

Marc Piraux<sup>1</sup>  
Philippe Bonnal<sup>2</sup>

*Ações públicas territoriais e  
inovações sociais e institucionais.  
O caso do território da Borborema e da  
Articulação do Semiárido*

## **Introdução**

Como surge uma ação pública territorializada no meio rural? Quais são os ajustes institucionais que esse processo induz em âmbito local? Quais são os processos de coordenação estabelecidos entre os níveis nacional e local? Quais são as relações inovadoras entre os organismos públicos e associativos? Assistimos, finalmente, a uma diluição do papel do Estado ou à emergência de novos processos de construção da ação pública? Tais são os questionamentos abordados por este artigo a partir de uma pesquisa empírica e analítica realizada num contexto

---

<sup>1</sup> Agrônomo e geógrafo, professor do NCADR da UFPA (Bélem) e pesquisador do CIRAD-UMR TETIS. E-mail: marcpiraux@uol.com.br.

<sup>2</sup> Economista, pesquisador do CIRAD-UMR Art-Dev (França) e pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: philippe.bonnal@terra.com.br.

de mudança em nível local, no âmbito da sociedade civil e adotada pela esfera federal.

A região do estudo situa-se no agreste do Estado da Paraíba, zona de transição entre a floresta úmida do litoral (zona da mata) e o interior semiárido (sertão). Rica, com uma grande diversidade de recursos naturais, porém sujeita a uma forte variabilidade climática, o planalto da Borborema sedia uma intensa atividade agrícola (café, algodão, cana, criação, verduras etc.) exercida por agricultores familiares que abastecem o mercado de consumo constituído em grande parte por um centro urbano de uns 400.000 habitantes (Campina Grande) e uma densa rede de pequenas cidades.

Nesse contexto foram estudados dois dispositivos no quadro da política de apoio à agricultura familiar cujas ações se inscrevem na escala supramunicipal: o Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável da Borborema, de um lado, e a Articulação do Semiárido (ASA), de outro. Essa escolha se justifica pelo caráter inovador das abordagens implementadas no campo da territorialização de políticas públicas e pelo enraizamento dessas ações em dinâmicas sociais estruturadas em nível local. De fato, os atores sociais dessa pequena região são particularmente ativos e as ações empreendidas por alguns deles nos anos 1990 e 2000 contribuíram para renovar a ação do Estado no âmbito do desenvolvimento rural. É o caso, entre outros, do “Polo dos Sindicatos e Associações da Agricultura Familiar da Borborema” que congrega organizações de vários municípios. No “Polo Sindical” (como é geralmente designado), as concepções compartilhadas sobre a agricultura – dando um amplo espaço aos preceitos da agroecologia – e as ações coletivas realizadas

não podem ser entendidas sem levar em consideração a longa caminhada das organizações de base. Sua origem situa-se nas estratégias de resistência e de autonomia frente às organizações corporativas, dominadas durante o período militar pelo Estado central, mas que souberam se transformar, incorporando progressivamente temas sempre mais diversificados nos campos do desenvolvimento social, econômico e técnico.

Ao privilegiar uma abordagem interdisciplinar em ciências sociais, inspirando-se na economia social, na economia institucional e na sociologia política, este artigo procura analisar esses dois programas sob o ângulo da inovação social e da mudança institucional. O texto se estrutura em duas partes. A primeira apresenta de forma sucinta os dois programas examinados. A segunda é dedicada ao exame dos estudos de casos, mobilizando as categorias de análise da inovação social e da mudança institucional.

### **Dispositivos contrastantes e complementares de territorialização das ações de desenvolvimento rural**

Os dois dispositivos territoriais analisados se diferenciam por suas origens e funções, mas ambos visam a melhoria das condições de vida e de trabalho das famílias rurais da região da Borborema. O Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema, geralmente designado como Fórum Territorial da Borborema, se inscreve num programa federal, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Depois de haver tomado a decisão de criar um território no planalto da Borborema, o governo federal

compartilhou com o Estado da Paraíba a missão de definir seus contornos geográficos, isto é, escolher os municípios que deveriam conformar o território do projeto. Uma vez constituído, o Fórum Territorial da Borborema foi habilitado a elaborar projetos de ação coletiva e a submetê-los à SDT/MDA para financiamento <sup>3</sup>.

Ao contrário, a Articulação do Semiárido se constituiu pela agregação de organizações de base em torno de uma problemática específica: o acesso à água para uso doméstico das famílias rurais do Semiárido. Em primeiro lugar, foram concebidas cisternas de recuperação da água dos telhados e, depois, criadas facilidades para a autoconstrução por meio de sistema de crédito solidário e de apoio técnico. As inúmeras reivindicações e a capacidade de mobilização da sociedade civil levaram o Estado a negociar com a ASA a ampliação do dispositivo, a financiá-lo e a confiar a gestão do novo programa a uma entidade da própria ASA. O processo que originou a constituição desse programa é, portanto, essencialmente ascendente. Vamos examinar mais detalhadamente os mecanismos específicos de construção de cada um desses dispositivos.

