REVISTA INTERDISCIPLINAR R I E T EDUCAÇÃO E TERRITORIALIDADE

A política territorial e o Fórum da Borborema: experiência e discussões

Territorial policy and the Borborema Forum: experience and discussions

Política territorial y Foro Borborema: experiencia y debates

Rony Willams Frutuoso de Souza
Universidade Federal de Campina Grande
Campina Grande, Brasil
E-mail: frutuosorosana@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8726-6850

Rosana Fernandes de Oliveira Frutuoso
Universidade Federal de Campina Grande
Campina Grande, Brasil
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4055-9258

Resumo: Em 2003, o governo federal adotou o enfoque territorial em suas políticas públicas de desenvolvimento rural, e no decorrer dos anos, houve diversos ajustes na direção de viabilizar essas políticas, ações públicas que hoje em dia são praticamente inexistentes no país. Este trabalho, parte de minha dissertação de mestrado, apresenta um pouco da experiência do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável de Borborema (Paraíba) em suas últimas atividades concretas, um território rural com um considerável capital social, com diversas organizações sociais, e com ativos atores do poder público interessados na proposta territorial, mas que enfrentou diversas dificuldades nos momentos de articulação de propostas em conjunto cujo objetivo era fortalecer o próprio colegiado. Os recursos utilizados nesta pesquisa foram de textos relacionados à temática, atas e relatórios das atividades do colegiado, assim como relatos de atores que estavam envolvidos com essa política pública na região da Borborema paraibana. Apesar de alguns bons resultados na aplicação da política territorial, devemos pensar também nos vários aspectos que dificultaram a execução da mesma, como o conflito de interesses entre os vários atores envolvidos e a burocracia que de certa forma impediu a concretização de alguns projetos acordados no colegiado e, principalmente, pensar na fragilidade das políticas públicas executadas no país, assim como, refletir também como e quando a ação pública poderá efetivamente tornar-se uma alternativa consistente para o campesinato brasileiro e suas organizações.

Palavras-chave: Política territorial. Fórum da Borborema. Campesinato.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

Abstract: In 2003, the federal government adopted the territorial approach in its public policies of rural development, and over the years, there were several adjustments in the direction of enabling these policies, public actions that today are practically non-existent in the country. This work, part of my master's thesis, presents a little of the experience of the Forum of Sustainable Rural Territorial Development of Borborema (Paraíba) in its last concrete activities, a rural territory with a considerable social capital, with various social organizations, and with active actors of the public power interested in the territorial proposal, but that faced several difficulties in the moments of articulation of proposals together whose objective was to strengthen the collegiate itself. The resources used in this research were texts related to the theme, minutes and reports of the activities of the collegiate, as well as reports of actors who were involved with this public policy in the region of Borborema paraibana. Despite some good results in the implementation of territorial policy, we must also consider the various aspects that have hindered its implementation, as the conflict of interests between the various actors involved and the bureaucracy that somehow prevented the implementation of some projects agreed in the collegiate and, especially, think about the fragility of public policies implemented in the country, how and when public action can effectively become a consistent alternative for the Brazilian peasantry and its organizations.

Keywords: Territorial policy. Borborema Forum. Campesinato.

Resumen: En el año 2003, el gobierno federal adoptó el enfoque territorial en sus políticas públicas de desarrollo rural, y a lo largo de los años, hubo varios ajustes en la dirección de viabilizar estas políticas, acciones públicas que hoy en día son prácticamente inexistentes en el país. Este trabajo, parte de mi tesis de maestría, presenta parte de la experiencia del Foro de Desarrollo Territorial Rural Sostenible de Borborema (Paraíba) en sus últimas actividades concretas, un territorio rural con considerable capital social, con varias organizaciones sociales, y con poder público activo actores interesados en la propuesta territorial, pero que enfrentan diversas dificultades a la hora de articular propuestas en conjunto cuyo objetivo era fortalecer el propio colegiado. Los recursos utilizados en esta investigación fueron textos relacionados con el tema, actas e informes de las actividades del colegiado, así como relatos de actores que se involucraron con esta política pública en la región de Borborema de Paraíba. A pesar de algunos buenos resultados en la aplicación de la política territorial, también debemos pensar en los diversos aspectos que dificultaron su ejecución, como el conflicto de intereses entre los diversos actores involucrados y la burocracia que de alguna manera impidió la implementación de algunos proyectos acordados en la colegiado y, principalmente, reflexionar sobre la fragilidad de las políticas públicas implementadas en el país, así como reflexionar sobre cómo y cuándo la acción pública puede efectivamente convertirse en una alternativa consistente para el campesinado brasileño y sus organizaciones.

Palabras clave: Política territorial. Foro Borborema. campesinado.

Data de recebimento: 25/11/2021
Data de aprovação: 30/04/2023
DOI: 10.30612/riet.v3i1.15363

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

Introdução

Este artigo é resultado de nossa participação nas atividades do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial da Borborema – NEDET, parte da equipe do Núcleo Multiterritorial do Agreste Paraibano – NEXTAP, responsável pelo Projeto de Pesquisa e Extensão intitulado: Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba). O campo de pesquisa, o Território da Borborema, é uma região que se destaca pelo papel e importância histórica das organizações camponesas, exemplificadas pela atuação social ativa de organizações como o Polo Sindical da Borborema, Copaf, EcoBorborema, AS-PTA, quilombolas, associações comunitárias, entre outros.

O Fórum também foi "fruto" de uma política pública que tinha por objetivo o desenvolvimento dos denominados territórios rurais e da cidadania, política que objetivava empoderar os sujeitos sociais locais ou territoriais, tanto do poder público como da sociedade civil nas decisões de gastos e na fiscalização dos investimentos públicos nesses territórios. De fato, como ressalta Delgado e Leite (2015, p. 240), "o aspecto fundamental da abordagem territorial era a tentativa de consolidar a democracia, construir uma nova cultura política no meio rural e aumentar a autonomia de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e populações tradicionais". Além da introdução, este texto é composto por uma parte que apresenta elementos metodológicos da pesquisa, um pequeno debate sobre o conceito de território, uma contextualização do que foi a política territorial no país, uma apresentação do território da Borborema, uma discussão sobre o Fórum Territorial da Borborema e considerações finais.

Metodologia

Selecionamos dois procedimentos metodológicos que nos forneceram boa compreensão do objeto estudado. O primeiro, a coleta de dados secundários, que nos possibilitou ter uma dimensão das políticas públicas estudadas: dados, relatórios e artigos que permitiram construir uma compreensão abrangente sobre como foram executadas as políticas públicas elencadas. E também através do processo de "participação observante" proporcionado por nossa inserção no NEDET. Nesse sentido, nossa participação junto a equipe se estendeu de abril de 2015 até março de 2016, e nesse período, pudemos acompanhar as discussões dos membros do Fórum da Borborema sobre uma série de questões de interesse dos pequenos agricultores e suas organizações, questões que envolviam, principalmente o acesso às políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura camponesa, como por exemplo, assistência técnica e extensão rural, comercialização, educação, cultura e segurança.

