

IDENTIDADE E DIVERSIDADE NO TERITÓRIO DA CIDADANIA DA BORBOREMA (PB)

Márcio Caniello, Marc Piraux, Valério Veríssimo de Souza Bastos

RESUMO

Identidade e diversidade interna são duas características importantes do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba, e formam uma dialética que este artigo procura analisar: uma forte identidade territorial marcada pela agricultura familiar, trespassada por diferenciações internas que evidenciam variações zonais sensíveis em termos de capacidades institucionais, participação no colegiado territorial e acesso a projetos. Para isso, é delineada uma tipologia dos espaços subterritoriais em relação à qual são rebatidas evidências obtidas pela Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema (GEPAD/UFCG) no quadro da pesquisa nacional sobre o Programa Territórios da Cidadania (SDT/MDA/CNPq). Os resultados mostram níveis internos de desenvolvimento diferenciados e uma forte relação entre a diversidade geográfica, o nível do capital social e o funcionamento do colegiado territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Rural, Programa Territórios da Cidadania.

IDENTITY AND DIVERSITY NO TERRITORY OF CITIZENSHIP OF BORBOREMA (PB)

ABSTRACT

The identity and the internal diversity are two important characteristics of the Territory of Citizenship of Borborema, Brazil, and form a dialectic that this article seeks to analyze: a strong territorial identity based on the small-scale family farming transfixed by internal differences that reveal important zonal variations in terms of institutional capacity, participation in the territorial governance and access of projects. For this, we outlined a typology of local spaces which is compared to the evidences obtained by the “Monitoring and Information Cell of Borborema” (GEPAD/UFCG) in the framework of the national research on the Territories of Citizenship Program (SDT/MDA/CNPq). The results show varying levels of development and strong relationship between geographic diversity, social capital and functioning of the territorial council.

Key words: Territorial Development, Rural Development, Territories of Citizenship Program

INTRODUÇÃO

A identidade é o elemento agregador das políticas públicas territoriais, pois ela é um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa na medida em que se constitui como um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo valores culturais, memória social, referências históricas e geográficas, bem como os projetos coletivos de quem a compartilha (Caniello, Piraux, Bastos, 2013, p. 90). Isso porque a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas a partir de uma dialética entre parâmetros racionais, por um lado, e códigos de conduta e princípios de pertença por outro, que, enquanto valores, proporcionam ao sujeito uma identidade social e um credo gregário, tornando-o parte da totalidade que o define como pessoa (Caniello, 2001 e 2009).

Como pontuou Max Weber em busca da “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (Weber, 1978 [1921]: 901), é na “comunidade política”, entendida como uma “comunidade de sentimentos” (Idem: 207), que a solidariedade social é elaborada através de princípios de pertença como a “crença na ascendência comum” (Idem: 387), o “apego ao território”, a “confiança na tradição” e a “participação” dos sujeitos na construção de um “destino político comum” (Idem: 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”. Enfim, a identidade social confere unidade coletiva.

Nesse sentido, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) – criada em 2003 para implementar o “enfoque territorial” (Adib, 2005) nas políticas públicas de desenvolvimento rural – considera a identidade como “um elemento aglutinador [que] facilita a construção de um futuro mais solidário e interdependente” (Brasil, 2011). De fato, como resume o primeiro titular da SDT, o processo que redundaria na criação do Programa Territórios da Cidadania tem como fundamento a definição de territórios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (Oliveira, 2008).

Para a SDT, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (Brasil, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (Cardoso de Oliveira, 1976). Assim, a identidade se manifesta a partir da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva frente a outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população que processa e reorganiza seus significados em relação aos valores e tendências sociais e culturais (Brasil, 2011).

Efetivamente, contudo, a identidade social só se configura como um catalisador para o “destino político comum” de uma coletividade – no caso, para a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento territorial sustentável – a partir de interações concretas e conscientes dos sujeitos nessa direção, o que, na estratégia territorial adotada pelo governo brasileiro, se dá pela constituição e funcionamen-

to de colegiados deliberativos democráticos, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). É o chamado “ciclo de gestão social” (Brasil, 2009), que pressupõe uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (Oliveira e Perafán, 2012).

Ora, se a identidade social é contrastiva, ela se apresenta como um fenômeno sociológico relacional e situacional. A identidade não é um todo absoluto, substancial, que se impõe inquebrantável à psique do indivíduo, mas uma “representação coletiva” (Durkheim, s/d [1898]) que será efetivada de acordo com as circunstâncias da ação e decisão dos sujeitos em relação aos laços e oposições grupais que cingem sua existência, especialmente em processos políticos. Com efeito, um indivíduo tem inúmeras referências grupais classificatórias que se entrecruzam, como gênero, classe de idade, procedência, ascendência familiar, afinidade política etc., os quais estabelecem espaços identitários diferenciados. No caso da identidade territorial, esses espaços são, sobretudo, escalares. Por exemplo, um indivíduo define-se como brasileiro em contraste com os não brasileiros, mas, enquanto nordestino, ele se opõe a todos os brasileiros de outras regiões do país, ao passo que como paraibano se opõe aos nordestinos oriundos dos outros estados, como participante do Território da Borborema aos outros Territórios da Cidadania e assim por diante. Parafraseando Evans-Pritchard (1978 [1940], p. 154), esse é um “princípio estrutural na expressão dos valores políticos”, segundo o qual quanto

menor o grupo territorial, tanto maior o sentimento de unidade entre seus membros e tanto maior a coesão política entre eles.

De fato, como demonstramos alhures, a pesquisa nacional que analisou trinta e sete Territórios da Cidadania evidenciou que há uma grande diversidade intraterritorial em todos eles, o que informa laços de proximidade e relações de contraste com outros subgrupos, apontando para uma visão de território como espaço que engloba uma significativa diversidade (Caniello, Piraux, Bastos, 2013b, p. 99). Da mesma maneira, o Território da Borborema apresenta diferenciações internas importantes que influem na própria dinâmica da gestão social do colegiado, com a formação, por exemplo, de um “núcleo duro” hegemônico de recorte político subterritorial (Caniello, Piraux, Bastos, 2012, p. 90).

Tencionamos mostrar neste artigo que apesar de uma identidade fortemente ligada à agricultura familiar no Território, o funcionamento do dispositivo de governança e o ciclo de gestão social resultam de significativa diversidade intraterritorial ligada ao capital social, às trajetórias e às características de cada zona. Nesse sentido, procuramos estabelecer uma tipologia dos espaços subterritoriais no Território da Borborema e avaliar como essa tipologia se rebate em dois aspectos da dinâmica territorial analisados pela pesquisa. Primeiramente, em relação às “capacidades institucionais” do território, isto é, “as condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas, considerando seu arranjo político-institucional, e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos” (Brasil, 2011b).

Em segundo lugar, em relação à própria gestão do colegiado.

Nossa hipótese é que as diferenças zonais observadas estabelecem alinhamentos políticos como um resultado direto da atuação da sociedade civil organizada e da presença de um grande centro urbano em uma das zonas, o qual concentra a maioria dos órgãos governamentais federais. Nesse sentido, essas diferenças estabelecem uma maior eficácia política aos representantes das zonas mais fortes em termos de capital social e institucional, redundando em resultados práticos diferenciados no processo de desenvolvimento territorial, os quais fortalecem exatamente as zonas mais fortes em detrimento das zonas mais fracas.

1. NOTA METODOLÓGICA

Os dados analisados neste artigo são oriundos de pesquisa desenvolvida pela Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema, Paraíba (Caniello et al, 2009), realizada no âmbito de uma pesquisa nacional desenvolvida por 27 equipes de pesquisadores de universidades públicas que investigaram um universo de 37 Territórios da Cidadania, tabulados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA/SDT a partir de metodologia específica (Brasil, 2010)¹. A pesquisa abordou cinco dimensões da política territorial, entre as quais três são trata-

das neste artigo: identidade territorial, capacidades institucionais e gestão do colegiado.

No Território da Borborema, a coleta de dados sobre identidade foi realizada no período de 18 de novembro de 2010 a 04 de março de 2011 a partir da aplicação de questionários (Q2) aos oitenta membros² do Colegiado Territorial, ao passo que o inquérito referente às capacidades institucionais foi realizada no período de 25 de setembro a 05 de novembro de 2010.

O questionário sobre identidade (Q2) é composto por perguntas sobre os aspectos-chave que a definem, a saber:

1. Definição dos limites territoriais;
2. Características marcantes do território;
3. História comum do território;
4. Conflitos existentes no território;
5. Gestão territorial em termos de participação de organizações;
6. Visão de futuro;
7. Metas e objetivos.