### ***O Fórum de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Borborema***

O Fórum Territorial da Borborema foi instalado em 2003. Formado por um conjunto de 21 municípios, constitui um

---

<sup>3</sup> O Fórum Territorial da Borborema é um dos 164 territórios rurais do Pronat, implantados em todo o território brasileiro. Lembre-se que, para o administrador público, o objetivo do Pronat é, em primeiro lugar, lutar contra a pobreza e a desigualdade no meio rural por meio fortalecimento da agricultura familiar, focalizando-se espaços geográficos com maior concentração de pobreza rural. Esses espaços são, portanto, espaços prioritários de política pública construída a partir de uma dinâmica descendente.

espaço contínuo de cerca de 3.250 km<sup>2</sup>, concentrando uma população de mais de 700.000 habitantes. Sua instância dirigente, o “Colégio Territorial”, reúne as principais organizações públicas e privadas que atuam localmente no campo do desenvolvimento rural, numa proporção de dois terços para as organizações da sociedade civil e um terço para as governamentais. O principal objetivo do Fórum é dar aos atores locais a possibilidade de construir projetos coletivos no âmbito do território. Outro objetivo é facilitar a coordenação das ações públicas e sua inserção num plano global de desenvolvimento. A construção do território da Borborema realizou-se a partir das referências de ação do Polo Sindical e das Associações da Borborema, notadamente em relação à análise da situação agrária da região, à crítica do modelo de desenvolvimento agrícola que o Estado vem divulgando desde os anos 1960, à procura de soluções endógenas com base na experiência dos agricultores ou ainda na adesão aos preceitos da agroecologia.

Ao fazer essa opção, o Estado valorizou um conjunto de normas e referências metodológicas criadas por organizações sindicais opostas à política de desenvolvimento rural existente. De fato, o movimento sindical da região da Borborema conheceu, nos anos 1990, uma profunda renovação que o levou a se afastar progressivamente da posição predominante no sindicalismo agrícola brasileiro, o qual se estruturou, desde os anos 1960, em torno da defesa das condições de trabalho e dos direitos sociais dos assalariados da agrícolas. A partir da constatação da ineficiência das recomendações técnicas dos serviços oficiais de vulgarização agrícola frente às secas repetidas que afetam a vida das famílias rurais, levando-as muitas vezes ao endividamento e mesmo à pobreza, o objetivo

da ação sindical local consistiu em ampliar o campo das preocupações, integrando os aspectos técnicos da produção agrícola. Foi a seca, particularmente rigorosa no decorrer dos anos 1992-1993, que provocou uma mudança de postura. Ela criou a oportunidade para a aproximação entre unidades sindicais municipais e organizações não governamentais (ONGs) que, desde o início dos anos 1990, tentavam divulgar modelos alternativos de produção agrícola relativamente às normas oficiais <sup>4</sup> (preconizando o uso dos potenciais dos agrossistemas locais e valorizando a produção nos mercados de proximidade).

É com base nessa ruptura que surgiu um processo de construção que associava unidades sindicais municipais, associações de produtores familiares e ONGs em torno de um modelo de desenvolvimento rural inovador, ligando estreitamente a reflexão teórica (relação entre agricultura, meio ambiente e sociedade) à análise da situação agrária regional, à experimentação agrícola e ao intercâmbio de experiências. No início dos anos 2000, essa dinâmica se cristalizou na construção de uma estratégia de ação coletiva territorializada baseada na realização de diagnósticos de situação, na difusão dos preceitos da agroecologia, na promoção de atividades coletivas no campo da proteção do meio ambiente, na valorização dos produtos agrícolas nos mercados locais e ainda na realização de ações referentes ao desenvolvimento social e cultural.

A definição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável da Borborema a partir das bases cognitivas do Polo

---

<sup>4</sup> As ONGs mais ativas na região eram e continuam sendo a Assessoria e Serviços a Projetos na Agricultura Alternativa (AS-PTA) e o Programa de Aplicação de Tecnologias Alternativas às Comunidades (Patac).

Sindical levará, portanto, a uma mudança de rumo do Estado em relação ao modelo agrícola a ser promovido e à estratégia de desenvolvimento rural. Na realidade, ela se inscreve no quadro da dualidade das políticas agrícolas, exemplarizada pela existência justaposta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), cuja missão continua sendo o apoio à agricultura produtiva patronal, e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 2000 com a tarefa de promover a agricultura familiar. O MDA é mais aberto à diversidade dos referenciais agrícolas e do desenvolvimento rural que o MAPA.