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

Com os procedimentos de coleta de dados selecionados, cabe ao pesquisador certificar-se de que eles realmente são viáveis para o objetivo da pesquisa. Além disso, cabe também ao pesquisador ter sempre a vigilância metodológica necessária para que não incorra em erros que possam comprometer o seu objetivo ou proposta de pesquisa. Nesse sentido Bourdieu (1999, p. 14) chama atenção para não cairmos na:

> tentação sempre recorrente de transformar os preceitos do método em receitas de cozinha científica ou em engenhocas de laboratório, só podemos opor o treino constante na vigilância epistemológica que, subordinando a utilização das técnicas e conceitos e a uma interrogação sobre as condições e limites de sua validade, proíbe as facilidades de uma aplicação automática de procedimentos já experimentados e ensina que toda operação, por mais rotineira e rotinizada que seja, deve ser repensada, tanto em si mesma quanto em função de um caso particular.

Procuramos, através dos dados coletados, dimensionar a importância das políticas territoriais para o desenvolvimento dos grupos sociais camponeses no Território da Borborema, coletar os dados, tratar esses dados e a partir de referências teóricas sobre o assunto, buscar compreender como essas ações do Estado podem contribuir na vida prática desses sujeitos.

Na coleta de dados secundários, levantamos um número significativo de informações de organismos do poder público como: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e EMATER-PB. Além dos dados oficiais e das entrevistas, nos utilizamos de dois relatórios sobre o Território da Borborema, o Relatório Final do projeto de pesquisa intitulado: *Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba), Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais nº 05/2009*, de 2014 e o Relatório Final do projeto de pesquisa e extensão intitulado: *Acompanhamento, assessoramento e monitoramento das instâncias de gestão social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó paraibano (Paraíba), Processo CNPq 462969/2014-2*, de 2017. Esses relatórios, com os relatos e mais os artigos produzidos são peças importantes no estudo da dinâmica do Fórum Territorial da Borborema, em especial, nos últimos anos de seu efetivo funcionamento.

O conceito de território

Caniello *et. al.* (2014, p. 148) apontam que, "Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social". Nesse sentido, cabe destacar a importância do caráter subjetivo na constituição da identidade territorial, aspectos culturais que se constituem ao longo do tempo e que acabam por criar esse sentimento de comunidade (relação dos homens com o meio ambiente natural e dos

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

homens entre si), assim como também a ação das pessoas em seu cotidiano, ou seja, o trabalho que liga às pessoas à terra, na luta cotidiana pela sobrevivência, que em muitos momentos pode adquirir um caráter dramático, e que por vezes, contribui por reforçar a unidade comunitária e a reprodução social fortalecendo o sentimento dos sujeitos ao território e sua história. Weber (1978, p. 662) afirma que, "É no destino político comum, isto é, sobretudo nas lutas políticas comuns à vida e à morte, formam comunidades baseadas na memória, muitas vezes mais sólidas do que os elos de base comunitária de cultura, de língua ou de origem".

Ou seja, é no sentimento de solidariedade mútua e na ação colaborativa dos sujeitos que temos a construção dos territórios de identidade. Caniello *et. al.* (2014, p. 148) acrescentam que, "assim, a identidade se configura como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga".

Nessa perspectiva, para além da constituição de uma identidade nacional como pensada acima, e assim como ela, inúmeras identidades locais são construídas a partir das histórias coletivas dos mais variados grupos sociais inseridos e conectados em um determinado espaço geográfico de identificação ou de identidade. E, foi para dar conta dessa diversidade de identidades dentro do território brasileiro nas áreas rurais, assim como reforçar uma maior participação social na implementação de ações públicas que, em 2003, o Governo Federal implementou as políticas territoriais. Para dar conta de uma definição teórica na construção da política territorial no Brasil a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) definiu território como sendo:

> Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 7).

Dessa maneira, o território é uma construção social de diversos grupos em um espaço geográfico definido. Com essa definição, a SDT procurou abranger as dimensões tanto sociais quanto físicas na caracterização dessa nova institucionalidade no Brasil.

Políticas Territoriais no Brasil

Em 2003, o Governo Lula resolveu adotar o enfoque territorial para colocar em prática a implementação das políticas públicas de desenvolvimento da agricultura camponesa. Caniello (2016, p. 309) aponta que, "por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), essa estratégia foi colocada em

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), ampliada e rebatizada, no segundo Governo Lula, como Programa Territórios da Cidadania (PTC)". Perafán *et. al.* (2015, p. 1) afirmam que, "o MDA cria a SDT com o objetivo de melhorar os níveis de qualidade de vida da população rural de maneira sustentável por meio do apoio e fortalecimento das institucionalidades presentes nos territórios rurais". Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário:

> A estratégia busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de auto-gestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores (as) familiares e dos (as) trabalhadores (as) rurais protagonizem as iniciativas (BRASIL, 2008, p. 3).

A partir dessas ações, o governo federal pretendia desvincular as tomadas de decisões na aplicação de recursos públicos, principalmente do PRONAF Infraestrutura e Serviços, dos velhos vícios político-administrativos presentes nos âmbitos estaduais e, principalmente, nos municipios. Caracterizado pela "influência negativa" muitas vezes exercida por agentes ligados às prefeituras sobre os Conselhos de Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que muitas vezes desmobilizam essas instâncias que tinham por objetivo ser uma espécie entidade de fiscalização da sociedade civil sobre as ações do poder público municipal, e que por vezes, tornavam-se instâncias sujeitadas às demandas dos prefeitos, fenômeno conhecido como "prefeiturização dos CMDR" (JARA, 1998, p. 235, *apud* CANIELLO, PIRAUX, BASTOS, 2013b, p. 87).

O interesse das prefeituras nesta instância de participação social se deu principalmente pelos recursos financeiros proporcionados pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços, discutidos dentro dos Conselhos. Com o controle do CDMR, os prefeitos objetivavam angariar mais recursos para suas prefeituras e o resultado dessa influência era que nem sempre os projetos formulados por esses conselhos refletiam o real interesse da coletividade representada, e que os outros membros do Conselho (organizações camponesas especialmente) apenas legitimam as demandas e as propostas impostas pelas prefeituras. Em entrevista, obtivemos um relato que pode exemplificar essa situação:

> *Em 2003 foi a transição do PROINF municipal [PRONAF infraestrutura] para o PROINF territorial. Até 2002 era somente PROINF municipal, mas em 2003 ainda ficou essa transição, e o prefeito de Montadas chegou lá com um projeto debaixo do braço, eu não estava presente nessa reunião, foi em 2003 e eu adentrei lá em 2004. O prefeito chegou com esse projeto debaixo do braço, segundo relato, o prefeito conseguiu o projeto para o mercado de Montadas, só que ele não entendia a concepção territorial, ele entendia a*

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

> *concepção municipal, então foi feito esse mercado em Montadas, mas a ideia era dar essa formatação territorial, e que outros municípios ali da vizinhança pudessem comercializar seus produtos no mercado de Montadas, e que instituições também pudessem ter uma salazinha lá, um box, uma sala, para dar esse cunho territorial também, esse aporte territorial. Então a EMATER transferiu seu escritório lá de Montadas para o mercado, esse mercado que foi construído lá em Montadas com dinheiro do Território, enfim, um projeto territorial. Mas depois disso [do mercado construído], o prefeito fechou as portas, ele começou a não receber a gente bem, o mercado de Montadas é uma das poucas obras no Território que foi finalizada. Só que o prefeito se apropriou do mercado público, e só quem teve acesso lá foram os feirantes de Montadas, e foi uma obra importante para o município de Montadas, Montadas não tinha sua feira organizada, e passou a ter sua feira organizada. Somente que o prefeito era muito autoritário, centralizador, e depois que ele conseguiu o projeto, aí ele não deu a mínima para política territorial, nós não tivemos mais acesso lá, foi um caso perdido, nesse aspecto territorial, no aspecto municipal foi um sucesso, para o pessoal de Montadas* (AF, funcionário EMATER).