As perguntas sobre estes aspectos são compostas por sete itens cada, a serem avaliados em uma escala de 1 (nenhuma importância) a 5 (muito importante) em relação aos fatores de identidade, a saber:

1. Ambiental: demonstra o peso que têm os atributos relativos aos recursos naturais, áreas de proteção, patrimônio na-

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

2 O colegiado territorial era composto, na época da coleta de dados, por 99 representantes, dos quais 19, por fazerem parte de entidades sem representação, não tiveram o questionário aplicado. Esta decisão foi tomada em reunião da CAI com a coordenação do colegiado, considerando o Regimento Interno. Após o processo de recomposição efetivado em 2011, o colegiado passou a ter 96 membros.

tural e problemas ambientais nos aspectos do desenvolvimento territorial;

2. Agricultura Familiar: aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores;

3. Economia: indica o efeito dos processos produtivos, polos de desenvolvimento, geração de emprego e da estrutura econômica local;

4. Etnia: mostra a interferência dos grupos que agem baseados em suas crenças e perfis étnicos;

5. Colonização: trata do processo de ocupação territorial;

6. Pobreza: refere-se ao impacto da marginalidade, exclusão social, desigualdade e outras precariedades econômicas;

7. Político: refere-se à influência dos grupos políticos, filiação partidária e das organizações comprometidas com os processos políticos nos aspectos chaves do desenvolvimento territorial.

O questionário sobre identidade foi aplicado aos membros dos Colegiados Territoriais com o propósito de identificar os elementos que lhes dão coesão e definem, para os atores sociais, os seus aspectos – delimitação, história e características do Território, bem como da gestão de conflitos, perfil das organizações e planejamento – em relação aos fatores-chave do desenvolvimento – ambiental, agricultura

familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política³. A partir da média aritmética simples da pontuação dos fatores frente aos aspectos foram gerados indicadores que variam entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que o valor 1 (um) indica maior influência de um determinado fator na identidade territorial, e 0 (zero) menor influência (Brasil, 2011). Os indicadores foram estratificados em biogramas que delinham o perfil identitário de cada território⁴, o que permitiu realizar uma classificação da tipologia territorial quanto à identidade predominante nos 37 territórios da amostra⁵.

As capacidades institucionais 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/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (Brasil, 2011b).

O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) – que também varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que o valor 1(um) indica maior capacidade, e 0 (zero) menor capacidade das instituições do território – foi calculado a partir da aplicação de três tipos de questionários: capacidades institucionais (Q1), acompanhamento da gestão do Colegiado Territorial (Q3) e avaliação de projetos de investimento (Q5), os quais tiveram unidades de coleta diferenciadas, a saber: o Q1 foi aplicado a um representante de cada Prefeitura Municipal, num total de 21 entrevistas, tendo como respondentes um vice

3 Ver Tabela 1 – Importância do fator “Agricultura Familiar” na definição da Identidade Territorial (Porcentagem de respostas) para o Território da Borborema, abaixo.

4 Ver Figura 1 (Indicadores de Identidade do Território da Borborema-PB), abaixo.

5 Já analisamos comparativamente a tipologia nacional obtida (Caniello, Piraux, Bastos, 2013).

-prefeito, 15 secretários municipais, sendo 12 secretários de Agricultura, e outros 05 servidores de escalões administrativos inferiores; o Q3 foi aplicado a todos os membros da plenária do colegiado territorial, totalizando 80 entrevistas; e o Q5 foi aplicado por projeto de investimento, cada qual com três unidades de aplicação: 1 (um) representante dos executores do projeto, 1 (um) representante dos beneficiários e 1 (um) representante do colegiado conhecedor do projeto, totalizando 21 questionários em 7 projetos de investimentos então concluídos no Território da Borborema.

Os questionários são compostos, além das questões de identificação da entrevista, por perguntas de múltipla escolha, dicotômicas (sim ou não), escalares (valores de 1 – nota mais baixa - a 5 – nota mais alta) e abertas, sendo que cada um deles contribui com diferentes questões para a construção do índice (Brasil, 2011b), que é formado pelos seguintes indicadores:

1. Gestão dos conselhos: refere-se à gestão dos conselhos territoriais, atuação na análise dos projetos. Analisam os componentes sociais e ambientais dos projetos, a atuação em busca por fontes de financiamento e a promoção da integração dos projetos;
2. Capacidade das organizações: enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território, tais como: cooperativas, grupos de mulheres, cadeias produtivas, acordos de comercialização, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras;
3. Serviços institucionais disponíveis: relacionam-se aos serviços prestados pelas

organizações nos territórios, tais como: assistências técnicas, apoio tecnológico, informações sobre preços etc.;

4. Instrumentos de gestão municipal: referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como: ordenamento de uso do solo, uso de produtos perigosos, manejo de dejetos, normas sobre impactos ambientais, mapeamento de zonas de risco, planos de gestão, projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais;

5. Mecanismos de solução de conflitos: dizem respeito aos mecanismos e instâncias utilizadas nos municípios dos territórios para solução dos conflitos, bem como fazem referência aos movimentos e expressões sociais presentes nos territórios, tais como: autoridades locais, comitês comunitários, organizações fora do município e mobilizações de grupos locais;

6. Infraestrutura Institucional – refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas, nos territórios;

7. Iniciativas comunitárias: correspondem à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças para defender seus interesses, em especial, projetos e alianças para o desenvolvimento social, produtivo,

cultural, ambiental, turístico, ente outros e, por fim;

8. Participação: diz respeito, tanto ao grau de participação das organizações municipais, no território, quanto da participação dos beneficiários de projetos locais, na sua demanda, elaboração e gestão.

O cálculo do Índice de Capacidades Institucionais (ICI) é aferido a partir da média aritmética simples dos indicadores de identidade em cada uma das perguntas sobre os aspectos chaves de desenvolvimento e está estratificado em: 0,00 - 0,20 = Baixo; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo; 0,40 - 0,60 = Médio; 0,60 - 0,80 = Médio Alto; 0,80 - 1,00 = Alto (BRASIL, 2011).

Os indicadores foram estratificados em biogramas que delineiam o ICI de cada território, o que permitiu realizar uma classificação da tipologia territorial quanto às capacidades institucionais⁶ dos 37 territórios da amostra.

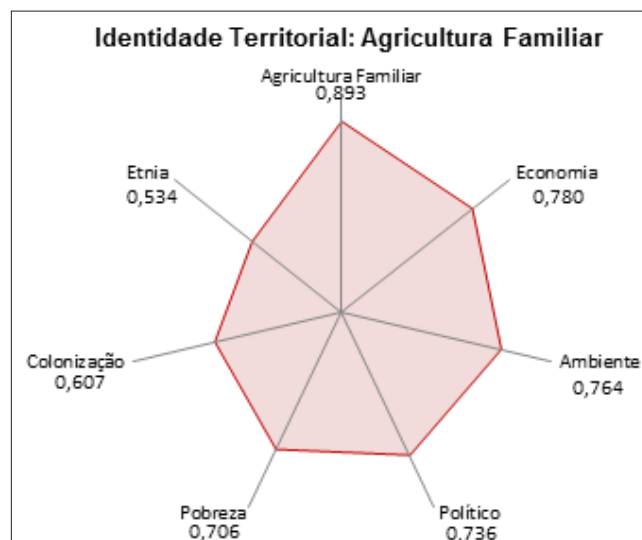
2. IDENTIDADE

A agricultura familiar é o principal fator de identidade social no Território da Cidadania da Borborema. Este indicador, que aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores, atingiu um escore de 0,893, classificado como “alto” numa escala que varia de zero a um, conforme metodologia da pesquisa nacional que analisou 37 Territórios da Cidadania em todo o Brasil.

Embora em todos os territórios analisados esse tenha sido o principal indicador de identidade social, o índice apurado para o território da Borborema foi o sexto maior da amostra, ficando acima da média nacional, 0,853 (Caniello, Piraux, Bastos, 2013).

De fato, os dados oriundos da aplicação dos questionários mostram ser esse fator o mais importante na definição da identidade territorial, enquanto todas as outras categorias, com exceção do indicador “etnia”, tiveram as suas avaliações ranqueadas como “médio alto”, evidenciando que também são elementos relevantes para essa definição (Figura 1).

FIGURA 1- INDICADORES DE IDENTIDADE DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA-PB



Fonte: SGE/SDT/MDA.