### *A Articulação do Semiárido*

Com lógica parecida à do Polo Sindical, a Articulação do Semiárido se construiu em oposição às ações do Estado no campo do abastecimento de água. Durante a fase do Estado desenvolvimentista <sup>5</sup>, a estratégia governamental para enfrentar os efeitos da seca na região semiárida permaneceu a mesma. Em relação à água de irrigação, tratava-se, de um lado, de construir grandes obras (barragens e outros empreendimentos) para implantar perímetros de produção agrícola industrial e, do outro, de incentivar a migração dos camponeses pobres para áreas virgens (Amazônia) ou para cidades onde seriam incorporados à expansão da atividade industrial. No que diz respeito à água para consumo, a única solução encontrada era a distribuição de água por carro-pipa. No plano político, a prática do carro-pipa pelos serviços municipais se inseria muitas vezes num contexto de relações clientelistas e de troca de favores, segundo a

---

<sup>5</sup> Faz-se referência aqui ao longo período que vai da revolução varguista de 1930 até o final do período militar, em 1984.

lógica patrimonialista que estruturou as relações de poder em nível local e os seus laços com os governos estaduais e a União, o que ainda sobrevive na região semiárida do Nordeste <sup>6</sup>.

A formulação da ideia de “convivência com a seca”, no decorrer dos anos 1990, representa, no âmbito da sociedade civil, uma mudança paradigmática, germe de uma contestação radical da ação governamental nos campos técnico e político. A intensidade das secas, a vontade de acabar com as medidas de urgência e com a lógica das grandes infraestruturas para solucionar o problema da água, enfim, o desejo de sair do clientelismo e do paternalismo dos prefeitos que se aproveitavam da situação de precariedade das populações levaram as organizações a se opor ao modelo oficial e a modificar as práticas de desenvolvimento, adquirindo, assim, mais autonomia. Um projeto nasceu progressivamente, estruturado em torno de novas referências, que são a “convivência com a seca” e a agroecologia. A instalação das primeiras cisternas com o apoio das ONGs e de organizações sociais ligadas à Igreja católica significava experimentar alternativas à estratégia do governo federal. Quando as cisternas comprovaram sua eficácia, a adesão rápida da população e a difusão do processo aos diversos Estados da região semiárida tornaram a experiência da ASA referência incontestável em matéria de gestão social da água no Semiárido, levando o governo a reconhecer a

---

<sup>6</sup> Entendemos a lógica patrimonialista no sentido de Marx Weber (1921) e de Raimundo Faoro (1958), isto é, como a preservação do interesse pessoal nos cargos eletivos, a indicação e o favorecimento dos colaboradores, a personalização das relações com os administrados, o recurso à recompensa etc., processos estes que remetem ao clientelismo, ao paternalismo e ao nepotismo.



pertinência da iniciativa. Após intensas negociações, esse projeto se concretizou num programa de política pública, o Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas (P1MC), implantado após duas fases experimentais financiadas por diferentes instituições (o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional da Água, entre outras). Essa estratégia permitiu a negociação de um quadro normativo próprio e levou a ASA a criar uma estrutura específica, beneficiada com um estatuto jurídico compatível com a gestão de fundos públicos (OSCIPI), contando com uma unidade central no âmbito nacional e unidades descentralizadas em nível dos estados da Federação (ASA/Paraíba, por exemplo) e dos territórios de ação (o Polo Sindical, por exemplo, na região da Borborema).

Portanto, nos dois casos, ações locais construídas por atores sociais em reação às normas nacionais históricas influenciaram *in fine* ações governamentais tanto na escala territorial como na esfera nacional. No caso do Polo Sindical, a experiência dos atores locais foi utilizada pelo governo federal para definir o conteúdo do projeto territorial. No caso da ASA, a ação coletiva local forneceu a estratégia e o conteúdo de uma ação política inovadora no âmbito regional e nacional <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Entendemos ação política no sentido de Lascoumes e Le Galès, isto é, “uma ação realizada por uma autoridade pública com a finalidade de tratar de uma situação percebida como causadora de problemas [...], levando em consideração o conjunto das interações [...] em níveis múltiplos” (LASCOURMES e LE GALES, 2007: 5-6).

## Uma leitura a partir das referências ligadas à inovação social e à inovação institucional

### *A inovação dos atores sociais*

Além do seu caráter eminentemente polissêmico (HILLIER *et al.*, 2004), podemos definir a inovação social como um “processo correspondente às novas abordagens, práticas, intervenções ou aos novos produtos elaborados para melhorar uma situação ou resolver um problema social, contando inclusive com o interesse de grupos dispostos a adotá-los no âmbito das comunidades, das organizações ou das instituições” (BOUCHARD, 2005).