Além disso, duas outras questões precisavam ser discutidas e resolvidas no âmbito da aplicação do PRONAF Infraestrutura e Serviços nos municípios nos quais os CMDRS não apresentavam eficiência operativa, o que demandava a emergência de uma nova espacialidade na aplicação das políticas públicas para o meio rural: o primeiro refere-se ao "caráter eminentemente administrativo dos municípios", que para concepção de um desenvolvimento rural mais amplo, que venha a abranger aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, não apresentava uma escala espacial adequada para uma maior viabilização desses processos ao longo do tempo. Além do mais, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) tinham um caráter bastante limitado em sua concepção, onde o mundo rural era reduzido apenas aos aspectos agrícolas e agropecuários, deixando de pensar no rural como um todo. A formulação desses projetos tornava-se uma espécie de "lista de compras" para os municípios. Dessa maneira, atividades relacionadas à multifuncionalidade e à pluriatividade característica do próprio mundo rural quase sempre estiveram fora dos projetos, assim como foram deixados de lado os interesses de mulheres, jovens, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, etc. (DELGADO e LEITE, 2015).

Foi procurando contornar situações como as descritas anteriormente, que a implantação das políticas territoriais buscou, através de uma nova institucionalidade espacial, dar mais poder de decisão sobre os recursos destinados ao desenvolvimento rural para atores que mesmo presente dentro dos CMDR, não tinham como superar os interesses e a influência do poder executivo municipal. "A mudança de escala espacial teve entre seus objetivos a tentativa de enfrentar muitas das críticas feitas ao programa originário, relacionadas às grandes limitações provocadas pela adoção do município como sua base territorial de atuação" (DELGADO e LEITE, 2015, p. 247). Analisando o documento da SDT, os autores (2015, p. 248) entendem que, a abordagem territorial se justificava principalmente pelos seguintes aspectos:

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

> a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

A abordagem territorial procurava efetivamente incluir o rural nas discussões sobre o desenvolvimento nacional, pois como sabemos, as únicas vozes do mundo rural ouvida eram a dos coronéis (hoje em dia muito identificado pelos prefeitos das pequenas cidades e políticos de forma geral), latifundiários e os empresários do agronegócio brasileiro, e mesmo assim, o "campo" era ouvido apenas para falar sobre aspectos produtivos e econômicos. Ora, o campo é mais do que produção, nele está uma gama de atores sociais que efetivamente contribuem para os mais diferentes aspectos da sociedade brasileira.

Esses conjuntos de municípios que formavam os territórios eram identificados e selecionados como Territórios Rurais pela SDT a partir dos seguintes critérios: a) conjuntos de municípios com até 50 mil habitantes; b) ter densidade populacional menor que 80 habitantes por Km²; c) maior concentração de público prioritário do MDA (agricultores familiares, beneficiários do reordenamento agrário, assentados pela reforma agrária, etc.); d) municípios já organizados em territórios rurais de identidade (critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e) municípios integrados com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008; DELGADO e LEITE, 2015).

Em 2008, é lançado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que buscava aprofundar ainda mais as ações do Governo Federal junto aos Territórios Rurais. Dessa maneira, foram selecionados especialmente territórios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, maior número de beneficiários de políticas públicas e programas sociais, uma concentração maior de indígenas e quilombolas, e também foram priorizados territórios com maior organização social. O PTC primeiramente selecionou 60 territórios, e ao longo dos anos de execução do Programa, outros territórios rurais foram sendo incorporados chegando ao total de 120 territórios da cidadania. Resumidamente:

> Os Territórios da Cidadania são conjuntos de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identidade comum e coesão social e cultural. Em cada território é constituída uma instância deliberativa formada por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal, denominado "colegiado" ou "fórum". É no âmbito dessa instância que é discutida a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal por meio de suas políticas públicas para a agricultura familiar, através de projetos aprovados pela plenária e anteriormente previstos em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável (PTDRS) (CANIELLO, 2016, p. 310).

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

O enfoque territorial materializado no PRONAT e PTC, representou um importante instrumento de enfrentamento da pobreza e miséria nas regiões rurais no Brasil. Além disso, os programas conseguiram produzir uma quantidade significativa de conhecimento referente a essas regiões. Os resultados dos programas ainda precisavam ser bastante discutidos, mas com o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016, os programas de políticas territoriais no âmbito federal (que já apresentavam um desgaste e declínio) praticamente chegaram ao fim.

As experiências dos programas territoriais no Brasil proporcionaram novos elementos como: a *inovação institucional* (mesmo que parcial) com a criação dos territórios e o foco no diálogo e *participação social* serviram de subsídios para fomentar uma nova perspectiva de desenvolvimento rural com foco na organização social direcionada às identidades sociais dos grupos participantes de projeto similares e também forneceu experiências para se pensar em novas maneiras de gerir os recursos públicos baseados na participação ativa da sociedade.

O Território da Borborema

A principal atividade econômica desde o período colonial no Nordeste brasileiro foi a cana-de-açúcar, algo predominante ainda nos dias atuais, principalmente nas regiões litorâneas da chamada Zona da Mata nordestina, atividade produtiva que sempre teve prioridade sobre o uso das terras. Nesse sentido, como consequência, houve a necessidade de se buscar por novas áreas no interior para o desenvolvimento de atividades agrícolas complementares que dariam sustentação à sociedade canavieira. Dentre as atividades que encabeçam esse processo de expansão territorial na Paraíba, destaca-se a atividade pecuária, mas também outras atividades ligadas à agricultura que tinham a função de abastecer as grandes cidades localizadas nas regiões litorâneas e também as próprias comunidades locais.

É nesse contexto que se encontra o processo de formação do campesinato paraibano. Dois fatores são importantes para a constituição desse grupo social no Agreste: primeiramente, foi através da emancipação dos vaqueiros a partir do modelo produtivo implantado, e que depois de um determinado período de trabalho, o vaqueiro conquistava o direito de receber uma pequena parte da cria do rebanho do patrão e ir aos poucos ganhando maior nível de autonomia; e o segundo é um processo de consolidação de minifúndios, ou seja, uma menor concentração de terras se comparado com as regiões da Zona da Mata. A consolidação de um maior número de minifúndios no Agreste se deveu a dois fatores: o primeiro pelo processo de colonização tardio da região; e o segundo por conta do terreno acidentado que dificulta o estabelecimento das grandes fazendas (latifúndios) (PIRAUX e MIRANDA, 2010; CANIELLO *et. al*., 2014).

Assim como em outras regiões do território nacional, o processo de ocupação da região em muitos aspectos esteve condicionado à participação efetiva do Estado. Sabemos que a ação pública não acontece de maneira uniforme e ininterrupta, ela está quase sempre condicionada

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

aos interesses dos grupos políticos dominantes. Dessa maneira, a ocupação produtiva do solo do Agreste paraibano passou por períodos de maior e menor intensidade, fator que certamente repercute no grau de participação do campesinato local. Caniello *et. al.* (2014, p.6) aponta que:

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

No Brasil, a ação do Estado sempre foi um importante fator a ser considerado para compreender a dinâmica das populações. Fator esse que também influencia diretamente nas estratégias de sobrevivência das populações que por muito tempo não faziam parte das ações públicas, como por exemplo, os camponeses e os povos tradicionais. No Agreste paraibano, o processo de *descampesinização* e *recampesinização* nos dá uma demonstração dessa dinâmica, onde as populações não assistidas pelas ações do Estado precisam constantemente criar formas de contornar situações de falta de assistência e sujeição por parte dos mais privilegiados e detentores do poder.