Esmiuçando a tabulação dos dados sintetizada na Tabela 1, verificamos que 90% dos entrevistados consideraram a agricultura familiar como o fator mais importante para a histó-

6 Ver Figura 8 (biograma do Território da Borborema), abaixo.

ria comum do território ao classificarem sua influência como “alta” ou “média-alta” neste aspecto, ao passo que 88,8% como o elemento de maior relevância para a delimitação territorial e 87,5% como a característica mais marcante do território. Esses dados são muito significativos, uma vez que a base da identidade de qualquer grupo social é constituída, como ressaltamos alhures (Caniello, 2001; Caniello, Piraux, Bastos, 2013, p. 88-90), pelo sentimento de pertença que os indivíduos nutrem pelo território em que habitam, pela história que compartilham e pela cultura da qual participam. Assim, através dos altos índices atribuídos à agricultura familiar na avaliação destes quesitos, os membros do colegiado da Borborema expressam que a identidade territorial está profundamente enraizada na “condição camponesa”⁷.

TABELA 1 – IMPORTÂNCIA DO FATOR “AGRICULTURA FAMILIAR” NA DEFINIÇÃO DA IDENTIDADE TERRITORIAL (PORCENTAGEM DE RESPOSTAS)

(Continua)

QUESITO	ALTA	MÉDIA-ALTA	MÉDIA	MÉDIA-BAIXA	BAIXA	N/S N/R	TOTAL
Limites do Território	76,25	12,50	3,75	1,25	2,50	3,75	100
História Comum	72,50	17,50	5,00	0,00	0,00	5,00	100
Características Marcantes	68,75	18,75	7,50	1,25	0,00	3,75	100
Gestão Territorial	60,00	26,25	10,00	1,25	0,00	2,50	100
Resolução de Conflitos	48,75	23,75	11,25	7,50	2,50	6,25	100
Visão de Futuro	76,25	15,00	2,50	2,50	0,00	3,75	100

7 Admitindo-se que “não encontramos camponeses puros, mas uma campesinidade em graus distintos de articulação ambígua com a modernidade” (Woortman, 1990, p. 14) e que, portanto, devemos atentar para os “níveis da condição camponesa” (Ploeg, 2008, p. 60, *passim*) quando analisamos grupos sociais em que a agricultura familiar é um fator identitário preponderante.

(Continuação)

QUESITO	ALTA	MÉDIA-ALTA	MÉDIA	MÉDIA-BAIXA	BAIXA	N/S N/R	TOTAL
Metas e Objetivos do Desenvolvimento	68,75	18,75	7,50	0,00	1,25	3,75	100

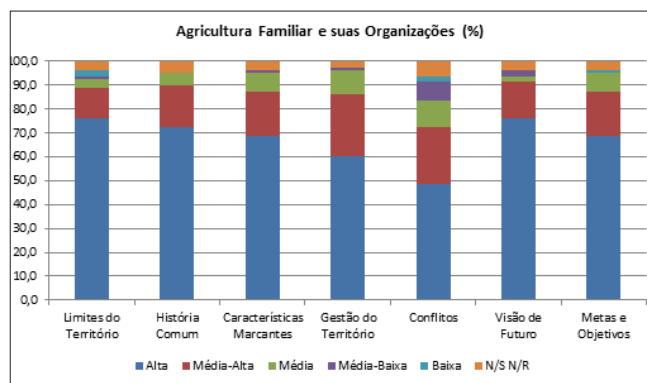
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa no Território da Borborema tabulados pelo SGE

Foi possível verificar também que, para 86,3% e 72,5% dos entrevistados, respectivamente, as organizações de agricultores familiares foram consideradas as mais importantes no que tange à gestão do colegiado e à resolução de conflitos. Nesses dois quesitos, que apontam mais para a própria ação coletiva dos indivíduos e menos para o sistema de valores que a fundamenta – isto é, que expressam como a identidade é efetivada na prática social cotidiana, seja no consenso (gestão), seja no dissenso (conflito) – também a agricultura familiar despontou na liderança (Ver Figura 2), demonstrando que os membros do colegiado consideram-na não apenas como um “sentimento de pertença”, mas também como o principal fundamento organizacional e de ação coletiva.

Finalmente, 91,3% dos entrevistados consideram a agricultura familiar como o aspecto mais importante na definição de sua visão de futuro e 87,5% como o principal elemento para a definição de metas e objetivos de desenvolvimento. Esse resultado também é extremamente importante, pois evidencia que os membros do colegiado da Borborema entendem que sua “participação em um destino político comum” (Weber, 1978 [1921]: 903) está intimamente relacionada com a manutenção da identidade camponesa como uma referência

para o planejamento do desenvolvimento e como uma esperança para o futuro do território.

FIGURA 2 - A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E DE SUAS ORGANIZAÇÕES PARA A IDENTIDADE TERRITORIAL



Fonte: Elaboração própria.

Já tivemos a oportunidade de demonstrar que, realmente, a história e as dinâmicas sociais no Território da Borborema indicam claramente que a agricultura familiar é a base do conjunto de ideias, valores, conceitos e estratégias de ação que os sujeitos sociais nele inseridos compartilham (Caniello, Piraux, Bastos, 2012 e 2013b). De fato, a agricultura familiar é a principal categoria produtiva do espaço rural no território, pois, segundo o último censo agropecuário (Brasil, 2009b), ele possui 27.564 estabelecimentos rurais, sendo 24.745 (90,76%) da agricultura familiar, os quais empregam 86,4% do pessoal ocupado no setor contra apenas 13,6% empregados nos estabelecimentos patronais. Além do mais, a agricultura familiar apresenta um desempenho econômico bem superior à agricultura patronal no territó-

rio, pois embora detenha apenas 43% das terras, auferiu 64% do valor total da produção agropecuária territorial em 2006 (Idem).

Esses dados tornam-se ainda mais eloquentes quando consideramos que o território tem um papel importante na produção agropecuária do Estado da Paraíba, onde a fruticultura se destaca como o setor mais importante, com uma produção anual de 165 mil toneladas, respondendo por toda a safra de tangerina e de mudas de frutas cítricas do Estado, além de 94% da laranja, 66% do limão, 61% da banana, 70% do abacate e 61% da jaca (Brasil, 2009b). O caso do município de Matinhas, maior produtor de tangerina do Nordeste e de banana e laranja do Estado, é especialmente significativo em relação à força da agricultura familiar no território, pois, ali, 90% dos estabelecimentos rurais são de agricultores familiares, os quais ocupam 72,26% das áreas produtivas (Idem).

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 no ano de 2006 (Brasil, 2009b). Destaca-se, nesse setor, a evolução da produção orgânica, que apresentou um aumento de 33% no volume produzido e 117% no faturamento entre os anos de 2006 e 2009, de acordo com dados do Polo Sindical da Borborema, principal “ator” do capital social no território e organizador dos produtores orgânicos⁸.

Outras lavouras importantes são o feijão preto (45% da produção estadual), a batata inglesa (32,6%), a fava (27%) e a mandioca (14,4%). Entre os produtos agroindustriais, destacam-se

⁸ Não temos dados mais recentes sobre a produção orgânica do Território, mas, em virtude da disseminação das feiras agroecológicas nos municípios, tudo indica que esta tendência tenha se mantido ou mesmo ampliado.

a aguardente, com a destilação de 1.342.000 litros em 2006, 83% da produção estadual, a farinha de mandioca, com 1.418 toneladas no mesmo ano (45% da produção estadual), a polpa de frutas, 60 toneladas (43% da produção estadual) e dois mil litros de suco de frutas (40% da produção estadual) (Brasil, 2009b).

Embora a produção de milho no território tenha correspondido a apenas 8,5% da produção do Estado (17.541 toneladas), todos os municípios produziram esse grão, o mesmo acontecendo com o feijão. Esses dados são interessantes, pois o milho e o feijão são as lavouras típicas do campesinato nordestino, já que constituem a base da subsistência das famílias. Assim, a disseminação das lavouras do milho e do feijão por todo o território, inclusive em suas partes mais castigadas pela baixa pluviosidade, indica a forte presença da agricultura familiar no Território da Borborema que, por sinal, é o único produtor de sementes de feijão da Paraíba (Brasil, 2009b). De fato, comparando-se a quantidade produzida com a quantidade vendida desses grãos no Território da Borborema verificamos que apenas 40% da produção de milho e 34% de feijão foram comercializadas (Idem), o que demonstra, evidentemente, que a maior parte da produção é para o consumo da família, reforçando a tese de que a principal força produtiva da região é camponesa.

A pecuária não é uma atividade tão importante quanto a agricultura no Território da Borborema, pois o rebanho territorial representa apenas 16% do efetivo estadual, média superada apenas pela criação de aves (18,5%). Entretanto, também aí, verifica-se a preeminência dos estabelecimentos rurais da agricul-

tura familiar, que concentram 55% do rebanho bovino, 71% do suíno e produzem 59% do leite de vaca e 67% do leite de cabra. O “ponto fora da curva” é a avicultura, amplamente dominada pela agricultura patronal, que concentra 69% das galinhas e 72% da produção de ovos (Brasil, 2009b).