Essa definição muito geral privilegia a questão do problema social, noção igualmente polissêmica. Nos casos estudados, pode-se conceber o problema social, no campo da sociologia, numa acepção tanto positiva quanto normativa. Em uma concepção positiva, um problema social está, antes de tudo, ligado à existência de condições ambientais objetivamente desfavoráveis ao bem-estar da população (HART, 1929). Mas, mesmo que essa concepção se justifique particularmente nos casos aqui examinados, devido às graves dificuldades com que se defrontam populações rurais do Semiárido brasileiro (em consequência da variabilidade climática e pelas secas repetidas), isso não basta para explicar a falta de reações das populações rurais durante décadas. Ela tampouco explica a natureza da resposta dos atores sociais que, nos anos 2000, se manteve além do simples fornecimento de água. A abordagem normativa baseia-se na “diferença existente entre as normas socialmente compartilhadas e as condições reais da vida social” (MERTON, 1961). Assim, o acento é posto no caráter

subjetivo do processo e se dá importância à percepção contextualizada dos atores sociais. Esta fase permite explicar uma mudança de percepção provocada por uma variação do contexto, transformando um problema social latente em problema social manifesto (RINAUDO, 1995). Parece efetivamente que a questão pode explicar o fato de o questionamento da distribuição de água por carro-pipa se inserir numa contestação do conjunto das normas ligadas à gestão da água em zona semiárida. Isto é, a percepção dos atores sociais sobre a forma como se dá esse tipo de distribuição contribuiu para manter o sistema patrimonialista no meio rural, legitimando as práticas clientelistas para as eleições locais. Do mesmo modo, ela também explica por que a contestação dos sindicatos agrícolas ao interesse econômico e social das recomendações técnicas provocou tanta recusa global ao modo intensivo de produção e dos serviços públicos de desenvolvimento. Os sindicatos exigem a sua substituição, primeiramente pela agroecologia e depois pela gestão endógena da inovação técnica (experimentações camponesas, intercâmbios entre agricultores). Na realidade, nos anos 1990, os atores sociais se apropriaram desses temas (gestão da água, mudança técnica) num contexto de ruptura com as normas que regiam as relações entre o Estado e a população rural desde muito tempo (BONNAL e KATO, 2010; PIRAUX e BONNAL, 2008).

As modalidades dessa inovação social surgem em torno de diferentes elementos (CLOUTIER, 2003): a configuração social do processo de inovação, a modificação do posicionamento em relação ao *corpus* normativo e a definição de novas relações com o Estado. Examinaremos a seguir esses diferentes elementos.

### *A estruturação social da inovação*

A inovação manifestada pelas populações rurais se apoia na criação de um referencial coletivo baseado nos valores de solidariedade e na instalação de processos de aprendizagem. As populações se organizaram a partir de uma leitura renovada da realidade local e da instalação de experimentações de alternativas técnicas que contribuem para a modificação das capacidades individuais e coletivas de intervenção no ambiente. Os processos de aprendizagem são geridos em vários níveis. Em nível local, realizam-se nas comunidades <sup>8</sup>, a partir da parceria entre as unidades sindicais municipais (STR) e as ONGs. A seguir, harmonizam-se, no âmbito territorial, por meio de redes que asseguram a aproximação das diversas comunidades, com o apoio das ONGs e de membros do meio acadêmico.

Nesse processo de aprendizagem, as ONGs e outros mediadores se tornam intermediários sociais que favorecem as interconexões entre atores (os diversos sindicatos e as associações comunitárias), operando uma tradução e uma hibridação das respectivas lógicas que os animam (BOUCHARD, 2005).

### *O posicionamento em relação ao corpus normativo predominante*

Fruto da experiência local, as capacidades adquiridas são progressivamente traduzidas num projeto político de “fazer diferente” (FONTAN *et al.*, 2004) que tem sua razão

---

<sup>8</sup> A comunidade é entendida aqui como grupo humano no qual a natureza das interações e o sentimento de pertencimento são definidos segundo critérios geográficos, sociológicos, políticos ou econômicos (HILLIER *et al.*, 2004).

de ser no fato de que os protagonistas locais geralmente consideram as instituições existentes como incompetentes e ilegítimas para tratar dos seus problemas.