Já nos primeiros anos do século XXI, as ações de promoção do desenvolvimento do campesinato capitaneado pela mudança de governo ocorrido em 2003, governo que atribuiu ao campesinato um protagonismo social e uma participação efetiva no desenvolvimento do país e no qual não se tinha admitido em governos anteriores, onde o campesinato era relegado a um papel bastante marginalizado na sociedade.

Como resultados dessa nova percepção sobre o campesinato pelo governo brasileiro, podemos perceber: um maior fluxo de retorno ao sítio da família camponesa, assim como a estruturação da unidade familiar e produtiva; o fortalecimento das organizações sociais assim como a inserção dessas organizações na formulação e participação nas políticas públicas para o campo; uma valorização da identidade camponesa por parte do poder público pelo entendimento que é o campesinato o responsável direto pela soberania alimentar e nutricional do país. Mudanças importantes, porém ainda falta um longo caminho a ser percorrido para o pleno desenvolvimento do campesinato brasileiro, até porque nos últimos anos, mais especificamente a partir do processo político que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff, uma série de retrocessos pôs a perder os avanços até então conquistados.

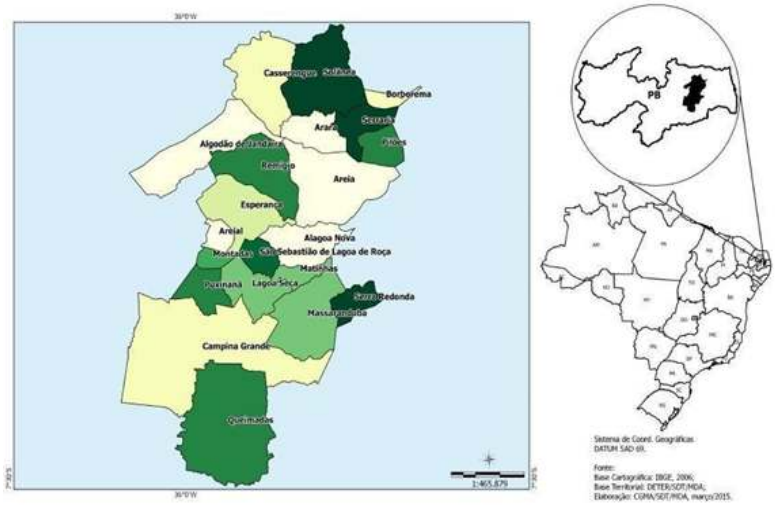
O Território da Borborema ocupa uma área de 3.233 km², o que corresponde a 23,1% da Paraíba e é composto por 21 municípios, [...] distribuídos em cinco microrregiões geográficas

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

definidas pelo IBGE (CANIELLO *et. al.*, 2014). Microrregião do Brejo: Areia, Pilões, Serraria, Borborema, Alagoa Nova e Matinhas; Microrregião de Campina Grande: Lagoa Seca, Massaranduba, Serra Redonda, Campina Grande, Queimadas e Puxinanã; Microrregião de Esperança: São Sebastião de Lagoa de Roça, Esperança, Areial e Montadas; Microrregião do Curimataú Ocidental: Solânea e Casserengue e Microrregião do Curimataú Oriental: Remígio, Arara e Algodão de Jandaíra.

Figura 1 – O Território da Borborema



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (www.sit.mda.gov.br)

Segundo o Censo IBGE 2010, o Território da Borborema possui uma população de 671.142 pessoas, o que corresponde a quase 20% da população da Paraíba. Vale destacar que, no Território se encontra a segunda maior cidade do estado, Campina Grande, que sozinha concentra mais da metade da população de todo Território, 385.213 pessoas, sendo um polo econômico para a região.

Um aspecto demográfico importante, e que tem grande relevância na configuração da identidade do Território da Borborema é a questão rural-urbano. Apesar de os dados do IBGE apresentarem o número total de habitantes (671.142 pessoas), apenas 527.873 (78,65%) habitam as cidades do território, enquanto apenas 143.269 (21,35%) estão nas zonas rurais, temos que considerar dois fatores: o primeiro fator é a cidade de Campina Grande, que sozinha concentra 55% da população total, o que nesse sentido acaba interferindo bastante nas características médias do Território da Borborema; o segundo fator é que, por se tratar de um território relativamente pequeno, de possuir uma boa infraestrutura viária e de transportes e, além disso, há um crescente número de casos de violência rural (principalmente assaltos), fazendo com que muitos agricultores prefiram passar o dia no sítio realizando suas atividades produtivas. Além

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

disso, em virtude dos altos números de violência, eles costumam passar o período noturno nas sedes dos municípios por se sentirem mais seguros.

Em relação ao território estudado, temos que considerar que, apesar da relativa melhoria na qualidade de vida da população nos últimos anos, o território ainda está distante de alcançar um considerado nível de bem-estar para a população. A pobreza ainda é parte integrante da vida social, o que abre possibilidades para que agentes políticos tirem proveito dessa situação, estabelecendo uma relação de troca com a população carente, favores por votos, e assim, perpetuando o poder desses agentes políticos, bem como a própria situação de carência dessas populações. Porém, mesmo com essas dificuldades, é inegável que houve uma evolução na melhoria da qualidade de vida das populações camponesas dessa região, principalmente na primeira década do século XXI.

Embora sempre seja destacado o importante papel das instituições representativas da agricultura camponesa no Território da Borborema para o fortalecimento das organizações sociais do campo, resultando numa maior consciência política por parte dos agricultores, assim como o papel politizador que é a inserção dos próprios agricultores nas políticas públicas e na participação social construída ao longo da primeira década do século XXI, a região da Borborema, assim como muitas outras áreas rurais do Nordeste brasileiro, ainda vivencia dificuldades sociopolíticas, como as "relações de patronagem", que, sem dúvida, atrasam muito o desenvolvimento e fortalecimento da sociedade e retardam as melhorias dos índices de emancipação e autonomia dos camponeses que ainda estão nas mãos de proprietários de terras e políticos locais.

Delgado (2010, p. 42) aponta que: "A região da Borborema pode ser caracterizada, pela existência de um notável protagonismo institucional da sociedade civil organizada desde a década de 1990". Participação exemplificada principalmente pela atuação do Polo Sindical da Borborema, organização que congrega na sua base, Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR de quatorze dos vinte e um municípios do território, outras organizações representativas da sociedade civil e mais a assessoria da AS-PTA, uma ONG que trabalham em apoio aos trabalhadores rurais ligados ao Polo Sindical. Referindo-se ainda à atuação sócio-política e ao capital social da Borborema, Caniello; Piraux; Bastos (2013a, p. 20 e 21) afirmam que:

> Em vista disso, pode-se considerar que os atores sociais inseridos no Território da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ação coordenadas – isto é, possuem uma identidade comum – além de disporem de uma base técnica-institucional que os coloca como protagonistas nas redes de inovação agroecológica e na resistência ao modelo agrícola dominante baseado nos princípios da revolução verde, pois estão articulados em organizações e sistemas de ação coletiva e confiança mútua como o Polo Sindical da Borborema e a Ecoborborema – isto é, possuem um bom "capital social".