Segundo o IBGE, em 2011 o Produto Interno Bruto do Território da Borborema atingiu o montante de 6,94 bilhões de reais, o que representa 19,6% do PIB da Paraíba. Campina Grande concentra 76,9% de toda a riqueza produzida no território (R\$ 5,33 bilhões), enquanto os municípios de Esperança, Queimadas, Solânea, Lagoa Seca, Arcaia e Alagoa Nova apresentaram cifras entre 253 e 127 milhões de reais, o que somado, representa 14,7% do PIB territorial. Os outros 14 municípios, que apresentam números entre 13,5 e 90 milhões de reais, detêm apenas 8,4% do PIB⁹.

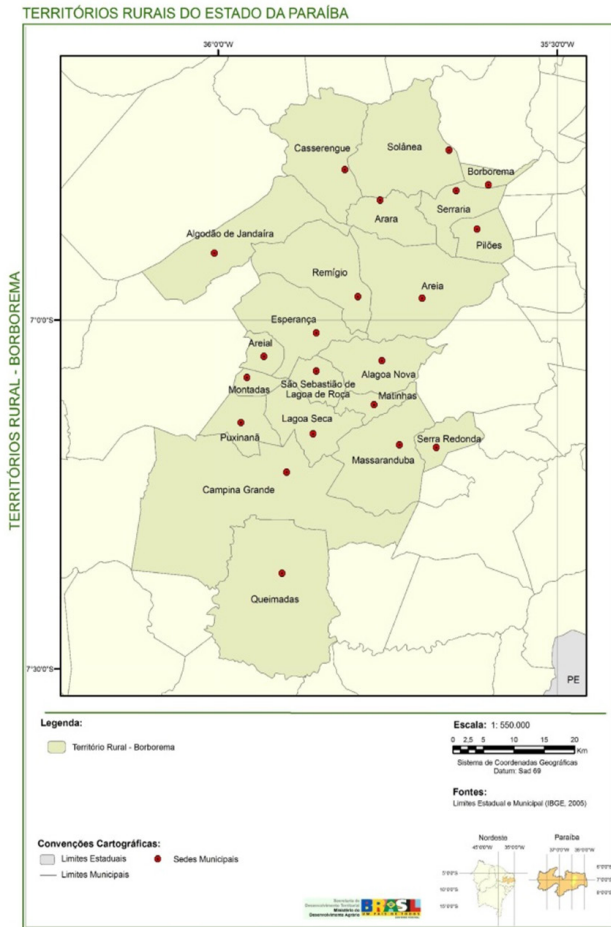
3. DIVERSIDADE

Embora pequeno, com 3.233 km² de área (23,1% do Estado), o Território da Borborema apresenta uma grande diversidade e seus 21 municípios estão distribuídos em nada menos do que cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança. Esses municípios, em média separados uns dos outros por distâncias entre 10 e 20 quilômetros, variam muito em área, indo de pouco mais de 25 km² (Borborema) a 594 km² (Campina Grande), mas a maioria é

9 <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&co=29&ci=P&cc=21>, acessado em 28/02/2014.

de pequenas dimensões, pois treze municípios (62%) têm até 200 km².

FIGURA 3 - MAPA DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA

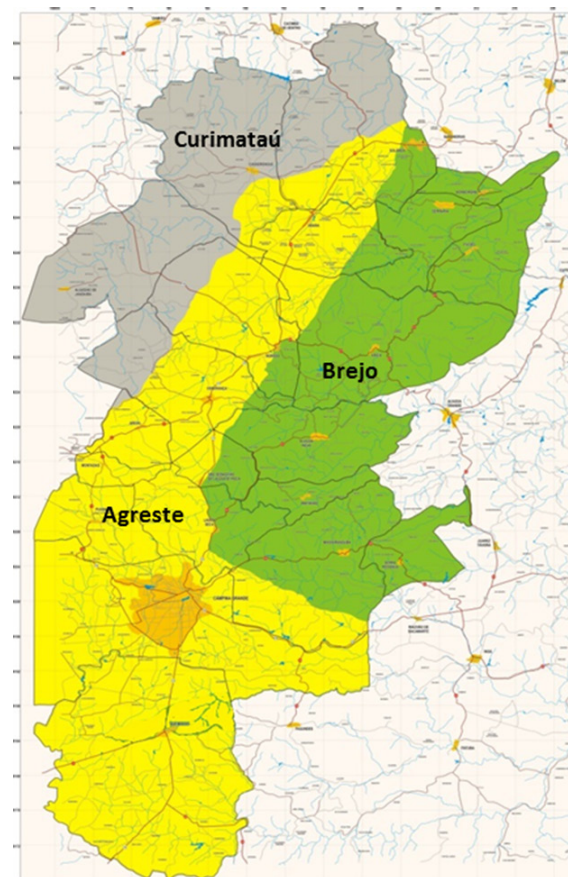


Fonte: MDA.

A altitude da sede dos municípios varia entre 300 e 713 metros, mas é a precipitação pluviométrica anual que representa o principal fator de diferenciação geográfica do território, indo de uma média histórica de cerca de 300 mm/ano em Algodão de Jandaira a 1.400 mm/ano em Areia, municípios separados por me-

nos de cinquenta quilômetros, o que evidencia a presença de três regiões ecológicas no território: Curimataú, Agreste e Brejo (Figura 4). O Curimataú Ocidental é a região mais seca, com a média de pouco mais de 600 mm/ano, seguido da microrregião de Esperança (670 mm/ano) e Curimataú Oriental (770 mm/ano). O Brejo Paraibano, com uma média de precipitação anual de cerca de 1.200 mm é a área mais chuvosa, seguindo-se a microrregião de Campina Grande, que se insere na região ecológica do Agreste, com a média histórica de 830 mm/ano¹⁰.

FIGURA 4 - REGIÕES ECOLÓGICAS DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA



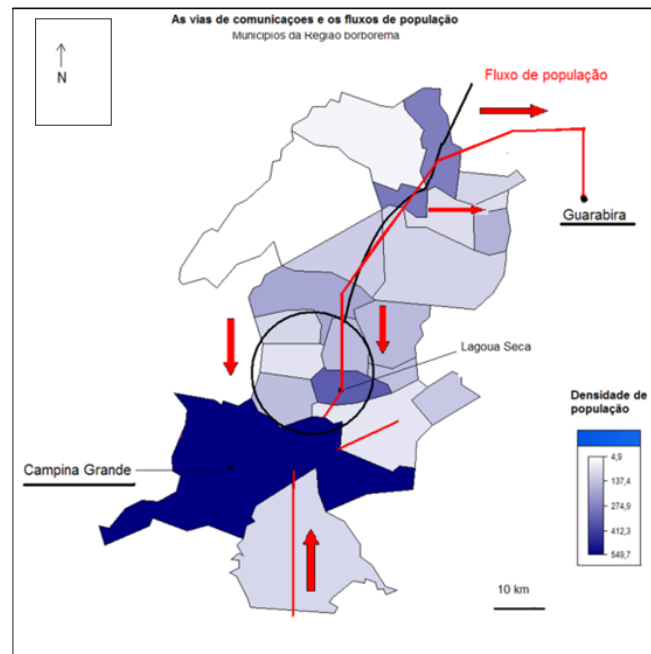
10 Segundo dados da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESA). <http://www.aesa.pb.gov.br/>

A população e a densidade demográfica também variam em proporções muito expressivas no Território da Borborema: de acordo com o IBGE ¹¹, atualmente Campina Grande tem 400 mil habitantes, enquanto Queimadas e Esperança pouco mais de 40 e 30 mil, respectivamente; há quatro municípios com mais de 20 mil habitantes (Solânea, Lagoa Seca, Areia e Alagoa Nova), cinco com populações entre 10 e 20 mil e nove com menos de 10 mil. Mesmo sem considerar o município de Campina Grande, que em função de suas dimensões é um caso bastante particular com 648,31 hab./km², a variação da densidade demográfica é muito alta: por um lado, temos os populosos Lagoa Seca (240,73 hab./km²) e São Sebastião de Lagoa de Roça (221,16 hab./km²), por outro lado, encontramos municípios com índices muito baixos, principalmente na parte semiárida do Curimataú, no noroeste daquela microrregião, como é o caso dos municípios de Algodão de Jandaira (10,74 hab./km²) e de Casserengue (35,05 hab./km²).

Além desses elementos, há outros fatores de estruturação e diferenciação que caracterizam o Território da Borborema, como a localização dos polos urbanos que se destacam nas atividades humanas na região (Campina Grande e Guarabira) e as vias de comunicação (Figura 5). Campina Grande se destaca por ser a segunda maior cidade da Paraíba e influencia fortemente as atividades econômicas de área central e sul da Borborema e do Agreste paraibano. A cidade de Guarabira, localizada no Brejo, segundo centro em importância, embora não faça parte do Território, influencia as atividades econômicas de sua parte nordeste.

O território é trespassado, no sentido Norte-Sul, pela BR 104 que, em Campina Grande, se cruza com a BR 230, rodovia que atravessa longitudinalmente o Estado da Paraíba, ligando o litoral ao sertão. Assim, Campina Grande fica na encruzilhada de duas das três principais rodovias da Paraíba, sendo um ponto historicamente natural de confluência populacional e de concentração de negócios e serviços.

FIGURA 5 - VIAS DE COMUNICAÇÃO E FLUXOS DA POPULAÇÃO



Fonte: Piroux e Bonnal (2009).

A partir desses elementos e considerando-se, também, suas dinâmicas sociais, produtos da diferenciação espacial das atividades agropecuárias, das capacidades institucionais dos municípios e das características da agricultura familiar e de suas organizações, é possível

11 <http://www.cidades.ibge.gov.br/>, acesso em 27/02/2014.

construir um zoneamento do Território da Borborema. Assim, além da concentração urbana de Campina Grande, podemos identificar quatro zonas diferentes com dinâmicas territoriais específicas, conforme representado na Figura 6.

FIGURA 6 - ZONEAMENTO DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA



Fonte: Elaboração própria.

A Zona 1 (Central) abrange 11 municípios: Alagoa Nova, Areal, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Puxinanã, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça e Serra Redonda. Com grande dinamismo produtivo, essa zona é caracterizada pela forte den-

sidade populacional e por uma agricultura familiar bem estruturada e organizada, constituindo-se no espaço privilegiado de intervenção do Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema¹². Nela predominam os pequenos estabelecimentos familiares com um sistema de cultivo diversificado, mas fortemente dominado pela horticultura (95% da produção territorial) e pela fruticultura (81% da produção territorial) (Brasil, 2009), esta última concentrada numa subzona, localizada na microrregião do Brejo paraibano onde as condições edafoclimáticas são mais favoráveis.

Outro fator que merece destaque em relação à Zona Central é sua proximidade de Campina Grande, que permite tanto a venda dos produtos agropecuários do território quanto a realização de atividades não agrícolas, com destaque para o comércio e serviços, particularmente o acesso à saúde e educação. Aliás, Campina constituiu-se historicamente como um movimentado entreposto comercial e uma área de poderosa confluência humana em função de seu desenvolvimento diferenciado na indústria, comércio e serviços, bem como na ciência & tecnologia em virtude do parque universitário implantado no final dos anos 1950, o que lhe confere até os dias de hoje o papel de importante polo regional. Por outro lado, pode-se dizer que a Zona Central é o “cinturão verde” da segunda maior cidade do Estado.

Embora apresente a segunda melhor média do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do território (0,593), seis municípios têm o desenvolvimento huma-

12 O Polo é o principal ator coletivo das dinâmicas territoriais na Borborema e exerce profunda influência no colegiado territorial. Produto do processo de renovação sindical ocorrido no início dos anos 1980, atualmente congrega uma rede de 15 STR (Sindicatos de Trabalhadores Rurais) - doze localizados no território da Borborema - aproximadamente 150 associações comunitárias e uma organização regional de agricultores ecológicos, a Ecoborborema (Petersen e Silveira, 2007; Bastos, 2010).

no avaliado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) como “baixo” e outros seis como “médio”. Os índices variam de um mínimo de 0,541, apurado no município de Matinhas ao máximo de 0,627, verificado no município de Lagoa Seca¹³.

Na Zona 2 (Nordeste), com 5 municípios (Areia, Arara, Borborema, Pilões e Serraria) destacam-se o cultivo da cana-de-açúcar (68% da produção territorial) e a pecuária de corte (24% do efetivo bovino e 54% da carne verde vendida no território), apresentando também o plantio de banana, manga e jaca (Brasil, 2009). É a principal zona agroindustrial do território, concentrando a produção de farinha de mandioca (91% da produção territorial e 41% da produção estadual), aguardente de cana (60% da produção territorial e metade da produção estadual) e rapadura. A principal cidade dessa zona é Areia – núcleo urbano implantado no século XVII em virtude de suas características edafoclimáticas favoráveis ao cultivo da cana-de-açúcar – e também fazem parte dela os municípios de Arara, Borborema, Pilões e Serraria. As atividades desta zona são influenciadas pelas cidades de Solânea e, sobretudo, Guarabira, que não faz parte do território. Como na Zona Central, essa porção do território tem como características a existência de uma agricultura periurbana bem desenvolvida, alta densidade demográfica e a apresentação de uma evolução importante dos sistemas técnicos da agricultura familiar em direção à agroecologia, mas não se beneficia das mesmas forças e

dinâmicas sociais. Por outro lado, ali, a agricultura patronal tem maior importância.

Esta Zona fica em terceiro lugar no que tange à média do IDHM (0,561) e todos os municípios têm seu desenvolvimento humano considerado pelo PNUD como “baixo”. Os índices variam de um mínimo de 0,547, apurado no município de Serraria ao máximo de 0,594, verificado no município de Areia¹⁴.

A Zona 3 (Sul) é composta pelos municípios de Campina Grande e Queimadas, sendo definida pelos habitantes como “Cariri Agrestado”. É uma zona que concentra praticamente todo o parque industrial do território e, no que tange à produção agropecuária, é dedicada principalmente às atividades de pecuária bovina (corte) e à produção leiteira voltada geralmente ao abastecimento da cidade de Campina Grande. Parte das grandes fazendas que se dedicam a essa atividade é objeto de conflitos agrários; a luta pela terra é de fato importante e os movimentos sindicais tentam desenvolver um modelo agroecológico para a pecuária, sabendo que o contexto pluviométrico é pouco favorável. Campina Grande apresenta o melhor IDHM do território, 0,72, sendo o único município a atingir um desenvolvimento humano “alto”, segundo o PNUD¹⁵.

A Zona 4 (Noroeste), com 3 municípios (Algodão de Jandaíra, Casserengue e Solânea) está localizada no Curimataú, zona muito seca, com densidade demográfica muito baixa e o menor IDH observado no território, com uma média de 0,552. Dominam as atividades de pe-

13 <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

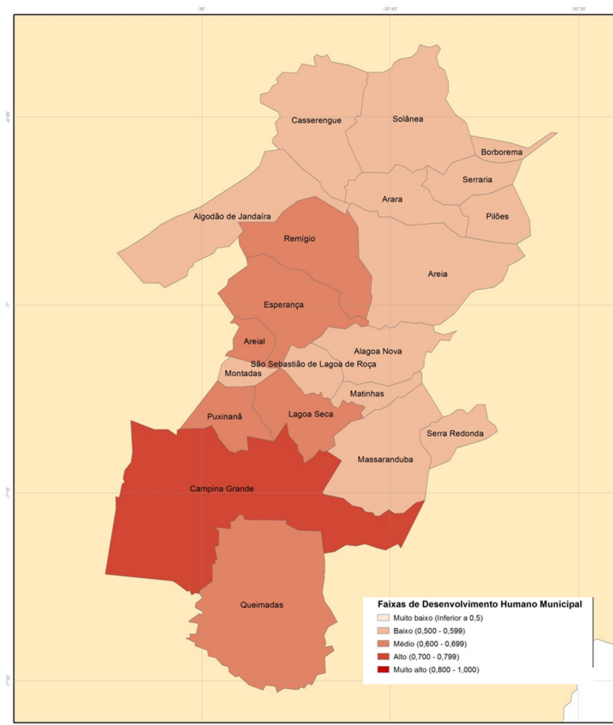
14 <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

15 <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>, acesso em 28/02/2014.

cuária, principalmente a caprinovinocultura de corte, cuja tendência é de crescimento. Nesta zona, as dinâmicas sociais em torno de projetos coletivos são fracas uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Um movimento recente de reforma agrária ganha força num contexto climático desfavorável, onde a seca torna possível somente atividades de pecuária.

Observa-se uma correspondência entre esse zoneamento e a distribuição dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Território da Borborema (Figura 7). De maneira geral, as zonas Central e Sul apresentam os escores mais altos, enquanto as Zonas Nordeste e Noroeste os mais baixos, o que indica que nas zonas de mais elevados capital social (Centro) e capital institucional (Sul) o IDH é maior. De fato, além de Campina Grande, que tem um IDH classificado como “alto”, todos os municípios que apresentam um desenvolvimento humano “médio” no território estão localizados nas zonas Central e Sul (Lagoa Seca, Esperança, Puxinanã, Areal, Remígio e Queimadas); o “ponto fora da curva” é o município de Matinhas, que tem o segundo menor IDHM do território. Por outro lado, embora os municípios de Solânea (Zona Noroeste) e Areia (Zona Nordeste) apresentem índices melhores dos que os demais municípios da Zona Central (São Sebastião de Lagoa de Roça, Montadas, Alagoa Nova, Serra Redonda, Massaranduba e Matinhas), dos sete menores índices apurados, seis estão localizados nessas zonas, sendo o pior deles apresentado pelo município de Casserengue (Zona Noroeste). Seja como for, todos os municípios localizados nas Zonas Noroeste e Nordeste têm um desenvolvimento humano considerado “baixo”.

FIGURA 7 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL 2010



Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD.

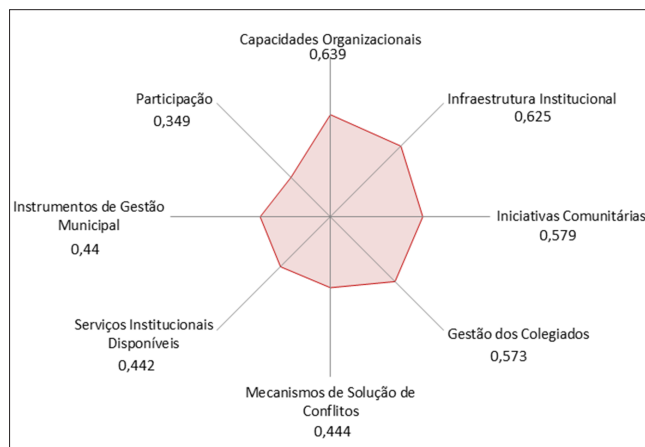
Esse zoneamento demonstra que há uma diversidade interna no Território da Cidadania da Borborema e apresenta uma tipologia de dinâmicas territoriais que evidencia uma situação mais favorável para a agricultura familiar na Zona Central, seguida pelas Zonas Nordeste, Sul e, por fim, Noroeste. Como foi dito na introdução, avaliamos como essa tipologia se rebate em dois aspectos da dinâmica territorial analisados pela pesquisa. Primeiramente, em relação às “capacidades institucionais” do território, isto é, “as condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas, considerando seu arranjo político-institucional, e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos

seus projetos” (Brasil, 2011b); em segundo lugar, em relação à própria gestão do colegiado.

4. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

De acordo com os resultados apurados, o ICI (Índice de Capacidades Institucionais) do Território da Borborema é representado por um índice de 0,491, classificado como “médio”, sendo possível verificar o comportamento de cada indicador em relação àqueles que apresentam maior ou menor capacidade institucional¹⁶. Assim, o indicador capacidades organizacionais foi o melhor avaliado, seguido dos indicadores infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias, gestão dos conselhos, mecanismos de solução de conflitos, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal e, finalmente, participação. Os resultados referentes ao Território da Borborema estão explicitados na Figura 8.

FIGURA 8 - INDICADORES DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS – ICI



Fonte: SGE/SDT/MDA.

Como demonstramos alhures (Caniello, Piraux, Bastos, 2013b, p. 31), comparando os indicadores das capacidades institucionais com os obtidos ao nível da região Nordeste e do país, os resultados mostram um bom posicionamento do Território da Borborema entre os 37 territórios pesquisados, sendo que os índices ligados ao funcionamento das prefeituras são mais altos que as médias nacional e regional. Essa tendência se confirma para o alto nível de capital social (Putnam, 1996, p. 177) no Território, o que explica que o ICI obtido (0,491) seja um dos maiores apurados na pesquisa nacional, cujo teto foi 0,497, mas fica patente também que as prefeituras apresentam dificuldades para acompanhar esse potencial. Paradoxalmente, contudo, a pior pontuação do indicador “participação” (0,349) fala por si só: aquele 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.

Contudo, a diversidade das dinâmicas territoriais afeta diretamente a avaliação desses elementos pelos atores sociais entrevistados. A análise mostra que as capacidades organizacionais da sociedade civil são mais efetivas na Zona 1 (Centro), base do Polo Sindical e na Zona 2 (Nordeste), seguindo-se as Zonas 3 (Sul) e 4 (Noroeste). Por exemplo, os dados apurados indicam que o número de projetos de iniciativa comunitária sem apoio do governo varia de 35 projetos na Zona 1 (64%); 8 projetos na Zona

16 Ver Nota metodológica.

2 (14,5%), 5 projetos na Zona 3 (9%) e 7 projetos na Zona 4 (13%)¹⁷.

TABELA 2 – QUANTIDADE DE PROJETOS DE INICIATIVA COMUNITÁRIA SEM APOIO DO GOVERNO (POR ZONA)

TIPO DE PROJETO	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
Projetos culturais	7	2	1	2
Iniciativas em projetos ambientais	6	2	1	1
Iniciativas em projetos produtivos	3	2	1	2
Projeto turísticos	7	1	1	1
Projetos sociais	2	1	1	1
Nenhuma das anteriores	5	0	0	0
Outro	5	0	0	0
Total	35	8	5	7

Observamos o mesmo comportamento estatístico quando consideramos a variável “apoio dos segmentos sociais a atividades do meio rural”, conforme se pode observar na Tabela 3, abaixo:

TABELA 3 – QUANTIDADE DE ATIVIDADES DE APOIO REALIZADAS PELOS DIFERENTES SEGMENTOS SOCIAIS DO MEIO RURAL (POR ZONA)

SEGMENTO	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
Grupos Religiosos	18	5	1	3
Grupo de Jovens	10	2	2	2
Associação de Agricultores familiares	10	4	2	3
Associação de assentados na reforma agrária	9	4	1	2
Grupo de mulheres	9	1	1	2

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

(Continuação)

SEGMENTO	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
Sindicatos	8	4	2	3
Movimentos sociais pela reforma agrária	7	3	1	2
Cooperativa de produtores	3	0	1	1
Cooperativa de técnicos	0	1	0	0
Comunidade quilombola	0	1	0	0
Comunidade indígena	0	1	0	0
Outros	4	14	0	0
Total	78	40	11	18

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

TABELA 4 – QUANTIDADE DE PARCERIAS EFETIVADAS ENTRE ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES E PREFEITURAS (POR ZONA)

TIPO DE PROJETO	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
Desenvolvimento de projetos de infraestrutura	7	4	2	3
Desenvolvimento de projetos produtivos	6	4	2	3
Desenvolvimento de projetos sociais	5	4	2	1
Desenvolvimento de projetos culturais	4	3	2	1
Desenvolvimento de Projetos de proteção ambiental	4	4	2	1
Total	26	19	10	9

Com efeito, quando se considera as instituições governamentais na matriz de análise, a diversidade zonal das capacidades institucionais diminui muito, uma vez que o funcionamento inadequado e a desarticulação caracterizam a grande maioria das instituições governamentais de crédito e de assistência técnica, sobretudo aquelas ligadas às prefeituras. Para se ter uma ideia, quando os representantes das Prefeituras foram indagados se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural ou equivalente prestava assistência técnica aos produtores, observou-se a seguinte distribuição de respostas positivas: na Zona 1 (45%), Zona 2 (60%), Zona 3 (50%) e Zona 4 (67%). Essa constatação favorece nossa hipótese de que as diferenças zonais observadas são o resultado direto da atuação da sociedade civil organizada.

5. GESTÃO DO COLEGIADO

Com relação à tipologia das dinâmicas territoriais, a composição do colegiado reflete uma dialética entre unidade e diversidade, pois evidencia um padrão unitário, a preeminência das organizações da sociedade civil articuladas na plenária, mas varia de acordo com as zonas identificadas. De fato, a Tabela 5 mostra que a representação da sociedade civil é majoritária no colegiado, pois esse segmento detém 57,5% do total dos membros, mas demonstra também que essa preeminência pró-sociedade civil vai caindo na medida em que percorremos as zonas, pois a paridade varia da relação 63% de membros da sociedade civil para 37% de membros dos governos na representação da Zona 1 (Central), para 53,3% contra 46,7% na Zo-

na 2 (Nordeste), 50% a 50% na Zona 3 (Sul) e 42,5% e 57,5% na Zona 4 (Noroeste). Isso revela as relações de poder dentro dessas quatro zonas, a intensa mobilização da sociedade civil na Zona 1 e a fraqueza dos movimentos sociais na Zona 4.