Aliás, na situação estudada, encontram-se facilmente os fatores que levam os atores a se posicionarem em oposição às normas prevaletentes. Estes fatores, identificados por diversos autores, entre os quais Fontan e colegas (*op. cit.*), são: (i) o aumento das capacidades das próprias populações em ativar e mobilizar formas renovadas de diversos capitais (cognitivo, social, simbólico e institucional, no sentido de Bourdieu e de O'Hara); (ii) a renovação das identidades individuais e coletivas (CASTELLS, 1999); (iii) a invenção de modalidades de interação originais e inovadoras (inscrites, no entanto, nas solidariedades e nos valores existentes), e também a capacidade de organizá-las por meio de formas institucionais renovadas; ou ainda (iv) a inscrição dos modos de interação em nível territorial. A respeito deste último ponto, convém observar que as necessidades, os capitais e as capacidades das populações são por essência territorializados, em virtude da especificidade de cada contexto. Numa lógica de ruptura com o intervencionismo do Estado, os valores identitários coletivos contribuem para legitimar os dispositivos territoriais e a ação coletiva. Tal é o sentido da ASA e do Polo sindical. Também vale observar que a tecnologia é um dos fatores determinantes da mobilização dos atores e da concretização da construção territorial, como ilustram, nas experiências estudadas, a importância da cisterna de placas ou ainda as normas técnicas da agroecologia na prática do "fazer diferente". No entanto, além dos aspectos práticos, o foco estratégico da tecnologia é sua função de estabelecer um laço entre o abstrato e o concreto, entre os valores e as representações do conjunto dos agricultores. É, portanto, o fato de

articular as técnicas com um corpo normativo global que permite inserir a ação num projeto de sociedade e num modelo de desenvolvimento alternativo. A partir daí, os atores sociais souberam transformar suas estratégias de ação, incorporando progressivamente temas sempre mais diversificados nos campos do desenvolvimento social, econômico e técnico.

### *O posicionamento frente ao Estado*

Para que as inovações técnicas e sociais se ampliem, precisam contar com apoio financeiro, o que coloca a delicada questão da sua relação com o Estado (FONTAN *et al.*, 2004). A capacidade de se organizar em dispositivos coletivos (o Polo, a ASA), e em seguida de inscrever seus projetos no espaço público e transformar as relações sociais, torna-se um desafio social e político que tem dado um novo sentido à ação coletiva, processo particularmente bem ilustrado pela criação da AP1MC (Associação P1MC). Para isso, os inovadores com o apoio dos mediadores sociais – especialmente as ONGs – adotam uma estratégia visando contornar os obstáculos, o que vai lhes permitir reunir todos os meios de influenciar os tomadores de decisões. A finalidade de sua ação é construir assim espaços de confiança com as instâncias governamentais, de forma a reduzir as incertezas que impedem o reconhecimento de suas propostas pelas mesmas. Assim se passa do capital social ao capital político (FONTAN *et al.*, 2004).

As transações e as mediações nas quais os atores sociais se relacionam com as instituições, inclusive públicas, contribuem para o fortalecimento de sua capacidade de intervenção (HAMEL *et al.*, 2000). Nos casos estudados, essa capacidade se concretizou na elaboração de uma

política pública específica, o P1MC. Assim, ao salientarem os limites e, em certa medida, a fragilidade dos modelos autoritários de gestão pública, essas dinâmicas sociais contribuíram, portanto, para o reexame do espaço do político. Reencontramos aqui os processos descritos no texto de e outros autores (HAMEL *et al.*, 2000) relativos à Europa. Esses autores mostram que, naquela região, os atores sociais contribuíram amplamente para o processo de transformação das relações sociais que caracterizam as revoluções industriais que instalaram um regime democrático. Eles construíram espaços de autonomia e organização e experimentaram formas de solidariedade respeitadas da individualidade dos atores para se oporem às desigualdades sociais próprias das sociedades pós-industriais.

Por outra parte, observa-se no Brasil, tanto nos dois programas examinados aqui quanto em outras experiências de desenvolvimento territorial, que a institucionalização das dinâmicas sociais no meio rural não levou à sua fragmentação, risco que seria decorrência da competição criada pelas regras da atribuição de recursos financeiros pelos poderes públicos, como ocorreu em alguns casos na Europa (HAMEL *et al.*, 2000). Por sua vez, o potencial reivindicativo dos atores sociais (sindicatos) não diminuiu em consequência da competição entre eles na busca de financiamentos públicos.

Nos casos estudados, as organizações e os atores sociais escolheram a via da negociação e da experimentação nas suas relações com os poderes públicos. Isso os levou a conceber dispositivos coletivos – como o Polo Sindical ou a ASA – como laboratórios nos quais os atores experimentam processos de aprendizagem e novas

modalidades de reconhecimento e legitimação dos seus projetos pelo Estado.

## **A reforma fragmentária e incompleta das instituições públicas**

### *Um processo em duas velocidades*

É evidente que o processo de inovação social e institucional descrito anteriormente não poderia ter sido possível sem uma modificação simultânea das normas, ou até da estrutura funcional do Estado. Por sua vez, esses tipos de institucional nos órgãos estatais condicionam o processo da inovação social em nível local-territorial.

As duas mudanças nas estruturas do Estado podem ser observadas, de um lado, como processo de mudança institucional lento que, no início dos anos 1980, termina fortalecendo o regime político democrático e, do outro, como um processo de mudança rápida no desempenho do órgão sob os efeitos das inovações sociais no meio rural. A seguir daremos mais detalhes sobre os processos.