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

A consolidação desse capital social é proveniente tanto da própria identidade camponesa na região do Agreste paraibano como pela atuação de atores sociais empenhados no desenvolvimento dessa parcela da sociedade, assim, respectivamente ao processo de renovação sindical dos anos de 1980 e 1990, bem como a chegada à região da Borborema da ONG AS-PTA no ano de 1993, como afirma Bastos (2017, p. 85):

> Estabeleceu uma parceria com as direções dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Remígio e Solânea, num esforço de aprofundar seus conhecimentos sobre a realidade da agricultura familiar na região, através da mobilização de suas bases sociais para processos coletivos de experimentação de inovações técnicas e político-organizativas voltadas à promoção da agricultura familiar em bases agroecológicas.

Dessa forma, a parceria firmada entre a AS-PTA e o Polo Sindical foi contribuindo e tornando-se um ator integrante na própria transformação da perspectiva das atribuições e o papel dos sindicatos rurais, no processo de renovação que vinha ocorrendo na região. Nesse sentido, Bastos (2017, p. 87) aponta que, "os sindicatos desenvolveram ações que extrapolaram as ações previdenciárias, trazendo para dentro dos sindicatos a necessidade de discutir a verdadeira realidade da agricultura município por município, região por região".

As ideias de renovação e o entendimento do agricultor como protagonista no meio rural deram impulso para mais ações concretas de reivindicação política e de formação social em torno de um projeto de agricultura alternativa de base agroecológica. E é do fortalecimento da parceria entre a AS-PTA e o Polo Sindical da Borborema que surge, por exemplo, a Ecoborborema. Assim, a parceria Polo Sindical da Borborema e AS-PTA só tem se fortalecido na região, com a entrada de mais STRs, associações de moradores e outras organizações comunitárias locais, assim como o estabelecimento de relações mais amplas com órgãos governamentais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e universidades, assim como a inserção do Polo Sindical em redes de articulação mais amplas como a Articulação do Semiárido (ASA). Mas além das duas instituições destacadas anteriormente (Polo Sindical e AS-PTA), o Território da Borborema conta com diversas outras organizações que contribuíram também para a formação do colegiado territorial com a implementação das políticas territoriais a partir de 2003.

O Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema

Contar a trajetória do Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema é entender a dinâmica de atores sociais comprometidos com do desenvolvimento do campesinato na região da Borborema, é compreender que cada ator social possui demandas específicas que podem até se complementarem em algum momento as reivindicações de outros atores territoriais, mas que também ocasionam conflitos e disputas. Sobre esses conflitos e

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

disputas, são situações saudáveis a esse tipo de instância participativa, mas que podem dificultar o próprio desenvolvimento da proposta da política territorial. Caniello, Piraux e Bastos discutem essa questão, a partir dos dados obtidos no Projeto Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema-Paraíba (CAI Borborema). Os autores indagam como um território de capital social consolidado não realiza esse potencial no âmbito da dinâmica do colegiado territorial, pois "apesar do evidente avanço das dinâmicas participativas e de suas repercussões positivas no ambiente sociopolítico local, poucos projetos de investimento foram efetivamente implantados entre 2003 e 2010" (2013a, p. 21). Nesse sentido, os autores elencam cinco pontos que foram decisivos para que o Fórum da Borborema não tenha efetivado o próprio potencial social local na instância colegiada: 1) limites organizacionais do próprio colegiado, ou seja, o colegiado não se muniu de um aparato burocrático que pudesse garantir funcionamento regular do colegiado; 2) limites na participação dos membros do colegiado, falta de representatividade de atores do setor público (principalmente) e da sociedade civil, uma alta rotatividade que impedia a continuidade de algumas discussões além da morosidade na execução dos projetos causavam desânimo e o afastamento das organizações que se prontificaram em participar do colegiado num primeiro momento; 3) questões procedimentais, ou seja, a falta de regras claras de funcionamento e deliberação que acabaram por criar grupos hegemônicos e excluir outros grupos da participação efetiva no colegiado; 4) a falta de um estatuto jurídico que realmente confira autonomia ao colegiado, isso quer dizer que o colegiado não se torna concretamente uma instância de ações e decisões em benefício do meio rural. O colegiado territorial foi um espaço de discussão importante, mas ficou restrito apenas em atuar efetivamente na elaboração e proposição dos projetos PROINF (antigo PRONAF infraestrutura e serviços); e por fim, 5) constrangimentos ideológicos que pontuam para a preeminência das ideias sobre as práticas, onde "infindáveis" discussões político-ideológico prejudicava as tomadas de encaminhamentos concretos (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013a).

A dinâmica territorial inicia as atividades na região da Borborema como agregador em processos de lutas já existentes e de atores sociais comprometidos com as demandas camponesas, o que marca a identidade local. Em 2004, iniciaram as primeiras movimentações dos atores locais para implementação da dinâmica territorial, as atividades com o chamamento das organizações para fazerem parte do colegiado, formulação de uma base organizativa para as ações e a elaboração de um documento que direcionasse o colegiado territorial da Borborema com relação a objetivos e eixos temáticos.

Além do Polo Sindical e a AS-PTA apresentados anteriormente, outros atores de importante relevância na dinâmica social na Borborema devem ser destacados na formação do Fórum da Borborema, como a ONG Arribaçã que foi de grande importância no momento de formação do colegiado, inclusive foi a responsável direta na organização das instâncias organizativas do Fórum da Borborema. Mas com o decorrer do tempo e a partir da inserção de outros atores,

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

principalmente a partir de uma reconfiguração do modelo de assessoria territorial, a Arribaçã reduz fortemente sua ação, perde o papel de "responsável" direto pelas atividades do Fórum da Borborema e acaba se afastando da dinâmica territorial.

Um caso de destaque é a Cooperativa Paraibana de Avicultura e Agricultura Familiar (COPAF), organização da sociedade civil que surgiu a partir do Fórum da Borborema e que se tornou um ator indispensável na dinâmica territorial. Sediada no município de São Sebastião de Lagoa de Roça, essa organização teve uma participação ativa nas reuniões territoriais e fez (principalmente no âmbito do Núcleo Diretivo do Fórum da Borborema) uma espécie de contraponto às posições normalmente defendidas pelo Polo Sindical e AS-PTA. Ressaltando as características básicas da cooperativa, Valério Bastos (2017, p. 94) aponta que a COPAF:

> Tem se destacado também pela capacidade de articulação dos agricultores familiares (homens, mulheres e jovens) em torno da produção de frangos e ovos caipira. Tem como um dos princípios a não utilização de agrotóxicos e uma produção realizada de forma sustentável. [...]. Outra característica dessa cooperativa é a sua capacidade de mobilização junto a várias entidades, a exemplo de secretarias de Estado, sistema S (Senar e Sebrae), universidades, entre outras.

Vale apontar o papel social exercido pela COPAF no que diz respeito ao acesso das organizações camponesas aos mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)[1]. No Território da Borborema, a Cooperativa foi o destino dos maiores volumes de recursos executados pelo PAA nos últimos anos. Com relação ao PNAE, a COPAF é uma das principais organizações na Paraíba que luta pelo cumprimento por parte dos agentes públicos (municipais principalmente) da lei federal (11.947/2009) que obriga que, 30% dos recursos destinados à alimentação escolar sejam adquiridos junto aos camponeses.

Como representantes do poder público, destacam-se o Banco do Nordeste (BNB) através de sua agência de desenvolvimento e a EMATER, órgão estadual responsável pela assistência técnica e extensão rural da Paraíba (hoje em dia denominada EMPAER) e que possui uma grande capilaridade no estado. No Fórum da Borborema, ela é representada por seu "assessor estadual para as dinâmicas territoriais".