TABELA 5 – PARIDADE DOS SEGMENTOS NO COLEGIADO TERRITORIAL (POR ZONA)

ZONEA- MENTO	SOCIEDADE CIVIL		GOVERNO		TOTAL		SC/ GOV
	REPRE- SENTAN- TES	%	REPRE- SENTAN- TES	%	REPRE- SENTAN- TES	%	
Zona 1	29	36,3	17	21,3	46	57,5	1,71
Zona 2	8	10,0	7	8,8	15	18,8	1,14
Zona 3	5	6,3	5	6,3	10	12,5	1,00
Zona 4	4	5,0	5	6,3	9	11,3	0,80
Território	46	57,5%	34	42,5%	80	100%	1,35

Por outro lado, em apoio à nossa interpretação, verificamos que a representação geral no colegiado é maior para as Zonas 1 e 3, pois, a primeira, sendo composta por 11 municípios (52% do total), detém 57,5% da representação e a segunda apresenta uma representação de 12,5 % para 9,5% dos municípios. Por um lado, isso demonstra a capacidade organizacional da Zona Central e, por outro, o fato de Campina Grande, situada na Zona Sul, concentrar a grande maioria dos órgãos federais com assento no colegiado.

Essas diferenças entre zonas se traduziram também na real participação das instituições na vida e no desempenho do colegiado, o que se evidencia pela análise da dinâmica de elaboração dos documentos orientadores do colegiado: Diagnóstico Territorial, Visão do Futuro e Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS). Como podemos ob-

servar na Tabela 6, a participação nas diferentes fases de elaboração desses documentos segue também uma diferenciação por zonas¹⁸. Em termos absolutos, a Zona 1 (Central) apresenta uma participação majoritária na elaboração dos três documentos orientadores, sendo esta maior do que a soma de participações das outras três zonas; por outro lado, em termos relativos observa-se que a Zona 4 (Noroeste) tem o menor número de instituições participantes por município (média de 2,4%) enquanto a Zona 3 (Sul) a maior média (6,7 instituições por município). É a mesma tendência observada anteriormente: o capital social mais desenvolvido explica a preeminência participativa da Zona Central, a baixa participação relativa da Zona 4 sua fraqueza organizacional e a alta participação relativa da Zona Sul o peso das representações dos órgãos federais em Campina Grande.

TABELA 6. TOTAL E MÉDIA POR MUNICÍPIO DE ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E REVISÃO DOS DIFERENTES DOCUMENTOS ORIENTADORES DO COLEGIADO

ZONAS	Nº DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES			MÉDIA DE ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES POR MUNICÍPIO		
		DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	VISÃO DE FUTURO	PTDRS	DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	VISÃO DE FUTURO	PTDRS
CENTRAL	11	66	50	34	6,0	4,5	3,1
NORDESTE	5	23	27	11	4,6	5,4	2,2
SUL	2	16	16	8	8,0	8,0	4,0
NOROESTE	3	7	8	7	2,3	2,7	2,3

O peso da participação das instituições governamentais como um diferencial da Zona 3 é confirmado nos resultados na Tabela 7, que apresenta a porcentagem de participação entre os segmentos da Sociedade Civil e do Governo das diferentes zonas em diferentes fases de elaboração dos documentos orientadores. A Zona Sul é de fato a única que apresenta uma participação maior das instituições governamentais em todas as fases do processo enquanto a sociedade civil é mais presente em média, em qualquer das etapas, nas Zonas 1 (Central) e 2 (Nordeste). Por outro lado, anotamos também uma evolução da participação na Zona 4 (Noroeste), onde houve uma forte mobilização da sociedade civil no início do trabalho (elaboração do diagnóstico), mas no decorrer do tempo esta se esvaziou, equilibrando-se a participação dos dois segmentos.

TABELA 7. PORCENTAGEM DE PARTICIPAÇÃO ENTRE OS SEGMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO GOVERNO ENTRE AS ZONAS NAS DIFERENTES FASES DE ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS ORIENTADORES.

(Continua)

ZONAS	SEGMENTOS	DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	VISÃO DE FUTURO	PTDRS	MÉDIA DAS FASES
Zona 1	Sociedade Civil	55	60	63	60
	Governo	45	40	37	40
	Total	100%	100%	100%	100%
Zona 2	Sociedade Civil	48	67	68	60
	Governo	52	33	32	40
	Total	100%	100%	100%	100%

18 A tabela 6 apresenta os números absolutos e a média por município de organizações participantes durante as fases de construção e revisão desses diferentes documentos orientadores. Por exemplo, sabendo-se que a Zona Central tem 11 municípios e que 66 organizações participaram do diagnóstico territorial, a média das organizações por município é de 6 organizações. Fizemos a escolha de apresentar esses dados por município porque os números são bastante díspares entre as zonas quando muitas organizações que têm assento no colegiado são representações municipais, como é o caso dos STR, EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), Prefeitura, CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável). Se não fizéssemos isso, as diferenças observadas poderiam ser a consequência do número de municípios e não do grau de participação das organizações.

(Continuação)

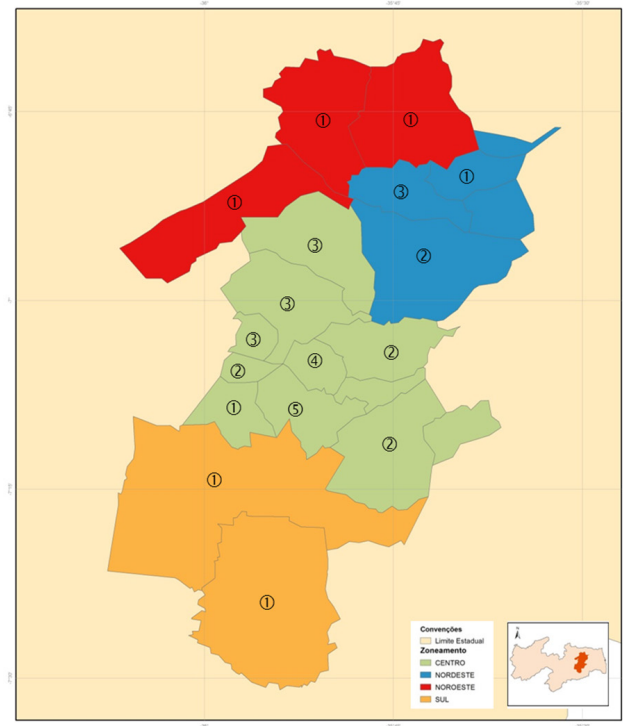
ZONAS	SEGMENTOS	DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	VISÃO DE FUTURO	PDTRS	MÉDIA DAS FASES
Zona 3	Sociedade Civil	38	38	47	44
	Governo	62	62	53	56
	Total	100%	100%	100%	100%
Zona 4	Sociedade Civil	71	50	50	55
	Governo	29	50	50	46
	Total	100%	100%	100%	100%

É interessante anotar também a evolução da participação no decorrer do tempo: todas as zonas registraram uma diminuição dela, passando da fase do diagnóstico para a elaboração do PDTRS, tendência que se observa tanto em relação à presença das instituições do governo quanto da sociedade civil. Já analisamos esse fenômeno em outro artigo, interpretando-o como um indício de que a participação decresce quando se vai do campo das ideias para a prática (Caniello, Piraux, Bastos, 2013b, p. 32).

6. ACESSO A PROJETOS

Uma resultante dessa diferenciação zonal e de seus rebatimentos no “ciclo de gestão” do colegiado, essencialmente a preeminência decisória dos setores mais organizados, é a concentração de projetos de investimento¹⁹ nos municípios da Zona Central, 25 projetos (72%), seguida pela Zona Nordeste, com 6 projetos (Figura 9)²⁰.

FIGURA 9 - QUANTIDADE DE PROJETOS DE INVESTIMENTO (PROINF) POR MUNICÍPIO NO TERRITÓRIO DA BORBOREMA



Fonte: Elaboração própria.

Quando se analisa qualitativamente os projetos, essa constatação fica ainda mais evidente. No que tange à Zona Central, entre as 25 benfeitorias, podemos destacar: (1) seis projetos de segurança hídrica; (2) construção do Mercado do Produtor e do Centro da Mandioca em Montadas; (3) construção de viveiro de mudas e implantação de unidade móvel

¹⁹ Projetos financiados através do PROINF (Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais). O PROINF, de responsabilidade da SDT/MDA, é uma ação de inclusão produtiva do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), incluída nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015. Tem como finalidade financiar projetos para o desenvolvimento territorial definidos pelos colegiados nos PTDRS (Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável). Apoiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) iniciativas de municípios, estados e União na forma de investimentos para agricultores familiares de territórios rurais, a partir das demandas prioritizadas via Colegiado.

²⁰ Em outro artigo, listamos e analisamos o desenvolvimento de todos os projetos de investimento no Território da Borborema (Caniello, Piraux, Bastos, 2012, p. 23-25).

de extração de mel em Alagoa Nova; (4) construção do Banco Mãe de Sementes e da Escola Família Agrícola em Lagoa Seca; (5) a aquisição de equipamentos para estruturação e ampliação do Núcleo de Beneficiamento de Forragem em São Sebastião de Lagoa de Roça; (6) aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão (6 municípios); (7) aquisição de máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem (6 municípios). Na Zona Nordeste: (1) a construção do Centro de Vivência e Apoio à Base de Serviço da Agricultura Familiar no município de Arara; (2) implantação de uma biofábrica para micropropagação de mudas de palma forrageira no município de Areia; (3) aquisição de máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem nos municípios de Arara, Areia e Serraria; e (4) aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão no município de Arara. Por outro lado, das cinco benfeitorias destinadas às Zonas Sul e Noroeste, uma refere-se à construção de cisternas e barragens subterrâneas em Campina Grande – entre sete projetos da mesma natureza contratados em 2003, ainda no início do processo de formação do colegiado territorial – e quatro à aquisição de máquinas para beneficiamento de milho e feijão que fazem parte de um só projeto contratado pela Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (SEDAP).

Quando analisamos mais de perto os projetos destinados às Zonas Sul e Noroeste, verificamos que, de fato, as benfeitorias não foram conquistadas a partir de processos de mobilização decisória no colegiado, mas são resultantes de um rateio entre as prefeituras. No caso do projeto de segurança hídrica, porque já haviam sido deliberados no âmbito dos Con-

selhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e foram simplesmente “territorializados”, quando o governo federal decidiu “territorializar” o PRONAF.

O caso dos projetos da SEDAP é sintomático. O colegiado havia deliberado que as máquinas de beneficiamento de milho e feijão (debulhadeiras) e as máquinas de beneficiamento e armazenamento de forragem (motoensiladeiras) deveriam ser destinadas aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, que as gerenciariam conjuntamente em cada município, já que o resíduo das debulhadeiras serviria como insumo para as motoensiladeiras. Entretanto, houve um alinhamento dos prefeitos, que reivindicaram em bloco as debulhadeiras para as prefeituras, argumentando que “o Polo não pode ficar com tudo”. Assim, construiu-se um acordo entre os dois segmentos (governo e sociedade civil) e não uma decisão formada pela maioria, que realmente defendia o projeto original. O irônico – para não dizer trágico – é que pudemos apurar na pesquisa de campo que as onze moto-ensiladeiras destinadas aos STRs têm sido usadas plenamente pelos agricultores familiares em parceria com os sindicatos, enquanto ninguém dá notícias das debulhadeiras, das quais localizamos apenas uma, depositada na garagem da casa de um prefeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em artigos publicados anteriormente procuramos analisar dois paradoxos na dinâmica do Colegiado Territorial da Borborema: o contraste entre o alto nível do capital social territorial e o baixo desempenho em relação à execução de projetos (Caniello, Piraux, Bastos,

2012) e o divórcio entre o ideário coletivo e as práticas dos atores sociais (Caniello, Piraux, Bastos, 2013b). Neles identificamos cinco ordens de fatores que alimentam esses paradoxos: (1) limites organizacionais do próprio colegiado que redundam em improvisações no que tange a procedimentos básicos; (2) limites na participação dos membros do colegiado, principalmente o absentéismo e a rotatividade, em decorrência de problemas de representatividade, 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; (4) a falta de um estatuto jurídico que realmente confira autonomia ao colegiado; e, finalmente, (5) constrangimentos ideológicos que pontuam para a preeminência dos meios sobre os fins, da execução sobre o planejamento e da luta política sobre a mobilização produtiva.

Neste artigo procuramos demonstrar que há outro fator dialético no Território da Borborema: uma forte identidade territorial marcada pela agricultura familiar trespassada por diferenciações internas que evidenciam variações zonais sensíveis em termos de capacidades institucionais, participação no colegiado, acesso a projetos e, em decorrência disso tudo, níveis de desenvolvimento opondo as zonas Centro e Sul, mais desenvolvidas, às zonas Nordeste e Noroeste, menos desenvolvidas. Como demonstramos nos artigos citados, a própria dinâmica deliberativa do colegiado, dominada por um “núcleo duro” oriundo da zona central, tende a reproduzir esse processo, perpetuando sua hegemonia no quadro do colegiado e as diferenças entre as zonas que compõem o Território da Borborema. Por outro lado, a zona Sul

tem apenas dois municípios, sendo um deles Campina Grande, que apresenta um dos maiores IDHM do Estado e o maior do Território, ao passo que os IDHM médios das zonas Noroeste e Nordeste foram os que mais evoluíram na última década. Isso demonstra que há vetores políticos e econômicos que transcendem o quadro da política territorial e que talvez sejam mais decisivos para o desenvolvimento local.

Seja como for, conclui-se que, num espaço bastante reduzido, as dinâmicas espaciais e sociais apresentam uma grande diversidade, resultado de condições ecológicas e de trajetórias específicas de cada zona. A hipótese que estruturou a pesquisa, que as diferenças zonais observadas são o resultado direto da atuação da sociedade civil organizada e da concentração dos órgãos federais no grande centro urbano, Campina Grande, foi confirmada.

Contudo, essa diversidade interna – sobretudo as variações espaciais e a hegemonia de grupos de extração subterritorial – é pouco levada em consideração pelos atores locais. A atuação do Colegiado não permitiu assim o reequilíbrio de uma situação altamente desigual, assim como diminuir as dificuldades das zonas deprimidas. De fato, o processo atual de seleção dos projetos, baseado na representatividade institucional e na capacidade de negociação dos representantes durante a assembleia geral, não permite levar em conta as zonas e as pessoas mal ou não representadas. Isto é, esse dispositivo não resolve o problema da exclusão – ou da subordinação – de segmentos minoritários no processo de desenvolvimento territorial.

Essa constatação abre muitas perspectivas sobre o melhoramento das capacidades dos colegiados de entender realmente o seu funcionamento, inclusive os paradoxos dele emergen-

tes, e a integrar melhor os processos de diferenciação interna no território e suas consequências concretas sobre os processos de tomada de decisão. Não compreender essa diversidade pode, de fato, constituir um freio para uma ação coletiva capaz de assegurar mecanismos eficientes de reequilíbrio social e territorial, mesmo no caso da existência de uma identidade comum forte, que realmente é decisiva, mas não suficiente, para a construção de um “destino político comum”.

Trabalho recebido em 15/03/2013

Aprovado para publicação em 20/08/2014

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. “Conselhos além dos limites”, São Paulo: USP. Estudos Avançados, vol. 15, nº 43, 2001, pp. 121-140.
- ADIB, Alberto Renault. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento. Brasília, IICA Brasil, 2005.
- 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.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais. Brasília: MDA/ Departamento de Gestão Territorial, 2009.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuário 2006. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Sistema de Gestão Estratégica: documento de referência. Brasília: MDA/SDT, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Sistema de Gestão Estratégica: Identidade territorial. Brasília: MDA/SDT, 2011. Disponível em http://sge.mda.gov.br/cai/cai_al/doc/Manual_identidade_07_03_2011.pdf.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades institucionais. Brasília: MDA/SDT, 2011b.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/PIBMun/>.
- CANIELLO, Márcio. O Ethos Brasília: sociologia histórica da formação nacional. Tese de Doutorado. Recife: UFPE/PPGS, 2001.
- CANIELLO, Márcio. A identidade como valor: reflexões sobre o ethos nacional brasileiro. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília: PNUD, 2009. www.mostreseuvalor.org.br/publicacoes/index.php?pagina=5.
- CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; MARTINS, M.F.; BASTOS, V.V.S. Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDS-TR no Território da Borborema (Paraíba). Projeto de Pesquisa para o Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. Campina Grande: GEPAD/UFCG, 2009.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”, Campina Grande: Revista Raízes, V. 32, Nº 2, 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, 2013.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. “Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba”, Sustentabilidade em Debate, V. 4, Nº 2, 2013b.

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

DURKHEIM, Émile. “Representações individuais e representações coletivas”, Sociologia e Filosofia. Trad. J. M. de Toledo Camargo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, s/d.

EVANS-PRITCHARD, E. E. Os Nuer: uma descrição do modo de subsistência e das instituições políticas de um povo nilota. Trad. Ana M. Goldberger Coelho. São Paulo: Perspectiva, 1978.

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

OLIVEIRA, José Humberto: “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desen-

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

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

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: Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Ademir A. Cazella, Philippe Bonnal e Renato S. Maluf organizadores. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

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. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

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

WEBER, Max. “Estruturas do poder”, in *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). Trad. de Walten-sir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1921] (Biblioteca de Ciências Sociais).

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