O primeiro movimento de mudança institucional se inscreve na consolidação, em 1984, da democracia política e liberal, relativamente descentralizada, que vem substituir, com exceção dos períodos curtos (1945-47) e (1954-64), o regime autoritário, centralizado e intervencionista que provinha dos anos 1930. Sua expressão maior ocorreu nos anos 1970, durante os governos militares. As mudanças sob o novo regime democrático consistiam em reformas setoriais e disposições regulamentares que vão sendo feitas em um tempo prolongado no contexto da Constituição de 1988, durante as privatizações dos anos 1990, por



ocasião da reforma monetária (1994) e das reformas fiscal e bancária (1998), bem como por meio de leis sociais e implementação das transferências de rendas dos anos 2000. Essas reformas se inscrevem num *continuum* que transcende as divergências partidárias dos governos que se sucederam no poder logo após a recuperação do regime democrático. Elas precisam ser analisadas em relação à dependência “do caminho percorrido” (“path dependent”, MAHONEY, 2001; PIERSON, 2000), ou seja, em função da história da região que definiu situações sociais, institucionais e políticas específicas, como, por exemplo, os ajustes parciais destinadas ao governo assegurar a persistência estrutural existente na região. Essas reformas dizem respeito ao conjunto da estrutura formal do Estado e a seu funcionamento.

O segundo movimento de mudança institucional é do tipo setorial. Ele ocorre de forma autônoma ao interferir em certas unidades ministeriais que, no caso das experiências analisadas, pertencem ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, como o Pronat, e ao Ministério do Desenvolvimento Social, no caso do P1MC. Essa modalidade de mudança começa pela criação de instrumentos de políticas públicas, melhor dizendo, a partir do contexto de redes que agrupam agentes do Estado, representantes dos sindicatos da agricultura familiar, representantes de organizações da sociedade civil e setores universitários. Essas redes fornecem os quadros contratuais das instâncias ministeriais e integram os conselhos nacionais temáticos, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), ligado ao MDA, ou ainda o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), o qual, mesmo ligado diretamente à Presidência da República, trata de questões que são da

competência do Ministério do Desenvolvimento Social. Em articulação direta com os atores sociais locais e territoriais, os dispositivos de ação são da competência de secretarias ministeriais específicas e estão pouco coordenados entre si. Sua formalização jurídica é limitada, sendo constituída por um ou vários decretos ministeriais. Essa dinâmica de mudança institucional foi fortemente estimulada pelo acesso à Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, que constituiu canais abertos às oportunidades para o desenvolvimento de redes sociais e sua integração nos processos de elaboração de políticas públicas. Esse último tipo de mudança ainda é pequeno se considerarmos o processo anterior que constituiu o núcleo central da reforma do Estado.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o P1MC inscrevem-se nitidamente nessa dinâmica de mudança ainda periférica e seus sucessos e fracassos devem ser analisados levando em conta que as oportunidades e seus limites se devem a essa posição descentrada em relação às normas que constituem a base atual do Estado. Cada um dos dois programas se caracteriza pela fragilidade de sua estruturação institucional que ameaça sua existência além do horizonte do atual governo. Assim, o pessoal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, unidade ministerial cujo principal programa é o Pronat, é exclusivamente composto por agentes contratados diretamente pelo Estado, escolhidos entre quadros das organizações membros das redes sociais que atuam no campo do desenvolvimento da agricultura familiar. A unidade espacial de ação, o “território”, e o ator institucional responsável pela governança dessa unidade, o “Colégio

Territorial”, não correspondem aos níveis de governança e de exercício do poder, estritamente limitados pela Constituição ao município, ao estado federado e à União. O Programa Um Milhão de Cisternas é, por sua vez, um programa da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e da Luta contra a Fome (MDS). Ele é gerido por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), composta pelos quadros da ASA. Como no caso do Pronat, nenhum funcionário do Estado trabalha nele. Esse programa depende do Estado unicamente por sua inscrição no plano plurianual e no orçamento da nação.

Essa situação institucional periférica em relação a um órgão importante do Estado apresenta inconvenientes, mas também vantagens.

Os inconvenientes têm a ver com o caráter temporário, contestável, frágil dos instrumentos de políticas públicas em relação à legislação. O fato de essas instituições não serem coerentes com o quadro constitucional faz com que os processos administrativos de gestão do programa se tornem bastante complexos, como por exemplo, a liberação dos recursos financeiros. Outro aspecto muito importante diz respeito ao fato de que, constitucionalmente, a liberação dos recursos financeiros transita pelo poder municipal, a que põe em xeque a estratégia de evitar que esse nível da administração, em virtude de seu papel bastante ativo na reprodução das relações de poder tradicionais.