Outro representante do poder público que deve ser mencionado por sua marcante presença no território, apesar de sua pouca participação junto às atividades do colegiado são as universidades (UFPB, UFCG e UEPB), as quais possuem campi no território, sendo uma presença considerável levando em consideração sua relevância na sociedade, bem como uma série de projetos de pesquisa e extensão ali desenvolvidos. Mas, no que se refere ao Fórum da Borbo-

1 Para saber mais sobre o PNAE, ver Frutuoso, 2019.

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

rema, as universidades não tiveram uma participação formal, apesar de cada uma delas possuir espaço reservado no colegiado.

A constituição do Fórum da Borborema em 2003/2004, como território de identidade (PRONAT) teve a participação de representantes da sociedade civil, do poder público e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dos municípios correspondentes ao Território. Em 2009, o território passa por uma modificação devido à inserção de uma nova política territorial em âmbito federal. O Programa Territórios da Cidadania (PTC), que ampliou o número de ministérios envolvidos na dinâmica dos territórios rurais. E, com essa modificação, o Fórum da Borborema também ampliou seu número de representantes (BASTOS, 2017).

No ano de 2014, teve o lançamento da CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 e executado sob o Processo CNPq 462969/2014-2 um novo ator se inseriu dentro da dinâmica do Fórum da Borborema. A universidade sempre teve espaço dentro da dinâmica territorial, espaço que até então, não era efetivamente ocupado pelas instituições de ensino superior. Com o lançamento do edital, muitos grupos de pesquisa ligados às universidades se inseriram nessa dinâmica por todo o país, o que não foi diferente no Território da Borborema. Dessa forma, vamos apresentar um pouco da dinâmica territorial no Fórum da Borborema no período de vigência da "chamada pública" e da participação da assessoria do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) que foi de dezembro de 2014 a maio de 2017.

A chegada do NEDET para assessorar o Fórum da Borborema não foi recebida sem desconfiança por parte de alguns atores territoriais, isso basicamente pelo fato de o NEDET substituir uma função antes exercida por ONGs. Além disso, mesmo que a participação das universidades fosse algo visto com "bons olhos" pela maioria dos participantes do colegiado, num primeiro momento, seus membros pensavam que o Governo Federal por meio dos NEDET é que passaria a "pautar" as atividades dos fóruns territoriais. No caso da Borborema, essa desconfiança foi com o decorrer do tempo, se dissipando à medida que os membros do colegiado perceberam o papel de assessoria exercido pela equipe da universidade. Segundo o Relatório Final do Projeto de Pesquisa e Extensão do NEXTAP (CANIELLO, 2017, p. 7):

> O objetivo geral do Projeto foi contribuir para a consolidação da gestão social nestes territórios por meio de articulação institucional e operacional da universidade com os colegiados, através de ações de pesquisa e extensão voltadas à articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero.

A equipe do NEDET foi apresentada à Coordenação do Território em janeiro de 2015 e a Plenária Territorial em março daquele ano. Como já foi mencionado, o modelo de assessoria que se inseria naquele momento foi carregado de desconfiança, tanto que na apresentação da

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

equipe, e para diminuir o clima de desconfiança e manter o controle da participação nas mãos dos atores territoriais, foi criado o Comitê de Acompanhamento e Avaliação (CAA) que ficou responsável de fazer o monitoramento das ações do NEDET.

A forma organizacional do Fórum da Borborema é composta basicamente de quatro instâncias: as Plenárias, o Núcleo Diretivo, as Câmaras Temáticas e os Comitês Setoriais. As informações das atividades realizadas pelo Fórum da Borborema e acompanhadas pela equipe do NEDET foram registradas e inseridas no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (sistemas descontinuados com o fim do MDA e da política territorial). Foram totalizadas no período de execução do projeto 183 eventos como: reuniões plenárias; reuniões do núcleo diretivo; reuniões das câmaras temáticas; comitês setoriais; oficinas de formação; atividades de mobilização; seminários, etc. No período em que o NEDET assessorou o Fórum da Borborema, foram realizadas oito reuniões plenárias pelo Fórum da Borborema. No total, houve a participação de 425 pessoas entre representantes da sociedade civil (41,4%), do poder público (28,4%) e outros atores (30,3%) que esporadicamente compareciam às reuniões, em uma média de 42,5 pessoas por reunião.

Uma questão importante na dinâmica da participação nas reuniões plenárias do Fórum é perceber quem realmente se fez ativamente participante desta atividade. Nesse contexto, destaca-se os representantes do Banco do Nordeste e da EMATER, que estiveram presentes em todas as plenárias como representantes do poder público. Como representantes da sociedade civil, o destaque foi para a COPAF, que participou em 7 das 8 reuniões, seguido pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Esperança com 6 participações, o Polo Sindical da Borborema, a AS-PTA, COONAP e os STRs de Campina Grande e Lagoa Seca participaram em 5 ocasiões. As reuniões eram a arena de disputa dos atores envolvidos mais diretamente na dinâmica territorial.

É importante ressaltar o surgimento da COPAF como um ator social que se apresentou muitas vezes em oposição aos posicionamentos tomados pelo Polo Sindical da Borborema e AS-PTA, duas organizações de liderança histórica para os camponeses da região. As posições dessas organizações ficaram mais evidentes na hora da escolha dos projetos do PROINF, sendo este o ponto de discussão na maior parte das plenárias.

A plenária para a escolha do PROINF de 2015 foi realizada no dia 29 de julho no município de Areia e contou com o maior número de participantes das 8 reuniões plenárias (73 participantes) e tornou-se emblemático no período de vigência do projeto de extensão e pesquisa, pois para além da disputa entre três projetos: “1) centro de comercialização para agricultura familiar com foco nos produtos das mulheres; 2) veículo de carga para escoamento da produção de mandioca; 3) cozinha escola multiúso” (CANIELLO, 2017, p. 53), havia o conflito por posições de liderança dentro da arena do Fórum da Borborema entre o Polo Sindical da Borborema e a COPAF.

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

Figura 2 – Plenária do Fórum da Borborema



Fonte: NEXTAP/NEDET Borborema, 2015.

Como o impasse entre os proponentes era muito forte, foi indicado que os grupos proponentes se reunissem em separado e decidissem o melhor para o território. Após uma breve reunião, os grupos entraram em consenso e decidiram por uma proposta que contemplasse as três demandas. Apesar do consenso, após a plenária de escolha do PROINF 2015, o sentimento foi de que a Cooperativa de Avicultores liderados por uma mulher (e nesse ponto é sempre importante ressaltar o protagonismo feminino em momentos decisivos da política Territorial da Borborema) se consolidou como uma organização disposta a liderar as discussões sobre desenvolvimento rural para o campesinato na região.

