caixa Econômica Federal, assim como o Banco do Brasil, não participa do Fórum e não está envolvida enquanto banco na política territorial (embora alguns poucos funcionários possam ser sensíveis à proposta); e (3) diversas instituições locais (principalmente do governo) não têm prática para lidar com projetos territoriais, faltando-lhes um esforço indispensável de aprendizado (capacitação).

As entrevistas e as observações locais deixaram clara a importância central das agências estatais, das mais di-

versas ordens e esferas, para o funcionamento da dinâmica da institucionalidade territorial, pois a maioria das ações aprovadas pelo Fórum depende excessivamente do aparato governamental (local, estadual, federal) para ser executada. Nesse sentido, não basta criar uma “nova institucionalidade territorial”, onde representantes do Estado e da sociedade civil participam dos espaços coletivos de decisão, e não basta o protagonismo de uma sociedade civil inovadora e cheia de iniciativa. Com a ordem jurídica atual – que não dá status jurídico autônomo aos territórios – e com os mecanismos de financiamento existentes, se as agências e representações estatais não funcionarem, a dinâmica institucional fica emperrada<sup>7</sup>.

Outro obstáculo importante é que as agências governamentais (municipais, estaduais e federais), mesmo quando participam do Fórum ou de atividades territoriais não necessariamente assumem o desenvolvimento territorial como meta ou introduzem a perspectiva territorial no planejamento de suas ações. Muitas vezes, o comprometimento dessas instituições com o Fórum e com o Território da Borborema fica restrito à pessoa da organização que a representa. Nesse sentido, há uma expectativa positiva, embora cautelosa, entre os atores do Fórum, de que a transformação do Território da Borborema em território de cidadania possa pressionar/compelir as agências governamentais a assumirem um maior comprometimento com a abordagem territorial e a buscarem formas de atuação mais articuladas entre si.

De qualquer modo, como a política pública é, por definição, um alvo de disputa por diversos atores sociais, de diferentes segmentos do Estado, da sociedade civil, e do mercado (relativamente ausente na discussão da Borborema), a questão da construção de redes de atores e de políticas públicas mantém sua considerável relevância, quando se pensa na necessidade permanente de definir prioridades e de articular atores e políticas públicas. E como sempre acontece em espaços públicos

---

<sup>7</sup> Um dos problemas mencionados é que os recursos públicos só podem circular entre instâncias administrativas públicas. Os territórios, por não serem reconhecidos como figuras jurídicas autônomas e legítimas de administração pública, não podem receber recursos ou administrá-los. A inexistência de um marco jurídico que, por exemplo, legitime e dê autonomia administrativa ao Fórum aparece, entre grande parte dos entrevistados, como um entrave à institucionalidade territorial. Ademais, o avanço do desenvolvimento territorial e da consolidação de sua institucionalidade é também obstaculizado pela inexistência de mecanismos financeiros alternativos que viabilizem a execução dos projetos de forma mais autônoma do financiamento governamental. Por um lado, os recursos disponíveis ainda são basicamente os da SDT que, além de serem limitados, requerem a participação dos governos municipais e estaduais para serem acessados, com todas as dificuldades daí decorrentes e já mencionadas. Por outro, os bancos existentes, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, não assumiram a proposta de política territorial e acabam criando dificuldades ou impossibilitando o financiamento de projetos com caráter territorial.

de participação, é muito difícil superar a concorrência e as desavenças partidárias que existem entre os participantes, de modo a viabilizar parcerias concretas frente a questões específicas. Neste aspecto, a legitimação de um projeto comum de desenvolvimento rural do território, que tenha o apoio do Fórum, parece essencial para que se tente superar as pirraças político-partidárias e viabilizar as parcerias potencialmente viáveis e relevantes.

Esta questão remete-nos a uma carência importante do Fórum, que é a da formação e da capacitação de seus membros e de todos os atores existentes no território, inclusive dos que se opõem à idéia, na dinâmica institucional e nas políticas públicas territoriais. Pelo relato feito até aqui parece claro que os atores que mais necessitam de uma experiência de formação e de capacitação nesse campo são os representantes e os funcionários das agências governamentais e do poder público municipal e estadual.

O que está em jogo nessa proposta não é simplesmente criar condições para um melhor funcionamento do Fórum, através de melhor compreensão de sua dinâmica institucional e de maior capacidade propositiva e de articulação dos diversos atores. Trata-se também de aumentar a profissionalização dos servidores públicos em matéria de institucionalidade, políticas e desenvolvimento territorial. E com isso avançar no debate mais qualificado sobre agricultura regional, agricultura familiar e reforma agrária (usualmente pouco debatida no Fórum), e mesmo enfrentar temas mais incômodos como agricultura patronal e relações com o mercado, no contexto de busca de refinamento, de difusão e de legitimação de um projeto estratégico de desenvolvimento rural sustentável e democrático para o Território da Borborema.

Por fim, há que mencionar inicialmente que, como tentamos destacar no ítem I do artigo, as experiências prévias de experimentalismo institucional e social na região da Borborema prepararam os atores da sociedade civil, seus principais protagonistas, para compreenderem, aceitarem e participarem na construção da proposta de territorialização da região. E isso, a nosso juízo, por três razões principais.

Porque (1) desenvolveram a capacidade de agir coletivamente numa perspectiva regional e não apenas municipal; (2) construíram propostas de inovação tecnológica baseadas na agroecologia, o que lhes capacitou pensar estrategicamente na direção de alternativas de de-

envolvimento rural democrático e sustentável para a região; e (3) consideraram sempre indispensável construir parcerias com agências governamentais que viabilizassem a formulação e a implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar regional e que permitissem a realização de projetos e de ações concretas de inovação que contribuíssem para o amadurecimento do projeto de transição agroecológica. Nossa hipótese é que essas características da ação coletiva do Pólo Sindical e de ONGs como a AS-PTA, como principais protagonistas da sociedade civil local, é uma das marcas distintivas mais importantes do processo de construção do Território da Borborema, em relação a outras experiências territoriais em execução.

Ademais, a criação do Fórum de Desenvolvimento Territorial como um espaço público de coordenação do Território da Borborema ampliou institucionalmente o campo possível de diálogo entre representantes da sociedade civil e do Estado e fundou o desafio institucional de que desse diálogo, de sua qualidade e de seus resultados concretos, passa a depender o futuro do desenvolvimento rural do território. Ou bem se avança no diálogo e na parceria, ou bem o Fórum terá sua iniciativa provavelmente imobilizada ou bloqueada.

A consciência crescente da realidade desse desafio, principalmente entre os atores da sociedade civil, representa um avanço no aprendizado acerca da forma de atuação exigida para a tomada de decisões e a execução das políticas públicas compatíveis com a nova institucionalidade territorial. Apesar do atraso demonstrado pelo poder público (local, estadual, federal) nessa percepção, a existência do Fórum repõe constantemente a exigência de atualização na concepção e na forma de atuação dos atores governamentais. Essa situação não vai, obviamente, eliminar o conflito, que é inerente a esses espaços públicos. Mas, pode estimular o aprendizado na arte de negociar, de definir uma agenda de prioridades para o Fórum e de construir parcerias para aprovar e implementar projetos ou ações concretas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEBBINGTON, A.; ABRAMOVAY, R.; CHIRIBOGA, M. Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America, 2008, 41 p.

- BONNAL, P.; DINIZ, P.; TONNEAU, J-P.; SIDERSKY, P. As Dinâmicas Sociais Locais em Auxílio às Políticas Públicas. Caso do Município de Lagoa Seca no Agreste Paraibano, 2006, 12 p.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- DELGADO, N.G.; ZIMMERMANN, S. Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 2: Território de Cidadania da Borborema PB. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA, dezembro, 2008, 37 p.
- Diniz, P.C.O. Da experimentação social ao "experimentalismo institucional". Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-Árido. Campina Grande (PB), Tese de Doutorado. CH-UFCEG/UEPB-CCHLA/PPGS, setembro, 2007. 230 p.
- LEITE, S.P.; DELGADO, N.G.; BONNAL, P.; KATO, K. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Brasília, IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 8), 2008, p. 69-169.
- PIRAUX, M.; BONNAL, P. Dinâmicas Territoriais, Projetos Coletivos e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar na Região do Entorno de Campina Grande (Paraíba). Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil. Relatório 3.4., junho, 2007, 43 p.
- PIRAUX, M.; BONNAL, P. Projetos Coletivos de Desenvolvimento Territorial no Entorno de Campina Grande (PB). O Elo Faltante da Multifuncionalidade da Agricultura Familiar, mimeo, 2008, 23 p.
- PIRAUX, M.; MIRANDA, R. de S. Desenvolvimento Territorial e Sustentabilidade Agrícola no Agreste Paraibano, 2009, 14 p.
- SILVEIRA, L.; VICTOR, R.; ANACLETO, N. Saindo de trás do birô: a reconstrução do movimento sindical no agreste da Paraíba, Revista Agriculturas: experiências em agroecologia, vol. 4, nº 2, julho, 2007, p. 10-14.