As vantagens estão ligadas à plasticidade do processo de adaptação institucional. Gerida por medidas regulatórias criadas pelo próprio responsável pelos programas, a configuração institucional desses programas pode se adequar à conjuntura política e à demanda social. Por

outro lado, mesmo que representem uma ameaça real de extinção do programa esférico, as perspectivas de alternância política nos momentos eleitorais condicionam o tipo de resultados que tal processo produz.

### *O território, um nível de governança em construção*

Os dois programas analisados se caracterizam pela introdução, entre o nível municipal e a esfera do governo federal, de uma escala territorial nos níveis de governança. A organização encarregada dessa governança é específica, assim como as modalidades de sua construção. No caso do Pronat, ela foi definida pela Secretaria de Estado do âmbito federal; no caso do P1MC, resultou de um processo de negociação entre a ASA e o MDS. No entanto, em ambos os casos, existem espaços públicos de mediação social (Polo Sindical, unidade de gestão do P1MC, ASA-PB) que favorecem uma concertação entre os atores da sociedade civil (BOUCHARD, 2005). O papel do nível territorial se revela significativo, pois, nos casos analisados, parece ser fortalecida uma cultura de inovação desprovida de estratégia de busca de autonomia. Essas dimensões cultural e política certamente são importantes numa perspectiva de evolução do papel do Estado, desde que ele adote uma função mais facilitadora do que de controle e de direção (HILLIER *et al.*, 2004).

Por sua vez, o papel do território aparece de modo diferenciado nos dois dispositivos estudados. No caso do Polo Sindical, trata-se de um território de projeto, assim como de um espaço ligado à gestão descentralizada de um programa de política pública. No caso da SDT, o território está, antes de tudo, ligado a um espaço institucional que busca a coerência entre as políticas públicas definidas em outros níveis. Mas, neste último caso, se o território

representa um nível de coordenação entre atores da sociedade civil e os poderes públicos, não constitui, no entanto, uma esfera operatória na estrutura funcional do Estado em decorrência da falta de estatuto jurídico. Esses dois territórios estão amplamente interligados, mas não coincidem totalmente, daí haver uma disjunção entre dispositivos de governança em vários níveis, o que significa que os mecanismos específicos de coordenação ainda estão pouco presentes.

No caso do Fórum de Desenvolvimento Sustentável da Borborema, como nos outros territórios da SDT/MDA, a falta de estatuto jurídico limita sua capacidade de ação. Sem reconhecimento jurídico, o Fórum é desprovido de uma burocracia específica e depende das municipalidades que o compõem o acesso aos fundos públicos. Por outro lado, as normas de gestão dos financiamentos públicos, pouco adaptadas aos objetivos dos projetos coletivos, dificultam a realização das infraestruturas rurais (DELGADO, 2009; LEITE e WESZ, 2010; BONNAL e KATO, 2010).

A situação do P1MC é mais favorável, uma vez que as normas de coordenação em vários níveis negociadas pela ASA são específicas à gestão do programa. Os dispositivos territoriais de gestão do programa foram desenvolvidos fora do aparelho administrativo do Estado, marcando assim a vontade de autonomia da ASA frente aos modos de gestão tradicional dos negócios públicos, o que Hamel e demais autores (HAMEL *et al.*, 2000) denominam de institucionalização parcial.

## **Conclusão**

No final deste texto, vale lembrar, em primeiro lugar, a dimensão global das experiências descritas. O Polo

Sindical da Borborema e a ASA constituem, de fato, sistemas de inovações (AMABLE, 2001) no sentido de que o processo de inovação tanto é técnico, econômico e social como tem um evidente alcance cultural, com o qual *in fine* gera um posicionamento político coletivo. A partir da preocupação em resolver problemas sociais causados pela falta de água, agravados, por outro lado, pela inadequação das propostas técnicas dos poderes públicos e, por outro, pelos métodos intervencionistas de um Estado relativamente centralizado, esses processos de inovação se inscrevem numa aspiração de criar meios de vida responsabilizados (BOUCHARD, 2005) e, ao mesmo tempo, buscam efeitos conjuntos sobre a redução da pobreza rural e a melhoria das relações sociais.

A inovação demonstrada pelos órgãos do Estado está ligada ao fato de que souberam transformar as experiências territorializadas de atores sociais em políticas públicas. Nesse sentido, ela pode ser tratada, como inovação institucional, como apropriação pelo Estado de uma inovação desenvolvida em escala local (FONTAN *et al.*, 2004). O sucesso relativo dessa transformação se explica pelo caráter periférico e fragmentário da mudança institucional realizada no aparelho do Estado.

As trajetórias das inovações sociais e institucionais acima descritas expressam relações de poderes se procurarem modificar. Assim, os atores sociais mostraram sua capacidade de propor – como, aliás, em outras regiões do mundo – formas institucionais inovadoras. Com a mediação das ONGs, as estratégias de ação dos atores sindicais favoreceram, de fato, ao longo do tempo, uma institucionalização negociada da inovação social e uma redefinição do político em nível territorial (HAMEL *et al.*, 2000).

Resulta daí que, mais do que uma redução do papel do Estado, o processo de coordenação territorial que decorre dessas transformações aparece como uma inovação institucional dentro de redes de ação pública, relacionando atores públicos como grupos associativos, cuja a duração depende de um processo complementar de estabelecimento de normas que só pode ser realizado no interior do próprio Estado.

De um ponto de vista mais geral, coloca-se então a questão da coerência das mudanças institucionais nos diversos níveis de organizações, considerando que a durabilidade de uma inovação social pública depende da adaptação às normas no âmbito do Estado. É o caso particularmente das experiências no campo de desenvolvimento territorial, uma vez que este implica em ações de governança necessariamente reguladas pelo Estado.

## **Referências bibliográficas**

- AMABLE B. Les systèmes d'innovation (CEPREMAP). Contribution à l'Encyclopédie de l'innovation (coord.) Philippe MUSTAR et Penan HERVE, 2001.
- BONNAL, P. e KATO, K. *Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Relatório de pesquisa final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.
- BOUCHARD, M. J. De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec. *Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale*. Co-publication Chaire de recherche du Canada en économie sociale et crises, 2005.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura)*, v. 2, São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klauss Brandini Gerhardt], 1999.
- CLOUTIER, J. Qu'est-ce que l'innovation sociale? *Études théoriques*. Québec: crises Collection, 2003.
- DELGADO, N. G. *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*, Brasília: IICA, MDA, 2009.

- FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Globo, 2001.
- FONTAN, J.-M.; KLEIN, J.-L.; TREMBLAY, D. G. Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. *Géographie Économie Société*, v. 6, 2004: pp. 115-128.
- HAMEL, P; MAHEU, L ; VAILLANCOURT, J. G. Présentation du numéro: repenser les défis institutionnels de l'action collective. *Politique et Sociétés*, v. 19, n. 1, 2000.
- HART, H. What is a Social Problem? *American Journal of Sociology*, v. 29, 1923.
- HILLIER, J.; MOULAERT, F.; NUSSBAUMER, J. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. *Géographie Économie Société*, v. 6, 2004.
- LACOUSMES, P. e LES GALES, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.
- LEITE, S. P. e WEIZ, W. J. Jr. *Financiamento das políticas de financiamento territorial*. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.
- MAHONEY, J. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, 2001.
- MERTON, R. K. Social Problems and Sociological Theory In: R. MERTON e R. NISBET (eds.), *Contemporary Social Problems*. New York: Harcourt, Brace and World, 1961.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PIERSON, P. Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment. *American Political Science Review*, v. 94 (2), 2000.
- PIRAUX, M. e BONNAL, P. Projetos coletivos de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar: um estudo sobre o encontro de Campina Grande. *Estudos Sociedade e Agricultura* v. 16, n. 2, 2008.
- RINAUDO, C. Qu'est-ce qu'un problème social? Les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne? *Cahiers de l'URMIS*, n. 1, 1995.
- WEBER, M. *Economie et société*. Paris: Pocket, 2003.



PIRAUX, Marc e Philippe Bonnal. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol. 19, n. 1, pp. 62-87, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** *(Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido).* Partindo de uma interrogação sobre quais fatores determinam as ações públicas territorializadas no meio rural e os mecanismos de inovação social e de mudança institucional que lhes são associados, os autores examinam dois programas implantados na região da Borborema, localizados no Estado da Paraíba. As inovações sociais criadas localmente se inscrevem em sistemas de inovações que têm suas raízes nos modos históricos de intervenção estatal no meio rural. A consideração das inovações sociais pelo Estado se efetua de forma segmentada e periférica. Resulta daí que a durabilidade da inovação institucional ligada à instalação de processos de coordenação territorial depende de um movimento complementar de uniformização das normas no âmbito do próprio Estado.

**Palavras-chaves:** Brasil Nordeste, política territorial, experimentação social, mudança institucional.

**Abstract:** *(Regional public actions and social and institutional innovations. The case of the territory of Borborema and of Semi-Arid Articulation).* Starting with a questioning of the determinants of territorialized rural public actions and mechanisms of social innovation and of institutional change associated with them, we examine two programs located in the Borborema region, in Paraíba, Brazil. Social

innovations deployed locally are part of innovation systems that are rooted in historical patterns of state intervention in rural areas. The assessment of social innovations carried out by the State has tended to be fragmented and peripheral. It appears that the sustainability of institutional innovation related to the implementation process of territorial coordination depends on a complementary process of harmonization of standards within the State apparatus itself.

**Key words:** Northeast Brazil, territorial policies, social experimentation, institutional change.