O Projeto PROINF 2016 foi algo de menor mobilização em relação ao de 2015. Foram realizadas duas chamadas, uma que tinha por objetivo contemplar projetos direcionados para a juventude rural e outra chamada para mulheres. Além das escolhas de projetos de infraestrutura (PROINF) das chamadas do ano, as reuniões plenárias do Território da Borborema também se detinham em discutir a situação dos PROINFs anteriores, uma série de projetos parados, outros sem nenhuma informação por parte dos membros do colegiado territorial. Nesse sentido, os membros do colegiado com o assessoramento do NEDET decidiram na direção de fazer um diagnóstico sobre esses projetos, e com a mobilização social buscar soluções que pudessem destravar esses projetos. Outros temas discutidos nas reuniões plenárias do Fórum da Borborema dizem respeito: a formatação de Câmaras Temáticas e Comitês Setoriais que direcionassem a discussão territorial; questões relacionados à assistência técnica e extensão rural, um ponto bastante requisitado pelos agricultores e suas organizações; organização e reorganização do próprio colegiado entre outros assuntos. Nas reuniões plenárias, era decidida uma série de

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

questões, encaminhamentos de atividades, tomadas decisões para o melhor funcionamento do próprio colegiado e do desenvolvimento do campesinato de forma geral. Porém, muitas decisões tomadas não foram efetivadas, outras tantas foram cumpridas em parte e algumas questões foram realmente encaminhadas para uma solução mais concreta. A política territorial exige um esforço grande de mobilização e de conscientização dos atores sobre a importância do que está sendo feito, principalmente no que diz respeito à participação social.

Uma outra instância do Fórum da Borborema era o Núcleo Diretivo. No período de assessoria da equipe do NEDET, foram realizadas 35 reuniões dessa instância totalizando o número 261 de participantes (sem contar os membros da assessoria do NEDET), sendo 178 participações da sociedade civil (68,2%) e 83 participações do poder público (31,8%). Caniello (2017, p. 57) aponta que:

> Responsável por mobilizar e executar as ações deliberadas pela plenária, o Núcleo Diretivo é importante por pautar grande parte das discussões dentro do Fórum Territorial da Borborema. Diversos atores institucionais se destacaram não somente pela frequência, mas pelas discussões trazidas para o Fórum, a exemplo do BNB e da EMATER como representantes do Poder Público. A EMBRAPA como uma grande empresa de pesquisa voltada para o desenvolvimento da agropecuária no país, esteve ausente em todo o processo. O Polo da Borborema, COPAF e AS-PTA foram as entidades da Sociedade Civil que se destacaram ao longo do período de vigência do projeto, em questão, chegando a estabelecer grandes debates nas plenárias.

Os principais pontos debatidos pelos participantes do Núcleo Diretivo foram: a questão dos PROINFs, assim como nas plenárias; a formatação e o funcionamento das câmaras temáticas e dos comitês setoriais; o papel e responsabilidade da instância como mobilizadora dos demais atores sociais do território; as responsabilidades do NEDET, os participantes do núcleo sempre discutiam o papel da assessoria, e como apontado anteriormente, o NEDET chegou à dinâmica territorial sob muita desconfiança dos membros do colegiado, tanto que seu papel era sempre discutido pelos membros do Núcleo Diretivo, sendo que muitas das discussões se davam em torno da autocrítica dos próprios membros por estarem delegando muitas atividades e responsabilidades ao NEDET, ou seja, os membros do núcleo dirigente do colegiado territorial tinham consciência da sua falta de empenho nas mobilizações em torno da política territorial; havia organização de atividades; questões relacionadas aos mercados institucionais, PAA e PNAE, pauta levantada principalmente pela COPAF; composição e recomposição do colegiado; atualização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS); além de outras deliberações e encaminhamentos pontuais.

Além das duas instâncias citadas, o Fórum da Borborema era composto por dois Comitês Setoriais, o de juventude, o de mulheres e de três Câmaras Temáticas responsáveis por concentrarem as principais demandas dos camponeses da região, como explicitado pelo próprio nome

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

das câmaras, que são: 1) Câmara Temática de Assistência Técnica, Financiamento e Acesso aos Mercados, essa câmara discutia as questões da dimensão produtiva do campesinato da Borborema, questões relacionadas aos projetos de infraestrutura (PROINF), as dificuldades e caminhos para o financiamento, às questões da assistência técnica e extensão rural e os acessos aos mercados, este último sendo um dos principais entraves ao desenvolvimento do pequeno agricultor, e é nessa perspectiva que os mercados institucionais como o PAA e PNAE eram apresentados aos agricultores como uma possibilidade de comercialização da produção; 2) a Câmara Temática de Cultura e Educação no Campo foi constituída pelos membros do Fórum da Borborema a fim de discutirem questões relacionadas à cultura e educação no meio rural. No período de funcionamento desta câmara, os debates giraram em torno principalmente do fechamento das escolas rurais, e como a mobilização dos membros do colegiado poderiam lidar com essa questão extremamente nociva ao desenvolvimento rural; 3) a Câmara Temática de Segurança no Campo é a mais específica das três câmaras e apontava para a questão que vem perturbando o meio rural no Território da Borborema, a violência no meio rural. A insegurança no campo vem causando consequências que prejudicam, principalmente a permanência do agricultor no sítio e a queda na produção, fruto justamente desse afastamento do agricultor com a terra.

O destino do Fórum da Borborema

A política territorial foi uma ação de governo que representou na sociedade uma possibilidade de participação social nas decisões e no destino de recursos públicos, propondo ser possível quebrar com as relações clientelistas que permeiam o diálogo entre poder público e sociedade civil, principalmente nas pequenas cidades e regiões rurais. Atualmente, essa experiência praticamente não existe, restando apenas tentativas isoladas de manter as atividades dos colegiados territoriais minimamente em funcionamento.

No caso do Fórum da Borborema, o capital social reconhecidamente forte das organizações camponesas na região não foi suficiente para que, ao redor do colegiado territorial se pudesse constituir um projeto conjunto, uma visão em que todas as organizações unidas pudessem enfrentar os reveses da política nacional, e quando finalmente surgiram às primeiras dificuldades, cada grupo seguiu seus próprios projetos. Um entrevistado avalia a política territorial na Borborema atualmente da seguinte forma:

> *Tá todo mundo hibernando, esperando melhores condições, a rede de colegiados estadual não se reúne há um tempão, a gente tenta e esbarra, não tem recurso, não tem nada, não avança! Qual a expectativa? Dizer o que? Vamos manter só a chama viva, mas temos que ver que as instituições cada uma está fazendo o seu trabalho, AS-PTA está fazendo o seu trabalho, o Polo Sindical tá fazendo seu trabalho, EMATER também, as instituições estão trabalhando, mas não tanto com esse enfoque territorial, o enfoque territorial arrefeceu, uma triste realidade* (AF, funcionário EMATER).

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

No Fórum da Borborema, houve momentos de esperança na unidade territorial, mas que não se concretizaram por vários fatores, sendo o principal a frustração pela demora por parte do Governo Federal na viabilização dos projetos demandados pelo colegiado territorial. A dinâmica territorial na Borborema ao longo dos anos teve seus altos e baixos, momentos de ânimo e momentos de frustração. Caniello, Piraux e Bastos (2013a, p. 32) já tinham observado esta situação, e apontaram que:

> A partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e a conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redunda numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento.

Corroborando com a citação anterior, um dos participantes do Fórum da Borborema nos relata sobre o papel nocivo da criação de expectativas, pois na sua visão, os atores criaram muitas expectativas, principalmente quanto ao envio de recursos para os municípios, o que atraiu o interesse dos gestores municipais para dentro da dinâmica territorial, mas que, quando esses atores compreenderam o papel do colegiado e que a expectativa de recursos era bem aquém do que se pensava, houve um afastamento generalizado, principalmente das prefeituras.

> *Esse nível de discussão* (sobre o anúncio do Programa Territórios da Cidadania) *gerou muita expectativa, começamos a trabalhar as matrizes econômicas e era muito vasta, englobava tudo, energia elétrica, saneamento, agricultura, saúde, educação, e por isso trazia para a política territorial os outros ministérios, só que esses outros ministérios não estavam preparados, porque por exemplo, o MDA articulou lá em Brasília com os outros ministérios a partir do recorte territorial, então impressionava o que ia ser feito com aquele volume de recursos, quando os prefeitos viam aqueles volumes de recursos, os prefeitos ficavam loucos, "pelo amor de deus", vamos participar das reuniões do Território da Borborema, é dinheiro demais que vai vir", ledo engano, porque ledo engano, porque esses recursos já estavam carimbados* (AF, funcionário EMATER).

O entrevistado aponta para o sentimento de frustração tanto dele, como membro ativo do Fórum da Borborema, que chega a afirmar que "*se sentiu usado*", por ser um instrumento que fomentou enormes expectativas junto aos atores territoriais, que pelo não entendimento da dinâmica que estava sendo proposta pela política territorial, se afastaram das discussões por entenderem que aquela instância não poderia propiciar qualquer ganho para seus municípios ou suas carreiras políticas.

Outro fator deletério é a falta de unidade das organizações que compunham o Fórum da Borborema. Apesar do forte capital social da região, como reiterado no decorrer do texto, não podemos esquecer de que essa característica não necessariamente se tornou um ponto forte nas

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

atividades do próprio colegiado. Caniello, Piraux e Bastos (2013a, p. 34) elencando os fatores que dificultam a dinâmica do Fórum da Borborema, apontam que, "questões procedimentais, que têm a ver com a construção interna de regras de funcionamento e de deliberação no colegiado, *vis-à-vis* à hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões em detrimentos grupos minoritários menos poderosos". Sobre essa situação, uma entrevistada relata que:

> *A política territorial, eu sou meia crítica, enquanto a política territorial era pra ser uma política* (política pública)*, é uma política muito boa, bonita, onde empodera a sociedade civil, porém, foi introduzido nesta política desde o seu início, muita política partidária, então foram criadas vários grupos, várias ONGs, que se empoderaram dessa política, tirando poder da própria sociedade civil, ela ficou uma política de grupos, onde quem tivesse mais poder político partidário era quem obtinha melhores resultados* (NB, presidente de cooperativa e membro do Fórum da Borborema).

A entrevistada se sentiu prejudicada dentro do jogo decisório do colegiado da Borborema, e entende que questões de disputas grupais acabou por desvirtuar o real objetivo da política territorial. De fato, "daí se conclui que a identidade coletiva é um atributo poderoso para a cooperação social, mas só esta não é suficiente para dar sustentação aos processos de participação, na medida em que estes estão imersos em um mar de diversidade" (CANIELLO; PIRAUX e BASTOS, 2013a, p. 35).

Considerações finais

Além de descrever um pouco do local pesquisado e suas especificidades, procuramos também debater um pouco da política territorial, em especial, as atividades do Fórum da Borborema, principalmente nos seus últimos anos de efetiva atividade. É importante pensar como podemos dessa experiência, tirar lições que poderão de certa forma contribuir para o fortalecimento das organizações sociais na região, principalmente porque o momento das políticas públicas para o campesinato é de desmonte das ações outrora existentes, além do não apoio às organizações camponesas de forma geral.

O fim da política territorial, assim como de outras políticas públicas e a mudança radical nos rumos da política nacional, principalmente a partir de 2016, resultaram em situações, como por exemplo, o retorno e intensificação da violência fundiária e a piora nas condições das relações de trabalho no campo, situações que sempre foram problemáticas em toda a história do país, mas que por um curto período de tempo receberam alguma atenção do poder público no intuito de melhorar as condições de vida do trabalhador camponês. Entendendo que o contexto é muitas vezes desfavorável, precisamos pensar nas lições que a experiência da política territorial na Borborema pode nos ensinar, e assim, termos nessa experiência organizativa algum subsídio para a formulação de novas políticas de fortalecimento das organizações camponesas.

RIET– ISSN 2676-0355, Dourados, v. 3, n. 1, p. 80 a 103 jan./jun., 2023.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

A experiência do Território da Borborema, em especial a política de desenvolvimento territorial, diante da rápida mudança ocorrida no cenário político dos últimos anos nos faz refletir o quão frágeis são as políticas públicas no Brasil e como mudanças nas estruturas de poder podem não somente inviabilizar políticas públicas mais recentes, mas podem deixar a perder conquistas históricas da população brasileira, a exemplo da "Reforma Trabalhista".

A política territorial foi uma experiência inovadora no sentido de propor um maior poder de participação da sociedade civil sobre parte dos recursos destinados ao desenvolvimento nas áreas rurais. Como percebemos, no caso da Borborema paraibana, a experiência territorial não atingiu os objetivos propostos, teria que ter mais tempo para os aperfeiçoamentos necessários, mas com o desmonte dessa política, temos que pensar como podemos aprender com o processo, para num futuro, essa experiência possa servir de subsídio para novas proposições na direção de uma política pública que fortaleça a participação da sociedade civil nos níveis de decisões do poder público.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Marco de referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Documentos institucionais, n.2, Brasília, mai. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Território da Cidadania:** proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2008.

BASTOS, Valério Veríssimo de Sousa. Limites e avanços da gestão social em territórios rurais: uma análise do Território da Borborema – PB. **Tese** (doutorado). – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **A profissão do sociólogo:** preliminares epistemológicas / Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 19-40, jul/dez 2013a.

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estudos, Sociedade e Agricultura,** 2013b, v. 21, p. 84-107, ISSN 1413-0580.

CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, Marc, CANTALICE, Luciana. Projeto de Pesquisa, acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). **Relatório Final.** Campina Grande, GPAD/UFCG; Brasília, SGE/SDT/MDA, 2014.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil

CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema (PB). **Raízes**: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, Vol. 34, Nº 01, jan-jun/2014.

CANIELLO, Márcio. **Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania.** Sociologias. Porto Alegre, ano 18, Nº 43, set/dez 2016.

CANIELLO, Márcio. Projeto de pesquisa e extensão: acompanhamento, assessoramento e monitoramento das instâncias de gestão social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó paraibano (Paraíba). **Relatório Final.** UFCG. Campina Grande, 2017.

DELGADO, Nelson Giordano. "Sociedade civil, estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do território rural da Borborema/ PB". **Raízes**: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, Vol. 29, Nº 01, jan-jun/2010.

DELGADO, Nelson Giordano e LEITE, Sérgio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FRUTUOSO, Rosana Fernandes de Oliveira. Camponeses e políticas públicas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Remígio – PB. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, 2019.

PERAFÁN, Mireya *et. al*. **Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos?** Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2015.

PIRAUX, Marc e MIRANDA, Roberto de Sousa. A longa emergência da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste Paraibano. **Raízes:** Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, Vol. 30, Nº 02, jul-dez/2010.

SILVA, Marcos Alexandre Pimentel. Os efeitos da política na construção de políticas públicas ou o que resta das políticas públicas em tempo de desmonte do desenvolvimento territorial**.** *In*: **Anais**. VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária. Curitiba: ISSN 1980-4555, 2017.

SOUZA, Rony W F de. Camponeses e políticas públicas: o programa de aquisição de alimentos (PAA) no Território da Borborema – PB**. Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019.

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

WEBER, Max. A "objetividade" do conhecimento na ciência social e na ciência - 1904. In: **Metodologia das Ciências Sociais.** Campinas: Cortez, 1992.

Este obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil