



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DOUTORADO EM ECONOMIA

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS NO RIO
GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS DOS
TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE**

UBERLÂNDIA/MG

2018

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS NO RIO
GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS DOS
TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

Coorientador: Prof. Dr. Clesio Marcelino de Jesus.

UBERLÂNDIA/MG

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

F363L Fernandes, Vinícius Rodrigues Vieira, 1988-
2018 Limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte : uma análise à luz das experiências dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste / Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes. - 2018.
221 f. : il.

Orientador: Antonio César Ortega.

Coorientador: Clesio Marcelino de Jesus.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2018.307>

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Desenvolvimento rural - Rio Grande do Norte - Teses. 3. Políticas públicas - Mossoró (RN) - Teses. 4. Economia agrícola - Rio Grande do Norte - Teses. I. Ortega, Antonio César. II. Jesus, Clesio Marcelino de, 1975- III. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. IV. Título.

CDU: 330

TERMO DE APROVAÇÃO

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS NO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS DOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

Uberlândia, 26 de abril de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antonio César Ortega (Orientador) – UFU

Prof. Dr. Clesio Marcelino de Jesus (Coorientador) – UFU

Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento – UFU

Prof. Dr. João Matos Filho – UFRN

Prof. Dr. Emanuel Márcio Nunes – UERN

Aos meus pais, Sebastião e Cirley, ao meu amor, Vanessa,
e à minha Avó, Inaldi (*In Memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Nos agradecimentos da Dissertação, anunciei minha ida a Uberlândia para cursar o Doutorado em Economia, destacando que levaria todos familiares e amigos no coração. Estou retornando e, neste processo de vitória e de realização pessoal, não posso esquecer-me daqueles que continuaram apoiando-me, tampouco das novas pessoas que, por algum motivo, cruzaram meu caminho. É bem verdade que corro o risco de esquecer alguém, de todo modo segue minha singela homenagem a todos os que, de alguma forma, sempre estiveram presentes e contribuíram.

Ao bom Deus, por sempre interceder em minha vida e atender minhas preces. Por me proporcionar paz, saúde, equilíbrio, perseverança e sabedoria para nunca fraquejar e conseguir concluir este estudo.

Ao meu pai, Sebastião, por todo amor, apoio, pela distância percorrida – de carro – entre Natal e Uberlândia em busca de um sonho, pelas irrestritas palavras de incentivo e de amizade, pelos inúmeros exemplos diários de como a vida deve ser levada. À minha mãe, Cirley, pelo também amor incondicional, pela preocupação e zelo, pela saudade demonstrada a todo momento. À minha irmã, Vanessa, pela amizade e alegria compartilhadas. À minha tia, Cefisia, minha segunda mãe, por todo amor, defesa e confiança sobre mim. À minha Avó, Inaldi, pelas orações e cuidados, pela alegria que deve estar sentindo nesse momento, em qualquer lugar que esteja, ao ver seu neto doutor. Para vocês, minha sustentação familiar, meu muito obrigado.

Ah! Mas nada seria possível sem você, meu último romance, minha parceira, minha companheira, Vanessa. Pelo amor incondicional, pelo carinho, pela felicidade que me proporciona, por me mostrar que a vida tem outro sentido. Por estar sempre presente. Por ter suportado a difícil distância com esperança, amor e apoio. Por todos os momentos que passamos juntos durante a pesquisa de campo. Pela certeza de que estaremos juntos para todo sempre. Para nós, todo amor do mundo.

Ao professor Ortega, por ter aceitado orientar meu trabalho, objetivo que eu tinha desde que soube da minha aprovação no Doutorado. Por toda a dedicação ao trabalho, pelas pertinentes colocações teóricas. Por ter contribuído com meu aprofundamento teórico e metodológico na temática do rural, particularmente no desenvolvimento territorial rural. Por todo apoio acadêmico e pessoal, pela acessibilidade, minha sincera gratidão.

Ao professor Clesio Marcelino, que, além de coorientador, tornou-se um grande amigo. Por ter aceitado fazer parte deste estudo, fornecendo inúmeras contribuições para seu desenvolvimento. Pelas dúvidas esclarecidas e pelos conselhos dados. Pela acolhida em sua

casa, em sua família. Pelos bons momentos vivenciados além da Academia. Pela certeza de que esta amizade e parceria perdurarão por toda vida.

À Cidade de Uberlândia, pela qualidade de vida e por ter-me acolhido.

À Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pela estrutura e ensino de excelência. Ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia (PPGE/IE) pela formação teórica e plural. Aos professores, com destaque para Carlos Nascimento, Niemeyer Almeida, Marisa Botelho e Henrique Neder, por todo o conhecimento adquirido, enriquecimento acadêmico, amizade e admiração construídas, meu muito obrigado. À Camila, pela irrestrita atenção destinada, presteza e eficiência. Ao Vinicius, por todo apoio e eficiência no dia da defesa.

Ao grande mestre, amigo, incentivador e referência, professor João Matos. Dedico, ao senhor, um agradecimento especial, pois esse Doutorado não seria possível sem o seu apoio. Por ter aceitado modificar, por ora, nossa relevante proposta de abordagem cognitiva das políticas públicas dada a aprovação no Doutorado e o inerente prazo que se aproximava. Por ter despertado o meu interesse pelo estudo do rural. Por ter fomentado meu interesse pelo estudo das políticas de desenvolvimento rural financiadas pelo Banco Mundial no Rio Grande do Norte. Pela acessibilidade, humildade, capacidade intelectual e pela referência para todos aqueles que estudam o desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte. Por ter-me acolhido na Graduação, como bolsista de iniciação científica, e no Mestrado, como orientando. Por tudo, meu sincero respeito, admiração e gratidão.

Ao professor, e também amigo, Emanuel Márcio. Por toda contribuição ao meu trabalho. Pelas informações e atenção concedidas. Pelo encaminhamento à pesquisa de campo. Pela referência na temática do desenvolvimento territorial rural do Rio Grande do Norte. Pelos estudos publicados, que foram de suma importância para o desenvolvimento do trabalho. Destaco, ainda, outros professores, como Joacir Aquino e Miguel Cunha, por todo o apoio nas entrevistas, pelos esclarecimentos e contribuições ao estudo.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), minha verdadeira casa. Aos professores do Departamento de Economia da UFRN, por toda formação, amizade e apoio nesse processo.

Aos cerca de 50 entrevistados, interlocutores do desenvolvimento territorial rural. Pela disponibilidade e presteza nas informações solicitadas. Por terem apresentado suas experiências com as políticas territoriais rurais. Que este estudo possa contribuir, com os envolvidos, para uma visão mais crítica dessas ações, retomando e corrigindo seu ciclo. Aos atores fundamentais deste estudo, meu muito obrigado.

Às amizades construídas em Uberlândia, em especial, Wander Ulhoa, Filipe Prado, Cristiane Cerqueira, Toninho, Diego Baiano, Eduardo Giarolla, Rick, Daniel Jeziorny, Douglas, Heldrino e Theo, que tornaram o processo mais “fácil”.

Aos eternos amigos da vida e do Mestrado, Werton, André e Vinicius. A Academia nos uniu e a amizade nos fortaleceu. Obrigado pelos bons momentos de estudo e de alegrias compartilhadas. Ao meu amigo e orientador da Graduação, Johnatan, por toda confiança, parceria e pela sempre mão estendida. Às amigas do Mestrado, e também do Doutorado, Elaine e Érica, pela alegria, pela parceria e pela confiança.

Aos amigos de sempre, entre os quais, Tulhinho, Júlio, Teixeira, Tio Chico, Salé, Thulio e PH. Por toda simplicidade, autenticidade e incentivos, meu muito obrigado. Todos esses anos de amizade me proporcionaram momentos indescritíveis.

Dá-lhe!

“Eu não vou mudar não. Eu vou ficar são. Mesmo se for só, não vou ceder. Deus vai dar aval sim, o mal vai ter fim, e no final assim calado eu sei que vou ser coroado rei de mim”.

(Marcelo Camelo)

RESUMO

O enfoque territorial, ao longo das décadas, tem configurado um importante instrumento das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas com o desenvolvimento rural, na América Latina e no Brasil. No país, a partir dos anos 2000, esse processo é aprofundado por meio das institucionalizações do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que induziram arranjos socioprodutivos intermunicipais com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover o dinamismo econômico. Além das políticas federais, alguns espaços subnacionais têm institucionalizado suas próprias políticas de desenvolvimento territorial rural, com destaque para o Rio Grande do Norte, que, historicamente, tem recorrido aos financiamentos do Banco Mundial para implementar essas ações. O último capítulo dessa relação ocorreu com o financiamento do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão), em 2013, que busca reverter o cenário de baixo dinamismo do estado por meio de uma estratégia multissetorial. Mas quais seriam os limites e as possibilidades dessas recentes políticas territoriais rurais implementadas pelos governos federal e estadual no Rio Grande do Norte? Nesse sentido, tem-se como objetivo geral analisar a experiência de territórios potiguares com a execução dessas políticas e discutir as condições para a promoção do desenvolvimento territorial rural no estado. Para tanto, tomam-se como referências os territórios Açú-Mossoró e Alto Oeste. Constrói-se a hipótese de que, em realidades deprimidas, as condições para o desenvolvimento territorial se tornam restringidas, o que dificulta o alcance dos objetivos das políticas e demanda uma atuação mais efetiva do Estado. Trata-se de uma pesquisa comparativa, qualitativa, descritiva e explicativa, além de possuir um delineamento bibliográfico e documental e de utilizar dados secundários e primários. Lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas com membros envolvidos nas políticas, bem como foram utilizados grupos focais e observações simples e participante. Apesar de algumas possibilidades encontradas, as experiências dos dois territórios com as políticas territoriais rurais sugerem importantes limites: no âmbito federal, pode-se destacar a baixa participação dos atores públicos e privados nos Colegiados, relações de poder, reduzido capital social, recortes que não favoreceram a criação de um espaço de concertação e problemas relacionados aos projetos financiados; no âmbito estadual, além da continuidade desses aspectos, sobressai o complexo arranjo institucional, que tem dificultado o andamento das ações do Projeto, bem como direcionamentos que reforçam a lógica do desenvolvimento endógeno e autônomo do Banco Mundial. Conclui-se que o Rio Grande do Norte, de modo geral, sofreu relevantes limites para incorporar o enfoque territorial, suscitando um conjunto de ações para atenuar essa dificuldade. Ademais, em que pesem os problemas encontrados a partir dos dois territórios potiguares analisados, entende-se que a abordagem territorial apresenta-se como uma estratégia relevante no contexto do desenvolvimento. Para tanto, pressupõe que o Estado nacional desça a cada nível das distintas escalas, interligando-as em um Projeto nacional de desenvolvimento. Exige, também, a construção de pactos territoriais entre Estado e sociedade civil.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Territorial Rural. Políticas Públicas. Rio Grande do Norte. Território Açú-Mossoró. Território Alto Oeste.

ABSTRACT

The territorial approach over the decades has been an important instrument for public policies, specially those concerned to rural development in Latin America and in Brazil. In our country from the year 2000, this process is deepened through the institutionalization of Pronat - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais and PTC - Programa Territórios da Cidadania (PTC) which induced intermunicipal socio-productive arrangements aiming to reduce inequalities and promote economic dynamism. In addition to federal policies, some subnational spaces have institutionalized their own rural territorial development policies, with emphasis to Rio Grande do Norte, which, historically, has often resorted to financing from the World Bank to implement these actions. The last chapter of this relationship occurred with the financing of the Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão), in 2013, which seeks to reverse the state's low dynamism scenario through a multisectoral strategy. However, which would be the boundaries and the possibilities of these rural territorial policies implemented in Rio Grande do Norte by federal and state governments? Therefore, our general goal was to analyze the experience of the territories called “potiguares” (from Rio Grande do Norte) with the execution of these policies as well to discuss the conditions for promoting rural territorial development in this state. For that, we took as references the territories called Açú-Mossoró and Alto Oeste. We built the hypothesis that in depressed realities, the conditions for territorial development are restricted and this makes more difficult to achieve the policies' objectives of the policies and it demands a more effective action of the State. This was a comparative, qualitative, descriptive and explanatory research, with a bibliographic and documentary delineation. We used secondary and primary data, with semi structured interviews to the members of the mentioned policies, focus groups and simple and participant observations. Despite some detected possibilities, the experience of both territories with rural territorial policies suggest significant limits: at the federal level we can point out low participation of public and private actors in the Collegiate, power relationship and reduced social capital. These cutouts did not favor the creation of a space for concertation and problems related to the projects financed. At the state level, besides these questions, stands out the complex institutional arrangement, which has hampered the progress of actions, as well as directives that reinforce the logic of the endogenous and autonomous development of the World Bank. We concluded that Rio Grande do Norte, in general, has suffered significant restrictions to incorporate the territorial approach, provoking a set of actions to mitigate this difficulty. In addition, despite the problems found in the two analyzed territories, we understood that the territorial approach presents itself as a relevant strategy in the context of development. Then, it presupposes that the national State inclines at each level of the different scales, interconnecting them in a national development project. It also requires the construction of territorial pacts between the State and civil society.

Keywords: Rural territorial development. Public policies. Rio Grande do Norte. Açú-Mossoró Territory. Alto Oeste Territory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Proinf's financiados no território Açu-Mossoró (2003-2018).....	144
Quadro 2 - Propostas de Proinf's no território Açu-Mossoró (2003-2018).....	145
Quadro 3 - Proinf's financiados no território Alto Oeste (2003-2018).....	166
Quadro 4 Propostas de Proinf's no território Alto Oeste (2003-2018).....	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios, população 2010, área total e densidade dos territórios potiguares, estado e Brasil.....	104
Tabela 2 - Taxa de crescimento populacional dos territórios potiguares, estado e Brasil (1991,2000 e 2010).....	105
Tabela 3 - Informações sobre educação da população nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000, 2010).....	110
Tabela 4 - Número de famílias beneficiadas, valor total do repasse e repasse médio por família do Programa Bolsa Família nos territórios potiguares, estado e Brasil (2004, 2010, 2013).....	114
Tabela 5 - Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto por setores nos territórios potiguares, estado e Brasil (2000 e 2010).....	115
Tabela 6 - Comportamento do PIB nos territórios potiguares, estado e Brasil (2000 e 2010).....	116
Tabela 7 - Custos dos Componentes e Subcomponentes do Projeto Governo Cidadão.....	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comportamento do IDH nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991-2010).....	106
Gráfico 2 - Taxa de Mortalidade Infantil nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)	107
Gráfico 3 - Domicílios com energia elétrica nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010).....	108
Gráfico 4 - Domicílios com banheiro e água encanada nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010).....	109
Gráfico 5 - Renda per capita nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010).....	111
Gráfico 6 - Percentual de pobres nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010).....	112
Gráfico 7 - Percentual de extremamente pobres nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010).....	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Recorte territorial do Rio Grande do Norte	101
Figura 2 - A estratégia de desenvolvimento territorial do Projeto Governo Cidadão ..	122
Figura 3 - Recorte do território Açu-Mossoró.....	130
Figura 4 - Recorte do território Alto Oeste	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APCR	Apoio às Pequenas Comunidades Rurais
Apismel	Associação de Apicultores de Serra do Mel
APL's	Arranjos Produtivos Locais
Aprofam	Associação de Produtores e Produtoras da Feira Agroecológica de Mossoró
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste
CCS	Conselho da Comunidade Solidária
CDL	Câmara dos Dirigentes Locais
Cecafes	Central de Comercialização da Agricultura Familiar
Cedrus	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPA	Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cida	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agropecuário
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável
CMDS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Codeters	Colegiados de Desenvolvimento Territorial

Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar
Consads	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Control	Controladoria Geral do Estado
Cooafam	Cooperativa de Agricultores e Agricultoras Familiares de Mossoró
Coodesvale	Cooperativa Agrofamiliar de Desenvolvimento Sustentável do Vale
Coopercaju	Cooperativa dos Beneficiadores Artesanais de Castanha de Caju do Rio Grande do Norte
Copirn	Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte
Copismn	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Rio Grande do Norte
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
Dired	Diretoria Regional de Educação, Cultura e Esporte
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Emparn	Empresa de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
Fapern	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte
FEC	Fundos Estruturais Comunitários
Fetarn	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
Frunorte	Fruticultura do Nordeste Ltda
Fumac	Fundo Municipal de Apoio comunitário
Fumac-P	Fundo Municipal de Apoio Comunitário-Piloto
GAL's	Grupos de Ação Locais
GAP	Gestão Administrativa do Projeto
Glocal	Global e Local
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
Idema	Instituto do Desenvolvimento Econômico e do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Idiarn	Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOH	Índice de Oportunidade Humana
Leader	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
Libor	London Interbank Offered Rate
Lula	Luís Inácio Lula da Silva
Maisa	Mossoró Agro-Industrial S.A.
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Nedet	Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial

NEI	Nova Economia Institucional
ONG's	Organizações Não-Governamentais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrária Comum
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Comunidade Ativa
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PCPR	Projeto de Combate à Pobreza Rural
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDHC	Projeto Dom Helder Camara
PDRI's	Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS	Programa de Desenvolvimento Solidário
PIB	Produto Interno Bruto
PMDRS	Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional do Crédito Fundiário
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
Proinf	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronat	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSA	Subprojetos Socioambientais
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
REGIC	Regiões de Influências das Cidades
Ruralnorte	Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte
SAPE	Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPAC	Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários
Searh	Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sedec	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico
Seec	Secretaria de Estado da Educação e da Cultura
Segepro	Secretaria Extraordinária de Gestão de Projetos e Metas de Governo
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Seplan	Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças
Sesap	Secretaria de Estado da Saúde
Sesed/RN	Secretaria de Segurança e da Defesa Social do Rio Grande do Norte
Sethas	Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social
Setur	Secretaria de Estado do Turismo
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
Sidra	Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIF	Sistema de Inspeção Federal
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
SMI	Sistema de Monitoramento e Informações
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STTR	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TC's	Territórios da Cidadania
TIR	Taxa Interna de Retorno
TR's	Territórios Rurais
UES	Unidades Executoras Setoriais
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
VAB	Valor Agregado Bruto
VEI	Velha Economia Institucional

INTRODUÇÃO	22
1 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO	33
1.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA ABORDAGEM TERRITORIAL	33
1.2 APORTES TEÓRICOS NA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	37
1.2.1 Desenvolvimento territorial em tempos de globalização	38
1.2.2 Instituições, governança e desenvolvimento territorial.....	40
1.2.3 O papel do capital social no desenvolvimento territorial.....	43
1.2.4 Reflexões do desenvolvimento territorial a partir da visão marxista do espaço	46
1.3 UMA SÍNTESE TEÓRICA PARA OS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	49
2 FORMAS DE PLANEJAMENTO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO NORTE.....	54
2.1 O PLANEJAMENTO CENTRALIZADO NO PERÍODO DE HEGEMONIA KEYNESIANA.....	55
2.1.1 Centralização e políticas de desenvolvimento rural no Brasil	58
2.1.2 Centralização e políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte.....	61
2.2 A CRISE DO PLANEJAMENTO CENTRALIZADO E O PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADO NO PERÍODO DE HEGEMONIA NEOLIBERAL	63
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE: A ADOÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL	67
2.3.1 Referências paradigmáticas para as políticas de desenvolvimento territorial rural: a Terceira Itália e o Programa Leader	68
2.3.2 A estratégia do Brasil para o desenvolvimento territorial rural nos anos 1990.....	74
2.3.3 A estratégia do Rio Grande do Norte para o desenvolvimento territorial rural nos anos 1980-1990.....	79
3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: AS NOVAS ESTRATÉGIAS DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO NORTE.....	86

3.1	O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL: ALGUMAS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL	87
3.2	A ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NOS ANOS 2000.....	90
3.2.1	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) .	91
3.2.2	Programa Territórios da Cidadania (PTC)	94
3.2.3	Um balanço das atuais estratégias brasileiras de desenvolvimento territorial rural	97
3.3	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO RIO GRANDE DO NORTE: ATUAÇÕES DOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL (2000-2010)	99
3.3.1	Territórios potiguares induzidos por políticas públicas	100
3.3.2	Aspectos socioeconômicos dos territórios potiguares induzidos	102
3.3.3	Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão)	118
4	A EXPERIÊNCIA DOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE À LUZ DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	128
4.1	ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ	129
4.1.1	A estrutura social do território Açu-Mossoró: organização e funcionamento do colegiado, participação e capital social	132
4.1.2	Território Açu-Mossoró: dois territórios em um.....	139
4.1.3	Proinf's no território Açu-Mossoró: construções interrompidas	144
4.1.3.1	Proinf's no Núcleo de Açu	145
4.1.3.2	Proinf's no Núcleo de Mossoró	153
4.1.3.3	Outras considerações acerca dos Proinf's no território	157
4.2	ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO ALTO OESTE	159
4.2.1	A estrutura social do território Alto Oeste: organização e funcionamento do colegiado, participação e capital social	161
4.2.2	Algumas observações acerca do recorte do território Alto Oeste	165
4.2.3	Proinf's no território Alto Oeste: desconhecimento e projetos municipalizados	166

4.3 REFLEXÕES TEÓRICAS DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL.....	170
5 AS EXPERIÊNCIAS DOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE À LUZ DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO	175
5.1 ENTRE O FOCO NOS CONSELHOS E A RETÓRICA DA ABORDAGEM TERRITORIAL	175
5.2 INVESTIMENTOS DO GOVERNO CIDADÃO NOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE	178
5.2.1 Investimentos em Subprojetos Socioambientais.....	179
5.2.2 Investimentos em Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar	182
5.2.3 Investimentos em Subprojetos de Bandas Filarmônicas.....	184
5.2.4 Investimentos em Subprojetos de Apoio às Agroindústrias	186
5.3 REFLEXÕES TEÓRICAS DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL.....	190
À GUIA DE CONCLUSÃO	198
REFERÊNCIAS	203
ANEXOS	217
ANEXO A ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBROS DO COLEGIADO	217
ANEXO B ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROJETO GOVERNO CIDADÃO	219
ANEXO C ENTIDADES ENTREVISTADAS.....	220

INTRODUÇÃO

A importância do espaço, materializada nesta tese no conceito de território, no contexto do desenvolvimento econômico, tem despertado, cada vez mais, interesse da Academia, das políticas públicas e dos organismos multilaterais. A concepção de território abrange um *locus* constituído de relações formais e informais entre os indivíduos, bem como de raízes históricas de uma determinada sociedade e suas identidades culturais, sociais, políticas, econômicas e ambientais (ABRAMOVAY, 2000).

O território pode ser apreendido, ainda, como o resultado da dominação e da apropriação que grupos sociais estabelecem no espaço a partir da interação entre uma dimensão mais simbólica, que envolve aspectos como cultura, pertencimento e identidade, e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinador e político-econômico (HAESBAERT, 2006). Nesse sentido, os territórios – como os rurais, objetos de estudo desta tese – são produtos sociais e históricos formados a partir de certas singularidades, destacando-se o tecido social, a base de recursos naturais, instituições, poder e as formas de organização, produção, consumo, troca e distribuição, especificidades essas que são reproduzidas não só internamente, mas estabelecem conexões com o exterior (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003).

Ao reunir esse conjunto de elementos, a noção de território oferece, portanto, possibilidades na discussão dos processos de desenvolvimento. Sendo uma construção histórica, marcada por identidades, concorda-se com Haesbaert (2006), no sentido de que a desterritorialização é um mito e se torna necessário discutir as possibilidades de os territórios engendrarem um processo de multiterritorialização em prol do desenvolvimento em tempos de globalização. Por ser uma construção social, mesmo com as inerentes relações de poder existentes, permite que se reflita sobre as características da organização social, condensadas na ideia de capital social (PUTNAM, 2006), que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e que são capazes de estabelecer uma coesão territorial e espaços de concertação.

Por ser uma construção econômica, oportuniza pensar em um Projeto de desenvolvimento pactuado em torno de uma ideia guia (ABRAMOVAY, 2000), isto é, uma cadeia representativa, capaz de aglutinar interesses econômicos, sociais, ambientais e políticos, ou até mesmo que fomente uma aglomeração espacial da produção visando anular o espaço pelo tempo, acelerando o giro do capital (HARVEY, 2004). Por ser uma construção institucional, proporciona uma perscrutação das regras formais e informais (NORTH, 1990), historicamente definidas – mas sujeitas a um processo de mutação – que atuam como estruturas de governança e influenciam a *performance* dos territórios. Por ser uma construção política,

propicia compreender a configuração da interação entre Estado e sociedade civil e qual o papel dessa relação no desenvolvimento territorial.

Dessa maneira, o território tem sido tratado como um instrumento para o alcance de objetivos das políticas públicas na América Latina e, particularmente, no Brasil, sobretudo aquelas ligadas ao desenvolvimento rural. Em outras palavras, essas políticas têm apostado no enfoque territorial como estratégia de desenvolvimento dos seus espaços rurais, na medida em que este referencial, além das possibilidades anteriormente apontadas, propõe a superação da dicotomia rural-urbana, concebe um rural formado por diversos segmentos para além do setor agropecuário, contempla as várias dimensões do desenvolvimento rural, destaca a importância das inovações e da competitividade territorial, valoriza a capacidade dos indivíduos e a criação de relações de cooperação entre eles, reconhece a necessidade das cadeias produtivas estarem articuladas em um Projeto territorial de desenvolvimento – favorecendo, por exemplo, a criação de *clusters* e de denominações de origem – e, por fim, complementa as ações de cima para baixo (*top-down*) com as de baixo para cima (*bottom-up*), considerando a inserção dos atores públicos e privados na identificação de problemas e na formulação de alternativas mediante a descentralização das ações (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003).

No Brasil, a adoção dessa abordagem ganhou expressão nas décadas de 1980 e 1990, quando o modelo de desenvolvimento conduzido pelo Estado, via ações centralizadas, entra em crise, passando-se a adquirir protagonismo a descentralização como uma forma de reduzir o tamanho do Estado e promover maior controle social. Utilizando esse componente e *cases* de sucesso – como as experiências da Terceira Itália, fundamentalmente, e do Programa Leader (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais) –, instituições multilaterais, especialmente o Banco Mundial, recomendavam, nesse período, o chamado desenvolvimento autônomo e endógeno, que deveria ser construído pelos atores locais a partir da organização social, desvinculando desse processo ações mais intervencionistas do Estado (ORTEGA, 2007). É importante destacar que a defesa dessa proposta também se fazia presente em outros segmentos, como na Academia, por meio de aportes teóricos que enalteciam a capacidade dos potenciais endógenos locais, e nos movimentos sociais, que passaram a reivindicar maior inserção no âmbito das políticas públicas e a se opor ao modelo centralizado (BRANDÃO, 2004, 2007; ORTEGA, 2008).

Ao fazerem isso, pareciam desconsiderar alguns problemas inerentes aos territórios, como carências socioeconômicas, conflitos de classes, poder e ambiente externo, que dificultam qualquer processo de desenvolvimento, sobretudo aquele que tem como pedra de toque o capital social. Logo, não obstante as possibilidades que oferece – como aquelas mencionadas no início

desta introdução –, o enfoque territorial apresenta limites – especialmente se for concebido sob a perspectiva retromencionada – e não pode, portanto, ser tratado como uma panaceia no contexto do desenvolvimento.

As primeiras políticas brasileiras de desenvolvimento rural que lançaram mão do enfoque territorial tiveram como princípio orientador justamente o desenvolvimento autônomo e endógeno. Essas iniciativas podem ser datadas a partir da década de 1990, ainda privilegiando a escala municipal, mediante as institucionalizações do Programa Comunidade Solidária (PCS), em 1995, do Programa Comunidade Ativa (PCA), em 1999 e, especialmente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – por meio da sua linha Infraestrutura e Serviços – em 1996.

Em paralelo às ações do governo federal, alguns estados também institucionalizaram suas políticas de desenvolvimento territorial rural, como o Rio Grande do Norte. Antes de avançar, torna-se necessário inserir nessa discussão o Banco Mundial, que atuou não só com financiamentos, mas também estabeleceu recomendações para a natureza dessas políticas. De fato, o Banco Mundial vai além de um mero financiador de projetos sociais ou de um órgão que se intitula motor do desenvolvimento econômico. Trata-se de uma instituição que dissemina suas ideias e interesses, orientando o *modus operandi* das políticas públicas para os países que dele obtêm financiamento. Tudo isso faz com que a instituição, segundo Pereira (2009, 2010), constitua-se como um importante ator político, intelectual e financeiro, muito “[...] em função da sua condição singular de emprestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento” (PEREIRA, 2016, p. 227).

Partindo-se dessas considerações, deve-se destacar que o Nordeste brasileiro e, particularmente, o Rio Grande do Norte, configurou-se, desde os anos 1970, como um importante espaço de intervenção do Banco Mundial. Nesse sentido, o estado se destaca por ter sido o primeiro da região a receber empréstimos do Banco Mundial para a implementação de políticas de desenvolvimento rural, mediante a institucionalização do Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (Ruralnorte), em 1975, que integrava o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), implementado no âmbito do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de caráter centralizado e pautado na exclusão dos atores locais.

Na metade dos anos 1980, teve início a segunda geração de financiamentos do Banco Mundial para os programas de desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte, com a implementação o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que incluiu um componente denominado de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), destinado ao

financiamento de subprojetos comunitários, desde que identificados, elaborados e executados pelas próprias organizações representativas dos beneficiários (MATOS FILHO, 2002). Em 1997, financiou-se o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que, por sua vez, aprofundou a proposta de descentralização, mantendo as responsabilidades atribuídas às associações civis e estimulando a criação de espaços de concertação social (MATOS FILHO, 2002).

Esse conjunto de políticas públicas implementadas no Rio Grande do Norte e no Brasil nos anos 1980 e 1990 esperava que, mesmo operando com reduzido volume de recursos, carências de infraestrutura econômica e social e baixo capital social, a autodeterminação dos atores locais fosse suficiente para desabrochar processos de desenvolvimento endógenos, o que, de fato, incorreu em problemas para se concretizar. Ainda que alguns resultados positivos possam ser encontrados, essas experiências, de modo geral, apontam para a baixa participação e organização social, dificuldades no que concerne ao acesso e ao volume de recursos, predominância de projetos setoriais e dificuldades na eleição de projetos que concertassem os interesses (ORTEGA; CARDOSO, 2002; WORLD BANK, 1996a; MATOS FILHO; CRUZ; SOUZA, 2006).

A partir dos anos 2000, reconhece-se que a adoção do enfoque territorial do desenvolvimento rural adquire maior importância na agenda política. O início desse processo ocorreu com a criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo como objetivo superar a pobreza e o baixo dinamismo socioeconômico no meio rural sob a égide de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para operacionalizar essa estratégia, a SDT criou, em 2003, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Governo do ex-Presidente Lula, por meio da Casa Civil, criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008.

No âmbito desses Programas, buscou-se a indução de arranjos socioproductivos intermunicipais, com vistas a reduzir as desigualdades e promover o dinamismo econômico. Inicialmente, por meio do Pronat, foram criados os Territórios Rurais (TR's) e, posteriormente, aqueles TR's mais fragilizados tornaram-se, também, Territórios da Cidadania (TC's), por meio do PTC. Desde então, segundo dados da SDT, foram induzidos 239 TR's e 120 TC's, recortados a partir de uma série de critérios que, em última instância, deveriam reunir municípios com características homogêneas, articulados por uma identidade e/ou por um sentimento de pertencimento e com demandas em comum, facilitando assim o alcance dos objetivos das políticas. Para viabilizar a participação desses municípios, foram criados os Colegiados

territoriais, isto é, espaços de concertação social voltados, por exemplo, para discussões e escolha de projetos coletivos, bem como incumbidos de elaborarem os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Por sua vez, o Rio Grande do Norte continuou implementando suas políticas de desenvolvimento territorial rural. O último capítulo dessa história ocorreu em 2013, por meio da institucionalização do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão), que busca reverter o cenário de baixo dinamismo por meio de uma estratégia multissetorial, prevendo o apoio técnico e financeiro às comunidades rurais, bem como a melhoria dos serviços públicos (saúde, educação e segurança) e da gestão do setor público (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017). Vale destacar que ele foi dividido em duas fases, sendo a primeira entre 2013-2018 e a segunda entre 2018-2020, e foi orçado em um valor total de U\$\$ 600 milhões, com o Banco Mundial respondendo por boa parte desses recursos, que devem ser pagos pelo estado em até 30 anos.

Como pode se perceber, o Rio Grande do Norte tem sido, historicamente, um dos estados mais contemplados com a implementação de políticas territoriais rurais, tendo em vista que recebeu ações e recursos tanto em âmbito federal quanto estadual, por meio da atuação do Banco Mundial. Concentrando as atenções nas estratégias mais recentes, esta tese busca responder o seguinte problema de pesquisa: quais os limites e as possibilidades das políticas de desenvolvimento territorial rural implementadas pelo governo federal e pelo governo estadual no Rio Grande do Norte? Delimitando ainda mais esta pergunta, adverte-se que esses aspectos são analisados à luz das experiências dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste, tomados como estudos de caso nesta tese.

O território Açu-Mossoró possui quatorze municípios e, entre os territórios potiguares, é considerado um dos mais dinâmicos, apresentando o maior IDH territorial, maior peso industrial e maior participação no PIB estadual (JESUS; FERNANDES, 2015). Trata-se, no entanto, de um território que apresenta heterogeneidades entre os municípios, especialmente no que tange à população residente no meio rural, nível de pobreza e extrema pobreza e renda *per capita*. Por sua vez, o Alto Oeste agrega o maior número de municípios do estado, 30 no total. Em que pese a maior homogeneidade, se comparado com o Açu-Mossoró, constitui um dos territórios em piores condições socioeconômicas, com elevado peso da administração pública (JESUS; FERNANDES, 2015).

A escolha desses territórios se deu sob a égide de três razões: (i) procurou-se escolher dois territórios potiguares que fazem parte em conjunto do Pronat, PTC e Projeto Governo

Cidadão; (ii) desse universo, buscou-se selecionar dois territórios que fizeram parte dos Nedet's (Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial) – equipes formadas por pesquisadores que prestavam assessoria aos territórios, além de outras atividades –, proporcionando assim maior robustez na análise de dados e dos resultados; e (iii) com base no estudo de Jesus e Fernandes (2015), optou-se por focalizar em um território mais dinâmico e com maior heterogeneidade – Açu-Mossoró – e em outro menos dinâmico e com maior homogeneidade – Alto Oeste – de forma a aprofundar a análise comparativa.

Com vistas a responder à pergunta de partida, o objetivo geral desta tese é analisar a experiência de territórios potiguares com as recentes políticas territoriais rurais implementadas pelos Governos Federal e Estadual no Rio Grande do Norte, discutindo as condições para a promoção do desenvolvimento territorial no estado, dados os problemas e avanços encontrados nos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste com essas ações. Inicialmente, constrói-se a hipótese de que, em realidades deprimidas, como nos dois territórios estudados, essas condições se tornam restritas, o que dificulta o alcance dos objetivos das políticas territoriais e demanda uma atuação mais efetiva do Estado.

Já os objetivos específicos consistem em: (i) realizar um resgate histórico das políticas de desenvolvimento rural centralizadas e descentralizadas no Brasil e no Rio Grande do Norte, apresentando algumas das suas diretrizes e resultados; (ii) destacar o papel do Banco Mundial, enquanto ator ideológico, político e financeiro, na implementação dessas políticas; (iii) analisar alguns aspectos socioeconômicos – e suas trajetórias ao longo dos anos – dos territórios potiguares induzidos por políticas públicas; (iv) conhecer, descrever e analisar as estruturas dos Colegiados do Alto Oeste e Açu-Mossoró, o recorte territorial e a ideia-guia desses territórios, bem como as ações desenvolvidas e os projetos financiados; e (v) identificar, nos dois territórios em questão, diferenças e semelhanças com a execução das recentes políticas territoriais rurais.

Em síntese, passados quinze anos da indução de territórios no Brasil, torna-se cada vez mais importante aprofundar a discussão das experiências territoriais rurais no País, mesmo que a política territorial tenha perdido representatividade na atual agenda governamental. No caso específico do estado do Rio Grande do Norte, pela duplicidade de políticas, de instituições, de atores envolvidos, pelos projetos financiados, pelas ações estruturadas e pela longa tradição de políticas de desenvolvimento rural financiadas pelo Banco Mundial, entende-se que se trata de um importante estudo de caso, requerendo uma investigação mais profunda sobre se tais políticas têm contribuído, de fato, para o desenvolvimento dos territórios potiguares. Considera-se, portanto, que a realização deste trabalho se justifica, em primeiro lugar, a partir da importância de se avaliar as experiências territoriais rurais no Rio Grande do Norte.

Em consonância com esta justificativa, defende-se, em segundo lugar, que este estudo produzirá desdobramentos para as políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte. Em outras palavras, com base nos territórios escolhidos para análise, apreende-se que este estudo contribuirá com governo, *policy makers*, técnicos e beneficiados para uma discussão mais ampla das ações desenvolvidas, dos impactos gerados, das possíveis mudanças do recorte territorial previamente estabelecido pelo MDA, dos aspectos sociais, políticos e econômicos inerentes aos territórios e das potencialidades e enclaves para o desenvolvimento territorial rural do Rio Grande do Norte. Assim, fornecerá subsídios para avaliações e correções no ciclo dessas políticas públicas.

Estendendo-se essas contribuições para o âmbito acadêmico, justifica-se, em terceiro lugar, a importância da realização deste trabalho pela relativa escassez de estudos que tratam dos resultados engendrados pelas políticas de desenvolvimento territorial rural no estado do Rio Grande do Norte e, principalmente, pela inexistência de trabalhos que incorporem a análise dos resultados do Projeto Governo Cidadão. Sobre este último aspecto, vale registrar que os estudos encontrados na literatura para o Rio Grande do Norte, isto é, aqueles que abordaram de alguma forma o objeto aqui investigado, destinaram uma atenção apenas às políticas federais, como são os casos de Nunes *et al.* (2011, 2014a, 2014b, 2015), Silva e Vale (2009), Vale (2011), Reis (2012), Caniello, Piraux e Bastos (2013), Cardoso *et al.* (2014), Santos, Germano e Ramos (2014) e Cunha Filho (2015). Exige-se, assim, o preenchimento dessa lacuna por meio de uma pesquisa que envolva as ações dos Governos Federal e Estadual. Por fim, o trabalho se justifica a partir do ponto de vista profissional. Em outras palavras, salienta-se uma experiência pessoal no Núcleo de Articulação e Planejamento do Projeto Governo Cidadão, permitindo maior extração de informações e maior aprofundamento do objeto de estudo.

Do ponto de vista metodológico, uma primeira observação refere-se à utilização do método nesta tese, pautado no analítico e no comparativismo. O primeiro pressupõe a análise do “[...] objeto de pesquisa em suas partes e elementos internos, além dos fatores externos que lhe condicionam, buscando uma relação de causa e efeito que torne mais clara a condição de sua existência” (BORBA *et al.*, 2004, p. 54). Já o segundo, de acordo com Schneider e Schmitt (1998, p. 49), proporciona “[...] descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificar continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitar as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais”. Em conjunto, esta tese utilizou esses métodos para analisar diferenças, semelhanças e particularidades, sob a égide de alguns tópicos que abrangem o desenvolvimento territorial rural, entre os territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste.

Consiste em uma pesquisa que fez uso da abordagem qualitativa, que, segundo Flick (2009), pode ser caracterizada pela utilização do texto, da construção social de realidades e das perspectivas dos atores acerca de suas práticas e conhecimentos em relação a um dado fenômeno. Na visão de Denzin e Lincoln (2006, p. 17), os pesquisadores qualitativos “[...] estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem”. Recorreu-se, portanto, à abordagem qualitativa para compreender os fenômenos transcorridos e as realidades, a partir da visão dos atores, dos territórios à luz da implementação das políticas territoriais rurais.

Adicionalmente, recorreu-se à estatística descritiva, por meio da utilização de dados secundários provenientes do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE/MDA), Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013, Portal Transparência do governo federal e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para extrair informações dos territórios potiguares. Também foram coletados dados primários por meio de entrevistas, consultas a figuras-chave e participações em reuniões que abordaram as políticas territoriais rurais.

Quanto ao objetivo, recorreu-se à pesquisa do tipo descritivo, que busca observar, descrever, analisar e interpretar determinados fenômenos, bem como procura estabelecer relações entre as variáveis, sendo todo esse processo pautado na ausência de manipulação por parte do pesquisador (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007; GIL, 2008). Ademais, é importante ressaltar a possibilidade de aproximação das pesquisas descritivas com as demais, podendo-se destacar a explicativa, especialmente quando se pretende não só identificar relações entre as variáveis, mas também determinar a natureza dessas relações (GIL, 2008). Procurou-se, portanto, descrever aspectos inerentes aos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste e às experiências desses espaços com as políticas territoriais rurais, correlacionar as variáveis abordadas, esclarecer os fatores e explicitar de que forma contribuem para a ocorrência do fenômeno estudado.

Em relação ao delineamento, pode-se destacar, em primeiro lugar, a utilização da pesquisa bibliográfica, que consiste na seleção de referências teóricas, previamente elaboradas, com vistas a explicação de um problema (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). Sendo assim, foram utilizados artigos, dissertações, teses e livros, nos âmbitos nacional e internacional, que tratam da abordagem territorial do desenvolvimento e que abordam as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e no Rio Grande do Norte.

Em segundo lugar, utilizou-se a pesquisa documental, caracterizada pela presença de materiais que não foram tratados analiticamente ou que foram tratados apenas de forma parcial (GIL, 2008). Nesta tese, a pesquisa documental ocorreu, por um lado, em documentos

produzidos pelo Banco Mundial, com o intuito de evidenciar suas recomendações para a implementação de políticas de desenvolvimento rural no Brasil e no Rio Grande do Norte, especialmente em temas como descentralização e enfoque territorial. Por outro lado, utilizaram-se publicações oficiais do Governo, como leis, portarias, resoluções e documentos institucionais das políticas territoriais rurais, bem como textos, avaliações e relatórios de pesquisa sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural financiadas pelo Banco Mundial no Rio Grande do Norte, elaboradas pelo governo estadual e pelo próprio Banco Mundial. Consultaram-se, ainda, Atas das reuniões dos Colegiados do Açu-Mossoró e Alto Oeste e propostas técnicas de alguns dos projetos de infraestrutura deliberados por essas instâncias.

O último delineamento, que pode ser considerado o principal do trabalho, consistiu na utilização do estudo de caso, que, conforme Yin (2005), diz respeito a uma investigação empírica de um determinado fenômeno inserido no contexto real, sendo utilizado em situações nas quais não se podem identificar, claramente, os limites entre fenômeno e contexto, bem como quando o controle do pesquisador sobre eventos é restrito e quando o foco reside em questões do tipo “como” e “por quê”. Nesta pesquisa, procurou-se investigar de forma aprofundada os territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste, considerando que a fronteira – especialmente dos resultados – entre as políticas de desenvolvimento territorial rural (fenômeno) e os territórios (contexto) não está claramente definida.

Ademais, o estudo de caso se justifica pelas dificuldades de se controlar e conhecer, apenas em laboratório, os eventos perpassados nos territórios, além da necessidade de compreender as características da organização social dos territórios, as relações entre os atores, os projetos financiados, os enclaves para o desenvolvimento desses espaços, dentre outros aspectos. Em última instância, isso permitiu refletir sobre as causas e razões da configuração das políticas territoriais rurais nos territórios estudados.

Tratando-se das técnicas para coletar informações e dados, lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas, que abrangem um guia com perguntas que orientam os entrevistadores acerca da extração da informação do entrevistado, mantendo uma certa flexibilidade e liberdade entre os envolvidos, seja no desvio da sequência das perguntas e da formulação exata das perguntas ou até mesmo no surgimento de outros temas (FLICK, 2013). Ao todo, foram realizadas 46 entrevistas com cúpulas representativas da sociedade civil e do poder público, que responderam perguntas relacionadas aos seguintes temas: (i) organização e funcionamento do Colegiado, participação e capital social; (ii) recorte territorial; (iii) ações das políticas territoriais rurais implementadas pelos Governos Federal e Estadual; e (iv) desdobramentos das políticas territoriais rurais.

Outra técnica utilizada consistiu nos grupos focais, que dizem respeito à interação de um grupo em relação às perguntas, garantindo que os membros conversem entre si e produzam uma visão pública acerca dos temas abordados (BARBOUR, 2009). Assim, pôde-se extrair algumas visões em conjunto no que concerne aos quatro eixos temáticos destacados anteriormente. Por último, vale destacar a utilização da observação, tanto simples quanto participante. A primeira é caracterizada pelo distanciamento do pesquisador do que se pretende estudar, no sentido de apenas observar os fatos que ocorrem (GIL, 2008). Assim sendo, a observação simples possibilitou verificar e compreender a dinâmica da participação social, os assuntos discutidos, os problemas enfrentados, as possíveis soluções encontradas e a visão dos atores acerca das políticas territoriais rurais analisadas. Já na observação participante, a distância é diminuída e promove-se a inserção efetiva do pesquisador no objeto de estudo (FLICK, 2013). Nesse caso, além das observações extraídas, foi possível discutir alguns dos resultados preliminares da pesquisa.

Além desta introdução e das conclusões, a presente tese possui cinco capítulos. O primeiro trata da abordagem territorial do desenvolvimento. Para tanto, realizam-se alguns comentários da visão criada em torno desse referencial nos anos 1980/1990, apresentando alguns limites e possibilidades desse enfoque. Após essas considerações, utilizam-se quatro aportes teóricos que contribuem para uma análise do desenvolvimento territorial, a saber: (i) reterritorialização/multiterritorialização; (ii) teoria institucional; (iii) capital social; e (iv) perspectiva marxista do espaço.

O segundo capítulo aborda os modelos de planejamento centralizado e descentralizando, estabelecendo um paralelo com as políticas de desenvolvimento rural no Brasil e no Rio Grande do Norte que fizeram uso dessas formas no período 1970-1990. Inicia-se com o modelo centralizado, destacando as experiências do Brasil, com o Polonordeste, e do Rio Grande do Norte, com o Ruralnorte. Em seguida, apresenta-se a crise do modelo centralizado e o protagonismo que adquiriu a descentralização. Por fim, são apresentadas as primeiras experiências de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil – Pronaf Infraestrutura e Serviços, PCS e PCA – e no Rio Grande do Norte – PCPR e PAPP. Antes de tratar dessas estratégias, são abordados os casos da Terceira Itália e do Programa Leader, que serviram de orientação para a implementação desses Programas. De forma geral, almeja-se verificar os principais pressupostos dessas políticas, o contexto da sua implementação, suas ações e seus resultados. Ao longo do capítulo, procura-se chamar atenção para as recomendações estabelecidas pelo Banco Mundial, que, em última instância, influenciaram a natureza das políticas institucionalizadas no Brasil e no Rio Grande do Norte.

No terceiro capítulo, realiza-se o mesmo exercício do capítulo anterior, mas a análise passa para a década de 2000, focalizando nas recentes políticas de desenvolvimento territorial rural implementadas no Brasil e no Rio Grande do Norte. O primeiro item traz, novamente, o papel do Banco Mundial, demonstrando suas recomendações no período. Com a inserção do Banco Mundial em toda essa discussão, pretende-se mostrar que a instituição sempre constituiu um importante ator no contexto do desenvolvimento territorial. O segundo item aborda as ações em âmbito Federal, especificamente o Pronat e o PTC. A última seção trata do Rio Grande do Norte, apresentando a configuração da política territorial rural do governo federal no estado e a atual estratégia do governo estadual para o desenvolvimento territorial, materializada no Projeto Governo Cidadão. Essa seção traz, ainda, alguns resultados socioeconômicos nos territórios potiguares, que, por sua vez, orientaram a escolha dos estudos de caso.

O quarto capítulo apresenta a experiência dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste com as políticas de desenvolvimento territorial rural implementadas pelo governo federal. Realiza-se uma caracterização geral dos territórios. Trata-se da dinâmica dos Colegiados, abrangendo temas como participação, inserção de diferentes segmentos, relações de poder e capital social. Discute-se, ainda, o recorte territorial proposto pelo MDA, ideia-guia e ações e projetos financiados pelo governo federal. Já o quinto capítulo tem como foco a atuação do governo estadual, no papel do Projeto Governo Cidadão, nos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste. Inicia-se com uma contradição do Programa, no sentido de continuar com a lógica municipalista. Em seguida, discutem-se alguns dos projetos financiados nos territórios, dividindo a análise pelas tipologias de investimentos. Os dois capítulos se encerram com uma tentativa de aproximar os aportes teóricos utilizados das experiências dos dois territórios com a execução das políticas analisadas.

1 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

Conforme se destacou na introdução desta tese, a utilização do enfoque territorial nos processos de desenvolvimento tem sido enaltecida por cientistas, pelos governos e pelos organismos multilaterais, apresentando-se como uma relevante estratégia para as políticas públicas, em especial, aquelas voltadas ao desenvolvimento rural. Não obstante, como também foi ressaltado, essa abordagem não pode ser tratada como uma panaceia para o desenvolvimento. Nos anos 1980 e 1990, por exemplo, alguns diferentes segmentos convergiam em torno da capacidade dos territórios de construir um desenvolvimento autônomo e endógeno, sem uma atuação mais intervencionista do Estado nesse processo. Ao longo dos anos, essa proposta não logrou os resultados esperados, especialmente em realidades de economias deprimidas, como no Brasil e, particularmente, no Rio Grande do Norte.

Neste capítulo, discute-se a abordagem territorial do desenvolvimento. Para tanto, inicia-se apresentando a visão acerca do desenvolvimento local/territorial nos anos 1980 e 1990, bem como os limites e possibilidades, indicadas por diversos autores, presentes nesse enfoque. Em seguida, utilizam-se alguns aportes teóricos que contribuem para a análise do desenvolvimento territorial. De posse das contribuições teóricas dessas diferentes vertentes, realiza-se, por fim, uma síntese que visa a extrair algumas reflexões para os processos de desenvolvimento territorial.

1.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Na América Latina e, particularmente, no Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento ganhou expressão nas décadas de 1980 e 1990. Nesse período, assiste-se a um processo de crise econômica nesses países periféricos, que passa a ser associada ao esgotamento dos pressupostos keynesianos de maior ativismo do Estado, que nortearam a agenda dessas nações desde meados do século passado. Com isso, instituições multilaterais passaram a recomendar uma série de reformas neoliberais que buscavam modificar o papel do Estado como agente que planeja e aporta recursos para o desenvolvimento, destacando a necessidade de mudança do modelo centralizado para outro pautado na descentralização e menor intervenção do Estado.

Nessa efervescência neoliberalizante, e utilizando o componente de descentralização, essas instituições, com destaque para o Banco Mundial, passaram a sugerir aos governos nacionais a adoção do desenvolvimento local/territorial como instrumento de ação das políticas

públicas. Apostando no chamado capital social e nos potenciais endógenos locais, recomendava-se “[...] a indução de arranjos socioprodutivos locais, que, de maneira autônoma e endógena, deveriam buscar o desenvolvimento, desobrigando o Estado de ações intervencionistas” (ORTEGA, 2007, p. 281).

A proposta desse desenvolvimento autônomo e endógeno estava sustentada, por um lado, por uma profusão de correntes¹ que, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, exacerbavam a importância do local como estratégia de desenvolvimento. Conforme apresenta Brandão (2004, 2007), essas correntes chamavam a atenção para o papel da cooperação, da solidariedade, do pacto em torno de um bem comum, das vantagens competitivas derivadas da proximidade geográfica, do poder de dinamismo de aprendizagem nas regiões, da imperiosidade da cultura, identidade e confiança, da mística do capital social, do empreendedorismo, do fim das fronteiras, da perda de legitimidade do Estado-Nação, entre outros. No caso do Banco Mundial, por exemplo, o autor faz referência à difusão, por parte da instituição, da importância da boa governança – construída por elementos como previsibilidade, transparência e *accountability* – e da reprodução de casos de sucesso – que seriam aplicados em qualquer tempo/espaço. Em resumo, Brandão (2004) afirma que:

[...] Uma grande parte dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local. Esses autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromisso armadas no local, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada (BRANDÃO, 2004, p. 10).

Por outro lado, tal proposta foi ao encontro dos anseios de movimentos sociais, que, no contexto da luta pela redemocratização, reivindicavam maior protagonismo no âmbito das políticas públicas, demanda essa incorporada, no Brasil, pela Constituinte de 1988, que promoveu uma maior descentralização político-administrativa e orçamentária para instâncias subnacionais (ORTEGA, 2008). Nesse processo, esse último autor destaca que foram criados espaços de concertação social – os Conselhos –, nos quais os atores sociais locais buscavam discutir e construir suas próprias estratégias de desenvolvimento, desconsiderando uma participação mais efetiva do Estado. Dessa maneira, presenciou-se a formação de “[...] militantes que divisaram, nas visões apologéticas do desenvolvimento local, a possibilidade de tomar o futuro em suas mãos” (ORTEGA, 2008, p. 14).

¹ Para um maior entendimento desses aportes, ver o quadro-resumo elaborado por Brandão (2004, p. 10-13).

Portanto, pelas vias das recomendações dos organismos multilaterais, da Academia e dos movimentos sociais, criou-se uma espécie de pensamento único localista (BRANDÃO, 2004, 2007), um relativo consenso em torno do desenvolvimento local/territorial autônomo e endógeno (ORTEGA, 2008), no qual a simples constituição de arranjos socioprodutivos seria suficiente para impulsionar processos de desenvolvimento. No entanto, apresentando-se dessa forma, essa proposta está sujeita a alguns limites.

Sob uma perspectiva Furtadiana², pode-se tecer comentários acerca desses limites. Segundo Brandão (2012), Furtado herdou de Perroux as ideias de que a sociedade é estruturada com base na dominação e evolui como um sistema complexo, que as decisões privadas-individuais possuem um componente de agressividade (o que suscita sua regulação), que existem grandes agentes dominantes capazes de deterem informações privilegiadas, exercerem seu poder e modificarem as estruturas e que existem relações de forças desiguais. Já de Prebisch, Furtado herdou a centralidade na ação pública/política e as restrições enfrentadas no campo desta ação, na análise das estruturas da relação centro-periferia – também fundamentada no sistema de dominação – e na necessidade de um agente que execute a regulação e o planejamento.

Um outro aspecto que contribui para a discussão é a atenção especial destinada por Furtado às decisões. Na sua visão, a própria decisão em si é pautada no exercício do poder, o que requer “ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder” (FURTADO, 1980, p. 33). Dessa forma, Furtado (1983) deixa claro que, ao contrário do que postulam os neoclássicos, os agentes são instáveis, procuram tirar vantagens das situações e realizam decisões pautadas em seus interesses privados, utilizando dos seus poderes para influenciar e coordenar o comportamento dos demais. Em última instância, essas microdecisões são complexas, incertas e concorrentes.

Diante desse cenário, ganha relevância nos estudos de Furtado a distinção entre “microeconomia (teoria das decisões dos agentes cruciais) e macroeconomia (articulação complexa e estrutural das decisões e reações às decisões dos agentes, com forte conteúdo coletivo e natureza política)” (BRANDÃO, 2008, p. 14).

² É importante destacar, de antemão, que Furtado não se debruçou mais detidamente sobre o desenvolvimento local/territorial. No entanto, se o desenvolvimento aqui analisado pressupõe o envolvimento de agentes na construção de estratégias virtuosas no tempo e espaço, concorda-se com a seguinte perspectiva adotada por Brandão (2008, p. 13): “A obra de Furtado provê elementos teóricos adequados para o estudo da dinâmica da estrutura (derivada, de forma mediada, da lógica da acumulação de capital e do funcionamento de parâmetros não-econômicos) e dos agentes e sujeitos (entranhados em interesses e conflitos de facções de classe), que em contextos históricos e territoriais concretos tomam decisões e sofrem reações a essas decisões”.

Para Furtado (1983), as macrodecisões são tomadas por agentes capazes de exercer o poder sobre os demais, como o Estado e outras unidades dominantes, detendo, portanto, a capacidade de fazer frente às cadeias de decisões e de modificar ou aprofundar as estruturas então vigentes. Partindo-se desses pressupostos, percebe-se que Celso Furtado preocupa-se com o conteúdo das decisões e quem as toma, inserindo na análise desse processo, dentre outros aspectos, o poder, a dominação, as correlações de forças e as hierarquias (BRANDÃO, 2012).

No âmbito das decisões, Furtado, ao longo das suas obras, chama atenção para a ideia de centros de decisão, que, de modo geral, diz respeito ao poder que possui determinados atores, fundamentalmente localizados externamente, de institucionalizarem suas intenções, imporem suas visões de mundo, restringindo a margem de arbítrio de países periféricos em um contexto de perda de hegemonia nacional (BRANDÃO, 2004, 2007). Trata-se, na perspectiva Furtadiana, de um processo de dominação institucionalizado nos países subdesenvolvidos, cuja única saída é aumentar a margem de autonomia dos governos nacionais, internalizando assim os centros de decisão.

A internalização dos centros de decisão depende, dentre outros fatores, de dois elementos que sempre nortearam o pensamento de Furtado: o planejamento e o Estado. O planejamento, na concepção de Furtado (1990), é concebido como uma etapa do combate ao subdesenvolvimento. Segundo o autor, dadas as especificidades estruturais de países como o Brasil, requeriam-se ações reformadoras para desobstruir as amarras do desenvolvimento. Essas deveriam ser conduzidas e executadas pelo Estado, o que exigiria deste um olhar global, sincrônico e diacrônico da realidade, algo que só se obtém com o planejamento.

Esse foco no planejamento e no papel do Estado no pensamento de Furtado não significa, entretanto, que ele desconsiderou a atuação de outros agentes no processo de desenvolvimento. Aproximando essa discussão da descentralização, o autor destaca que:

A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão "espaço" no cálculo econômico. (FURTADO, 1999, p. 56).

Sumariamente, de posse dessas contribuições Furtadianas, e inspirando-se em Brandão (2004, 2007), é importante destacar que a proposta do desenvolvimento autônomo e endógeno, ao debruçar-se sobre os aspectos microeconômicos e as microdecisões do desenvolvimento, deixa de lado o ambiente macroeconômico no qual a localidade está inserida. Ao propagar a

ideia de comunidade, desconsidera a existência de classes sociais conflituosas e pautadas em interesses. Ao exacerbar a importância das vantagens locais de micro e pequenas empresas *vis-à-vis* o seu poder de cooperação, despreza a constituição de complexas estruturas de mercado em um ambiente competitivo hostil. Ao entender que o local tudo pode, minimiza a importância da escala nacional, negligencia as hierarquias, os blocos de poder e suas relações incrustadas, além dos centros de decisão, aspectos esses quase sempre externos ao local.

Além dessas insuficiências analíticas, cabe perscrutar a capacidade que possuem territórios com características deprimidas, isto é, territórios – como os de caráter rural do Rio Grande do Norte, investigados nesta tese – que reúnem municípios com níveis baixos de crescimento e de desenvolvimento, marcados pela existência de baixos indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) e de baixa capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial), de engendrarem processos virtuosos de desenvolvimento (ORTEGA, 2008).

Com isso, não se pretende negar a relevância e as possibilidades que o enfoque territorial oferece na discussão do desenvolvimento. Pelo contrário, reconhece-se como válida a aposta na constituição de arranjos socioprodutivos locais, bem como no fomento à construção de espaços de concertação social, almejando assim que os atores locais se organizem, estabeleçam laços de cooperação, discutam problemas e elejam projetos, conformando um processo de coesão com vistas à institucionalização de um pacto territorial de desenvolvimento. Não obstante, o desenvolvimento local/territorial não pode ser tratado como uma panaceia, que emerge apenas da vontade dos atores locais ou da existência do capital social, de modo que faz-se necessária uma participação efetiva do Estado, tanto na constituição de uma infraestrutura social e econômica, como no apoio aos problemas e projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais.

É nessa perspectiva que o enfoque territorial pode apresentar-se como uma abordagem adequada para a elaboração de políticas públicas, no sentido de permitir pensar o desenvolvimento tanto de cima para baixo como de baixo para cima, além de envolver, articular e integrar as diferentes esferas político-administrativas aos diferentes atores. Para auxiliar na discussão do desenvolvimento territorial, recorre-se, a seguir, a alguns aportes teóricos.

1.2 APORTES TEÓRICOS NA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Nesta seção, procura-se utilizar diferentes aportes teóricos que fornecem elementos capazes de contribuir com a análise do desenvolvimento territorial. Isso envolve abordar

aspectos como desterritorialização, multiterritorialidade e multiescalas em tempos de globalização, bem como o papel das instituições e do capital social no desenvolvimento territorial e o processo de acumulação do capital a partir de uma visão marxista do espaço. Por ora, o foco reside em alguns aspectos conceituais desses aportes. Posteriormente, realiza-se uma tentativa de síntese das diferentes noções abordadas, sugerindo-se como alguns dos seus elementos podem ser utilizados para as análises das políticas de desenvolvimento territorial rural no Rio Grande do Norte.

1.2.1 Desenvolvimento territorial em tempos de globalização

As recomendações em prol de um ajustamento macroeconômico das economias periféricas, ao longo das décadas de 1980 e 1990, faziam parte de um processo mais geral, que consistia na desregulamentação dos mercados e das Economias, ou mais a rigor, na intensificação da globalização, seja ela financeira ou nas demais formas, que envolvem o avanço e a mobilidade – no espaço – da produção, tecnologia, consumo, informação e das pessoas e suas relações políticas, trabalhistas, sociais e culturais. Então, em tempos de globalização, como refletir o desenvolvimento territorial?

Uma primeira resposta para essa pergunta emerge do pensamento hegemônico de que a homogeneização provocada pela globalização resultaria no “[...] fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global” (BRANDÃO, 2004, p. 6). Nessa visão, falar em espaços singulares perderia sentido, uma vez que o mundo se tornaria Glocal (global+local), decretando, em última instância, a desterritorialização³, processo pelo qual se destroem as bases territoriais, deslocalizam-se as atividades econômicas, perde-se a soberania das fronteiras políticas e aprofunda-se o hibridismo cultural (HAESBAERT, 2006; ORTEGA, 2008). Corroborando com esta análise, Bonente e Almeida Filho (2007) destacam que:

Assim como sustenta a ideologia neoliberal, grande parte das teorias que utilizam o enfoque do desenvolvimento local apreende a globalização como algo inexorável e irreversível, que tendencialmente romperia os limites do controle dos Estados nacionais, estruturalmente fragilizados tanto pelo avanço do espaço supranacional quanto pelas dificuldades de financiamento (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007, p. 52).

³ Para maiores detalhes deste tema, ver a obra de Haesbaert (2006).

Partindo-se do pressuposto do fim das escalas, defensores do global e do local passaram a acreditar em dois aspectos principais: (i) unificação do espaço global e sua necessidade histórica; e (ii) perda da capacidade do Estado de coordenar e de planejar o desenvolvimento nacional, sugerindo que esse processo fosse capitaneado pelas ações de múltiplos atores no âmbito privado ou supranacional (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

Por outro lado, existe uma segunda resposta que diverge substancialmente dessa primeira visão, ao não acreditar nas teses de homogeneização do processo de globalização e a sua consequente desterritorialização. Para tanto, é preciso destacar, em primeiro lugar, que o avanço inerente dos aspectos ligados à globalização é notadamente distinto do ponto de vista espacial e causa heterogeneidades entre os territórios (HAESBAERT, 2006; BRANDÃO, 2004, 2007; HARVEY, 2004).

Nesses termos, e em segundo lugar, é preciso destacar, com base em Reis (2011), que o universo é formado não só pela globalização, mas também por lugares excluídos/alheios à globalização (universo da não globalização) e por aqueles que apresentam uma dinâmica própria (econômica, social, institucional), sendo capazes de se tornarem globais mesmo partindo de um contexto único e local, denominados pelo autor de trajetórias inesperadas. Além disso, deve-se mencionar, a partir do trabalho de Bourdin (2001), que, mesmo na globalização, parece haver um movimento contrário, materializado pela busca do resgate do pertencimento local e valorização das suas características. É por isso que os supostos não-lugares gerados pela globalização não se completam efetivamente e os lugares únicos, que carregam identidade, história, relações sociais, continuam a existir (AUGÉ, 2010).

É justamente por desconsiderar essas especificidades que a ideia de globalização se apresenta como uma metáfora (REIS, 2011). E, seguindo essa linha de raciocínio, a noção de desterritorialização configura um mito (HAESBAERT, 2006). Esse último autor explica que a própria definição de sociedade requer inseri-la em um determinado contexto espacial, geográfico, territorial, sendo sua apropriação determinada pelo processo de territorialização. Portanto, caso a globalização implicasse na desterritorialização do mundo, existiria a possibilidade de os territórios emergirem sobre novas bases, passando por um processo de reinvenção, de reconstrução, ou, mais a rigor, uma reterritorialização⁴, que, no contexto pós-moderno, adquire um caráter de multiterritorialização (HAESBAERT, 2006). A seguir,

⁴ Para exemplificar esse processo, Ortega (2008) cita o caso de Bilbao (Espanha), que teria passado por uma crise ao destruírem a sua indústria siderúrgica em razão da reconversão europeia. No entanto, a região passou por uma reterritorialização, com destaque para o turismo cultural, por meio da construção do Museu Guggenheim.

apresenta-se outro aporte considerado relevante na discussão da questão territorial, que está relacionado ao conceito de instituições nas suas diferentes vertentes.

1.2.2 Instituições, governança e desenvolvimento territorial

A teoria institucional ganha relevância, inicialmente, a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel. Esses autores formaram o corpo da Velha Economia Institucional (VEI), que se apresentava como uma crítica à ortodoxia econômica do final do século XIX e início do século XX. Segundo Conceição (2002), o conceito de instituições, nesta vertente, remete-se às regras, valores e à sua própria evolução. Nas palavras desse autor (2002, p. 122), “[...] tais fatores são consequências de uma situação presente que molda o futuro por meio de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista”.

A VEI passou por um declínio após a Primeira Guerra Mundial e somente no final da década de 1960 os seus pressupostos, em grande medida foram retomados, agora sob a égide da abordagem Neoinstitucionalista. Conforme afirma Conceição (2002), essa vertente possui fortes correlações teóricas com a VEI, de modo que o conceito de instituições faz referência aos principais autores dessa escola. Para os Neoinstitucionalistas, as instituições configuram duráveis sistemas estabelecidos e regras construídas socialmente, que condicionam a interação entre os indivíduos (HODGSON, 2006).

Ainda em meados da década de 1960 e, sobretudo, entre as décadas de 1980 e 1990, uma nova abordagem institucionalista se desenvolveu. Tratava-se da Nova Economia Institucional (NEI), tendo como principais autores Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North. A definição de instituições para a NEI pode ser referendada por North (1990), que a conceitua como um conjunto de regras formais (leis, estatutos, códigos legais) e regras informais (cultura, valores morais, crenças) que de alguma forma moldam as relações sociais, políticas e econômicas de uma sociedade.

Outro aspecto de fundamental interesse para esta escola diz respeito à ideia dos custos de transação, isto é, os custos que os agentes enfrentam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, relacionados ao acesso de informações e ao processo de negociação e de consolidação de um contrato (COASE, 1937). De acordo com Williamson (1985), pode-se dividir os custos de transação a partir do momento da sua ocorrência, isto é, antes (*ex ante*) ou após (*ex post*) a transação. No primeiro caso, têm os custos prévios relacionados aos processos de negociar, de redigir e de garantir as bases de um contrato. Já os custos *ex post* consistem naqueles de

execução, de monitoramento e, quando necessário, de ajustamento das condições contratuais estabelecidas.

Na determinação desses custos de transação estaria, por exemplo, a presença da racionalidade limitada e do oportunismo (WILLIAMSON, 2002, 2010). Em primeiro lugar, a noção de racionalidade limitada, derivada de Herbert Simon, pressupõe que os indivíduos sofrem restrições cognitivas, informacionais e de cálculo das consequências, o que limita suas capacidades de escolha das melhores alternativas no contexto da tomada de decisão. Referindo-se a Simon (1957), Williamson (2010) ressalta que os atores até procuram agir racionalmente, mas apenas conseguem de forma limitada, o que pode resultar na presença de custos de transação e tornar os contratos complexos incompletos. Já o oportunismo é enxergado por Williamson (1973, 1985) como uma forma de comportamento estratégico do indivíduo para garantir seus interesses e benefícios privados, utilizando, principalmente, mecanismos (distorção, ofuscamento, confusão) que inibam a correta divulgação e transparência das informações em uma transação.

Além da racionalidade limitada e do oportunismo, outro elemento que pode ser mencionado é a incerteza, que dificulta a tomada de decisão mais adequada por parte dos agentes, obstando a transação das atividades econômicas, conforme chama atenção North (1990). Segundo o autor, dada a inerente incerteza nas atividades econômicas, os agentes podem incorrer em elevados custos de transação, como os custos de *measurement* (relacionados à incerteza gerada pela ausência de informações mais corretas do que está sendo transacionado) e de *enforcement* (relacionados à incerteza de que a transação acordada será, de fato, executada).

Com vistas a atenuar esses aspectos e, conseqüentemente, reduzir os custos de transação, ganham relevância, na perspectiva da NEI, as estruturas de governança, concebidas por Williamson (1979, p. 235) como o “*institutional framework within which the integrity of a transaction is decided*”, ou, mais especificamente, como a “*institutional matrix within which transactions are negotiated and executed*” (WILLIAMSON, 1979, p. 239). Analisando esta última passagem, Fiani (2011) destaca que se trata do:

[...] conjunto de regras – instituições – que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem. As regras de uma estrutura de governança especificam quais os agentes envolvidos em uma transação, qual é seu objeto (ou quais são seus objetos) e que tipo de interações pode haver entre os agentes no desenvolvimento da transação (FIANI, 2011, p. 93).

Uma quarta e última abordagem institucionalista⁵ que merece destaque é a Neo-Schumpeteriana ou evolucionária, uma vez que considera as instituições como resultados de um processo evolucionário (NELSON, 1995). Trata-se de uma abordagem que se afasta dos pressupostos neoclássicos, no que concerne à Economia da mudança tecnológica – o principal enfoque Neo-Schumpeteriano – e seus autores se encontram tanto em uma perspectiva mais evolucionista⁶, como é o caso de R. Nelson e S. Winter, quanto em uma perspectiva mais voltada à análise dos paradigmas e das trajetórias tecnológicas⁷, no papel de C. Freeman, C. Perez, K. Pavitt, L. Soete e G. Dosi, o que não se torna um problema, pois os dois grupos “[...] voltam-se à análise dos processos de geração e difusão de novas tecnologias em sua natureza e impactos, destacando sua inter-relação com a dinâmica industrial e a estrutura dos mercados” (POSSAS, 1989, p. 158).

De modo geral, essa vertente credita às inovações tecnológicas o papel de mutação e de elemento desencadeador de mudanças, incluindo-se, nesta discussão, as mudanças econômicas e institucionais (POSSAS, 1989; CONCEIÇÃO, 2002⁸). É oportuno sublinhar, ainda, que essa abordagem é permeada pelo conceito de *path dependence* (CONCEIÇÃO, 2001). Partindo-se do pressuposto de que a história importa, esse conceito busca explicar o processo de constituição de uma instituição ou da sua mudança, por exemplo, por meio de uma análise dinâmica de toda sua trajetória, de modo que as ações realizadas no passado passam a condicionar o presente e o futuro, ou seja, “[...] *today’s “institutions” almost always show strong connections with yesterday’s, and often those of a century ago, or earlier*” (NELSON, 1995, p. 82).

A seguir, destaca-se o capital social, cujo conceito, como advertem Vilpoux e Oliveira (2010, p. 97), “[...] vem sendo utilizado com frequência cada vez maior para explicar o desenvolvimento social e econômico e a cooperação entre indivíduos, e se aproxima das noções de instituições informais de North”.

⁵ No âmbito da teoria institucional, Conceição (2002) destaca ainda a teoria da regulação. Esta vertente ganhou notoriedade a partir do trabalho de Michael Aglieta (1976), caracterizando-se pela crítica a racionalidade substantiva da economia neoclássica e, ao mesmo tempo, aproximando-se do pensamento marxista. Segundo o autor, os regulacionistas enxergam as instituições como formas de mediar e regular os conflitos entre os homens.

⁶ Para maiores detalhes, ver Possas (1989, p. 159-166).

⁷ Para maiores detalhes, ver Possas (1989, p. 166-175).

⁸ Conceição (2002) afirma, ainda, que no enfoque Neo-Schumpeteriano existe uma forte inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica e aparato institucional, devendo-se analisar tais aspectos de modo indissociável.

1.2.3 O papel do capital social no desenvolvimento territorial

A ideia de capital social refere-se às “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). A origem desse conceito, segundo Moyano-Estrada (1999), pode ser encontrada em Hume e Burke, ao ressaltarem o papel da cooperação nas transações, bem como em Adam Smith, ao chamar atenção para o fato de que o bom funcionamento do mercado dependia de certas instituições e outras atribuições de caráter moral. Portes (1998) contribui com esta análise ao destacar que a ideia de capital social remete-se tanto à Durkheim, que promulgava a vida em grupo como uma forma de combater a anomia e autodestruição, quanto a Marx, que estabeleceu diferenças “entre uma classe em si” atomizada e uma classe para si mobilizada e eficaz” (PORTES, 2000, p. 134).

Em um estudo mais antigo, Portes e Sensenbrenner (1993) apresentam quatro visões do capital social sob a égide da Economia. A primeira, *value introjection*, derivada de Durkheim (1984) e de Weber (1958), enfatiza que as transações econômicas são guiadas por elementos de caráter moral, logo, configuram aspectos não-contratuais presentes nos contratos, sendo originados ainda nos processos de socialização, como é o caso dos valores imperativos. A segunda, *reciprocity transactions*, explicitada por Simmel (1955), destina uma atenção especial às relações de reciprocidade estabelecidas entre os grupos, nas quais as transações são permeadas por trocas de favores, de informações e de aprovações.

A terceira, *bounded solidarity*, oriunda de Marx e Engels (1947, 1948), concentra seus esforços em determinadas circunstâncias comuns que atingem os grupos, proporcionando certa coesão para que seus interesses sejam preservados. A última, *enforceable trust*, pode ser encontrada na diferença entre racionalidade formal e substantiva nas transações de mercado, tendo como base Weber (1947). Conforme explicam Portes e Sensenbrenner (1993, p. 1325), “[...] *formal rationality is associated with transactions based on universalistic norms and open exchange; substantive rationality involves particularistic obligations in monopolies or semimonopolies benefiting a particular group*”. A ideia é que burocratas e outros grupos particulares fazem valer certos mecanismos para alcançar a confiança e a execução das regras definidas (MOYANO-ESTRADA, 1999).

Em uma perspectiva mais contemporânea, a noção de capital adquire relevância com os trabalhos de Loury (1977), Bourdieu (2007, 2001), Coleman (1988) e Putnam (2006). O primeiro, apesar de não ter se detido muito sobre o tema, foi um dos pioneiros na utilização do termo. Loury (1977) analisa os diferenciais de rendimentos considerando a raça dos indivíduos,

chegando à conclusão de que o acesso às oportunidades está diretamente ligado à origem social. Sendo assim, o capital social é apreendido, pelo autor, como uma forma de facilitar a absorção das características do capital humano exigidas no mercado de trabalho, o que pode contribuir com o desenvolvimento dos jovens negros e com o aumento das suas oportunidades.

Já para Bourdieu (2007, p. 67), o capital social consiste no "[...] conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento* ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*". De acordo com o autor (2001), para a existência das relações de capital social, exige-se que ocorram processos de trocas materiais e/ou simbólicas. No contexto dessas trocas, o autor (2007, 2001) chama atenção para os benefícios que podem ser atingidos ao ser vinculado a um grupo, especialmente os materiais – relacionados aos vários favores que poderão ser alcançados – e os simbólicos – resultantes do pertencimento a um grupo raro e de prestígio. Na prática, o autor argumenta que a busca por esses benefícios, de forma consciente ou não, é o elemento que permite a constituição de uma solidariedade, ou, mais a rigor, do capital social necessário para a existência dos grupos.

Para compreender melhor essa relação, é preciso ressaltar que Bourdieu (1989) concebe o espaço como um campo de conflitos e poder, no qual opera um capital simbólico, relacionado ao prestígio, à reputação, à autoridade, com vistas a institucionalizar a dominação de uma classe sobre outra. Nesse sentido, para aumentar as trocas materiais e simbólicas e, conseqüentemente, a dominação, pretende-se estabelecer redes de relações. O capital social está ligado a essas redes, fomentando suas conexões. Por sua vez, o volume do capital social dependerá da quantidade de redes que o indivíduo possa estabelecer e dos níveis de capital (econômico, cultural, simbólico) dos demais agentes aos quais está vinculado, e sua reprodução – do capital social – está ligada às instituições que favorecem as trocas legítimas e excluem as demais, bem como ao trabalho de sociabilidade, no qual se depreende um esforço de afirmação, reafirmação e renovação do reconhecimento (BOURDIEU, 2007, 2001).

Influenciado pelo trabalho de Loury (1977), Coleman (1988) desenvolve uma explicação de como o capital social contribui para a criação do capital humano. O autor propõe uma teoria da ação racional, na qual os agentes possuem controle sobre recursos e interesses em determinadas circunstâncias, de maneira que o capital social se apresenta como um desses recursos disponíveis. Na sua visão (1988), o capital social

[...]is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of

social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure (COLEMAN, 1988, p. 98).

Partindo-se desta definição, o autor chama a atenção para a intangibilidade do capital social e para sua origem, que remonta aos intercâmbios nas relações sociais, facilitando ações coordenadas.

Por fim, Putnam (2006), aliado ao pressuposto liberal de Coleman, utiliza a noção de capital social a partir de uma ideia normativa do bem (HIGGINS, 2005). É importante destacar que o trabalho de Putnam (2006) reforça os argumentos explicativos do sucesso da Terceira Itália, uma vez que busca compreender as razões que levam determinados governos democráticos a apresentarem distintas *performances*. Nesse sentido, o autor concentrou seus esforços nas diferenças entre o desempenho institucional de várias regiões italianas, diferenças essas que afetaram o desenvolvimento desses espaços. Na sua análise, os melhores resultados da Terceira Itália são explicados, em última instância, pela maior presença do capital social, determinando um caráter mais cívico da sua comunidade.

De acordo com o autor ([1996] 2006, p. 101), “[...] em uma comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” e está caracterizada, ainda, por direitos e deveres igualitários, pela existência de laços de cooperação e pela reciprocidade – e não por relações de dependência –, solidariedade, confiança e tolerância. Nesse contexto, o conceito de capital social se torna importante por ser a fonte da qual nasce a influência mútua que se expressa nas diferentes formas de associações da comunidade cívica. Em suma, a análise de Putnam (2006) sobre capital social em relação ao conceito de comunidade cívica explica a ideia de que os estoques de confiança, as normas e a participação tendem a ser acumulados e a se reforçar mutuamente, apresentando um círculo virtuoso no processo de desenvolvimento.

Em que pesem essas considerações, é importante destacar, com base em Moyano-Estrada (1999), que o capital social apresenta algumas deficiências teóricas e conceituais. Em primeiro lugar, seu conceito é bastante amplo a partir das diferentes perspectivas teóricas que o utilizam. Uma segunda crítica está relacionada ao “[...] *modo tan diverso con que los autores lo utilizan para justificar políticas contradictorias en materia de desarrollo*” (MOYANO-ESTRADA, 1999, p. 11). A última deficiência mencionada pelo autor refere-se à profusão de estudos que o tratam como algo que pode ser maximizado, no sentido de que quanto maior seu nível, melhor para a comunidade, algo que nem sempre é verdade.

1.2.4 Reflexões do desenvolvimento territorial a partir da visão marxista do espaço

No âmbito da teoria marxista, a análise da questão territorial, ou, mais a rigor, do desenvolvimento das relações espaciais, estabelece uma relação direta com a explicação do processo de acumulação capitalista. Já em “O Manifesto Comunista” (1948), Marx e Engels incorporam a dimensão espacial ao afirmarem que a busca por novos mercados faz parte da ideologia burguesa, de modo que ela tende a expandir suas estruturas por todo o globo (HARVEY, 2004).

Recorrendo-se aos trabalhos de David Harvey para compreender essa relação, deve-se lembrar, inicialmente, que a “[...] a teoria de Marx do crescimento sob o capitalismo situa a acumulação de capital no centro das coisas” (HARVEY, 2005, p. 43). A teoria de Marx busca entender, entre outros aspectos, como esse processo, que move a dinâmica do modo de produção capitalista, é capaz de se expandir mesmo diante de alguns limitantes.

No contexto desses limitantes, Harvey (2005) chama atenção para o fato de que a progressão da acumulação do capital exige três condições básicas: (i) existência de um exército industrial de trabalhadores capaz de suprir o aumento da produção, o que exige, por sua vez, incentivos com o objetivo de elevar a oferta de trabalhadores; (ii) disponibilidade de um conjunto de meios de produção (máquinas, insumos, infraestrutura); e (iii) existência de uma demanda efetiva para as mercadorias produzidas. Na verdade, essas condições podem ser reconhecidas como “[...] certas tendências inerentes ao capitalismo que produzem graves tensões no processo de acumulação” (HARVEY, 2005, p. 44), configurando importantes barreiras espaciais. Na ausência de alguma dessas condições, traduzidas na teoria de Marx como contradições internas do crescimento econômico no modo de produção capitalista, as crises tendem a ocorrer.

Todavia, Harvey (2005, p. 46) adverte que “[...] as crises possuem uma função importante: elas impõem algum tipo de ordem e racionalidade no desenvolvimento econômico capitalista”. Em outras palavras, as crises são, normalmente, acompanhadas por mecanismos compensatórios que criam as bases necessárias para uma renovação da acumulação do capital, ainda que tais mecanismos possuam consequências do ponto de vista social, fomentando a luta de classes. Um desses mecanismos é a criação de um novo nível de demanda efetiva capaz de consumir as mercadorias produzidas, que poderá ser alcançado, especialmente, a partir da

expansão geográfica para outras regiões, atuando no sentido de fomentar o comércio exterior⁹, exportar capital e contribuir para a formação de um mercado mundial.

Nesse contexto, Harvey (2004, p. 40) afirma que “[...] a acumulação de capital sempre foi uma questão profundamente geográfica” e na ausência da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo tende a não prosperar. Em última instância, esses ajustes espaciais emergem como importantes instrumentos para dirimir as barreiras espaciais, com vistas a dar continuidade ao processo de acumulação do capital.

No âmbito desses ajustes espaciais, a inserção de duas categorias – comunicação e transporte – contribui positivamente com esse processo, acelerando-o, além de reduzir o tempo de giro do capital, consubstanciado por um movimento que busca anular, constantemente, o espaço mediante o tempo (HARVEY, 2004). Para entender melhor esta ideia, faz-se necessário partir do pressuposto de que a circulação do capital, cuja velocidade influencia a própria dinâmica da sua acumulação, possui dois aspectos (HARVEY, 2005): (i) um gerador de valor, integrante do processo produtivo, que consiste na transferência de mercadorias do *locus* produtivo para o *locus* de consumo; e (ii) outro que não produz valor, que se refere ao custo de circulação “[...] ligado ao tempo consumido e às mediações sociais (a cadeia de atacadistas, varejistas, operações bancárias etc.) necessárias para que a mercadoria produzida encontre seu usuário final” (HARVEY, 2005, p. 49).

No tocante a esse segundo aspecto, o desafio passa pela redução desse tempo, uma vez que é o capitalista o responsável por pagar o custo necessário de circulação (ORTEGA, 2008). Sendo o tempo de giro do capital igual ao tempo de produção mais o tempo de circulação (MARX, 2006), tem-se que a não redução do tempo necessário para a circulação eleva o tempo de giro do capital, implicando em uma menor taxa de mais-valia (HARVEY, 2005). Em mercados mais distantes¹⁰, por exemplo, que fazem parte do processo de ajustamento espacial da acumulação capitalista, existe uma propensão para que o tempo de giro do capital seja maior, exigindo, em contrapartida, melhorias na velocidade de circulação do capital para que este

⁹ Sobre o comércio exterior na teoria de Marx, Harvey (2005) destaca que não se tem uma grande atenção destinada ao tema. Mesmo assim, o autor relata uma passagem de “O Capital” na qual Marx atrela a produção capitalista à existência do comércio exterior. Segundo Harvey (2005, p. 55), Marx “também admite que o comércio exterior talvez se contraponha à tendência à margem de lucro decrescente, pois barateia os elementos do capital constante e das necessidades, permitindo a apropriação de uma crescente mais-valia. No entanto, devido ao aumento da taxa de acumulação, isso apenas acelera a queda da margem de lucro a longo prazo”.

¹⁰ Segundo Harvey (2005), esses mercados são caracterizados também pela falta de continuidade no emprego do capital, de modo que o sistema de crédito passa a ter um papel fundamental no sentido de mitigar este problema, garantindo a expansão geográfica.

tempo seja reduzido e, conseqüentemente, o processo de acumulação seja sustentado (HARVEY, 2005).

Se o aumento na velocidade de circulação do capital permite uma redução no tempo de giro do capital, garantindo assim maiores taxas de mais-valia *vis-à-vis* intensificação do processo de acumulação, resta compreender como esse processo poderá ser alcançado. Na perspectiva marxista, as respostas convergem para o desenvolvimento tecnológico de redes de transporte e comunicação, que, no âmbito do processo produtivo, contribuem com propostas mais baratas e rápidas (HARVEY, 2005). Assim, comunicação e transporte, em especial, também reduzem barreiras espaciais, e, fundamentalmente, encurtam distâncias e possibilitam maior rapidez na mobilidade do capital, resultando na própria anulação do espaço pelo tempo. Em síntese, a ideia é que a distância espacial se reduz no tempo, pois o importante não é a distância no espaço do mercado, mas a velocidade ou o tempo em que se pode chegar a ele (MARX, 1973).

Na discussão dos ajustes espaciais como instrumentos para a acumulação do capital, alguns comentários adicionais merecem destaque. Em primeiro lugar, esse processo é permeado por mais uma contradição, à medida que a expansão geográfica e, portanto, a mobilidade do capital, requer a construção de infraestruturas fixas para a reprodução do capital (HARVEY, 2005). Nesse sentido, o Estado constitui um importante elo ao realizar investimentos com infraestrutura. Em segundo lugar, torna-se importante ter em mente que os ajustes espaciais podem resolver os problemas do capital no curto prazo, mas, no longo prazo, encontram limites que exigem a renovação do processo de expansão geográfica.

Em terceiro lugar, Harvey (2013) chama a atenção para um desenvolvimento geográfico desigual, no qual:

[...] o capitalismo não se desenvolve sobre uma superfície plana dotada de matérias-primas abundantes e oferta de trabalho homogênea com igual facilidade de transporte em todas as direções. Ele está inserido, cresce e se difunde em um ambiente geográfico variado [...] (HARVEY, 2013, p. 526).

Ou seja, os ajustes espaciais ocorrem em espaços com características econômicas, sociais, políticas e culturais distintas, de modo que existem espaços mais propícios do que outros, no que tange à penetração dos fluxos do capital (HARVEY, 2004). Essas heterogeneidades espaciais configuram outras barreiras espaciais que devem ser enfrentadas pelo processo de acumulação de capital; novamente, o Estado poderá intervir no sentido de tornar mais uniformes as condições de reprodução do capital.

Utilizando essa perspectiva, além dos outros aportes destacados durante o capítulo, realiza-se, a seguir, uma tentativa de síntese teórica, com vistas a extrair reflexões sobre os processos de desenvolvimento territorial.

1.3 UMA SÍNTESE TEÓRICA PARA OS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Inicialmente, mesmo se aceitando a ideia de que os processos de desenvolvimento territorial ocorrem em tempos de globalização, entende-se que os territórios estão longe de sofrer uma desterritorialização, e se torna-se importante investigar suas construções, apropriações e processos de desenvolvimento e que eles são capazes de se tornar globais a partir das suas especificidades.

Com isso, não se pretende afirmar que a escala inferior – o local – seja capaz de tudo, afaste qualquer atenção maior por parte do Estado e, portanto, alie-se, à proposta do desenvolvimento autônomo e endógeno. Nesse sentido, em concordância com Ortega (2008), enxerga-se como sendo reduzidas as possibilidades que possuem aqueles territórios rurais deprimidos de engendrar um processo de desenvolvimento em um contexto globalizante de maneira autônoma e endógena. Para que esses espaços alcancem esse objetivo, torna-se importante pensar o desenvolvimento territorial a partir de multiescalas, ou, mais a rigor, sob a égide de uma estratégia transescalar, que abrange uma atuação mais forte dos governos e projetos de desenvolvimento além do nível local (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007). Dessa maneira, ao contrário do local ou global monoescalares, entende-se, neste caso, que todas as escalas – local, estadual, regional, nacional, global – são relevantes, sobretudo a escala nacional e seu poder de mediação.

Entretanto, para assumir seu posto de mediadora do desenvolvimento, Brandão (2004, 2007) afirma que a escala nacional, especialmente em países subdesenvolvidos, precisa ser reconstruída, o que passa, necessariamente, pelo maior controle sobre variáveis fundamentais na Economia (câmbio, juros, salários), sobre os instrumentos de regulação, instituições e normas. Retomando Furtado, o autor destaca que esse processo exige uma internalização dos centros de decisão, buscando autonomia e aglutinação de interesses sociais, políticos, econômicos, culturais, etc., bem como “[...] constituir e aperfeiçoar mecanismos e instituições regulatórias à escala nacional, ramificada de forma descentralizada para as instâncias subnacionais” (BRANDÃO, 2007, p. 187).

Somente com a reconstrução da escala nacional e, portanto, a efetiva institucionalização da estratégia transescalar, pode-se discutir ações mais concretas de desenvolvimento territorial. Nesse contexto, o papel do Estado, por meio das políticas territoriais, adquire uma conotação ainda mais importante, no sentido de criar as bases para que ocorra, diante da globalização, um processo de reterritorialização/multiterritorialização.

Sobre essa reterritorialização/multiterritorialização não se pode negligenciar o papel desempenhado pelas instituições que, de um modo mais amplo, também influenciam o desenvolvimento territorial. Ressalte-se que as instituições configuram regras formais e informais com poder de persuadir, de coagir, de moldar e de coordenar as atitudes entre os agentes. Abrangem, ainda, a noção de estruturas de governança, isto é, arcabouços que atuam na maior cooperação entre os indivíduos visando à execução dos contratos, como aqueles voltados para o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, buscam inibir ações oportunistas, oferecer padrões de regularidade nos comportamentos e fornecer incentivos, de forma a contribuir com a coesão territorial e com o alcance de objetivos comuns. Adicionalmente, as estruturas de governança possuem a capacidade de estabelecer um elo entre o ambiente institucional e os agentes, à medida que, a partir das instituições definidas e das características e preferências dos atores envolvidos, promovem mecanismos de coordenação, concertando interesses em prol da formação de verdadeiros arranjos institucionais nos territórios voltados para o desenvolvimento (ORTEGA, 2008; FIANI, 2011).

Para melhor compreensão do papel das estruturas de governança no desenvolvimento territorial, pode-se citar o exemplo das cadeias produtivas, apresentado por Ortega (2008). Segundo o autor, nesses arranjos, existem certas especificidades, como o caráter perecível dos produtos, o custo dos fretes, necessidade da qualidade e a regularidade dos insumos e a incerteza no que diz respeito a preços, qualidade e longo período de rotação do capital, que podem resultar em formas impuras de mercado. É nesse contexto que ganham destaque as estruturas de governança, que devem estabelecer mecanismos de coordenação para que os contratos sejam cumpridos, ou, mais a rigor, para que sejam institucionalizados padrões regulares de comportamento que visem a reduzir a incidência de ações oportunistas. Nesse sentido, os territórios, por meio das estruturas de governança das suas cadeias produtivas, podem beneficiar-se com a ampliação dos contratos, o que cria, portanto, um clima favorável para os negócios.

Já em uma perspectiva evolucionária, deve-se enxergar as instituições presentes em um determinado território de uma forma não-estática, isto é, como capazes de sofrer mudanças a partir de inovações. Assim, o processo de evolução das instituições influencia as dinâmicas

territoriais e dita o desempenho econômico das localidades. No âmbito dessa evolução, não se pode deixar de considerar o papel das instituições constituídas no passado, que, ao estabelecerem conexões com as instituições do período seguinte, promovem uma dependência de caminho dos territórios e condicionam, novamente, o seu desenvolvimento.

No âmbito da teoria institucional, pode-se destacar, ainda, que um dos elementos constitutivos refere-se ao capital social que, por definição, tende a inibir o oportunismo entre os agentes. No caso do desenvolvimento territorial, a noção de capital social fornece hipóteses para verificar que os indivíduos necessitam de outros para melhorar suas atribuições (LOURY, 1977), associação essa que pode gerar benefícios materiais e/ou simbólicos *vis-à-vis* o processo de dominação (BOURDIEU, 2007, 2001), bem como contribui com a coordenação das ações (COLEMAN, 1988; PUTNAM, 2006). O capital social também estaria na raiz do surgimento da comunidade cívica, caracterizada, inicialmente, pela participação dos atores locais nos assuntos de interesse público, o que deve acontecer em espaços de concertação social – como nos Colegiados territoriais, no Brasil – e faz parte do processo de descentralização e de protagonismo da sociedade civil.

É nesse contexto que o capital social vem, ao longo dos anos, sendo utilizado por acadêmicos, por instituições multilaterais e por *policy makers*, como um dos principais elementos explicativos dos processos de desenvolvimento local/territorial, servindo ainda como instrumento de ação das políticas públicas. De fato, em um espaço composto por estruturas de relações sociais, o capital social apresenta-se como um elemento de junção que dá sustentação, por meio dos laços de confiança, de reciprocidade, de costumes, de participação, de regras e de valores e possibilita a manutenção da coesão e a promoção do bem comum. Cabe perscrutar, no entanto, a capacidade dos territórios de criarem capital social (ORTEGA, 2008). Em realidades deprimidas, por exemplo, essa capacidade é baixa, o que suscita um maior envolvimento do Estado no estímulo às ações voltadas a promoção do capital social. Colocado dessa forma, o capital social apresenta-se como um conceito relevante para se refletir o desenvolvimento territorial, mas não pode ser tratado como a principal condição desse processo.

Um possível exercício para compreender a relação entre capital social e desenvolvimento territorial é a partir do modelo de Woolcock (1998), que envolve quatro dimensões do capital social: (i) integração (*integration*), relacionado aos laços estabelecidos internamente em uma comunidade (nível micro); (ii) conexões (*linkage*), que se referem às redes estabelecidas com comunidades externas (nível micro); (iii) sinergia (*sinergy*), relacionada ao grau de interação entre Estado e sociedade (nível macro); e (iv) integridade organizacional (*organizational integrity*), relacionado à coerência, à competência e à

capacidade institucional (nível macro). Essas quatro dimensões, ao serem combinadas, juntamente com a interação dos seus níveis micro e macro, geram efeitos analíticos em torno das formas *bottom-up* e *top-down* e promovem diferentes lógicas de desenvolvimento. Sobre essa combinação, Moyano-Estrada (1999, p. 29) esclarece que:

[...] así, en el caso del desarrollo “bottom-up”, lazos intensivos intra-comunitarios (integration) deben estar coexistiendo con redes extra-comunitarias más extensivas, aunque más débiles (linkage); al mismo tiempo, se deben dar combinaciones “top-down” de relaciones Estado-sociedad (sinergy) que coexistan con lazos cohesionados entre los agentes sociales y económicos (integrity). Este enfoque del capital social identifica obstáculos en los procesos de desarrollo, pero también, arroja luz sobre algunas oportunidades para la acción pública y plantea interesantes cuestiones para la puesta en marcha de esas políticas.

Considerando-se o último aporte, três observações despertam um interesse maior, com vistas a discutir a relação entre a perspectiva marxista do espaço e o desenvolvimento territorial. Em primeiro lugar, existem “lutas pela conquista dos espaços locais” (ORTEGA, 2008, p. 72), que, além de envolverem certos elementos da teoria marxista (poder, lutas de classes, interesses, relações sociais), suscitam uma análise sob a apropriação do espaço tanto por parte dos capitalistas quanto da sociedade civil. No primeiro caso, conforme se destacou anteriormente, a busca pela conquista dos espaços locais ocorre como uma forma de garantir a acumulação do capital. No segundo caso, essa luta, empreendida desde as décadas de 1980 e 1990, passa por um protagonismo dos atores locais na implementação e gestão das políticas públicas.

Em segundo lugar, o surgimento da aglomeração espacial da produção, um dos principais atributos do enfoque territorial, pode ser explicado pelo reconhecimento, por parte dos capitalistas, de que existem dificuldades para se anular o espaço pelo tempo (ORTEGA, 2008). Nesse sentido, a aglomeração espacial, ao encurtar distâncias e permitir reduzir custos e acelerar o processo produtivo a partir, por exemplo, das redes de comunicação e transporte – movimento esse que pode ser intensificado quando ocorre um aperfeiçoamento desses dois segmentos –, emerge como um importante instrumento no processo de acumulação de capital, especialmente por atenuar as barreiras espaciais uma vez que “favorece a circulação e, conseqüentemente, reduz o giro do capital”, obtendo-se, em última instância, uma compressão da relação espaço-tempo (ORTEGA, 2008, p. 72).

Em terceiro lugar, o Estado, por meio de um conjunto de políticas públicas, em especial aquelas voltadas ao desenvolvimento dos territórios, contribui para o processo de acumulação do capital. A ideia é que ao destinar, por exemplo, crédito, apoio técnico e atuar na construção de infraestruturas fixas em territórios, sobretudo naqueles que apresentam maiores

heterogeneidades espaciais, o Estado propicia, em certa medida, as bases necessárias para a reprodução global do capital (ORTEGA, 2008). Essa análise pode ser estendida às demais garantias dadas pelo Estado (propriedade, justiça, liberdade etc.) no intuito de implementar os devidos ajustes espaciais e as trocas capitalistas (HARVEY, 2005). Nesses termos, pode-se enxergar a própria concepção marxista de que o Estado é, historicamente, “[...] um agente central para o funcionamento da sociedade capitalista, [...] [desempenhando], necessariamente, certas tarefas básicas mínimas no apoio do modo capitalista de produção” (HARVEY, 2005, p. 79).

Em suma, entende-se que essa síntese e as reflexões aqui extraídas, sem esquecer de outros elementos dos aportes teóricos, configuram variáveis importantes para serem consideradas na análise dos resultados das políticas territoriais rurais em territórios potiguares. Antes disso, pretende-se, no capítulo segundo, apresentar experiências de políticas públicas centralizadas e descentralizadas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil e no Rio Grande do Norte, enfatizando as estratégias descentralizadas empreendidas nos anos 1980 e 1990, que lançaram mão da abordagem local/territorial.

2 FORMAS DE PLANEJAMENTO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO NORTE

No início do primeiro capítulo, argumentou-se que houve mudanças na hegemonia do pensamento econômico mundial, com questionamentos sobre o pensamento keynesiano, em que predominou maior intervenção por parte do Estado. Emerge, assim, a hegemonia do pensamento neoliberal. Diante dessas formas do papel do Estado, identificam-se duas estratégias de planejamento para a implementação de políticas públicas, sendo uma pautada na centralização e a outra na descentralização.

Neste capítulo, discorre-se sobre esses modelos de planejamento e as políticas públicas de desenvolvimento rural implementadas no Brasil e no Rio Grande do Norte durante os anos de hegemonia keynesiana e neoliberal, concentrando as atenções no período 1970-1990. Inicia-se com o planejamento centralizado e traz, posteriormente, as experiências do Brasil, com o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), e do Rio Grande do Norte, com o Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (Ruralnorte), ambos implementados nos anos 1970.

Nesse primeiro item, pretende-se, ainda, inserir o papel desempenhado pelo Banco Mundial nesse processo, ressaltando dois aspectos: (i) como o meio rural adquire relevância na sua agenda, uma vez que é a partir desse momento que a instituição passa a destinar recursos para a institucionalização de políticas de desenvolvimento rural, como no caso do RURALNORTE; e (ii) as recomendações da instituição para a implementação de políticas de desenvolvimento rural no período.

A segunda seção aborda a crise do planejamento centralizado e o protagonismo que adquire o planejamento descentralizado, enfatizando, novamente, as recomendações do Banco Mundial, agora em tempos de hegemonia neoliberal. Com a inserção do Banco Mundial nessas discussões, pretende-se demonstrar que, para além de financiamentos, a instituição sempre constituiu um importante interlocutor do desenvolvimento e influencia a implementação de políticas em âmbito internacional.

A última seção deste capítulo apresenta as políticas descentralizadas de desenvolvimento rural no Brasil e no Rio Grande do Norte, implementadas nos anos 1980 e 1990, que lançaram mão do enfoque local/territorial. Antes disso, trata dos casos da Terceira Itália e do Programa Leader, que serviram de orientação para a implementação dessas políticas. A Terceira Itália refere-se às regiões Nordeste e central do país que, nos anos 1970, apresentou elevadas taxas de crescimento, explicadas, em última instância, pelo elevado capital social. Por

sua vez, o Programa Leader consiste em uma política pública criada na Europa, nos anos 1990 – e ainda em vigor – para promover o desenvolvimento dos territórios europeus, tendo como princípio orientador a interação ente Estado e sociedade civil.

2.1 O PLANEJAMENTO CENTRALIZADO NO PERÍODO DE HEGEMONIA KEYNESIANA

Os ideais liberais clássicos, ancorados nos mecanismos automáticos do mercado, ou em uma “mão invisível” capaz de regular as relações sociais e econômicas de produção, levando a Economia ao seu equilíbrio, perderam seu caráter hegemônico com a Primeira Guerra Mundial, com a Revolução Comunista Russa, com a crise de 1929 e com a Segunda Guerra Mundial (ORTEGA, 2008). Segundo o autor, é nesse momento que se busca promover o crescimento econômico via reformas econômicas empreendidas pelo Estado. O alicerce teórico, que também serviu como instrumento de ação política, para maior atenção destinada ao papel do Estado na promoção do crescimento econômico, ocorreu com o trabalho do economista britânico John Maynard Keynes, em sua “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicada originalmente no ano de 1936, que ganhou relevância, especialmente, a partir da crise econômica desencadeada nos anos 1930.

Crítico dos mecanismos automáticos de mercado que levariam ao pleno emprego, como é o caso da flexibilidade de preços e salários, Keynes (2007) contestou o equilíbrio clássico de longo prazo, ao afirmar que essa situação era apenas um dos estados possíveis e, mesmo assim, não condizia com a realidade deprimida da época, caracterizada pelo alto nível de desemprego e pela insuficiência de demanda agregada. Diante desse cenário, o autor entende que o Estado¹¹, por meio das suas funções específicas, deve ter um papel mais ativo sob a égide de políticas fiscais e monetárias expansionistas e fomentar os investimentos privados, considerados por ele como meios necessários para reverter o quadro de crise econômica, garantindo, em última instância, a própria continuidade do sistema.

Foi no processo de reconstrução após a Segunda Guerra que o pressuposto keynesiano de maior ativismo do Estado adquiriu ainda mais notoriedade. A maior intervenção do Estado ocorreu naquelas vias de implementação de políticas que visavam a expandir a demanda agregada e melhorar o bem-estar da população. Recorreu-se, portanto, ao planejamento do tipo

¹¹ A institucionalização das ideias keynesianas, no período, se deu, por exemplo, na política do *New Deal* dos Estados Unidos (1933-1938).

centralizado, no qual o Estado direciona as ações e aporta os recursos necessários ao desenvolvimento, modalidade essa que permeou tanto as economias socialistas, por meio dos planos quinquenais soviéticos, quanto as economias capitalistas, por meio da institucionalização do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), mesmo considerando as diferenças e especificidades desses regimes, como são os casos do modo de produção e do estilo de Governo implementado (FIORI, 1995; ORTEGA, 2008).

Na América Latina, esse tipo de planejamento pautado no papel do Estado foi um dos princípios orientadores da formação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada, em 1948, com o objetivo de avaliar a situação econômica regional e sugerir políticas de desenvolvimento. Para entender esta relação, convém destacar, com base em Mello (1982), que o paradigma cepalino concentrou seus esforços na análise do desenvolvimento desigual, no sentido de que o progresso técnico, entendido como um aspecto fundamental para o desenvolvimento econômico, apresentou-se de forma lenta e irregular em determinados países, enquanto em outros (Grã-Bretanha, Estados Unidos e Japão) desenvolveu-se de forma rápida, impulsionando a Economia nacional.

O referencial cepalino parte do princípio de uma dicotomia na divisão internacional do trabalho, sendo: (i) uma periferia produtora de alimentos e matérias-primas para o mercado externo¹², dependente, atrasada, especializada, heterogênea e sem progresso técnico; e (ii) um centro dinâmico homogêneo, industrializado, produtor de bens de capital, diversificado e com progresso técnico. Na ótica cepalina, essa relação centro-periferia e a dependência externa refletiriam, em última instância, as causas do subdesenvolvimento latino-americano. Sendo assim, somente um processo de industrialização poderia superar esta realidade, uma vez que a industrialização “[...] *no es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas*” (PREBISCH, 1986, p. 479). É nesse sentido que a Cepal passa a defender um Projeto de industrialização nacional via substituição de importações, no qual o Estado ganha uma nova conotação no planejamento econômico e na intervenção, fomentando o processo de industrialização mediante subsídios, incentivos fiscais, gastos públicos e criação de um ambiente institucional favorável.

¹² Em relação ao caráter essencialmente exportador de alimentos e matérias-primas das economias periféricas, particularmente a do Brasil, o pensamento cepalino critica a capacidade deste segmento de comandar o crescimento econômico, dado que depende intrinsecamente da demanda externa, embora o setor deva cumprir suas funções clássicas no processo de desenvolvimento econômico, como a produção de alimentos, o fornecimento de mão-de-obra e a geração de divisas (MELLO, 1982).

No Brasil, o planejamento conduzido pelo Estado, orientado pela intencionalidade industrializante, pode ser verificado pela institucionalização de uma série de planos governamentais, entre as décadas de 1950-1970, de cunho nacional-desenvolvimentista. Pode-se mencionar o Plano de Metas (1956-1961), concebido no Governo Juscelino Kubitschek, que objetivava desenvolver o País via o modelo de substituição de importações, mediante ampliação e criação de indústrias de base e investimentos nos ramos de transporte, energia, alimentação e educação (ALMEIDA FILHO, 2004). Ademais, pretendia-se inserir o Brasil na ordem capitalista internacional, além de estimular a poupança interna e a modernização do sistema produtivo.

Outro Projeto nacional que merece referência consiste no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), institucionalizado pelo regime militar durante a década de 1970, que procurou aprofundar o papel do Estado no planejamento e nos investimentos, com o intuito de atuar nos desequilíbrios existentes na estrutura industrial e no setor externo (CARNEIRO, 2002). Para tanto, o II PND estruturou suas ações em quatro eixos:

[...] modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudanças na organização industrial, acentuando a importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção; e, finalmente, melhoria da distribuição de renda (CARNEIRO, 2002, p. 60).

Para fins de objetivos desta tese, importa registrar que, nesse período nacional-desenvolvimentista, o planejamento do Estado, com vistas a estabelecer um padrão de desenvolvimento¹³ para o setor agropecuário, esteve pautado na melhoria da infraestrutura de comercialização – com o direcionamento de recursos para o transporte e armazenamento – (LUCENA; SOUZA, 2001) e, especialmente, em um Projeto de modernização conservadora da agricultura. Esse Projeto previa a geração e a difusão de tecnologias e foi fomentado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – concentrado nas regiões Sul e Sudeste, e com foco nos grandes e médios produtores –, que abrangia mecanismos monetário-financeiros e incentivos fiscais, tais como crédito abundante, reduzidas taxas de juros, prazos e carências diferenciadas para o pagamento da dívida (DELGADO, 1985).

Nesse processo de modernização conservadora, o Estado articulou-se às agências multilaterais, como o Banco Mundial, que passou a recomendar, ideológica e politicamente, a

¹³ A noção de padrão de desenvolvimento pressupõe, segundo Corrêa (1996), um olhar mais concreto da participação do Estado como sustentador e coordenador do sistema capitalista. De acordo com essa visão, a análise do padrão de desenvolvimento, em última instância, é determinada pelas relações e ações capitaneadas pelo Estado, tais como o seu envolvimento com o grande capital, a formação de coalizão de interesses, os projetos de desenvolvimento nacional e a institucionalização política das ideias e interesses.

adoção de um pacote tecnológico (fertilizantes, agrotóxicos, adubos químicos etc.), conforme preconizava o movimento da Revolução Verde, visando ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento do setor agropecuário. Para tanto, o Banco passou também a financiar a implementação de políticas concebidas sob a égide dessa proposta. Essa articulação em prol da modernização entre Governo militar e Banco Mundial resultou, por exemplo, na implementação de políticas de desenvolvimento rural em estados brasileiros, como no Rio Grande do Norte, por meio do Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (Ruralnorte), ainda de caráter centralizado, sem a participação dos segmentos sociais. Vale destacar que o Ruralnorte integrava o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), criado no âmbito do segundo PND. A seguir, apresentam-se esses Programas.

2.1.1 Centralização e políticas de desenvolvimento rural no Brasil

Institucionalizado pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, e criado no âmbito do II PND, o Polonordeste tinha como objetivo principal promover o desenvolvimento e a modernização do setor agropecuário, com foco em áreas prioritárias¹⁴, visando a criar, nessas regiões, polos agrícolas e agropecuários (BRASIL, 1974). Para Bursztyn (1984), a criação desses polos pretendia reduzir a saída do homem do campo na região e elevar a produção de alimentos via incentivos à modernização. Já Delgado (1985) chama atenção para o fato de que as ações do Programa buscavam combater, além da baixa produtividade, a pobreza rural.

Os recursos do Programa deveriam ser destinados ao financiamento do pequeno produtor, assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento de pesquisas para o setor, fornecimento de insumos e apoio à mecanização – ambos voltados para fomentar o processo de modernização – investimentos em recursos hídricos, criação de infraestrutura, serviços de saúde e educação e apoio ao cooperativismo (BURSZTYN, 1984). Para executar essas ações, o

¹⁴ Foram escolhidas cinco áreas principais (BRASIL, 1974): (i) Áreas dos Vales Úmidos, compreendendo porções do vale do rio Parnaíba, (o Delta do Parnaíba, nos Estados do Maranhão e Piauí, os vales do Gurguéia e do Fidalgo, no estado do Piauí), vales do Nordeste Oriental (Vales do Jaguaribe, no estado do Ceará e Apodi, Piranhas-Açu e Ceará Mirim, no estado do Rio Grande do Norte), e porções do vale do Rio São Francisco (Vale do Moxotó, no estado de Pernambuco, Áreas de Petrolina-Juazeiro, nos estados de Pernambuco e Bahia, Vales dos Rio Grandes e Corrente, no estado da Bahia, e Área do Jaíba, no estado de Minas Gerais); (ii) Áreas das Serras Úmidas, correspondendo às Serras da Ibiapaba e Baturité, no estado do Ceará, Aripe, nos estados do Ceará e Pernambuco, Martins, no estado do Rio Grande do Norte, do Teixeira e do Brejo, no estado da Paraíba, e de Triunfo, no estado de Pernambuco; (iii) Áreas da Agricultura Seca, compreendendo a Área do Sertão Cearense, a Área do Seridó (parte dos estados do Rio Grande do Norte e Paraíba), e Área de Irecê (no estado da Bahia); (iv) Áreas dos Tabuleiros Costeiros estendendo-se, pela faixa litorânea, a partir do estado do Rio Grande do Norte até o sul do estado da Bahia; e (v) Áreas da Pré-Amazônia, compreendendo áreas localizadas a oeste do estado do Maranhão.

Programa estabeleceu a criação de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) em todos estados da Região Nordeste e no norte de Minas Gerais, financiados, em parte, pelos recursos do Banco Mundial (MATOS FILHO, 2002).

De fato, a implementação desses PDRI coincidiu com o início de uma atuação mais direta do Banco Mundial nos investimentos em agricultura e desenvolvimento rural. Esse processo teve início nos anos 1960¹⁵, a partir da gestão de George Woods (1963-1968), que, ao assumir a presidência do Banco Mundial, trouxe, em seus discursos, a intenção de mudar a política da instituição em prol do desenvolvimento, o que passava por proporcionar uma suavização das condições de pagamento e aumentar os empréstimos e créditos para outras partes do mundo – até então de caráter conservador e seletivo – bem como por uma diversificação setorial dos empréstimos (PEREIRA, 2009, 2010a). Sobre esse último aspecto, a estratégia do Banco em atuar no desenvolvimento também passava por maiores investimentos em setores mais fragilizados, como o espaço rural dos países periféricos, permeado, segundo a própria visão de Woods, por pequenas unidades de produção e infraestrutura social e física deterioradas (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997).

No período, outros fatores que contribuíram para que o meio rural se tornasse um dos focos da agenda do Banco Mundial consistiram no alinhamento da instituição com o início do movimento da Revolução Verde, a crença no desencadeamento de uma crise alimentar no terceiro mundo em função de um iminente aumento da população *vis-à-vis* a produção de alimentos e a visão do Banco de que agricultores tradicionais “eram receptivos a incentivos econômicos e predispostos à otimização da produção segundo critérios capitalistas de rentabilidade” (PEREIRA, 2016, p. 230).

Apesar dos avanços na gestão Woods, foi com a chegada de Robert McNamara (1968-1981) que o Banco Mundial inovou, dinamizou e expandiu suas operações, aprofundando os investimentos multilaterais e as mudanças geográficas dos empréstimos. Foi também nesse

¹⁵ Antes disso, durante a gestão de Eugene Black (1949-1962), o foco da instituição era o financiamento de projetos de infraestrutura física, deixando de lado qualquer intervenção mais direta para o fomento da agricultura e desenvolvimento rural. Os poucos projetos financiados estavam voltados para irrigação e drenagem, o que pode ser creditado às suas capacidades de gerar rentabilidade para o Banco (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997). Esses autores explicam o desinteresse do Banco pelos projetos de agricultura e desenvolvimento rural, em primeiro lugar, pelo fato de que a instituição, preocupada com a sua credibilidade no mercado financeiro, enxergava a necessidade de apoiar projetos capazes de gerar elevados retornos, algo que não condizia com aqueles relacionados às duas áreas em questão. Em segundo lugar, ressaltam que, ancorado em alguns dos principais estudiosos sobre o desenvolvimento no período (Arthur Lewis, Raul Prebisch, Ragnar Nurske, P. C. Mahalanobis, Albert Hirschman e Walt Rostow), o Banco concebia a indústria como o motor do desenvolvimento. Os últimos motivos levantados pelos autores referem-se às incertezas, por parte da instituição, de que o aumento da oferta de alimentos dependeria ou seria restringida por políticas de reforma agrária, bem como da viabilidade dessas reformas e se configurariam causas para a intervenção do Banco.

período que os projetos em agricultura e desenvolvimento rural se consolidaram como a principal agenda da instituição. Com base em Kapur, Lewis e Webb (1997) isso foi motivado¹⁶, especialmente, pela bandeira do Banco no período, direcionada ao combate à pobreza. Nesse contexto, o então Presidente, em seus primeiros discursos, deixava claro que, a despeito dos investimentos na década precedente e o crescimento econômico das economias periféricas, a desigualdade de renda no sistema internacional havia aumentado e a maior parte da população permanecia em condições de pobreza, o que, em última instância, suscitava a necessidade de analisar crescimento econômico e pobreza como duas categorias diferentes (PEREIRA, 2016). Assim, para o Banco, o meio rural apresentava-se como um campo fértil para colocar em prática a reprodução do enfoque orientado ao combate à pobreza, uma vez que concentrava grande parcela do número de pobres em países emergentes, ao passo que se constituía o motor do crescimento econômico desses países e representava a principal fonte de subsistência da sua população (PEREIRA, 2010a, 2010b).

A pobreza rural deveria ser enfrentada pelo modelo de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), proposto e disseminado pelo Banco Mundial, que orientou a implementação dos PDRI (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997), como aqueles executados no âmbito do Polonordeste. Segundo Lacroix (1985), esse modelo era concebido como uma forma de envolver diversos componentes, independentes do ponto de vista operacional, em torno de uma proposta para o desenvolvimento das áreas rurais, sobretudo aquelas mais fragilizadas. Ainda de acordo com o autor, esses componentes abrangiam a produção (crédito agrícola, extensão e assistência técnica, fornecimento de insumos e assistência em *marketing*), serviços sociais (educação e saúde) e infraestrutura (construção de estradas, sistemas de abastecimento de água potável, irrigação e eletrificação rural). Especificamente no âmbito do primeiro componente, é importante lembrar que o financiamento da produção estava ancorado nos pressupostos da Revolução Verde (PEREIRA, 2016).

Além de amparar-se no conceito de DRI, a concepção teórica do Polonordeste fundamentava-se na ideia dos polos de crescimento, desenvolvida por François Perroux. Assim, o pensamento do Polonordeste era dividir o Nordeste em áreas geográficas prioritárias, dotando-as de ações planejadas setorialmente, de modo que a indução desses polos tenderia a promover o desenvolvimento da região (VIEIRA, 2008).

¹⁶ Outros três motivos podem ser mencionados (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997): (i) confirmação de que a produção de alimentos não suportava mais o crescimento populacional nos países em desenvolvimento, suscitando uma maior canalização de recursos, por parte do Banco, para elevar a produtividade; (ii) existência de técnicos da instituição identificados com a temática do rural; e (iii) a própria intencionalidade expansionista do então novo presidente McNamara.

Na prática, o Polonordeste apresentou diversos problemas durante a sua vigência, de modo que muitos dos objetivos traçados, como o aumento da produtividade do pequeno produtor e a redução da pobreza rural, não foram alcançados. Nesse contexto, segundo uma avaliação do próprio Banco Mundial (1985), evidenciada por Matos Filho (2002), os principais benefícios do Programa contemplaram apenas uma parte das famílias pobres. O mesmo documento levanta, ainda, problemas relacionados com a disponibilidade de recursos financeiros, dado o descumprimento das obrigações contratuais por parte do governo federal, e com a alocação de recursos, uma vez que menos de um terço dos recursos financeiros programados chegaram, sendo o restante absorvido pela estrutura burocrática. É preciso destacar, por fim, a característica do planejamento centralizado do Estado no período, materializada pelo exercício do controle nas definições de investimentos e liberação de recursos (VIEIRA, 2008).

Vale lembrar que o Polonordeste, por intermédio da execução dos PDRI, foi o embrião de uma série de programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro. Particularmente, o estado do Rio Grande do Norte adquire um papel importante na história, por ter sido o primeiro estado nordestino a receber os recursos do Banco Mundial, a partir do Ruralnorte, apresentado a seguir.

2.1.2 Centralização e políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte

Institucionalizado em outubro de 1975, mediante o Acordo de Empréstimo N° 1195-BR firmado entre a União e o Banco Mundial, o Ruralnorte tinha como objetivo conceber, planejar e implementar ações coordenadas que fomentassem o aumento da renda e do bem-estar dos pequenos agricultores, além de desenvolver a capacidade institucional do estado (WORLD BANK, 1975). Ainda com base nesse documento, o Ruralnorte abrangeu 53 municípios em quatro regiões prioritárias do estado e foi orçado em US\$ 30 milhões, dos quais 60% eram do governo federal e 40% (US\$ 12 milhões) do Banco Mundial; o prazo para quitação dessa dívida junto à instituição era de 25 anos, com cinco anos de carência.

Os recursos previstos deveriam contemplar aspectos fundamentais para o desenvolvimento rural (WORLD BANK, 1975). O primeiro consistia na melhoria dos serviços de extensão técnica rural, principalmente mediante contratação de técnicos especializados em problemas produtivos dos pequenos agricultores e apoio logístico, além de aumentar o número de extensionistas da área social. Em segundo lugar, previa-se o fortalecimento do pequeno

agricultor via provisão de crédito e aperfeiçoamento de todo seu acesso. Ainda nesse âmbito, tinha-se como objetivo estabelecer garantias para a produção (seguros de crédito).

Uma terceira diretriz consistia em fomentar estudos de experimentação e de exploração agrícola com foco nas necessidades práticas dos pequenos agricultores, com vistas a melhorar os pacotes técnicos para o algodão e outras culturas. Em quarto lugar, visava-se a ampliar os investimentos em saúde. O quinto aspecto consistia no treinamento da equipe do Projeto e desenvolvimento de materiais para a formação dos agricultores. Em sexto lugar, os recursos deveriam proporcionar o apoio organizacional para a administração do Projeto, bem como seu monitoramento e avaliação. Por fim, ainda com o Programa em curso, já se vislumbrava a preparação de futuros PDRIs em outras áreas do Rio Grande do Norte. Além desses aspectos, foram incluídos, posteriormente, os componentes de marketing e de armazenagem, produção de sementes, serviços de posse de terra, construção de reservatórios de pesca, recursos hídricos e estudos sobre a implementação de um amplo Projeto de irrigação (WORLD BANK, 1987).

A partir desse conjunto de ações, esperava-se alcançar um aumento da produção de alimentos e algodão – considerada a principal fonte de subsistência do meio rural do estado na época –, aumento da produtividade e do rendimento de culturas (milho, feijão e sorgo) por meio da utilização de variedades melhoradas e avançadas práticas de cultivo e, por fim, elevação do número de empregos (WORLD BANK, 1975).

Ainda que as informações sejam escassas, uma avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 1987) aponta para um aumento da renda dos beneficiários, diversificação das culturas e aumento da área produzida – ainda que menor que o esperado devido à seca –, melhorias em estradas, saúde e água potável, aumento da demanda por produtos e serviços – estimulando, assim, a atividade econômica e o crescimento das pequenas cidades – e desenvolvimento de um quadro institucional capaz de melhorar os esforços futuros do desenvolvimento rural. Ademais, deve-se ressaltar que o Programa adquiriu um caráter mais abrangente daquele proposto pelo Banco Mundial.

Por outro lado, os resultados indicam que o Programa incorreu em alguns problemas para sua implementação, destacando-se aqueles relacionados à posse da terra, ao crédito rural, às variações climáticas, à escassez e aos atrasos das contrapartidas exigidas, à falta de uma pesquisa e extensão rural mais direcionada a difundir o pacote técnico e à inexistência de uma liderança administrativa clara do Projeto (WORLD BANK, 1987). Essa mesma avaliação também analisou o papel do Banco Mundial, considerando como sendo importante tanto na concepção quanto no planejamento do Projeto. No entanto, estabeleceu críticas, em especial, à supervisão realizada pelo Banco, que não concentrou suas atenções em questões técnicas

concretas e em melhores formas de desempenhar suas atividades, motivando a concluir que a então estrutura do Banco “*not well-adapted to the supervision of multisectoral projects*” (WORLD BANK, 1987, p. 16).

No âmbito do Programa, outro aspecto a ser considerado refere-se à centralização estatal nas ações. Nesse caso, não é forçoso lembrar que o Ruralnorte foi concebido no regime militar, de modo que a participação social na identificação dos problemas e definição dos investimentos não foi possibilitada. De fato, o estilo *top-down* foi a tônica do Ruralnorte, materializado apenas por uma desconcentração administrativa, isto é, transferência de atribuições do governo federal para o estadual, conforme Matos Filho (2002). Nesse contexto, o autor destaca que a gestão do Ruralnorte era feita exclusivamente por atores governamentais, entre os quais: (i) a Secretaria de Agricultura, que o presidia; (ii) a Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA), que era a Secretaria Executiva do Conselho; (iii) a Secretaria de Planejamento, na qualidade de Vice-Presidente; e (iv), como membros, a Secretaria de Educação e Cultura, a Secretaria de Saúde, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Emparn) e a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agropecuário (Cida).

Entretanto, como será visto na próxima seção, esse modelo centralizado de elaboração e de implementação de políticas públicas, abordado aqui pelas experiências do Rio Grande do Norte e do Brasil, entra em crise nos anos 1980 e 1990, passando-se, então, a valorizar o planejamento descentralizado.

2.2 A CRISE DO PLANEJAMENTO CENTRALIZADO E O PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADO NO PERÍODO DE HEGEMONIA NEOLIBERAL

O modelo de planejamento centralizado, com maior presença do Estado na promoção do crescimento econômico, não alcançou os resultados esperados, acentuando, inclusive, as desigualdades socioeconômicas entre os países e dentro das próprias regiões dos países, o que pôs em xeque a macroeconomia keynesiana. Especificamente no Brasil, pode-se inferir, com base em Almeida Filho (2004), que os planos institucionalizados durante o período nacional-desenvolvimentista não foram capazes de alterar a estrutura de distribuição e contribuíram, assim, com o processo de exclusão social e com a desigualdade de renda. Nesse contexto, conforme apresenta o autor, o segundo PND limitou-se a retratar os gargalos industriais brasileiros e a defender uma reestruturação da produção via aumento dos gastos públicos e

incentivos fiscais em setores já tradicionais, não desencadeando uma quebra de paradigma nas bases das estruturas social e econômica do País.

O estopim da crise do planejamento centralizado aconteceu em meados dos anos 1970 e 1980, quando ocorreram os dois choques de petróleo e a crise do sistema *Bretton Woods*, deteriorando a balança de pagamentos de vários países, especialmente os periféricos, culminando na crise da dívida na década de 1980. Utilizando-se novamente do caso brasileiro, deve-se destacar que o impacto do primeiro choque do petróleo, em 1973, foi sentido na redução das exportações, restrição do financiamento externo, elevação da taxa de juros e perda de dinamismo da indústria nacional dada a sua dependência da matriz energética do petróleo, processo esse que se agravou com o segundo choque, em 1979 (ALMEIDA FILHO, 2004). Por sua vez, a crise do sistema de Bretton Woods provocou uma readequação estrutural na Economia dos países avançados, o que afetou a estabilidade do financiamento externo necessário para a implementação da estratégia desenvolvimentista no País (ALMEIDA FILHO, 2004).

Contribuindo com essa discussão, Carneiro (2002) destaca que, ao longo da década de 1970, ocorreu uma relativa perda de hegemonia dos países avançados, sobretudo dos Estados Unidos, que passaram a financiar os déficits em transações correntes a partir de desvalorizações cambiais e políticas monetárias e fiscais contracionistas. Ainda de acordo com o autor, a retomada do poderio americano foi fomentada pela elevação da taxa de juros. Em síntese, o conjunto desses fatores foi de suma importância para a crise da década de 1980. Além do esgotamento dos recursos externos, o Brasil passou a transferir recursos para o exterior como forma de pagamento e amortização da dívida, isto sob a imperiosidade de elevados juros internacionais.

Diante desse cenário, instituições multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, passaram a recomendar um amplo pacote de reformas neoliberais, voltadas, entre outros aspectos, para a redução dos gastos públicos, a desregulamentação dos mercados, a privatização e a globalização. Nesse velho/novo modelo, o desenvolvimento seria capitaneado pelas forças do mercado, cabendo ao Estado uma participação seletiva nas ações, sobretudo no que diz respeito à institucionalização de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal (ORTEGA, 2008), bem como a criação de uma infraestrutura necessária e de um arcabouço institucional eficiente para a reprodução do capital estrangeiro. Na prática, o Estado-providência era retratado como um dos responsáveis pelo contexto crítico e como um entrave no processo de desenvolvimento, abrindo caminho para a retomada da visão que promulgava a sua menor intervenção (ORTEGA, 2008).

Esse processo foi aprofundado na década de 1990, sobretudo a partir das recomendações ortodoxas do Consenso de Washington¹⁷¹⁸, que passou a disseminar a ideia de que as reformas neoliberais seriam de suma importância para a estabilidade macroeconômica e a criação de uma atmosfera favorável para o investimento privado, culminando, assim, em um processo de crescimento econômico e de distribuição de renda nos países subdesenvolvidos. De caráter não menos importante, criou-se a panaceia de que, por meio dessas recomendações, os países periféricos convergiriam aos países desenvolvidos, em uma ordem natural e homogeneizadora do capitalismo, o que, de fato, não aconteceu.

No Brasil, essas recomendações, durante a década de 1990, foram incorporadas nos Planos Collor e Real, envolvendo, entre outros aspectos, uma série de reformas (monetária, administrativa, tributária) do Estado, ajustes fiscais, políticas de privatização e de liberalização do comércio exterior via eliminação de barreiras às importações (OLIVEIRA, 1990). Não obstante ao controle da inflação e alguns períodos de crescimento econômico, Filgueiras (2000) destaca que, de forma geral, as medidas ortodoxas adotadas reforçaram desequilíbrios estruturais da Economia brasileira, colocando o País em um amplo processo de vulnerabilidade externa.

Nesse contexto de crise econômica e reformas neoliberalizantes, um componente adquiriu relevância nas prescrições das instituições multilaterais para os países periféricos, consistindo na descentralização, conforme se mencionou no início do primeiro capítulo. Aqui, torna-se interessante trazer à tona, novamente, o papel do Banco Mundial, que, fazendo jus ao seu caráter político, intelectual e financeiro, passou a difundir a ideia de descentralização, sobretudo por meio de duas estratégias (PEREIRA, 2009, 2010a). A primeira consistiu na já comentada necessidade de reorientação do papel do Estado na Economia, visando a acelerar as reformas propostas na esteira do Consenso de Washington. Uma das medidas para promover essa remodelagem do Estado passaria pela “[...] transferência da prestação de funções e serviços públicos diversos para organizações não-governamentais (ONG’s), vistas como veículos mais

¹⁷ Conforme destaca Ocampo (2005), o termo Consenso de Washington foi utilizado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Nesse sentido, Ocampo (2005, p.8) refere-se ao Consenso de Washington como o “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición”.

¹⁸ Com base em Williamson (1990, p. 8-17), Bresser-Pereira (1991, p. 6) destaca as dez reformas propostas pelo Consenso, a saber: (i) disciplina fiscal; (ii) reorientação dos gastos públicos, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; (iii) reforma tributária; (iv) reforma monetária, na qual a taxa de juros deveria ser positiva e determinada pelo mercado; (v) reforma cambial, na qual a taxa de câmbio deveria ser competitiva e também determinada pelo mercado; (vi) abertura comercial; (vii) eliminação das restrições aos investimentos externos diretos; (viii) privatização; (ix) desregulamentação da economia; e (x) garantia do direito de propriedade.

eficazes na promoção da participação popular do alívio da pobreza” (PEREIRA, 2009, p. 197).

A segunda correspondia à difusão da ideia de governança, ou, mais a rigor, da boa governança, intimamente associada à eficiência da máquina pública, à eficácia das instituições para responsabilização, disponibilidade de informações claras e confiáveis, às atividades do Estado orientadas ao mercado e ao protagonismo da sociedade civil na esfera da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Sobre essa segunda estratégia, Pereira (2016) alude que o tema da boa governança ganha relevância nos documentos do Banco Mundial entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990, afirmando que aspectos como a engenharia institucional e qualidade da gestão pública – dependente, em grande medida, da articulação entre Estado e sociedade civil – também configurariam instrumentos para o ajuste macroeconômico. Especificamente no caso da sociedade civil, sua participação era entendida como uma forma de reduzir o poder do Estado – associado às práticas de arbitrariedade e corrupção – e promover um maior controle social, no sentido de contribuir com a melhoria dos gastos públicos e com o aumento da transparência e responsabilização das ações, o que estava em linha com as propostas do ajuste.

Inserindo nessa discussão os investimentos em agricultura e desenvolvimento rural, a visão do Banco Mundial, com base em Pereira (2016), pode ser resumida da seguinte forma:

[...]. Diferentemente dos projetos do passado, vistos como excessivamente centralizados, executados de cima para baixo e baseados no papel do Estado como provedor de crédito e serviços, a nova abordagem prescrevia a realização de parcerias público-privadas entre Estado, empresas e ONG's para a “boa governança” de projetos e programas de DR [Desenvolvimento Rural]. Ademais, propunha maior participação dos beneficiários na gestão de projetos voltados para a redução da pobreza rural [...] (PEREIRA, 2016, p. 245-246).

Como consequência de todo esse processo, presenciou-se o começo de uma descentralização das políticas públicas – em substituição ao modelo de planejamento centralizado – em que a proposta do Banco Mundial, ainda que fosse de desenvolvimento, não se contradisse com a orientação de menor participação do Estado, pois incentivava o chamado desenvolvimento autônomo e endógeno, no qual as forças sociais locais assumiriam papel preponderante no processo (ORTEGA, 2008). Como será visto na próxima seção, essa proposta serviu de orientação para a implementação de políticas públicas, especialmente aquelas ligadas ao desenvolvimento local/territorial rural, no Brasil e em estados brasileiros que obtiveram financiamentos da instituição, como o Rio Grande do Norte.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE: A ADOÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL

No Brasil e no Rio Grande do Norte, além da descentralização, as políticas de desenvolvimento rural que lançaram mão do enfoque local/territorial, no período de hegemonia neoliberal, tomaram como referências algumas experiências internacionais, podendo-se destacar a Terceira Itália e o Programa Leader. Aqui, novamente, deve-se sublinhar o papel do Banco Mundial, que recomendou essas duas experiências, apoiando-se em algumas das suas características para orientar o *modus operandi* dessas políticas. Na prática, o Banco Mundial utilizava-se esses e outros casos de sucesso para demonstrar que seria possível, em qualquer tempo/espaço, reproduzir estratégias de desenvolvimento conduzido pelas comunidades.

Os casos da Terceira Itália e do Programa Leader convergem, ao envolverem os atores sociais na promoção do desenvolvimento territorial. No entanto, enquanto o modelo italiano esteve pautado, fundamentalmente, nas características da organização social, a Iniciativa Leader consistiu em uma política pública criada para financiar o desenvolvimento dos territórios rurais, procurando-se combinar as estratégias *top-down*, com o Estado aportando um volume considerável de recursos, e *bottom-up* (ORTEGA, 2015). Conforme será demonstrado ao longo desta seção, as políticas de desenvolvimento local/territorial rural dos anos 1980/1990 no Brasil e no Rio Grande do Norte, ainda que se tenham espelhado em alguns aspectos do Leader, sustentaram-se, fundamentalmente, na experiência da Terceira Itália, apostando na proposta do desenvolvimento autônomo e endógeno.

Além das experiências da Terceira Itália e do Programa Leader e do protagonismo que adquiriu o planejamento descentralizado, deve-se lembrar que aspectos como o fortalecimento das forças locais na luta pela redemocratização do País – que passaram a reivindicar maiores ações de planejamento do tipo *bottom-up* – a Constituição de 1988 – que aprofundou o processo de descentralização, vide a ampliação de responsabilidades de estados e municípios, bem como a criação de conselhos – e a desregulamentação da Economia brasileira também contribuíram para a adoção da abordagem local/territorial nas políticas (ORTEGA, 2007).

Como resultado de todo esse processo, assistiu-se, nos anos 1980 e 1990, às tentativas de adoção da abordagem local/territorial nas políticas de desenvolvimento rural. Com base nisso, esta seção apresenta as estratégias do Brasil e do Rio Grande do Norte nesse período. No caso do Brasil, são destacados o Pronaf Infraestrutura e Serviços e os Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, enquanto, no Rio Grande do Norte, o foco reside no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) e no Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que

consistiram na segunda e terceira geração de financiamentos do Banco Mundial para a implementação de políticas de desenvolvimento rural no estado. Antes disso, apresentam-se as duas referências consideradas paradigmáticas para esse conjunto de políticas, isto é, a Terceira Itália e o Programa Leader.

2.3.1 Referências paradigmáticas para as políticas de desenvolvimento territorial rural: a Terceira Itália e o Programa Leader

Na Itália dos anos 1970, na contramão do Norte desenvolvido (Primeira Itália), que estava passando por uma grave crise econômica, e o Sul atrasado (Segunda Itália), despontava uma Terceira Itália¹⁹, compreendendo o Nordeste e Centro do País, que estava apresentando elevadas taxas de crescimento, motivando a investigação das causas desse processo (ORTEGA, 2008). De acordo com Becattini (1999), o que fomentava o interesse dos pesquisadores era o fato do *Mezzogiorno*, como ficou conhecida a região da Terceira Itália, a partir de um conjunto de pequenas e médias empresas, ter conseguido captar importantes fatias de mercado *vis-à-vis* elevação da margem de lucro e do número de empregos, mesmo operando com uma estrutura precária de comercialização, de escala produtiva e de acesso ao crédito.

Conforme destaca Bagnasco (1999), esse processo ocorreu sem a indução de políticas públicas específicas, ou, mais a rigor, sem uma participação mais efetiva do Estado nacional. Na verdade, o autor ressalta que existiram algumas ações que contribuíram com o desenvolvimento das pequenas empresas – subsídios para o artesanato, política cambial favorável e incentivos promovidos pelos governos regionais – mas que, em última instância, não podem ser consideradas as principais causas dos resultados auferidos pela Terceira Itália.

As causas para a difusão dessas pequenas e médias empresas, segundo o autor, residiram, em primeiro lugar, nos fatores culturais, como foi o caso da luta por modificações na relação capital-trabalho nas grandes indústrias. Em segundo lugar, o autor chama atenção para dois fatores de caráter econômico e cultural, que consistiram no crescimento da demanda mundial por bens de consumo, afastando-se da padronização até então existente, e nos progressos tecnológicos, capazes de proporcionar uma maior rentabilidade e eficácia no âmbito das produções em pequena escala. Há que se destacar, também, a existência de certos condicionantes locais que atuaram na formação de um clima social, político e cultural,

¹⁹ Termo cunhado por Bagnasco no final dos anos 1970 (COCCO; GALVAO; SILVA, 1999). Aliás, foi com o trabalho de Bagnasco (1977) que o caso da Terceira Itália ganhou notoriedade.

fomentaram o desenvolvimento das empresas e desencadearam um processo de crescimento econômico na região. Sobre esses aspectos, Bagnasco (1999) afirma que:

O desenvolvimento da pequena empresa requer, no início, pequenas acumulações de capital pelo maior número de empresários potenciais: as famílias de comerciantes, de artesãos e agricultores [...]. O mesmo tipo de família e, em geral, a comunidade local fornecem também: as capacidades de gestão (mesmo limitadas, são, todavia, difusas), as qualificações técnicas (bastante tradicionais, mas polivalentes e difusas), as estruturas relacionais que permitem uma confiança recíproca e um bom clima social. A formação do capital, as capacidades de gestão, as qualificações técnicas, a confiança recíproca e um bom clima social são recursos decisivos, qualquer que seja o tipo de desenvolvimento; sua disponibilidade de maneira difusa, com suas características próprias, é essencial para que se multipliquem as pequenas empresas que algumas sociedades regionais e locais souberam promover, enquanto outras não conseguiram (BAGNASCO, 1999, p. 39).

Contribuindo com essa análise, Garofoli (1993) menciona como condicionantes locais da Terceira Itália a expressiva articulação e mobilidade social – mobilidade essa favorecida pela própria estrutura cultural –, homogeneidade dos comportamentos culturais e das expectativas, elevado número de trabalhadores independentes e a presença de uma estrutura social que buscava a constante profissionalização dos trabalhadores. Ainda do ponto de vista endógeno, Putnam (2006) entende que foi a presença do elevado capital social o determinante para o desenvolvimento da Terceira Itália.

O fenômeno da difusão de pequenas e médias empresas fez com que muitos autores, a partir do trabalho de Becattini (1979), passassem a caracterizar a experiência da Terceira Itália como os novos distritos industriais marshallianos. Reportando-se aos trabalhos iniciais de Marshall, Becattini (1999) chama a atenção para o fato de que as vantagens auferidas com a produção em larga escala também poderiam ser atingidas por um elevado número de pequenas unidades de produção concentradas em um determinado território, especializadas e que se utilizavam do mercado de trabalho local.

Para que esse processo seja possível, o autor entende como necessária a simbiose entre as características socioculturais (valores e instituições) da população do território e o processo de desenvolvimento próprio das pequenas empresas. Nesse contexto, o autor ressalta que a formação de um distrito industrial, como na Itália, depende das condições técnico-produtivas – em especial aquelas que fomentem a divisão territorial do trabalho –, das características socioculturais, de uma conexão com os mercados finais, da capacidade de estabelecer os diferenciais que aquele distrito possui, da concorrência e solidariedade entre as empresas, das inovações, da mobilidade do trabalho e da cooperação entre os membros do distrito.

Ainda em âmbito europeu, outra referência que serviu de orientação para a formulação das políticas de desenvolvimento local/territorial rural no Brasil e no Rio Grande do Norte foi o Programa Leader – ainda que essas políticas se tenham afastado de uma importante característica do Programa, que era o Estado como agente indutor, como será visto a seguir –, criado no início dos anos 1990 para promover o desenvolvimento de territórios rurais europeus com realidades deprimidas, incapazes de repetirem o modelo de desenvolvimento endógeno e autônomo da Terceira Itália, trazendo à tona a necessidade de convocação do Estado. Segundo Ortega (2008), o Programa surgiu em um contexto crítico da Política Agrária Comum (PAC)²⁰ europeia, caracterizada pela superprodução, queda dos rendimentos agrícolas, problemas ambientais causados pela Revolução Verde, exclusão de regiões e produtores do processo de modernização e pressão internacional. Esses resultados negativos implicaram uma série de reformas na PAC, com destaque para a relevância que adquire a temática do desenvolvimento rural nos documentos.

Em um desses documentos – “O futuro do mundo rural” (COMUNIDADE EUROPEIA, 1988) –, foram apresentados três problemas presentes nas regiões rurais: (i) pressão da evolução moderna, que se refere, entre outros aspectos, ao uso do solo, à ocupação desordenada do território e à transformação da paisagem; (ii) declínio rural, materializado por problemas de desenvolvimento e diversificação econômica; e (iii) despovoamento e abandono de terras. As soluções desses problemas, segundo o documento, passariam por novas abordagens de desenvolvimento, que valorizassem a diversificação das economias rurais *vis-à-vis* o fomento às atividades não-agrícolas, o ordenamento territorial, a melhoria da infraestrutura e que partissem de uma perspectiva local, com o protagonismo dos potenciais endógenos em consonância com outras escalas de Governo.

A partir do conteúdo deste documento, a reforma dos Fundos Estruturais Comunitários (FEC)²², desencadeada também em 1988, passou a incorporar o desenvolvimento rural como

²⁰ A PAC foi criada, em 1962, visando: (i) aumentar a produtividade agrícola mediante o progresso técnico e o uso racional da produção agrícola e dos fatores de produção, fundamentalmente da alocação da mão-de-obra; (ii) garantir melhores condições de vida para a população rural, especialmente por meio do aumento da renda dos que trabalham na agricultura; (iii) estabilizar os mercados; (iv) assegurar a oferta de alimentos; e (v) garantir melhores preços para os consumidores.

²¹ Moyano-Estrada e Ortega (2014, p. 691) destacam que “[...] desde o início da constituição da CEE (Comunidade Econômica Europeia), a agricultura representou, em boa medida, um grande impulso para o êxito do projeto de construção da atual União Europeia”. Por sua vez, a PAC, segundo os autores, representou um dos principais pontos para a sustentação desse bloco, o que pode ser explicado pelo fato de a agricultura receber uma atenção especial dos estados-membros.

²² Os Fundos financiam infraestrutura e desenvolvimento urbano, rural, social e regional nos territórios mais deprimidos, sendo a base desses recursos a transferência dos países-membros mais ricos para os países-membros mais pobres (FAO, 2003).

um dos seus objetivos. Além dessa ênfase, Realinho (2010) explica que estava prevista, na reforma, a criação de meios especiais para aplicar determinadas medidas nos países-membros, então denominadas de iniciativas comunitárias, que buscavam apresentar estratégias comuns para problemas presentes em todo território europeu. Uma dessas iniciativas comunitárias foi justamente o Leader, criado em 15 de março de 1991.

O Programa pode ser dividido em três fases (REALINHO, 2010; ORTEGA, 2008; COMUNIDADE EUROPEIA, 2006; GOVERNO DA ESPANHA, 2011): (i) entre 1991-1993 (Leader I), no valor de € 442 milhões, recursos esses destinados às regiões rurais deprimidas da Europa, especialmente em países como Portugal, Espanha e Grécia; (ii) entre 1994-1999 (Leader II), orçado em € 1,755 bilhão, passando a contemplar, além dos territórios deprimidos, regiões rurais com déficit populacional, especialmente o norte do continente; e (iii) entre 2000-2006 (Leader+ ou *Leader plus*), orçado em € 2,105 bilhões, sendo que todos os territórios rurais europeus passaram a ser elegíveis. Atualmente, o Leader está incorporado no segundo pilar²³ da PAC, voltado para o desenvolvimento rural, e seu protagonismo continua com a nova reforma da PAC, aprovada em 2013 para o período 2014-2020, na qual o Programa configura um importante elemento para a proposta de aprofundar as ações que visam à passagem do enfoque setorial para o territorial (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014).

Ao longo dessas fases, o Programa objetivou apoiar estratégias de desenvolvimento inovadoras e multissetoriais, constituir redes de cooperação e de disseminação de informações e experiências, estabelecer parcerias entre Estado e sociedade, fomentar os atores a refletirem sobre os potenciais endógenos locais em uma perspectiva de longo prazo, preservar o incentivo às estratégias inovadoras de desenvolvimento visando ao alcance de novas formas de valorização do patrimônio natural e cultural e promover melhorias no ambiente econômico e na capacidade organizacional das comunidades (COMISSÃO EUROPEIA, 1991, 1994, 2000).

Para tanto, o Leader está ancorado em alguns princípios básicos (COMUNIDADE EUROPEIA, 2006). Em primeiro lugar, o Programa compreende estratégias locais de desenvolvimento por zona, o que envolve territórios de pequena dimensão, com características homogêneas, marcados pelo sentimento de pertencimento ou por necessidades e expectativas comuns, que apresentem uma coerência e massa crítica (disponibilidade de recursos humanos,

²³ De acordo com Moyano-Estrada e Ortega (2014), o primeiro pilar corresponde ao Pagamento Direto às Explorações. Sobre o segundo pilar, os autores destacam que sua criação ocorreu em 1999, por meio da “Agenda 2000”, que reformou a PAC para o período 2000-2006, passando, então, a contemplar temas como desenvolvimento rural não agrário, preocupação com o meio ambiente, luta contra a contaminação agrícola, limitação do gasto agrícola e aposta em novas políticas comuns.

econômicos e financeiros) e não estejam, necessariamente, circunscritos em fronteiras administrativas previamente estabelecidas.

Em segundo lugar, o Programa parte do pressuposto de uma abordagem *bottom-up*²⁴, ressaltando-se, conforme o próprio guia básico do Leader (COMUNIDADE EUROPEIRA, 2006), que esse enfoque não pode ser considerado uma alternativa à presença do Estado, mas, sim, como uma forma de interação a essa última, ampliando assim as forças no processo de desenvolvimento. O terceiro princípio emerge para operacionalizar a abordagem *bottom-up*, no sentido de servir como uma estrutura capaz de fomentar o debate e a institucionalização das ações. Tratam-se dos GAL's (Grupos de Ação Locais), formados por atores públicos e privados²⁵ e que têm a missão de “[...] identificar e aplicar uma estratégia local de desenvolvimento, tomar decisões sobre a atribuição dos seus recursos financeiros e gerir esses mesmos recursos” (COMUNIDADE EUROPEIA, 2006, p. 10).

O quarto princípio concentra-se na busca pela inovação, seja de produto, de processo, de organização ou de mercado. Em outras palavras, o Programa sempre procurou estimular o desenvolvimento de projetos inovadores que viessem a romper com aquele caráter setorial e fossem capazes de utilizar e dinamizar os diferentes recursos existentes no território. Nesse sentido, em quinto lugar, tem-se o respeito à presença de ações integradas e multissetoriais, suscitando a participação de diferentes atores e dimensões (Economia, política, ambiente, sociedade) no problema a ser resolvido. Em sexto lugar, deve-se destacar que essas inovações dependem do papel desempenhado pelas redes, no sentido de disseminar conhecimentos, inovações e pesquisas para o desenvolvimento territorial rural. O último princípio diz respeito à cooperação, que, de acordo com o guia do Programa, pode ser tanto interterritorial (entre diferentes grupos no mesmo estado-membro) como transnacional (entre diferentes grupos em dois ou mais estados-membros e outros países que adotem um enfoque semelhante).

Partindo das considerações realizadas sobre as experiências do Leader e da Terceira Itália, pode-se afirmar que existiram duas diferentes formas de desenvolvimento territorial, ainda que estejam conectadas, em última instância, pelo protagonismo dos atores locais. No primeiro caso, procurou-se combinar estratégias de diferentes escalas de Governo – tendo o Estado um importante papel no aporte de recursos – com a participação de atores sociais locais. Nesse sentido, Ortega (2015) destaca que:

²⁴ Segundo o guia básico do Programa (COMUNIDADE EUROPEIA, 2006), esta é a característica mais emblemática da iniciativa Leader.

²⁵ “A nível da tomada de decisões, os parceiros e associações do setor privado devem representar, pelo menos, 50% da parceria local” (COMUNIDADE EUROPEIA, 2006, p. 10).

[...] além de induzir a constituição de territórios e de estruturas de governança para a seleção de projetos em uma perspectiva *bottom-up*, as ações *top-down* – de governos nacionais e da União Europeia – foram fundamentais para o sucesso da iniciativa (ORTEGA, 2015, p. 29).

Nesses termos, no caso do Leader, a formação de territórios visando ao desenvolvimento ocorreu pela indução de políticas públicas, em que a esfera governamental concebe os arranjos, aporta recursos e estrutura ações (ORTEGA; PIRES, 2016).

Já o modelo italiano foi, substancialmente, autônomo, isto é, pautado nos potenciais endógenos locais, na organização social e no pacto territorial em torno de objetivos comuns, sendo o seu sucesso creditado aos elementos que compõem o chamado capital social. Trata-se, portanto, de uma experiência de território autonomamente constituído, em que os próprios atores locais, ligados por um elevado capital social, estabelecem estratégias coletivas para se inserirem no contexto competitivo – via construção de uma referenciada marca no território, por exemplo – e, em última instância, alcançarem o desenvolvimento endógeno (ORTEGA; PIRES, 2016).

É importante destacar, por fim, que o Banco Mundial passou a recomendar essas duas experiências às economias periféricas afetadas pelo contexto crítico dos anos 1980/1990 e às regiões credoras da instituição, com o objetivo de implementar políticas públicas. Assim, apoiando-se, por um lado, em aspectos inerentes à Terceira Itália, como cooperação, reciprocidade, solidariedade e organização, o Banco Mundial orientou a implementação de políticas que respeitassem e valorizassem a autonomia das localidades (ORTEGA, 2008), desobrigando o Estado de ações mais intervencionistas. Reforçando esse pensamento, agora pela via do Programa Leader, o Banco chamava atenção para a importância de se adotarem políticas com uma abordagem *bottom-up*, bem como fundamentadas na identidade local, na gestão eficiente dos atores locais, na criação de redes e na cooperação, mas, novamente, sem considerar o papel financiador do Estado, diferentemente do que preconizava o Leader. Na prática, ao fazer uso desse leque de características da Terceira Itália e do Programa Leader, o Banco Mundial consubstanciava as reformas do Consenso de Washington.

Aceitando as recomendações do Banco Mundial, as primeiras experiências de políticas territoriais rurais no Brasil e no Rio Grande do Norte – nesse caso, envolvendo, em especial, aquelas financiadas pelo Banco Mundial no estado –, implementadas no contexto neoliberalizante dos anos 1980/1990, tomaram como referências a Terceira Itália e o Programa Leader. À luz da experiência italiana, essas políticas ressaltavam a importância da criação de uma atmosfera favorável e as externalidades positivas geradas pela concentração geográfica da produção. De caráter ainda mais importante, a Terceira Itália tornou-se uma referência

paradigmática para essas políticas, por evidenciar a capacidade dos potenciais endógenos locais de promover o desenvolvimento, isto é, sem uma participação mais efetiva do Estado, desconsiderando a real possibilidade que possuem os territórios, em especial, aqueles deprimidos, de atingir esse propósito.

Já pela via do Leader, a formulação dessas políticas se orientou por alguns dos princípios do Programa, como a adoção de uma abordagem *bottom-up*, constituição de espaços de concertação social (Conselhos) semelhantes aos GALs, tentativas de superar o caráter setorial das políticas e de buscar ações integradas e multissetoriais – ainda que de um ponto de vista normativo nesses casos. No entanto, um dos princípios essenciais do Leader, que consiste na interação entre ações *top-down* e *bottom-up* no âmbito do desenvolvimento territorial, importante especialmente para as realidades deprimidas aqui analisadas, não foi incorporado nessas experiências dos anos 1980/1990.

É nesse sentido que essas duas experiências, além da descentralização, orientaram a implementação de políticas de desenvolvimento local/territorial rural no período de hegemonia neoliberal no Brasil e no Rio Grande do Norte. A seguir, apresenta-se a estratégia brasileira por meio dos Programas institucionalizados na década de 1990, especificamente o Pronaf Infraestrutura e Serviços e os Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa.

2.3.2 A estratégia do Brasil para o desenvolvimento territorial rural nos anos 1990

No Brasil, a primeira experiência de adoção da abordagem local/territorial nas políticas de desenvolvimento rural ocorreu com o Pronaf, especialmente pela sua Linha Infraestrutura e Serviços. O Pronaf emergiu em um contexto de amplas reivindicações dos movimentos sociais e enfoque em uma nova categoria social que adquiria representatividade – a agricultura familiar²⁶ (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009). Contribuíram para esse movimento os estudos do Inca (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), que trouxeram maior definição para a ideia de agricultura familiar, revelaram sua situação no País e, nesse sentido, sugeriram estratégias para o seu desenvolvimento (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009; ORTEGA, 2008).

²⁶ Antes de emergir como uma nova categoria social, a agricultura familiar estava ligada a termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultura de subsistência (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009).

Dessa forma, o Pronaf, ainda em vigor, foi instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de financiar e fornecer apoio técnico para a agricultura familiar, com vistas a alcançar o desenvolvimento rural sustentável (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009; ORTEGA, 2008). De acordo com esses autores, isto também incluía o fortalecimento da capacidade produtiva, a geração de emprego e renda, além da melhoria da qualidade de vida dos beneficiados.

O Programa estava ancorado em três linhas principais, conforme evidencia Ortega (2008). A primeira era o Pronaf Crédito, destinada ao apoio financeiro às atividades do meio rural (agropecuárias e não-agropecuárias), regida por uma relação de liberação de recursos entre o Banco e os demandantes do crédito. A segunda era o Pronaf Capacitação, voltado para o desenvolvimento de habilidades dos agricultores, no que concerne à inserção em um espaço de concertação social e aos aspectos produtivos, e dos técnicos, com vistas a tornar possível o apoio às reivindicações dos beneficiados.

No entanto, era a terceira que aprofundava a participação social no âmbito das políticas públicas. Tratava-se do Pronaf Infraestrutura e Serviços, com o objetivo de fomentar a infraestrutura local com vistas a criar as bases para a produção da agricultura familiar, sendo tais ações decididas e gerenciadas pelos atores locais. De modo mais específico, Abramovay e Veiga (1999, p. 7) explicitam que essa linha do Pronaf buscava apoiar projetos de: “(i) implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural”.

Subjacente a esses objetivos, Ortega (2008) sugere que se pretendia estimular o fortalecimento das instituições locais, incentivar a participação de atores como os agricultores familiares, incorporar o interesse pelas políticas públicas, resolver os limitantes do desenvolvimento, dotar as comunidades rurais de infraestrutura e promover a constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS) e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS).

Sobre esses dois últimos aspectos²⁷, deve-se registrar que, para pleitear os recursos, os municípios deveriam possuir um PMDRS, elaborado pelo CMDRS. Abramovay e Veiga (1999) explicam que os PMDRS consistiam em documentos oficiais dos municípios, exigidos para obter os recursos entendidos como necessários para alcançar os objetivos propostos. Mais do

²⁷ As ações do Pronaf Capacitação também eram orientadas pelos CMDRS e PMDRS.

que isso, representavam um diagnóstico da realidade local e apontavam as demandas e estratégias para promover o desenvolvimento rural sustentável.

O processo de discussão, de aglutinação dos interesses e de aprovação das diretrizes deveria ocorrer em espaços de concertação social, mais especificamente nos CMDRS, criados como instrumentos para a descentralização das políticas públicas, abrangendo beneficiários, atores públicos e sociedade civil. Buscava-se, por meio dos CMDRS, não só “[...] uma arena de atuação política das entidades da sociedade civil, mas também a de ser uma estrutura com poderes para legitimar a condução das iniciativas locais, administrar os recursos existentes e zelar pela sua correta aplicação” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009, p. 42). É importante destacar que, até início de 1998, foram introduzidos CMDRS em 998 municípios selecionados²⁸, sendo 45 no Rio Grande do Norte (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

Além do Pronaf Infraestrutura e Serviços, outras duas experiências de políticas públicas de adoção da abordagem local/territorial merecem destaque, ainda que não estivessem especificamente direcionadas ao desenvolvimento rural. A primeira é o Programa Comunidade Solidária (PCS), instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que visava a coordenar ações²⁹ para atender a população em maior fragilidade social e econômica, destinando uma atenção especial ao combate à fome³⁰ e à pobreza (BRASIL, 1995). Para tanto, Peliano, Resende e Beghin (1995) explicam que o Programa estava ancorado nos seguintes princípios: (i) parceria, sob a justificativa de que a mobilização de esforços de atores públicos e privados age de forma eficiente no combate à pobreza (BRASIL, 1996); (ii) Solidariedade, por meio do engajamento de atores interessados em atingir os objetivos propostos; (iii) descentralização, com vistas a fomentar a participação da sociedade civil e melhorar a eficiência e eficácia das ações; e (iv) integração e convergência das ações, para potencializar os resultados.

Vale observar que o PCS estabeleceu as criações do Conselho da Comunidade Solidária (CCS) e da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. O CCS era composto por dez Ministros de Estado, pelo Secretário Executivo da Comunidade Solidária e por 21 membros da

²⁸ Com base em dados do MDA/SDT, Hespanhol (2010) destaca que, no Brasil, até 2001, foram beneficiados 1253 municípios.

²⁹ As ações deveriam contemplar as áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social (BRASIL, 1995).

³⁰ No início dos anos 1990, a fome no Brasil atingia cerca de 32 milhões pessoas, conforme demonstra estudos do IPEA (1993a, 1993b, 1993c), que adquiriram relevância por retratarem o mapa da fome no país. Além disso, esses estudos trouxeram questões referentes à distribuição e produção de alimentos e às estratégias para o combate da fome (RESENDE, 2000). Esta realidade resultou nas criações do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). No combate à fome e à miséria, importa registrar que o PCFM e o CONSEA estruturaram suas ações, dentre outros aspectos, no envolvimento entre as três esferas de governo e a sociedade civil, bem como nos temas de parceria, solidariedade e descentralização (RESENDE, 2000; PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995).

sociedade civil, que, em conjunto, deveriam (BRASIL, 1995): (i) formular e discutir ações na área social; (ii) incentivar o desenvolvimento de organizações sociais que atuassem no combate à pobreza e à fome, além de levantar, na opinião pública, a importância desses temas; (iii) estimular a parceria e a integração governamental; e (iv) direcionar esforços para a institucionalização de conselhos estaduais e municipais que abordassem o foco do Programa. A articulação entre o CCS e as três esferas de Governo se daria por meio da Secretaria Executiva, encarregada, entre outros aspectos, de “[...] encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado, coordenar e articular as ações de Governo no âmbito do Comunidade Solidária e secretariar o Conselho” (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995, p. 26).

O PCS foi encerrado com o fim do Governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). A partir dessa experiência, desenvolveu-se outro Programa voltado para o desenvolvimento local/territorial. Tratava-se do Programa Comunidade Ativa (PCA), também encerrado com o fim do Governo FHC. O PCA teve sua gênese ligada às rodadas de interlocução política promovidas pelo CCS, nas quais se discutiam diversos assuntos, como foi o caso do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que ganhou destaque em algumas dessas rodadas (ORTEGA, 2008). O resultado desse processo foi a institucionalização do PCA em julho de 1999, tendo como objetivo principal aprofundar os esforços no combate à pobreza e promover o desenvolvimento sob a égide de uma estratégia de DLIS (ORTEGA; MENDONÇA, 2007; ORTEGA, 2008).

O Programa era coordenado pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e apoiava-se na parceria com os governos estaduais e municipais, além do envolvimento do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) (ORTEGA; MENDONÇA, 2007; ORTEGA, 2008). Vale mencionar que o público-alvo eram os municípios com até 50.000 habitantes e um IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) menor que o índice regional, com maiores demandas sociais e econômicas (ORTEGA, 2008).

Conforme se destacou anteriormente, o Programa apoiou-se na estratégia de DLIS, que configurava um enfoque teórico-metodológico e instrumento de ação não presente no desenho do PCS. De modo geral, o DLIS era tratado como uma forma de promover o desenvolvimento em “[...] qualquer recorte socioterritorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade [...]” (PAULA, 2008, p. 11-12), integrando, segundo o autor, os atores locais e os diferentes aspectos que afetam o desenvolvimento, além da ideia de sustentabilidade.

A concepção do DLIS, ainda com base em Paula (2008), fundamentava-se em conceber o desenvolvimento a partir de uma visão multidimensional, capaz de integrar, além do

crescimento econômico, elementos como conhecimento e habilidades dos indivíduos (capital humano), confiança e cooperação (capital social), empreendedorismo (capital empresarial) e sustentabilidade (capital natural).

Por meio do DLIS, objetivava-se incentivar a participação da sociedade local no ciclo das políticas públicas, estimular a cooperação e integração entre esses atores, além de promover a democratização das decisões, conforme Franco (2002). Na visão do autor, a partir desses aspectos, o DLIS contribuía para a quebra da natureza clientelista, assistencialista e centralizadora das políticas planejadas e executadas somente pelo Estado, promovendo as bases para que as formas de capital fossem liberadas. Ao fazer isso, pode-se afirmar que “[...] o objetivo principal da metodologia [DLIS] era a geração de um processo pelo qual a comunidade fosse “empoderada” e, de forma autônoma, promovesse seu desenvolvimento” (ORTEGA, 2008, p. 159), cabendo ao Estado, em última instância, apenas a criação de um ambiente legal e institucional favorável ao desenvolvimento local (FRANCO, 2002).

Em conjunto, essas três experiências de políticas públicas com enfoque local/territorial tinham a expectativa de que “[...]com pequenas dotações orçamentárias [...], por meio da organização local, acionando seu capital social, os processos de desenvolvimento fossem deslanchados” (ORTEGA, 2015, p. 31), numa tentativa de replicar o modelo de desenvolvimento autônomo e endógeno encontrado na Terceira Itália.

Não obstante, avaliações desses Programas demonstram que essa expectativa não se concretizou. No caso do Comunidade Solidária, por exemplo, a dependência de instituições consideradas autônomas, as limitações para uma implementação mais concreta da participação social, as dificuldades na transferência de recursos e problemas para a implementação das ações no nível local foram alguns dos pontos fracos encontrados por um estudo do IBAM *et al.* (1999), trazido por Resende (2000).

Outros estudos apontam problemas também no Pronaf Infraestrutura e Serviços. É o caso, por exemplo, do trabalho desenvolvido pelo Ipardes (2001) sobre os CMDRS do Paraná, que identificou Conselhos formados pela obrigatoriedade da obtenção de recursos públicos, baixa participação dos diferentes segmentos sociais, elevada presença do poder público – em especial os secretários de agricultura – na presidência dos Conselhos, reduzido caráter deliberativo dessas instâncias e baixa participação dos beneficiados, sobretudo dos agricultores, na elaboração dos PMDRS. Por sua vez, Abramovay (2001) chama a atenção para as limitações da escala municipal na promoção do desenvolvimento rural e para os formatos de “lista de compras” e setoriais presentes nos planos de trabalho elaborados pelos Conselhos.

Contribuindo com esses resultados, o estudo de Ortega e Cardoso (2002) traz uma análise do Pronaf Infraestrutura e Serviços em municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais, isso no ano de 2000. De modo geral, os autores revelam um caráter formal dos Conselhos e dos Planos. No primeiro caso, a pesquisa demonstrou uma falta de conhecimento dos conselheiros em relação às suas atribuições, o que resultou, em última instância, na inexistência de uma ação mais propositiva e concreta nos projetos de desenvolvimento. Ademais, assim como foi identificado pelo estudo do Ipardes (2001), muitos dos Conselhos investigados pareciam existir apenas como uma obrigação para alcançar os recursos. Por sua vez, os Planos caracterizavam-se por serem agraristas, burocráticos, elaborados com baixa participação e compostos por ações que não norteavam a busca pelo desenvolvimento. Outros problemas identificados consistiram no acesso ao crédito e nas estruturas de poder, além de dificuldades na escolha de uma ideia guia que concertasse os esforços locais em torno de uma estratégia de desenvolvimento.

Diante desses problemas, deve-se discutir, mais uma vez, a capacidade desses arranjos e espaços de concertação social (como os CMDRS) em promoverem um pacto territorial *vis-à-vis* a constituição de um processo de desenvolvimento autônomo, conforme tinha sido pensado com a criação da linha Infraestrutura e Serviços. Conforme será visto no próximo capítulo, muitos dos problemas encontrados nos CMDRS persistem, inclusive, nos Colegiados territoriais, que representam os espaços de concertação social criados pelas políticas territoriais rurais dos anos 2000.

Por fim, é oportuno chamar atenção para o fato de que as ações do Pronaf Infraestrutura e Serviços serviram de orientação para a política territorial da década de 2000, apresentada também no próximo capítulo, tornando-se a linha de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf). A seguir, apresenta-se a experiência do Rio Grande do Norte com a adoção do enfoque local/territorial nas suas políticas de desenvolvimento rural, destacando-se o PAPP e o PCPR, que correspondem aos dois financiamentos do Banco Mundial para o estado nos anos 1980 e 1990.

2.3.3 A estratégia do Rio Grande do Norte para o desenvolvimento territorial rural nos anos 1980-1990

A experiência do Rio Grande do Norte com a descentralização dos programas de desenvolvimento rural tem origem no final dos anos 1940, a partir do Movimento de Natal (MATOS FILHO, 2002). Conforme explica esse autor, o Movimento correspondeu a um conjunto de atividades desenvolvidas pela Igreja Católica de Natal, como assistência social,

saúde, educação, cooperativismo e sindicalismo. Na prática, a descentralização, em que pese um período de maior atenção ao planejamento centralizado, ocorreu pela via da transferência de atribuições, materializada pela “transferência de recursos financeiros, poder decisório e atribuições dos governos federal e estadual para um conjunto de sociedades civis sem fins lucrativos criadas e mantidas pela Igreja Católica de Natal” (MATOS FILHO, 2002, p. 81-82). Vale destacar que todo esse processo estava pautado na concepção do desenvolvimento comunitário.

Ainda segundo o autor, o Movimento de Natal deixou um legado importante, com a atuação na constituição de instituições (Escola de Serviço Social, Faculdade de Economia, Serviço de Assistência Rural) e a influência sobre a formação dos atores que passaram a atuar na implementação de políticas públicas no estado. Não obstante, o Movimento incorreu em fragilidades, especialmente na dependência de recursos externos (nacionais e internacionais) e na base econômica a qual se apoiou, no papel de uma agricultura familiar inserida na complexa estrutura fundiária e de produção.

Em meados dos anos 1950, tem início outra experiência relevante, a partir da criação do Serviço de Extensão Rural no Brasil, de cunho nacional, mas ramificada nos estados por meio de associações civis (MATOS FILHO, 2002). Buscava-se, por meio desse mecanismo, a difusão de tecnologias para agropecuária, em linha com a então estratégia modernizante para o setor. Neste caso, a descentralização assumiu uma posição de delegação, isto é, “os governos federal e estadual transferiam as responsabilidades pela execução das atividades de assistência técnica e extensão rural para associações civis, porém mantinham o total controle dos desembolsos e das formas de aplicação dos recursos financeiros” (MATOS FILHO, 2002, p. 94).

Um terceiro momento destacado por Matos Filho (2002) refere-se a descentralização pela via da desconcentração, a partir da constituição da Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA), no final da década de 1960. Esse órgão atuava na coordenação e operacionalização do planejamento agrícola no estado, bem como elaborava estudos, diagnósticos, projetos e avaliava a ação pública.

Em que pesem essas experiências, adverte-se que o foco desta seção compreende o período 1980/1990, quando a adoção da abordagem local/territorial nas políticas de desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte é aprofundada. Esse processo coincidiu com as recomendações do Banco Mundial ao longo do período de hegemonia neoliberal, destacadas anteriormente. Para além de recomendações, o Banco Mundial continuou financiando políticas,

neste caso que valorizassem a descentralização como um instrumento para alcançar o desenvolvimento autônomo e endógeno.

No Nordeste brasileiro, mais especificamente no Rio Grande do Norte, isso ocorreu com a segunda geração de financiamentos do Banco Mundial para a implementação de programas de desenvolvimento rural no estado, a partir de 1985, que passou a utilizar um componente voltado para a descentralização. Tratava-se do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), que substituiu o Ruralnorte, encerrado em 1984. No Rio Grande do Norte, o PAPP foi instituído em 13 de junho de 1985, por meio do Acordo de Empréstimo N° 2524-BR; o financiamento do Banco Mundial foi orçado em US\$ 61,4 milhões e o estado devia quitar a dívida em até quinze anos, com três anos de carência e uma taxa de juros variável do Banco (WORLD BANK, 1985). No Rio Grande do Norte, o PAPP abrangeu 92 municípios distribuídos nas regiões do Seridó, Alto do Apodi, Açu, Agreste e Vales Úmidos.

De modo geral, o PAPP, em consonância com o Ruralnorte, também se fundamentava no modelo de DRI e tinha como objetivos principais melhorar as condições de vida dos pequenos agricultores, aumentar a renda e as oportunidades de emprego desse segmento e elevar a produtividade agropecuária. Para atingir esses objetivos, os recursos deveriam ser empregados em recursos hídricos, pesquisas agropecuárias e extensão rural, provisão de crédito rural, serviços de marketing (abrangendo serviços de formação e informação dos agricultores, melhorias dos mercados municipais e das feiras e apoio logístico com vistas à comercialização) e na administração do Programa (envolvendo uma unidade central de coordenação e cinco escritórios regionais para o planejamento, supervisão, assistência, implementação, treinamento, monitoramento e avaliação das atividades) (WORLD BANK, 1985). No âmbito desses componentes, deve-se destacar o APCR (Apoio às Pequenas Comunidades Rurais), que pode ser considerado a principal inovação do PAPP, à medida que destinava-se ao financiamento de:

[..] subprojetos comunitários, desde que identificados, elaborados e executados pelas próprias organizações representativas dos beneficiários. Caracterizava-se assim um primeiro avanço em direção à sociedade civil, materializado numa espécie de delegação de atribuições que antes eram exclusivas das organizações governamentais, para instâncias não-governamentais, constituídas predominantemente por associações civis. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002, p. 6).

Ao longo dos anos, o PAPP, no Rio Grande do Norte, financiou 769 subprojetos, sendo 75% produtivos, 24% de infraestrutura e 1% para área social, com predominância para aqueles definidos de cima para baixo (cerca de 90%) (WORLD BANK, 1996a). Ainda segundo esse documento, foram beneficiadas cerca de 71.600 famílias em 620 comunidades rurais e alguns

indícios, a partir de pesquisas de campo, sugeriram que houve melhoria da renda e do padrão de vida dos beneficiados.

No entanto, assim como seu antecessor, o Programa apresentou problemas quanto à sua operacionalização. De modo geral, estima-se que houve um baixo desempenho das metas estabelecidas e dos resultados esperados, quanto ao fortalecimento das atividades desenvolvidas pelos produtores rurais e quanto à superação da pobreza no meio rural do Nordeste brasileiro (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002). Não obstante a existência desses problemas, o APCR despontava como uma experiência exitosa, principalmente por ter apresentado um desempenho financeiro mais elevado que os demais componentes e pelas metas que atenderam às demandas sociais (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002). Conforme demonstram Matos Filho, Cruz e Souza (2006), o modelo do APCR foi tão satisfatório na avaliação de seus formuladores que, em 1993, o PAPP foi totalmente reformulado e transformado em um único componente de financiamento de subprojetos comunitários, isto é, aqueles dirigidos pelos atores locais.

Contribuindo com essa análise de resultados, pode-se destacar a avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 1996a) do PAPP nos estados de Sergipe, Rio Grande do Norte, Bahia e Ceará. De acordo com o documento, os objetivos do Programa, nos quatro estados não foram alcançados, tomando-se como base a sua fase inicial. Nesse período, alguns dos problemas consistiram na baixa participação dos beneficiários, benefícios concentrados nos maiores proprietários, problemas com a escolha e a sustentabilidade dos investimentos, além da existência de condicionantes políticos, institucionais e funcionais que limitaram o crédito, a extensão rural e os projetos de posse de terra.

Já em relação ao período de reformulação do PAPP, em 1993, o documento chama a atenção para a maior concretização dos objetivos, podendo-se destacar o alcance da política pelo público-alvo, melhorias das condições socioeconômicas da população pobre por meio de subprojetos de investimentos (produtivo, social e infraestrutura), maior empoderamento da sociedade – no sentido de se inserir no ciclo do Programa com vistas a promover o desenvolvimento local/territorial – e crescimento do apoio em âmbitos estadual e municipal.

O Programa foi encerrado em 1995, substituído, em 1997, pela terceira geração de financiamentos do Banco Mundial para as políticas de desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte, que aprofundou o processo de descentralização e o foco nos potenciais endógenos locais na promoção do desenvolvimento. Tratava-se do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), comumente dividido nas fases I e II. A primeira fase vigorou entre 1997 e 2002, com um custo total de US\$ 32 milhões, sendo boa parte desse recurso (US\$ 24 milhões) por

intermédio do Acordo de Empréstimo N° 4120-BR, firmado entre o Governo do estado e o Banco Mundial em 18 de junho de 1997 (MATOS FILHO, 2002).

Por sua vez, o PCPR II, que recebeu o nome de Programa do Desenvolvimento Solidário (PDS), apresentou duas subfases, sendo a primeira entre os anos de 2002 e 2008, por meio do Acordo de Empréstimo N° 4667-BR, e a segunda entre os anos de 2008 e 2011, mediante o Acordo de Empréstimo N° 7489-0-BR, ambos firmados entre o Governo do Rio Grande do Norte e o Banco Mundial (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2005). O valor total do PCPR II foi de US\$ 60 milhões, com a maior parte financiada pelo Banco Mundial.

O principal objetivo do PCPR era contribuir com o processo de combate à pobreza rural e suas consequências, mediante (WORLD BANK, 1996b, 2002a): (i) melhoria do nível de bem-estar via investimentos em infraestrutura de natureza econômica e social, criação de oportunidades de emprego e renda e apoio às atividades produtivas, utilizando-se de técnicas de desenvolvimento conduzido pela comunidade; (ii) descentralização dos processos de decisão e de alocação dos recursos, apoiando, nesse contexto, os Conselhos e as demais organizações dos beneficiários, com o intuito de fortalecer a governança local; (iii) aumento do capital social das comunidades rurais; (iv) criação de uma rede de segurança para os pobres rurais em períodos de ajustes da Economia; (v) alavancagem dos recursos mobilizados nos níveis comunitário e municipal; e (vi) integração das políticas públicas.

O PCPR abrangia três componentes principais (WORLD BANK, 1996b). O primeiro correspondia aos subprojetos comunitários, destinando apoio financeiro para os investimentos produtivos e de infraestrutura econômica e social orientados pelas demandas das próprias comunidades. É importante destacar que, para atingir esses objetivos, esse primeiro componente contemplava três linhas de financiamento, apresentadas por Matos Filho (2002). A primeira consistia nos Projetos de Apoio Comunitário, em que os projetos elaborados pelas organizações comunitárias formalmente constituídas passavam pela aprovação ou não de um Conselho estadual, que era presidido pelo Governo do Rio Grande do Norte. Caso fossem aprovados, o Governo firmava um convênio com essas organizações e repassava os recursos.

A segunda linha correspondia ao Fundo Municipal de Apoio comunitário (Fumac), que diferia da anterior pelo fato de que as propostas eram selecionadas e priorizadas pelos Conselhos municipais. Por sua vez, os recursos ainda continuavam sendo transferidos do governo estadual para as organizações comunitárias. Por fim, tinha-se o Fundo Municipal de Apoio Comunitário-Piloto (Fumac-P), que, ao contrário do Fumac, proporcionava aos Conselhos municipais, além de todas suas atribuições, a administração dos recursos e o repasse

às associações comunitárias, mediante um convênio firmado entre as partes. Vale ressaltar que antes desse acordo, firmava-se um convênio entre o Governo e cada Conselho.

Os outros dois componentes estavam voltados para o apoio à administração, supervisão, monitoramento e avaliação do Projeto e ao desenvolvimento institucional, que abrangia atividades como mobilização, assistência técnica e treinamento para os envolvidos no Programa, capacitação dos Conselhos e assistência técnica para modernização e reforma do Estado, realização de eventos para o intercâmbio de experiências e utilização da tecnologia da informação com o objetivo de elevar a transparência e conectar os beneficiários aos mercados (WORLD BANK, 1996b, 2002a).

Tratando-se dos impactos do Programa, uma avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2003) sobre o PCPR I demonstra que foram financiados 1.809 subprojetos, atendendo cerca de 97.000 famílias rurais no estado. Desse total de projetos financiados, os resultados apontam para a predominância dos investimentos de infraestrutura (59%) e produtivos (38%). Os investimentos se concentraram em eletrificação rural, abastecimento de água e criação de animais, representando 62% dos subprojetos financiados; adquiriram importância também os investimentos em agricultura irrigada e na pesca. Em que pese a importância desses investimentos para o desenvolvimento rural, não se pode negligenciar o caráter agropecuário desses subprojetos financiados, o que reforçava uma característica das políticas territoriais rurais no Brasil.

Essa avaliação também aponta para o alcance satisfatório dos demais objetivos, como o apoio às comunidades, no tocante ao planejamento e à execução dos investimentos, criação de uma rede de segurança para a população pobre rural e mobilização dos recursos nos níveis comunitário e municipal. Um ponto a ser enfatizado é que, ao longo do documento, o Banco Mundial chama atenção para o papel da descentralização como um relevante instrumento para as ações do Programa, à medida que fomentou a participação, contribuiu com a criação de espaços de concertação social, elevou a transparência e reduziu a interferência política – especialmente por meio dos Conselhos – e fortaleceu o capital social. Em relação às dificuldades, a avaliação destaca os recorrentes problemas climáticos enfrentados pelo estado e pela região, a burocracia estatal – que atrasou a execução do Programa, a própria situação fiscal e a existência de leis orçamentárias que impediam determinados tipos de transferências.

Ainda no âmbito dos resultados, o estudo de Matos Filho e Cruz e Souza (2006) apresenta alguns problemas do Programa em uma análise realizada até 2004, que envolveu, portanto, as duas fases do PCPR. Alguns desses problemas contrastam, inclusive, com os

aspectos positivos destacados anteriormente a partir da avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORDL BANK, 2003). Nas palavras dos autores:

Há que se reconhecer também que essas experiências são localizadas; apontam possibilidades; indicam tendências. No geral, ainda persistem desafios a serem enfrentados, como a falta de legitimidade das lideranças; o uso político dos subprojetos; a ausência de sistemas de operação e manutenção constituídos e em funcionamento; as intermediações indesejáveis; a atomização das ações; a pulverização dos recursos; um insuficiente nível de organização social e de empoderamento de um grande número de comunidades (MATOS FILHO; CRUZ E SOUZA, 2006, p. 89).

Diante do exposto, é importante frisar que essas duas experiências – PCPR e PAPP – de financiamentos do Banco Mundial para o desenvolvimento local/territorial rural do Rio Grande do Norte estão em linha com a proposta da instituição, nos anos 1980 e 1990, de indução de arranjos socioprodutivos locais, que, em uma perspectiva endógena e autônoma, deveriam construir estratégias que desencadeassem o desenvolvimento. No caso do PCPR e do PAPP, esse processo estava assentado em um contexto de reduzido aporte de recursos – e sua consequente fragmentação, baixo capital social e insuficiente capacitação e apoio do Estado e do Banco Mundial em uma perspectiva de longo prazo, de modo que os efeitos por essas políticas, em linhas gerais, não foram verificados. No próximo capítulo, apresentam-se as atuais políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte e no Brasil.

3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: AS NOVAS ESTRATÉGIAS DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO NORTE

No Brasil, não obstante as iniciativas ocorridas na gestão do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), presencia-se, a partir do início do Governo Lula (Luís Inácio Lula da Silva), maior valorização das potencialidades do enfoque territorial para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, com base em documentos oficiais, Ortega (2008, 2015) destaca a existência de uma certa concordância, entre os envolvidos nas propostas territoriais do então novo Governo, de que a utilização desse enfoque permitiria maior interlocução entre agentes públicos e privados, bem como maior articulação dos diferentes níveis de Governo e das organizações sociais com vistas à construção de um pacto territorial para o desenvolvimento³¹. No Rio Grande do Norte, o enfoque territorial aparece explicitamente no novo Acordo de Empréstimo entre o estado e o Banco Mundial para a implementação de políticas de desenvolvimento rural, cuja concepção está pautada na multissetorialidade e em um arranjo institucional composto por esferas de Governo, secretarias e sociedade civil, podendo-se incluir, ainda, o Banco Mundial.

Nesse processo, deve-se sublinhar, mais uma vez, a atuação do Banco Mundial, que continua, nos anos 2000, reforçando em seus documentos oficiais a importância da descentralização e da passagem do enfoque setorial para o territorial. Nesses documentos, no entanto, pode-se identificar o foco em duas recomendações até então pouco utilizadas pela instituição: (i) necessidade de maior articulação entre diferentes escalas de Governo e sociedade civil na promoção do desenvolvimento rural, o que sugere uma autocrítica à crença nas políticas neoliberais; e (ii) necessidade de implementar políticas pautadas em uma estratégia multissetorial. Foi sob as perspectivas desse conjunto de recomendações que se plasmaram as atuais políticas territoriais rurais do Brasil e do Rio Grande do Norte.

Com base nessas considerações, pretende-se, neste terceiro capítulo, apresentar uma síntese das estratégias de desenvolvimento territorial rural do Brasil e do Rio Grande do Norte. Inicia-se com o enfoque territorial do desenvolvimento rural, ressaltando a visão do Banco Mundial a partir dos anos 2000. Em seguida, apresenta-se o caso brasileiro e realiza-se um balanço das atuais políticas territoriais rurais. Por fim, traz-se o caso do Rio Grande do Norte. Aqui, em um primeiro momento, efetuam-se observações acerca da política federal no estado.

³¹ Como será visto mais adiante, ainda de acordo com Ortega (2015), os Territórios da Cidadania podem ser vistos como uma espécie de autocrítica a essa perspectiva, à medida que fica clara a maior intervenção do Estado, com políticas governamentais que privilegiam os territórios deprimidos.

Em um segundo momento, analisam-se alguns indicadores socioeconômicos dos territórios potiguares. Na sequência, apresenta-se a atual política territorial rural implementada em âmbito estadual.

3.1 O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL: ALGUMAS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

Ao longo da sua história, o Banco Mundial tem produzido uma série de documentos que não só reforçam a importância da descentralização para o desenvolvimento rural e a necessidade da passagem do enfoque setorial para o territorial, mas também reconhecem o papel do Estado e a articulação das diferentes instâncias na promoção do desenvolvimento, bem como a necessidade de ações multissetoriais.

Adentrando-se esses elementos, deve-se destacar que documentos oficiais produzidos pela instituição nos anos 2000 consideram que o enfoque participativo promoveu um aumento do capital social e o avanço dos projetos conduzidos pelas comunidades rurais, mas necessita ir além, tornando-se preciso garantir sua “[...] *sostenibilidad institucional y vincularlos más a los gobiernos locales, a las estrategias de descentralización y al resto de la Economía [...] también debe promover las asociaciones de productores y proporcionar los nexos esenciales a los mercados y cadenas de la oferta*” (WORLD BANK, 2002b, p. 10).

Em outro documento, a instituição entende que a construção de uma agenda da agricultura para o desenvolvimento envolve o fortalecimento da sociedade civil e da democracia, em que um conjunto de atores e organizações sociais pode desempenhar um importante papel para a população pobre rural, proporcionando-lhe “expressão política e [...] [responsabilizando] os formuladores de políticas e os órgãos implementadores por meio da participação na formulação de políticas agrícolas, monitoramento do orçamento e participação na implementação da política” (WORLD BANK, 2007, p. 23), melhorando a própria ideia de governança.

Assim, para a instituição, uma das estratégias para o desenvolvimento rural passa pela promoção de uma nova institucionalidade e de uma governança adequada, que poderão ser alcançadas por maior descentralização e desenvolvimento da democracia local (WORLD BANK, 2002b). Considerando-se essas estratégias, ganha destaque, nesta mesma referência, o enfoque territorial como uma linha de ação para combater a pobreza rural e promover o desenvolvimento rural, na qual:

Se propone un enfoque más integrado que diluya la tradicional división urbano-rural y reubique el desarrollo rural en el marco de un enfoque territorial. Dicho enfoque fomentará una mayor integración de la cadena productiva, los mercados laborales y financieros, el suministro de infraestructura y servicios básicos, y un manejo sostenido de los recursos naturales. Asimismo, ayudará a aumentar el atractivo de las zonas rurales para los emigrantes y para el sector privado. Se extenderá el desarrollo dirigido por la comunidad como un vehículo efectivo para generar capital social y suministrar servicios básicos e infraestructura pequeña. Finalmente, se fortalecerán los vínculos clave con los gobiernos locales, lo que incluye dar más énfasis al desarrollo de las capacidades municipales en el marco de una creciente descentralización (WORLD BANK, 2002b, p. xv).

De modo geral, esses aspectos, somados ao aumento da produtividade e da competitividade e eficiência dos fatores e produtos, bem como a melhor gestão das crises econômicas e naturais, fazem parte de um plano de ação da instituição de revitalização das zonas rurais, entendida como necessária para atuar no combate à pobreza rural. Nesse plano de ação, o Banco Mundial destaca a incorporação de um novo componente, relacionado a “[...] *un esfuerzo de integración vertical (políticas y mercados) y horizontal (territorial)*” (WORLD BANK, 2002b, p. 26).

Nesse contexto, outro tema recorrente nas recentes recomendações da instituição consiste no envolvimento de diferentes órgãos ou setores do Estado na provisão de políticas públicas (SOUZA, 2014)³². Conforme será visto neste capítulo, esta proposta orientou a própria concepção das atuais estratégias de desenvolvimento territorial rural do Brasil – sobretudo no PTC – e do Rio Grande do Norte. Retomando-se a ideia de construção de uma agenda da agricultura para o desenvolvimento, o Banco defende esse maior envolvimento como uma forma de integrar diferentes ações entendidas como necessárias para o desenvolvimento rural (WORLD BANK, 2007). Nesse processo de definição das estratégias, o Banco inclui, também, o setor privado e a sociedade civil, o que exige dos atores estatais importantes atividades de facilitação e coordenação.

Em se tratando do caso brasileiro, a instituição, em outro documento, enaltece o seu apoio aos governos subnacionais do País para a implementação de estratégias multissetoriais, capazes de abranger melhor a questão do desenvolvimento e a gestão com enfoque nos resultados (WORLD BANK, 2011). No entanto, o Banco entende que esse apoio requer algumas premissas, com base nos aspectos positivos que poderiam ser alcançados com a integração das ações:

³² Por meio de uma análise de diversos documentos produzidos pelo Banco Mundial, este trabalho procura identificar as formações discursivas presentes nas recomendações da instituição ao Brasil quanto ao desenvolvimento territorial.

O apoio a esses empreendimentos exige esforços combinados e bem-articulados em várias áreas e em todos os níveis de Governo (federal, estadual e municipal). [...]. [No caso da gestão por resultados, exige-se] maior transparência e responsabilização em todos os setores bem como estruturas globais de governança mais robustas. Trabalhar com diversos ministérios, departamentos e órgãos na mesma operação permite que o Banco Mundial ajude a fortalecer os sistemas fiduciários do país e as estruturas de gestão do setor público com maior eficiência, bem como na criação de sinergia entre as políticas e os programas (WORLD BANK, 2011, p. 14).

Nesse mesmo documento de 2011 – que prevê um conjunto de ações e financiamentos da instituição para o Brasil durante os anos fiscais 2012-2015, alinhadas com os objetivos do então Governo de erradicar a pobreza extrema e melhorar as oportunidades para as populações vulneráveis –, o Banco Mundial destaca que contribuiria com os esforços de promoção do desenvolvimento econômico regional, por meio de avanços tanto na coordenação das políticas no nível territorial quanto na provisão de infraestrutura.

Especificamente no caso da coordenação das políticas no âmbito territorial, o Banco assevera que “[...] a abordagem territorial do Brasil provou ser eficaz na canalização do planejamento coordenado e na implementação de programas federais e estaduais, com eficiência evidenciada e ganhos de eficácia obtidos pela interação conjunta” (WORLD BANK, 2011, p. 31), destacando-se a atuação do PTC. Com o intuito de apoiar esses esforços, uma das ações que o Banco julgava como suscetível era o seu auxílio aos governos estaduais, como tem ocorrido no Rio Grande do Norte, no sentido de criar e implementar programas de desenvolvimento rural com um enfoque territorial integrado, que deveriam enfatizar “[...] a inclusão rural produtiva por meio da ampliação da produtividade de lavouras e do acesso aos mercados. [...]. [Deveriam procurar também] integrar os objetivos de redução da pobreza rural e melhoria da gestão de recursos naturais” (WORLD BANK, 2011, p. 31-32).

Portanto, pelo menos do ponto de vista normativo, o Banco Mundial, ao longo das últimas duas décadas, parece reconhecer as dificuldades de se conceber o desenvolvimento pautado exclusivamente nos potenciais endógenos locais, de modo que tem chamado atenção para a necessidade de se combinar estratégias do tipo *top-down* com aquelas *bottom-up*.

É a partir desses discursos e da sua condição política e de empregador que o Banco Mundial continua influenciando as políticas territoriais rurais no País, reforçando a necessidade de tratá-lo como um importante ator na construção do desenvolvimento territorial rural. Para além de recomendações, deve-se discutir os resultados dessas políticas, como aquelas que têm sido financiadas no Rio Grande do Norte. Antes disso, prossegue-se, na próxima seção, com as políticas territoriais rurais implementadas no Brasil durante os anos 2000.

3.2 A ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NOS ANOS 2000

No Brasil, a partir do início dos anos 2000, o enfoque territorial é incorporado de maneira mais vigorosa na agenda política governamental. Isso pode ser evidenciado pela criação de uma Secretaria Nacional para o Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), maior empenho nas superações do caráter setorial do rural e da dicotomia rural-urbana, maior alocação de recursos, estruturação e articulação de novas ações e passagem da escala municipal, que culminaram com a criação de arranjos socioprodutivos intermunicipais nos estados brasileiros.

A estratégia política para institucionalizar o enfoque territorial passou pelas constituições, em 2003³³, do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Deve-se registrar, no entanto, que a política territorial rural tem perdido representatividade na atual agenda política do país, vide a extinção do MDA, com a transferência das suas atribuições para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e a incorporação da SDT como um departamento da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (RODRIGUES, 2016).

De todo modo, isso não exclui a relevância de analisar os resultados empreendidos por tais políticas. Com o intento de compreender melhor o desenho desses dois Programas, a presente seção traz considerações sobre a experiência de desenvolvimento territorial rural nos anos 2000, destacando, em um primeiro momento, o Pronat, e, em seguida, o PTC. Por fim, realiza-se um balanço dessas políticas.

³³ Ainda em 2003, outra experiência de cunho territorial consistiu nos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), ligados ao Programa Fome Zero (PFZ). A institucionalização dos CONSADs “constituiu-se numa estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltados para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando à geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local” (ORTEGA, 2007, p. 286), tudo isso a partir de uma lógica intermunicipal. Para operacionalizar suas ações, cada CONSAD estabeleceria um Fórum, composto pela sociedade civil e atores públicos locais, de caráter participativo e deliberativo, que deveria elaborar um projeto de desenvolvimento territorial (ORTEGA, 2007). Ao todo, foram constituídos 40 CONSADs no país, sendo 12 no nordeste, contemplando 21 municípios potiguares (BRASIL, 2010).

3.2.1 Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)

No início do Governo Lula, o então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), criado, em 1999, com a finalidade de estabelecer diretrizes para a institucionalização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, foi reorganizado e, no seu lugar, instituiu-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (Condraf) (ORTEGA, 2008). Nesse processo de reformulação, o Condraf³⁴ designou, entre outros aspectos, que a política de desenvolvimento rural brasileira deveria ser pautada no enfoque territorial; pretendia, ainda, “[...] consolidar o espaço de articulação e os debates entre os diferentes níveis de Governo e as organizações da sociedade civil em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial” (ORTEGA, 2008, p. 162).

Essa reorientação proposta pelo Condraf impactou a própria concepção do Pronaf Infraestrutura e Serviços, que passou a atuar como instrumento para o desenvolvimento de territórios rurais (MDA/CONDRAF, 2005). Com isso, Ortega (2008) explica que os recursos a serem financiados por esta linha do Pronaf estariam atrelados a uma perspectiva territorial, e seriam destinados, então, a um consórcio intermunicipal e não mais ao município, sob o pretexto de que um conjunto de municípios, juntos, poderia ter maior capacidade de engendrar processos de desenvolvimento *vis-à-vis* o município isoladamente.

A gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços ficou sob a responsabilidade da SDT, que procurou aplicar a noção de desenvolvimento territorial a essa linha do Pronaf (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009). Nesse contexto, a SDT passou a conceituar o território como sendo:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, 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 in terna 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, 2003, p. 34).

No âmbito da SDT, a adoção do enfoque territorial era justificada a partir dos seguintes aspectos (BRASIL, 2005b): (i) o rural não se resume ao setor agrícola, de modo que a ideia de

³⁴ Uma das características do Condraf é abranger um grau variado de atores sociais, representando, segundo Ortega (2008, p. 162), “uma nova institucionalidade, que preconiza a plena participação dos agentes sociais como protagonistas na proposição e gestão de políticas públicas relativas ao desenvolvimento rural, à reforma agrária e à agricultura familiar”.

território permite apreender o rural a partir de uma visão integradora do espaço; (ii) insuficiências analíticas e operacionais das escalas municipal e estadual para a promoção do desenvolvimento; (iii) ampliação do processo de descentralização das políticas públicas, com maior protagonismo dos espaços locais; e (iv) “[...] o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento” (BRASIL, 2005b, p. 8).

Com base nesses pressupostos, a SDT foi criada com o intuito de “[...] articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” (BRASIL, 2005a, p. 5), com vistas a reduzir, dessa forma, as desigualdades e contribuir com o bem-estar da população, bem como integrar esses espaços ao desenvolvimento nacional.

De caráter mais específico, a missão institucional da SDT esteve ancorada em três eixos estratégicos (BRASIL, 2005a). O primeiro consistiu no apoio à organização e ao fortalecimento dos atores sociais, centrada na promoção de aspectos como mobilização, organização e capacitação desses agentes, fomentando assim as redes sociais dos territórios para que fosse possível atuar na gestão do desenvolvimento. O segundo concentrou-se no estímulo à adoção de princípios e práticas da gestão social. Nesse caso, as ações da SDT também envolviam a criação de espaços de concertação social, voltados para garantir transparência, participação e sustentabilidade. O último correspondeu à promoção da implementação e integração das políticas públicas, que buscava maior interação vertical (diferentes níveis de Governo) e horizontal (diferentes órgãos e/ou entidades que atuam em um mesmo nível) das políticas públicas.

Para operacionalizar esse conjunto de objetivos e ações, a SDT criou, em 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Leite e Wesz Júnior (2010) explicam que o Pronat foi constituído pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais e Pronaf Capacitação. Essas duas modalidades tornaram-se, respectivamente, as linhas de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e de Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Seus objetivos, de modo geral, estavam de acordo com seus antecessores.

Além dessas, destacavam-se as seguintes modalidades: (i) Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares³⁵; (ii) Projeto Dom Helder Camara (PDHC) –

³⁵ Estabelecia recursos adicionais para atender as ações do Programa (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2010).

Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste³⁶; (iii) Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); (iv) Gestão Administrativa do Programa (GAP); (v) Apoio à Gestão dos PTDRS; (vi) Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária; e (vii) Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade.

Em consonância com as estratégias da SDT, o Pronat buscou promover e apoiar as iniciativas dos territórios rurais que ensejassem a melhoria de vida da sua população, o que envolvia fomentar a gestão, organização e o fortalecimento institucional dos atores, o planejamento e a gestão social dos territórios, os projetos voltados para a dinamização e para a diversificação das economias territoriais e a própria implementação e integração das políticas públicas (BRASIL, 2005b).

Sob essas orientações gerais, o Pronat passou a induzir, a partir de 2003, os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – Territórios Rurais (TR's). Desde então, foram constituídos 239 TR's, incorporados segundo os seguintes critérios (LEITE, 2010): (i) conjunto de municípios com até 50.000 habitantes e com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; (ii) maior concentração do público prioritário do MDA (Agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas); (iii) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; e (iv) conjunto de municípios integrados com os Consads e Mesorregiões.

Uma vez constituídos, esses territórios formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters), cuja coordenação executiva era exercida pelo poder público e pela sociedade civil, com predominância para essa segunda categoria, responsáveis por:

[...]. 1) divulgar as ações do Programa; 2) identificar as demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes); 3) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; 4) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; 5) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; 6) exercer o controle social do Programa (LEITE, 2010, p. 117).

³⁶ Voltada para o apoio e suporte à reforma agrária e à agricultura familiar do nordeste, bem como para o fortalecimento dos processos de concertação social com vistas a promover o desenvolvimento (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2010).

Os Codeter's deveriam ser operacionalizados por três instâncias principais: (i) Plenária, órgão máximo do Colegiado, voltado para discussão de problemas, formulação de estratégias, negociação de interesses, deliberação de projetos e avaliação dos resultados; (ii) Núcleo Diretivo, encarregado de coordenar as ações definidas pela Plenária, apoiar a gestão do desenvolvimento territorial, bem como atuar no processo de articulação social, institucional e política; e (iii) Núcleo Técnico, incumbido de fornecer o suporte técnico necessário para o andamento das atividades inerentes ao Colegiado, podendo-se citar a assistência à elaboração dos projetos e ao monitoramento.

Uma atribuição geral dessas instâncias consistiu no apoio à construção, à implementação e à execução das diretrizes contidas nos PTDRS. Esses Planos foram outra institucionalidade presente na constituição dos TR's e se assemelhavam aos PMDRS do Pronaf, configurando, portanto, “[...] um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial” (BRASIL, 2005b, p. 22), discutidas em um espaço de concertação social. Dessa forma, esperava-se que esses Planos constituíssem, de fato, instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, fossem elaborados de forma participativa, apresentassem um caráter multidimensional e multissetorial e garantissem mecanismos de avaliação e monitoramento (BRASIL, 2005b). Por fim, vale registrar que, no âmbito do Pronat, outro Programa de cunho territorial foi desenvolvido. Tratava-se do Programa Territórios da Cidadania (PTC), apresentado a seguir.

3.2.2 Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado, por meio da Casa Civil, sob a justificativa de que “[...] alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas” (LEITE, 2010, p. 115). Ortega (2008) complementa destacando que os Territórios da Cidadania (TC's) foram constituídos a partir daqueles TR's com características mais deprimidas.

Nesse sentido, os 120 TC's implantados foram incorporados de acordo com os seguintes critérios (BRASIL, 2008): (i) fazer parte do Pronat, isto é, ser um dos TR's; (ii) menor IDH – IDH territorial; (iii) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; (iv) maior concentração de municípios com baixo dinamismo econômico e menor

Ideb (Índice de Desenvolvimento de Educação Básica); (v) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de Governo; e (vi) maior organização social.

Partindo do mesmo enfoque do Pronat, o PTC, segundo o Decreto que institucionalizou o Programa (BRASIL, 2008), tinha como objetivo modificar o quadro de pobreza e de desigualdade social presente no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O mesmo documento entende que, para atingir este objetivo, fazia-se necessário contemplar um conjunto de ações, entre as quais: (i) integração das políticas públicas; (ii) ampliação da participação social; (iii) aumento da oferta de programas voltados para a cidadania; (iv) inclusão e integração produtiva, com foco nos segmentos mais vulneráveis dos territórios; e (v) maior valorização dos diversos aspectos (sociedade, cultura, Economia, política, instituições e recursos naturais) inerentes aos territórios. Vale ressaltar que o Programa esteve estruturado em três eixos de atuação – apoio às atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura, contemplando temas como organização sustentável da produção, ações fundiárias, educação e cultura, direitos e desenvolvimento social, saúde, saneamento e acesso à água, apoio à gestão territorial e infraestrutura (ORTEGA, 2008).

A partir desse envolvimento de ações, apreende-se que o desenho do Programa diferenciava-se de outras políticas que utilizaram a abordagem territorial, por enfrentar determinados problemas não somente por estratégias específicas, articulando diferentes propostas na promoção do desenvolvimento (ORTEGA, 2008). Isso fica ainda mais evidente considerando-se que o PTC procurou mobilizar as ações de diferentes ministérios (23³⁷ no total) e órgãos federais (PAMPLONA, 2011).

A ideia, portanto, era avançar na articulação e na integração das políticas públicas, uma vez que o Pronat incorreu em problemas para institucionalizar esse aspecto, muito em função da inexistência de uma integração interministerial capaz de orientar as diferentes ações, o que acarretou uma sobreposição de competências (SILVA, 2012). Portanto, essa proposta se apresentou como uma inovação *vis-à-vis* os TR's, à medida que se estrutura “[...] um arranjo horizontal em nível do governo federal para articular as diferentes ações” (ORTEGA, 2008, p. 171).

³⁷ São eles (BRASIL, 2008): Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério das Comunicações, Ministério da Fazenda, Ministério da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Essa articulação interministerial estava inserida no Comitê Gestor Nacional, um dos três órgãos responsáveis pela gestão do PTC. Após algumas mudanças, o Comitê foi composto por sete representantes dos Ministérios³⁸ envolvidos no Programa, e estava encarregado de fixar metas e estabelecer orientações, no que diz respeito à formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Programa (BRASIL, 2008). Além disso, estava incumbido de definir novos territórios (LEITE, 2010).

Além do Comitê Gestor Nacional, a gestão do Programa ficou a cargo dos Comitês de Articulação Estadual e dos Colegiados Territoriais. Em relação ao primeiro, Ortega (2008) chama atenção para seu papel de fortalecimento do arranjo vertical, tendo em vista a sua articulação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados territoriais. Outras atribuições dos Comitês de Articulação Estadual explicitadas pelo autor referem-se a coordenar ações entre diversas entidades (municípios pertencentes aos territórios e órgãos estaduais e federais com atuação nos estados); apoiar a constituição dos Colegiados (especialmente no âmbito da sua organização e mobilização); estimular a integração e a articulação das políticas públicas; verificar a execução do Programa; contribuir com sua divulgação e atuar na sugestão de novos territórios e ações.

Tratando-se dos Colegiados territoriais, ainda que continuem operando mediante as três instâncias (Plenária, Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico), é importante registrar que a exigência de que essas arenas possuíssem representantes das três esferas de Governo e da sociedade local, agora sob a égide de uma coordenação executiva de composição paritária e não mais com predominância dos representantes da sociedade civil – como no Pronat –, fez com que, no PTC, a composição dos Colegiados fosse ampliada, o que facilitou o próprio arranjo horizontal no âmbito do território (ORTEGA, 2008; LEITE, 2010).

Entretanto, como ressalta Ortega (2008), essa ampliação não implicou uma facilitação na gestão do Programa, tendo em vista a presença de diferentes atores, ideias e interesses. Outra dificuldade remete-se à ampliação de atribuições dos Colegiados, o que exigiu uma gestão ainda mais complexa. Mesmo assim, de modo geral, apreende-se que o PTC, além de ter contemplado maiores recursos, inovou, ao articular diferentes ações e ao ampliar o papel do Estado, para relativizar o poder dos atores locais em promover o desenvolvimento.

Ademais, conforme ressaltado anteriormente, representou uma espécie de autocrítica à proposta bancomundista de promoção do desenvolvimento de maneira autônoma e endógena

³⁸ São eles (BRASIL, 2008): Casa civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Fazenda.

por meio dos arranjos socioprodutivos induzidos pelo Governo. Com o PTC, o papel do Estado foi mais incisivo, com ações articuladas entre dezenas de ministérios e um orçamento mais substantivo (ORTEGA, 2015). A seguir, realiza-se um balanço das recentes estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil, considerando-se algumas das semelhanças e diferenças existentes.

3.2.3 Um balanço das atuais estratégias brasileiras de desenvolvimento territorial rural

A análise da recente experiência de indução de territórios no Brasil pode ser dividida entre a fase do Pronat e a fase associada ao PTC. Na primeira, introduziu-se a intermunicipalidade. Nesse sentido, Veiga (2005) enfatiza as dificuldades de uma prefeitura, isoladamente, retirar o município de uma realidade deprimida. Com isso, aceitava-se a hipótese de que a ação consorciada era mais adequada na discussão do desenvolvimento *vis-à-vis* a escala municipal, permitia a exploração das vantagens comparativas e competitivas dos municípios ou até mesmo contribuía com “[...] as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional” (ORTEGA, 2015, p. 417).

Ainda nesta fase, buscou-se tratar o rural como espaço. Ainda que não tenha tratado diretamente de territórios e políticas territoriais, pode-se recorrer ao trabalho de Silva (1997), para quem o rural é composto por atividades que vão além da oferta de produtos agropecuários, como é o caso de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer, ao turismo e às várias atividades industriais e de prestação de serviços, o que reforça a necessidade de superar os limites inerentes ao conceito de rural. Na visão de Veiga (2002), essa superação contribui, ainda, com a valorização de outras dimensões, como a social e ambiental, nos processos de desenvolvimento.

Dada essa perspectiva espacial, em segundo lugar, empenhou-se em apreender o rural como um *continuum* do urbano. Recorrendo-se, novamente, aos trabalhos de Silva (1997), deve-se destacar, neste caso, que o rural é marcado por atividades econômicas fortemente entrelaçadas, graças ao processo intenso de industrialização sofrido pela agricultura, bem como pelo transbordamento do “mundo urbano” (serviços, comunicação, moradia, lazer) no espaço rural. Nesse contexto, Veiga (1999) utiliza o caso dos países da OCDE para demonstrar que muitas das atividades consideradas urbanas (indústria e serviços, por exemplo) estão deslocando-se para o meio rural, contribuindo para desmistificar o velho mito que consiste em classificar o rural como sinônimo de atrasado (SILVA, 2001). Analisando o caso brasileiro,

Veiga (2002) defende, portanto, a criação de um plano que fomente as sinergias entre a agricultura e os demais setores da Economia.

Mesmo procurando canalizar maiores esforços com vistas a superar tanto a dicotomia rural-urbana quanto a visão setorial do rural (ORTEGA, 2015), deve-se registrar que essas mudanças adquiriram um caráter substancialmente normativo, isto é, com pouca efetividade das ações, conforme demonstram os apontamentos de Jesus (2013, 2015). A própria proposta da intermunicipalidade incorreu em problemas para alcançar seus objetivos, entre os quais, a natureza clientelista e restrita das prefeituras municipais (ABRAMOVAY, 1998), a elaboração e aprovação de projetos com abrangência territorial, a concertação em torno de interesses comuns e a gestão compartilhada dos recursos e dos bens financiados.

Um último aspecto que merece atenção refere-se à continuidade da crença na capacidade dos atores locais nos processos de desenvolvimento. Em outras palavras, em linha com as experiências dos anos 1990, continuou-se acreditando que a simples indução de arranjos socioprodutivos – agora intermunicipais – lograria resultados positivos, mesmo operando a partir de reduzidos recursos públicos e carências socioeconômicas (ORTEGA, 2015). Dessa forma, mantinha-se o pensamento hegemônico ortodoxo de redução da importância do Estado, tendo em vista as potencialidades vislumbradas por meio do desenvolvimento autônomo e endógeno (ORTEGA, 2008).

A panaceia do desenvolvimento autônomo e endógeno, que norteou as ações do Pronat, sofreu uma inflexão, em certa medida, apenas a partir do PTC. Nesse caso, houve um direcionamento para maior presença do Estado na composição de ações estruturantes, emergenciais e de fomento (ORTEGA, 2008). Outros dois aspectos importantes referem-se à evolução dos recursos, atingindo o patamar de R\$ 23,5 bilhões, no ano de 2010, e à articulação interministerial com vistas ao desenvolvimento dos territórios (ORTEGA, 2015).

Portanto, pode-se dizer que essa orientação representa uma autocrítica governamental em torno dos programas territoriais que foram criados na perspectiva do desenvolvimento endógeno dos anos 1990. Isso significa, em linhas gerais, que o Estado se torna ator importante na indução do desenvolvimento dos territórios, haja vista que as convergências de uma pletora de políticas públicas para o território criam, em tese, as condições objetivas para induzir, em conjunto com as políticas *bottom-up*, as transformações econômicas e sociais necessárias para a mudança no padrão de vida de uma comunidade em específico (ORTEGA, 2016, p. 43).

Não obstante, a grande dificuldade foi promover a interação entre estratégias *top-down* e *bottom-up*, uma vez que a deliberação de ações e recursos ocorria de cima para baixo, isto é, sem uma participação ou consulta por parte dos Colegiados territoriais. Assim, pode-se inferir

que as experiências de políticas de desenvolvimento territorial rural da década de 2000 não foram capazes de superar esse limite.

Diante do exposto, pode-se concluir recorrendo-se à afirmação de Sabourin (2007), segundo a qual o enfoque territorial do desenvolvimento rural é pertinente, mas exigente. É pertinente pois permite “[...] uma inovação institucional, ao implementar um formato mais adequado à ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas” (DELGADO; LEITE, 2011, p. 463-464), bem como por contribuir com o desenvolvimento rural a partir de uma visão multidimensional e multifuncional do espaço.

Sendo assim, por si só esse enfoque torna-se exigente, uma vez que demanda maior participação do Estado, articulação entre atores públicos e privados, capacidades internas e externas para que o capital social possa florescer e para que exista uma canalização de esforços com vistas à elaboração e à implementação de projetos inovadores. Logicamente que as exigências não se esgotam por aí e o inerente desafio de cumpri-las pode comprometer o alcance das políticas territoriais rurais, como parece ter sido, de modo geral, a experiência brasileira.

A seguir, realizam-se algumas observações acerca de como essas atuais estratégias de desenvolvimento territorial rural se inseriram no Rio Grande do Norte e a respeito de alguns aspectos socioeconômicos desses arranjos. Adicionalmente, trata-se da atual política estadual para o desenvolvimento territorial rural.

3.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO RIO GRANDE DO NORTE: ATUAÇÕES DOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL (2000-2010)

Ao longo dos anos, o Rio Grande do Norte tem se constituído como um dos poucos estados brasileiros que possuem políticas próprias de desenvolvimento territorial rural. Assim, paralelamente ao governo federal, o governo estadual – por meio de financiamentos do Banco Mundial – tem lançado mão do enfoque territorial nas concepções, objetivos e ações dessas políticas públicas, como foram os casos do PAPP e do PCPR. Nesse sentido, a atuação do governo estadual continua nos anos 2000-2010, quando, em paralelo às ações federais do Pronat e PTC, firma-se um novo Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, que culminou no Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão).

O foco deste item reside, portanto, nessas atuais estratégias federal e estadual para o desenvolvimento territorial rural do Rio Grande do Norte. Inicialmente, realizam-se algumas

observações acerca da conformação da política federal no estado, enfatizando o processo histórico de indução dos territórios potiguares. Em seguida, abordam-se alguns aspectos socioeconômicos desses arranjos. Por fim, apresenta-se o Projeto Governo Cidadão.

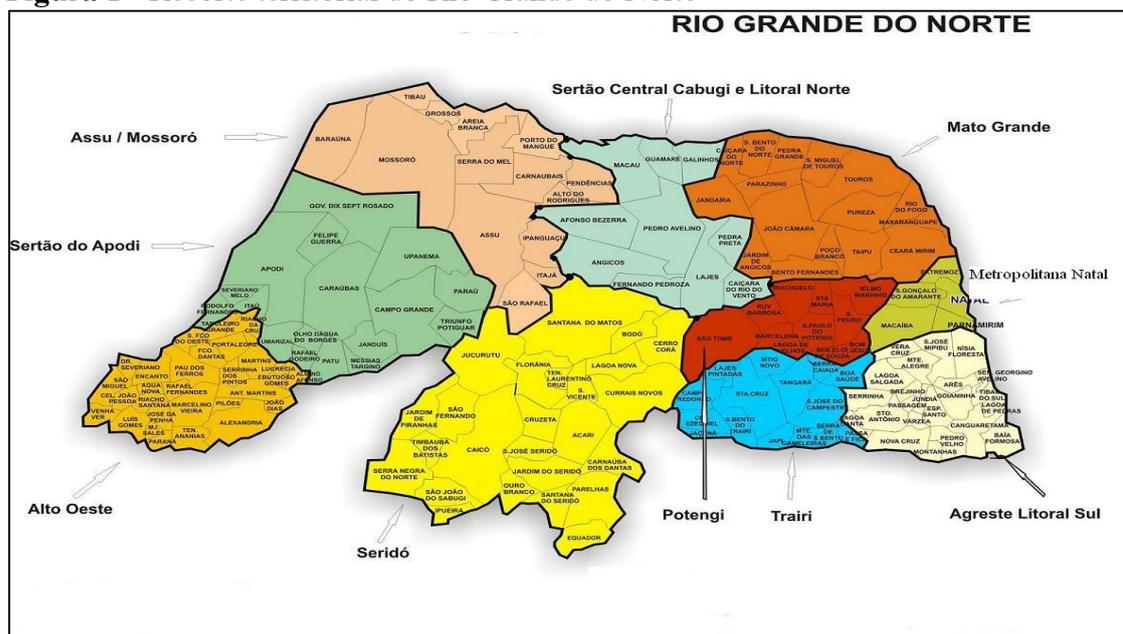
3.3.1 Territórios potiguares induzidos por políticas públicas

No Rio Grande do Norte, ainda que as informações sejam escassas, tem-se que a indução de Territórios Rurais ocorreu a partir de 2003, com a reestruturação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cedrus), criado um ano antes (RODRIGUES, 2016). Aproveitando-se dessa reestruturação, a SDT, segundo o mesmo autor, passou a realizar oficinas e seminários com o objetivo de discutir a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Nesses eventos, o debate envolveu temas como territorialidade, metodologia e conceitos de desenvolvimento territorial, recorte dos territórios potiguares e identificação dos atores sociais presentes nos territórios (PTDRS, 2010a).

De acordo com Rodrigues (2016), a partir desses encontros e com base nos critérios do MDA, foram homologados pelo Cedrus e reconhecidos pelo Condraf, em 2003, os territórios Açu-Mossoró, Mato Grande, Borborema, Seridó e Chapada do Apodi. O autor apresenta que esses cinco territórios se tornaram seis em 2005, quando o território da Borborema foi desmembrado nos territórios Trairi e Potengi, sob a justificativa de que tal delimitação favorecia a identidade e coesão territorial. Em 2007, o território Alto Oeste foi incorporado ao Programa. Em 2013, outros dois territórios, Agreste Litoral Sul e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, foram homologados pelo Cedrus e reconhecidos pelo Condraf.

Em resumo, foram induzidos nove Territórios Rurais, contemplando 161 municípios do estado, são eles: (i) Trairi; (ii) Sertão do Apodi; (iii) Mato Grande; (iv) Açu-Mossoró; (v) Alto Oeste; (vi) Potengi; (vii) Seridó; (viii) Agreste Litoral Sul; e (ix) Sertão Central Cabugi e Litoral Norte. Desses nove TR's, apenas os territórios Sertão do Apodi, Mato Grande, Açu-Mossoró, Alto Oeste, Potengi e Seridó também se tornaram Territórios da Cidadania. É interessante notar que outros três TR's – Trairi, Agreste Litoral Sul e Sertão Cabugi e Litoral Norte – concentram muitos municípios com baixo IDH, denotando que possuem carências socioeconômicas que exigiam a inclusão também no PTC. A Figura 1, a seguir, traz o recorte territorial do Rio Grande do Norte:

Figura 1 - Recorte territorial do Rio Grande do Norte



Fonte: Instituto Kairós.

Como se percebe, a Figura 1 traz um décimo território, denominado de Terra das Potiguaras, que abrange cinco municípios (Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz) pertencentes à Região Metropolitana de Natal. De fato, alguns estudos e o próprio Projeto Governo Cidadão fazem referência ao recorte do estado e o utilizam como sendo de dez territórios. No entanto, Rodrigues (2016) chama a atenção para o fato de que a homologação do território Terra das Potiguaras ainda não foi concretizada pelo Condraf, embora o Cedrus tenha protocolado o interesse. Caso o território fosse institucionalizado, 166 dos 167 municípios do estado estariam fazendo parte de algum território. A exceção – e a contradição – dizem respeito ao município de Jardim de Angicos, que, além de não ter sido inserido em um dos territórios do estado, foi contemplado com recursos do Proinf (RODRIGUES, 2016).

Em linhas gerais, as principais atividades dos territórios potiguaras, sobretudo nos anos iniciais da política, traduziram-se nas reuniões das Plenárias e de câmaras temáticas, além da participação em eventos (RODRIGUES, 2016). No caso das Plenárias, os projetos deliberados passavam pela aprovação do Cedrus, que encaminhava para o MDA. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal (CEF) era a instituição financeira que liberava os recursos no estado (NUNES *et al.*, 2015). E do ponto de vista socioeconômico, como se caracterizam esses territórios? Este será o foco da próxima seção, quando serão analisados alguns aspectos socioeconômicos – e sua trajetória ao longo dos anos – dos territórios potiguaras induzidos por políticas públicas.

3.3.2 Aspectos socioeconômicos dos territórios potiguares induzidos³⁹

Para analisar alguns aspectos socioeconômicos dos territórios potiguares, foram utilizados dados secundários presentes em três fontes principais. A primeira é o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013, que disponibiliza dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, coletando-se dados referentes às seguintes variáveis: (i) população; (ii) crescimento populacional; (iii) IDH; (iv) mortalidade infantil; (v) energia elétrica; (vi) saneamento; (vii) habitação; (viii) educação; (ix) renda per capita; (x) pobreza; e (xi) extrema pobreza. A segunda base de dados consistiu no Portal da Transparência do governo federal, coletando-se informações a respeito do Programa Bolsa Família⁴⁰ (PBF), em especial no que concerne ao número de famílias beneficiadas e ao valor de repasse para cada família nos anos de 2004, 2010 e 2013. Por fim, utilizaram-se dados referentes ao Valor Agregado Bruto (VAB) e ao Produto Interno Bruto (PIB)⁴¹ para os anos de 2000 e 2010, contidos no Sidra (Sistema IBGE de Recuperação Automática).

Para as três bases de dados utilizadas, os municípios foram compilados no âmbito territorial. Vale destacar que, considerando que a homologação dos territórios Agreste Litoral Sul e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte foi recente, optou-se por trabalhar apenas com os territórios Açu-Mossoró, Alto Oeste, Seridó, Sertão do Apodi, Potengi, Trairi e Mato Grande. Feita essa ressalva, realizou-se, em seguida, o cálculo das informações territoriais a partir da média ponderada⁴².

Partindo-se dessas considerações, tem-se, na Tabela 1, o número de municípios potiguares participantes por território e suas dinâmicas populacionais. Uma primeira observação diz respeito à grande variação no número de municípios que compõem estes territórios, variando desde onze municípios, como é o caso do território Potengi, até 30, como

³⁹ Este subitem traz apontamentos do estudo “Territórios potiguares induzidos pelas políticas de desenvolvimento territorial rural: uma discussão dos resultados socioeconômicos”, elaborado por Jesus e Fernandes (2015). Além de proporcionar uma análise socioeconômica dos territórios potiguares, utilizou-se este estudo para indicar os dois territórios tomados como estudos de caso nesta tese.

⁴⁰ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

⁴¹ No caso do PIB, os valores estão deflacionados para o ano de 2010 e com base no deflator do IBGE.

⁴² A média ponderada é calculada por meio do somatório das multiplicações entre valores e pesos divididos pelo somatório dos pesos. Exemplificando a aplicação, o IDH territorial foi calculado a partir da média ponderada entre os respectivos indicadores e a população de cada município do recorte territorial, ou seja, foi calculado por meio do somatório das multiplicações entre valores dos indicadores (IDH) e a população (peso) divididos pelo somatório da população (peso).

é o caso do território Alto Oeste. Por um lado, um número elevado de municípios pode ser positivo ao gerar acúmulo de “lideranças” em torno de projetos comuns e ao criar escala na produção no mercado local. Por outro lado, pode impor vários fatores limitantes, tais como um elevado número de membros para as assembleias e as suas devidas deliberações, com custos altos em um ambiente potencialmente conflitivo para as decisões.

Outra observação refere-se à dimensão dos territórios. Existe diversidade em cada um dos sete territórios analisados. Três deles são relativamente pequenos (inferior a 4,05 mil km²), um supera os 5,9 mil km², e três estão acima dos 8 mil km²; o território Seridó, o maior deles, atinge 10,7 mil km² (Tabela 1). Aqui, vale ressaltar que maior extensão territorial dificulta o processo de governança no interior dos Colegiados.

Quanto à densidade populacional, somente um território, Sertão do Apodi (19,22 hab./km²), possui densidade menor que a brasileira (22,40 hab./km²), enquanto Açu-Mossoró registra a maior densidade, 56,82 hab./km², inferior à do estado (59,99 hab./km²), sendo este o território mais populoso, com 455.521 habitantes (Tabela 1). Isto se deve, em grande medida, à presença do município de Mossoró, com 259.815 habitantes e uma densidade de 123,76 hab./km². A densidade média dos territórios é 36,40 hab./km², bem inferior à estadual, o que reforça a caracterização de territórios rurais.

Nesse cenário, mantendo-se o critério do IBGE para o recorte entre urbano e rural, os dados da Tabela 1 revelam grande peso da população rural nesses territórios. Enquanto o Rio Grande do Norte possui 22,19% da população que reside no meio rural, seis territórios possuem entre 23,89% da população no meio rural, como é o caso do território Seridó, até 51,47%, como é o caso do território Mato Grande. Apenas o território Açu-Mossoró possui percentual inferior, com 19,09%, em virtude da presença de Mossoró. Como resultado, 31,01% da população dos territórios induzidos vivem no meio rural, percentagem quase duplicada em relação ao Brasil (15,6%), o que justifica políticas específicas para essa população⁴³.

⁴³ O IBGE considera como área rural toda a área que está fora da delibação por parte das prefeituras para o que é urbano, o que torna pequenos municípios e até distritos com dinâmica voltada para meio rural como urbanos.

Tabela 1 - Municípios, população 2010, área total e densidade dos territórios potiguares, estado e Brasil

Territórios	Número de municípios	População 2010				Área total	Habitantes por km ²
		Total	Urbana	Rural			
			Total	Total	%		
Trairi	15	141.866	93.901	47.965	33,81	3.064,9	46,29
Sertão do Apodi	17	157.203	101.420	55.783	35,48	8.177,8	19,22
Mato Grande	16	226.714	110.022	116.692	51,47	5.956,2	38,06
Açu-Mossoró	14	455.521	368.552	86.969	19,09	8.017,0	56,82
Alto Oeste	30	196.291	127.158	69.133	35,22	4.045,9	48,52
Potengi	11	80.482	45.776	34.706	43,12	2.631,8	30,58
Seridó	25	295.726	225.066	70.660	23,89	10.796,5	27,39
Total Territórios	128	1.553.803	1.071.895	481.908	31,01	42.690,1	36,40
Rio Grande do Norte	167	3.168.027	2.464.991	703.036	22,19	52.810,2	59,99
Brasil	-	190.755.799	160.925.792	29.830.007	15,64	8.515.767,0	22,40

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Tratando-se da Tabela 2, percebe-se, de modo geral, que três territórios registraram crescimento da população rural (Açu-Mossoró apresentou uma taxa expressiva de 2,60% a/a) e quatro apresentaram taxas negativas na década de 2000, sendo três deles em um ritmo menor que na década de 1990. Nesse sentido, pode-se inferir que as políticas de desenvolvimento territorial rural podem ter contribuído para reduzir o ritmo da migração rural, mas ainda não conseguiram acabar com a migração da população rural para o meio urbano e têm contribuído para manter parte da população nos núcleos urbanos dos pequenos municípios.

Dos 128 municípios analisados nesses territórios, 97 apresentaram crescimento da população total entre 2000 e 2010, em uma taxa média de 1,08%. Por sua vez, 51 municípios apresentaram crescimento da população rural, no mesmo período, a uma taxa média de 1,43%. Essa realidade é bastante distinta da do País, que apresenta queda da população rural (Tabela 2). Algumas lideranças locais, em entrevistas, apontam para o fato de que muitos moradores têm retornado ao meio rural nos anos 2000, especialmente, os aposentados.

Para compreender melhor a realidade dos territórios potiguares, procurou-se realizar uma avaliação a partir do IDH⁴⁴. No estado do Rio Grande do Norte, o IDH atingiu 0,684 em 2010, considerado médio, tendo em vista que o do Brasil é de 0,727, considerado alto (Gráfico 1). Dos 167 municípios do estado, 70 (41,92%) possuem IDH considerado baixo, outros 93 (55,69%) possuem IDH médio e apenas quatro (2,39%) possuem IDH alto. Enquanto isso, dos 128 municípios pertencentes aos territórios induzidos por políticas públicas, 51 (39,84%) estão

⁴⁴ Este índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, e tem sido usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. O IDHM é um número índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. Na versão de 2013, o IDHM foi dividido em cinco faixas: entre 0 e 0,499, é considerado muito baixo; entre 0,500 e 0,599, é considerado baixo; entre 0,600 e 0,699, é considerado médio; entre 0,700 e 0,799, é considerado alto e entre 0,800 e 1, é considerado muito alto.

na faixa do IDH baixo, 75 (58,59%) na faixa do IDH médio e apenas 2 (1,56%) estão na faixa do alto IDH.

Tabela 2 - Taxa de crescimento populacional dos territórios potiguares, estado e Brasil (1991,2000 e 2010)

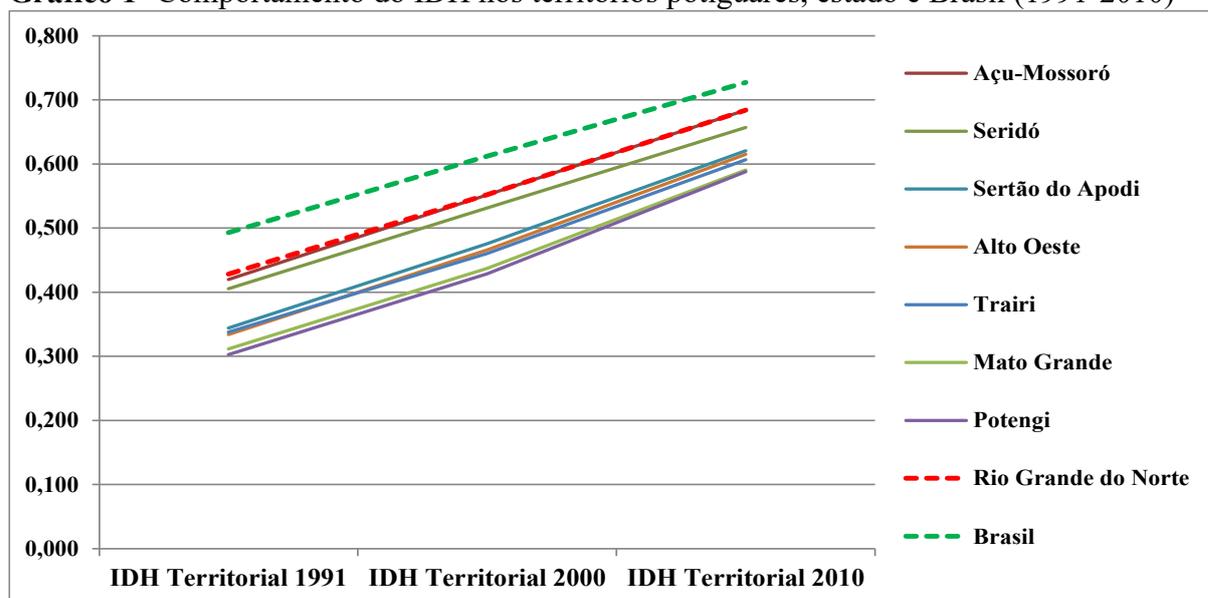
Territórios	Taxa Anual de Crescimento (%)					
	1991 - 2000			2000 - 2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Trairi	0,75	2,28	-1,38	1,18	1,74	0,17
Sertão do Apodi	0,29	1,40	-1,09	-0,01	0,99	-1,59
Mato Grande	1,82	2,46	1,26	0,97	1,09	0,85
Açu-Mossoró	1,20	1,88	-1,51	1,76	1,57	2,60
Alto Oeste	0,47	2,27	-1,68	0,60	1,48	-0,83
Potengi	1,06	2,92	-0,53	0,92	2,15	-0,48
Seridó	0,86	1,87	-1,33	0,47	1,06	-1,17
Total Territórios	0,97	2,01	-0,80	0,96	1,38	0,08
Rio Grande do Norte	1,56	2,23	-0,10	1,33	1,93	-0,51
Brasil	1,63	2,45	-1,30	1,17	1,55	-0,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

O Gráfico 1 ajuda a compreender melhor o comportamento e a evolução do IDH nas duas últimas décadas. Observa-se que o IDH territorial dos sete territórios fica abaixo do IDH do Rio Grande do Norte (0,684). No entanto, pelo comportamento das curvas, seis territórios têm apresentado crescimento médio dos indicadores do IDH um pouco acima da média do estado, o que propiciou reduzir a diferença entre 12,4% e 22% no período. A exceção ocorreu no território Açu-Mossoró, que acompanhou a trajetória do estado, reduziu a diferença em apenas 2% e se igualou ao estado em 2010⁴⁵.

Apesar dessa evolução, torna-se importante lembrar que, entre os sete territórios analisados, dois apresentam baixo IDH e quatro apresentam IDH abaixo da média estadual (0,684), suscitando assim uma atenção maior das políticas públicas.

⁴⁵ Para melhor compreensão dos gráficos, as curvas dos territórios estão organizadas no sentido ascendente, do menor para o maior valor.

Gráfico 1- Comportamento do IDH nos territórios potiguaros, estado e Brasil (1991-2010)

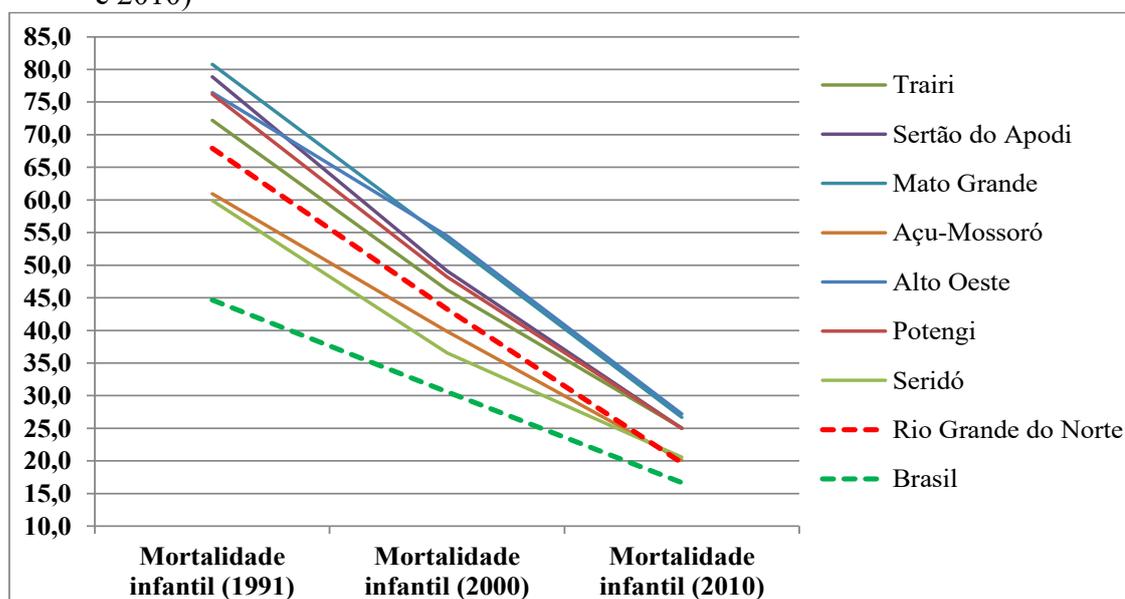
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Observam-se, ainda, algumas heterogeneidades entre os territórios. No caso do Açu-Mossoró, por exemplo, a presença de Mossoró, com IDH municipal de 0,720, eleva o IDH territorial ao patamar estadual, mas, quando o município é excluído, o IDH territorial cai para 0,636. No caso do território Seridó, a presença do município de Caicó, com IDH 0,710, não provoca grande variação, dado que seu peso populacional é pequeno.

O aumento do IDH nos territórios pode ser mais bem explicado pela melhoria de alguns indicadores, entre os quais, a longevidade, a renda e a educação. O componente longevidade é o de maior valor entre esses três subíndices, devido a, entre outros fatores, ampliação da expectativa de vida registrada nesses municípios de dinâmica econômica deprimida. Neles, a expectativa de vida média parte de 57 anos, em 1991, para alcançar 70 anos, em 2010.

Contribuiu, ainda, para o desempenho do componente longevidade, a redução da taxa de mortalidade infantil. De acordo com os dados do Gráfico 2, percebe-se uma queda entre 1991 e 2010 da mortalidade infantil, de modo que os municípios pertencentes a cinco territórios passaram de um patamar de 70 a 81 mortos por mil nascidos, em 1991, para um patamar entre 24 a 30, em 2010, aproximando-se da média potiguar. Um número ainda bem acima da média nacional, que é de 16,7 mortos por mil nascidos.

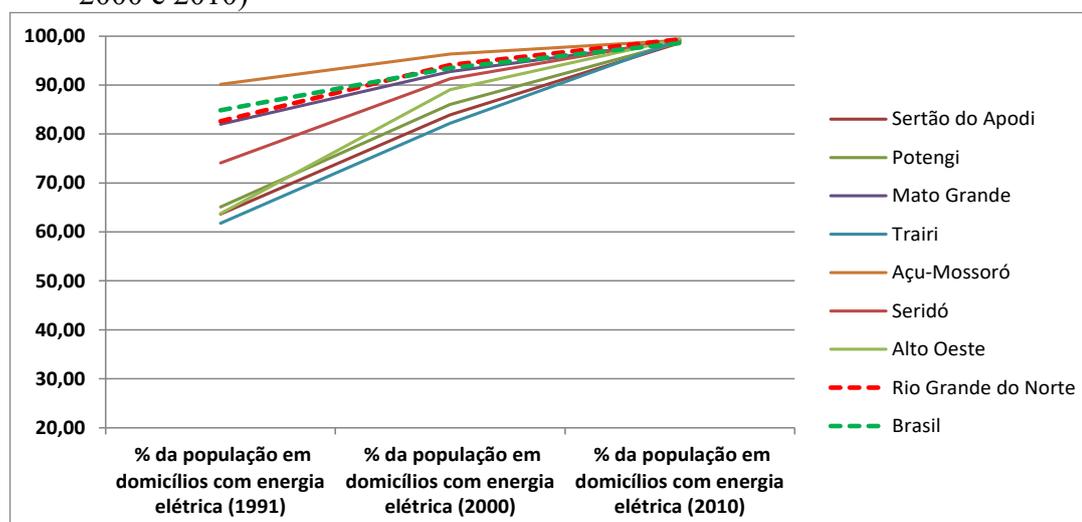
Gráfico 2 - Taxa de Mortalidade Infantil nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Analisando-se as habitações da população que reside nesses territórios, podem-se verificar sensíveis melhorias, muito em função de uma série de políticas públicas, antes distantes de parte dessa população, que têm sido implantadas nesses territórios. Esse é o caso do acesso à energia elétrica, serviço público que, em 2010, estava presente em 99,36% das habitações potiguares (Gráfico 3), percentual pouco superior ao da média brasileira. Os sete territórios analisados possuíam, em 1991, mais de 60% das habitações com energia elétrica, com trajetória de crescimento. Tratando-se do ano de 2010, o menor percentual encontra-se no território Sertão do Apodi, que apresenta 98,64%.

Gráfico 3 - Domicílios com energia elétrica nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)

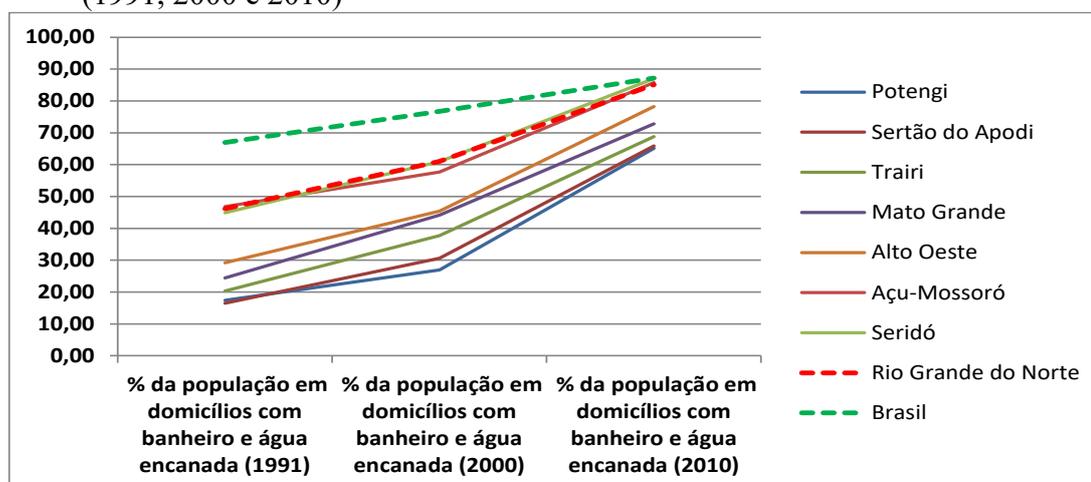


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Ainda com relação aos domicílios, a trajetória dos serviços públicos (água encanada e coleta de lixo) continua crescendo em um ritmo acima da média do estado, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013), e isso faz com que os territórios se aproximem da média estadual. No caso da coleta de lixo, cinco territórios apresentavam taxa de coleta inferior a 70% no ano de 1991, serviço que avançou ao longo das duas décadas analisadas e atingiu o patamar mínimo de 95,37% das residências no território Alto Oeste.

Já os domicílios com banheiro e água encanada têm apresentado crescimento acima da média, especialmente nos anos 2000 e nos territórios com piores IDHs, como pode ser visualizado nos territórios Potengi e Sertão do Apodi, que abrangiam menos de 20% dos domicílios, em 1991, passaram para 30%, em 2000, e chegaram ao patamar dos 60%, em 2010 (Gráfico 4). Nesse caso, mesmo com a melhoria na década de 2000, o que propicia melhor qualidade de vida para a população local, cinco territórios ainda estão distantes da média estadual, que é de 85,06%, um pouco abaixo da brasileira, indicando que os municípios desses territórios ainda tem um longo caminho para se desenvolverem.

Gráfico 4 - Domicílios com banheiro e água encanada nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Em relação aos dados da educação do estado, vale destacar que eles se apresentam inferiores aos do Brasil. Além disso, todos os territórios apresentam dados educacionais inferiores ao do estado, mas com uma trajetória ascendente. Tais dados revelam queda no percentual de analfabetos, aumento na expectativa de anos de estudo, aumento do percentual de adultos que concluíram o Ensino Médio e aumento de adultos com Ensino Superior.

O território Potengi apresentou os piores dados, entre os quais, a maior taxa de analfabetismo, a menor expectativa de anos de estudo e o menor percentual de dezoito anos ou mais com Ensino Médio completo (18,96%) no ano de 2010. Além disso, nesse território, apenas 3,10% da população com 25 anos ou mais possui Ensino Superior completo, ficando muito aquém da média estadual, que já é baixa (8,32%).

O tempo de escolaridade elevou-se no período analisado. Em 1991, os territórios apresentavam tempo menor que o Rio Grande do Norte (7,51 anos), com destaque para o Alto Oeste (apenas 6,43 anos). Já em 2010, aumenta-se o tempo médio na escola no estado (9,54 anos). Esse movimento foi acompanhado por todos os territórios, inclusive, Seridó e Açu-Mossoró superaram esse tempo médio. De caráter não menos importante, esses dados têm impactado positivamente o aumento de pessoas com obtenção de Ensino Superior nesses territórios.

Tabela 3 - Informações sobre educação da população nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000, 2010)

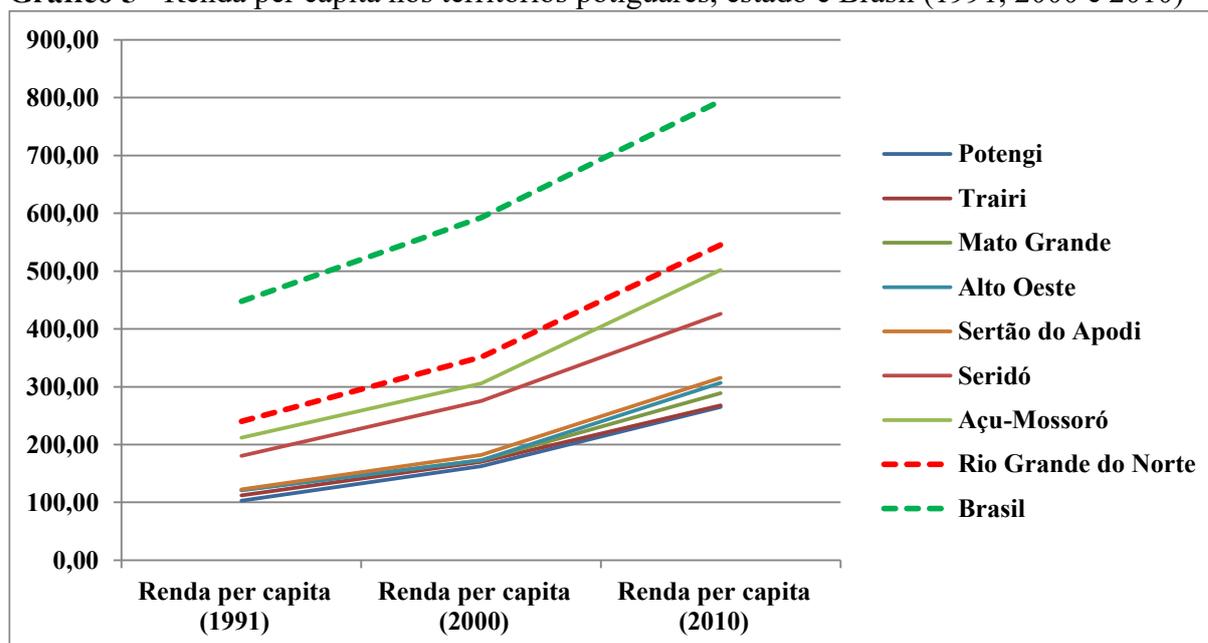
Territórios	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais			Expectativa de anos de estudo			% de 18 anos ou mais com médio completo			% de 25 anos ou mais com superior completo		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Potengi	55,80	40,98	31,43	6,93	7,31	8,95	3,71	7,65	18,96	0,23	0,36	3,10
Trairi	53,90	40,78	31,11	7,21	7,96	9,48	7,32	11,70	22,28	0,52	1,02	3,81
Mato Grande	53,50	38,70	28,64	6,53	7,48	9,02	5,14	8,93	19,32	0,42	0,68	3,44
Alto Oeste	48,10	36,85	28,58	6,43	8,13	9,52	8,49	11,78	22,26	1,92	2,48	4,83
Sertão do Apodi	46,97	36,04	28,30	6,62	8,30	9,47	9,31	13,14	23,94	1,60	1,87	4,58
Seridó	39,93	29,93	22,24	7,44	8,81	9,70	10,40	15,36	27,56	1,72	2,64	5,44
Açu-Mossoró	36,72	26,33	19,24	7,51	8,82	9,77	14,02	19,60	33,46	4,58	5,19	7,37
Rio Grande do Norte	37,80	27,21	19,74	7,51	8,56	9,54	14,62	20,30	33,75	3,81	4,64	8,32
Brasil	20,88	14,50	10,19	8,16	8,76	9,54	17,91	24,67	37,89	5,75	6,77	11,27

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

O tempo médio na escola, registrado pela expectativa de anos de estudo, que progrediu dois anos no período, é um bom indicador de que as políticas educacionais têm avançado nesses espaços. As ações governamentais nos três níveis de governo, que têm propiciado, entre outras ações, a reforma e a ampliação das escolas e a melhoria das condições de transportes dos estudantes na zona rural, parecem estar sendo relativamente bem sucedidas. Nesse sentido, programas como o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), Caminho da Escola e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁴⁶ asseguraram recursos para a melhoria da infraestrutura educacional nos pequenos municípios, em que pese a necessidade de avanços.

Analisando-se outras informações socioeconômicas extraídas do Atlas do Desenvolvimento Humano, tornam-se evidentes algumas transformações que corroboram o baixo IDH nos territórios, mas que também evidenciam certa melhoria ao longo dos últimos vinte anos. Neste cenário, a partir dos resultados sintetizados no Gráfico 5, pode-se concluir que todos os sete territórios apresentam renda per capita inferior à média estadual ao longo das duas últimas décadas, o que, por sua vez, é bem inferior a brasileira. Em 1991, enquanto a renda *per capita* do Brasil foi de R\$ 447,56 e a do Rio Grande do Norte foi de R\$ 240,93, a dos sete territórios variou entre R\$ 102,93 (Potengi) e R\$ 211,98 (Açu-Mossoró).

⁴⁶ O Pnate foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do Ensino Fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios. Já o Programa Caminhos da Escola é uma linha de crédito especial do BNDES para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus e de embarcações novas. Maiores informações sobre os programas consultar: www.fnde.gov.br.

Gráfico 5 - Renda per capita nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

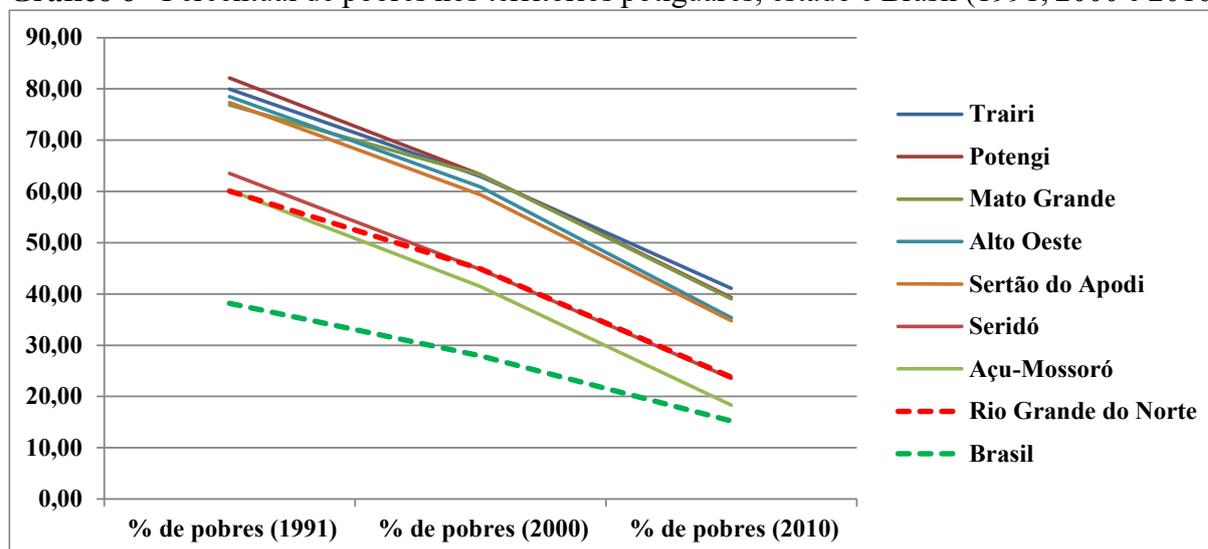
Ainda de acordo com os dados do Gráfico 5, os resultados da renda *per capita* média, em 2000, revelam um crescimento médio no estado em torno de 46%. Esse comportamento foi semelhante em quatro territórios induzidos, que cresceram entre 42% e 48% (Mato Grande, Alto Oeste, Açu-Mossoró e Sertão do Apodi). Por sua vez, Trairi e Seridó cresceram em torno de 52% e Potengi cresceu quase 58%. Entre 2000 e 2010, houve uma inflexão também positiva no crescimento da renda *per capita* em seis territórios comparativamente à média estadual. Nesse sentido, enquanto o estado registrou um crescimento médio de sua renda *per capita* de 55%, os territórios registraram um crescimento entre 58% e 77%. Nesse mesmo período, o crescimento da renda *per capita* no Brasil foi de 34%.

Duas conclusões podem ser retiradas dessas observações. Em primeiro lugar, ainda que lentamente, a renda *per capita* nos territórios induzidos apresenta crescimento contínuo no período analisado, especialmente nos anos 2000, quando cresceu de forma mais acelerada nos territórios mais pobres, justamente aqueles que tinham recebido maior atenção do governo federal com os programas de transferência de renda. Em segundo lugar, mesmo crescendo, inclusive superior às médias do estado e do País, ainda se verifica o distanciamento de realidades com rendas médias mais elevadas.

Esse comportamento do aumento da renda *per capita* ajudou a diminuir o percentual de pobres e de extremamente pobres em todos os territórios do Rio Grande Norte⁴⁷. O Gráfico 6 apresenta uma trajetória de queda de 25% da população pobre do estado na década de 1990. Entretanto, essa queda foi menor nos cinco territórios de menor renda (Trairi, Potengi, Mato Grande, Alto Oeste e Sertão do Apodi), variando de 18% a 23%. Por sua vez, Seridó e Açu-Mossoró apresentaram reduções maiores, 41% e 47% respectivamente.

Na década seguinte, 2000-2010, a redução da pobreza foi ainda mais acentuada. No estado do Rio Grande do Norte, a pobreza passou a representar, em 2010, 23,79% da população, queda de 47% ao longo da década, enquanto o Brasil possuía 15,79% da população considerada pobre. Essa situação também é verificada nos territórios induzidos, apesar de ter apresentado um ritmo menor de queda nos cinco territórios de menor renda, variando de 35% a 41%. Os territórios Seridó e Açu-Mossoró apresentaram reduções maiores, 47% e 56% respectivamente. Como resultado, notam-se dois grupos ao longo do período: (i) um formado pelos cinco territórios com patamar de pobres na casa de 35% a 41%; e (ii) outro pelo Seridó, próximo a média estadual (24%), e Açu-Mossoró, com 18%, isso em 2010.

Gráfico 6 - Percentual de pobres nos territórios potigüares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

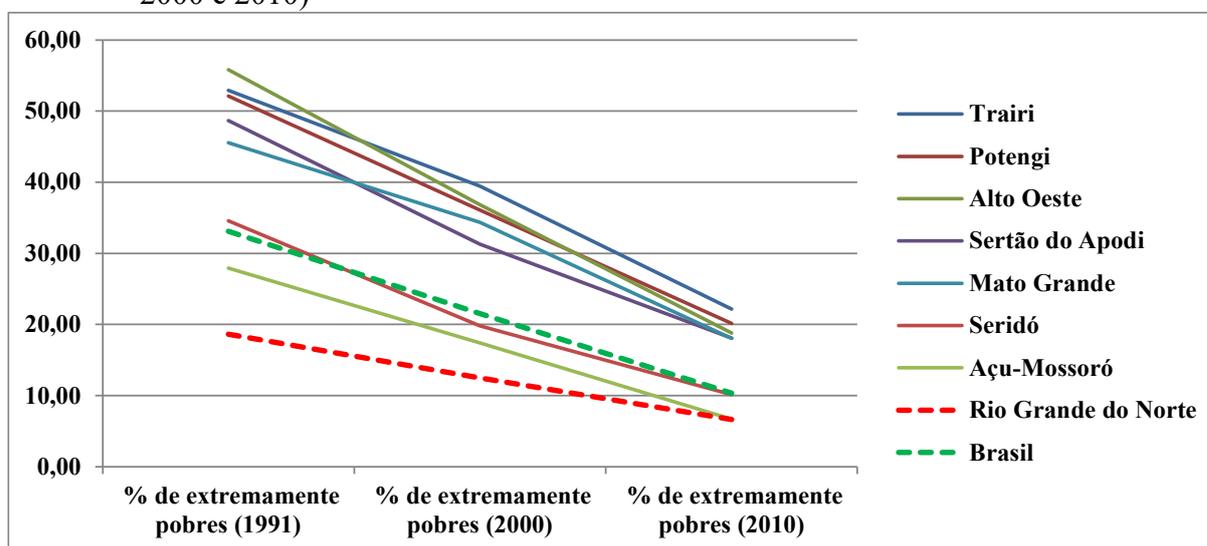
Situação análoga ocorreu para os dados da população extremamente pobre, cujo percentual reduziu-se de 18,64%, em 1990, para 12,48%, em 2000, queda de 33%. Esse

⁴⁷ **Proporção de extremamente pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. **Proporção de pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. Glossário do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

movimento acelerou-se nos anos 2000, quando o percentual de extremamente pobres atingiu 6,62% da população no ano de 2010, queda de 47% no Rio Grande Norte (Gráfico 7). Pode-se observar, também, que a queda, para os sete territórios, foi menor na década de 1990, em um patamar médio de -33%, e acelerada na década de 2000, chegando ao patamar de -48%. Novamente, pode-se identificar um comportamento diferenciado para dois grupos ao longo do período: (i) um formado pelos cinco territórios com patamar de extremamente pobres na casa de 18% a 22% da população; e (ii) outro pelo Seridó, com 10%, próximo a taxa do Brasil, e pelo Açu-Mossoró, com 6,68%, próximo a média estadual, isso em 2010.

Foi por causa das características socioeconômicas apresentadas que os territórios induzidos receberam atenção especial de diversas políticas públicas. Em uma análise da participação do Programa Bolsa Família, por exemplo, das 422.429 famílias beneficiadas no Rio Grande do Norte no ano de 2010, 246.330 foram beneficiadas pelo Programa nos recortes analisados, o que equivale a 58% do total, e esses mesmos territórios reúnem 49% da população do estado. Esses números evidenciam a importância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza desses territórios.

Gráfico 7 - Percentual de extremamente pobres nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Como pode ser observado na Tabela 4, nos períodos analisados, o volume total de repasse de recursos para as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família nos territórios é crescente, passando de quase R\$ 113 milhões, em 2004, para mais de R\$ 379 milhões, em 2013, crescimento de 235% no período. Já o número de famílias beneficiadas cresceu significativamente menos, somente 14,5%, o que resultou no aumento expressivo do volume

de recursos médios anuais por família no período. No caso do território Alto Oeste, cada família beneficiada recebia R\$538,13, em 2004 e, em 2013, atingiu o patamar médio de R\$ 1.767,90. São justamente os territórios com mais baixo IDH que recebem os maiores valores médios. Logo, esse benefício tem um peso expressivo na composição da renda familiar de baixo rendimento médio.

Considerando-se uma média conservadora de quatro pessoas por família nesses territórios, o percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família supera os 60% em seis territórios, entre os quais, o território Trairi atinge 72%. Somente o território Açú-Mossoró permanece no patamar de 50%. Esses números demonstram, portanto, que a implementação de políticas de transferência de renda ganham enorme importância na busca do objetivo de redução da pobreza nos territórios rurais.

Tabela 4 - Número de famílias beneficiadas, valor total do repasse e repasse médio por família do Programa Bolsa Família nos territórios potiguares, estado e Brasil (2004, 2010, 2013)

Territórios	Famílias beneficiadas						Valor médio anual por família (R\$)		
	2004		2010		2013		2004	2010	2013
	Números	Valor (R\$)	Números	Valor (R\$)	Números	Valor (R\$)			
Alto Oeste	33.162	17.845.583,00	32.639	35.022.840,00	36.267	64.116.262,00	538,13	1.073,04	1.767,90
Mato Grande	26.771	17.650.507,00	34.360	37.918.052,00	38.497	63.288.564,00	659,31	1.103,55	1.643,99
Trairi	22.364	12.966.687,00	22.824	25.202.259,00	27.454	44.880.846,00	579,80	1.104,20	1.634,77
Sertão do Apodi	29.239	15.180.511,00	26.791	27.631.005,00	29.125	45.640.842,00	519,19	1.031,35	1.567,07
Potengi	12.208	7.025.545,00	13.142	14.111.516,00	14.869	23.098.260,00	575,49	1.073,77	1.553,45
Seridó	40.165	21.294.202,00	41.742	43.652.625,00	44.573	63.248.906,00	530,17	1.045,77	1.419,00
Açú-Mossoró	51.262	21.016.092,00	48.662	47.829.514,00	55.545	74.757.104,00	409,97	982,89	1.345,88
Total Territórios	215.171	112.979.127,00	220.160	231.367.811,00	246.330	379.030.784,00	525,07	1.050,91	1.538,71
Rio Grande do Norte	351.810	174.037.874,00	379.554	383.761.877,00	422.429	637.742.452,00	494,69	1.011,09	1.509,70
Brasil	-	5.533.257.938	-	14.366.015.610	-	22.750.781.400	-	-	-

Fonte: Portal da Transparência do governo federal. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Para melhor caracterizar esses territórios, fez-se uso de informações sobre suas atividades econômicas por meio do VAB e do PIB. Considerando-se a participação do VAB por setores, pode-se notar que, diferentemente do restante do Brasil, houve uma tendência de crescimento na participação da agropecuária de 2000 para 2010 no Rio Grande do Norte, passando de 2,77% para 4,22%. Esse crescimento ocorreu em todos os territórios, cuja participação é maior que a estadual no ano de 2010, variando de 4,94% (Açú-Mossoró) até 14,95% (Mato Grande) (Tabela 5).

A participação da indústria no estado e nos territórios, em relação ao total do VAB, caiu entre 2000 e 2010. No estado, a queda foi de 18,4%, saindo de 26,31% para 21,47%. Considerando-se o ano de 2010, os dados demonstram duas dinâmicas diferenciadas: (i) cinco territórios possuem participação do setor entre 8,49% (Potengi) e 10,55% (Seridó), considerado

baixo em relação ao estado; e (ii) dois territórios possuem peso industrial significativo, embora registrem queda superior a 20% na participação da indústria no total do VAB entre 2000 e 2010, cujo percentual é de 32,36% para o território Sertão do Apodi e de 36,22% para Açu-Mossoró.

É importante registrar que o território Açu-Mossoró concentra expressiva atividade no setor industrial. De acordo com os dados de 2010, o VAB da indústria atingiu 1,8 bilhão de Reais, representando 29,47% do estado e 68,83% do total entre os sete territórios, com destaque para as atividades de extração de sal e petróleo, o que indica grande concentração econômica nesse território em relação aos outros.

Tabela 5 - Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto por setores nos territórios potiguares, estado e Brasil (2000 e 2010)

Territórios	Participação percentual (%) sobre o Valor Agregado Bruto - VAB (RN)									
	Agopecuária		Indústria		Serviços		Serv. Admin.		Sev. - Sev Admin.	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Potengi	9,08	11,96	10,95	8,49	79,97	79,56	47,45	56,39	32,52	23,16
Trairi	6,46	7,93	11,12	9,71	82,42	82,36	46,90	55,38	35,52	26,98
Alto Oeste	4,84	8,70	9,40	8,09	85,76	83,22	46,58	51,57	39,18	31,64
Mato Grande	9,79	14,95	9,30	9,35	80,91	75,70	46,01	49,67	34,90	26,03
Seridó	7,13	11,02	12,21	10,55	80,66	78,43	37,82	39,77	42,84	38,66
Sertão do Apodi	5,25	6,73	42,51	32,60	52,24	60,67	28,36	37,97	23,87	22,70
Açu-Mossoró	2,55	4,94	47,84	36,22	49,61	58,84	19,61	23,27	30,00	35,57
Rio Grande do Norte	2,77	4,22	26,31	21,47	70,92	74,31	25,69	28,36	45,22	45,95
Brasil	5,60	5,30	27,73	28,07	66,67	66,63	14,93	16,20	51,74	50,43

Fonte: Sidra/IBGE. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

Quanto ao setor de serviços, cinco territórios (Potengi, Trairi, Alto Oeste, Mato Grande e Seridó) registraram participação maior do que o estado (74,31%) em relação ao VAB total no ano de 2010. Nesses territórios, a participação do componente serviços administrados, ou seja, o peso do setor público na composição do setor, ficou bem acima da média registrada no Rio Grande do Norte (28,36%), com destaque para o território Potengi, que chegou a 56,39%. Os territórios Sertão do Apodi e Açu-Mossoró apresentam, no setor de serviços, uma participação de 60,67% e 58,84%, respectivamente.

Em relação ao comportamento do PIB nos territórios analisados, deve-se observar sua baixa participação no total do estado (Tabela 6). A exceção se dá no território Açu-Mossoró, que possui 14,38% da população do Rio Grande do Norte e contribui com 17,11% do PIB. Todos os outros registram maior participação da população e menor participação no PIB. Aliado ao fato da baixa representatividade do PIB em relação ao estado, o que se verifica é que, entre 2000 e 2010, dos sete territórios analisados, cinco apresentaram taxa de crescimento anual menor que a estadual (4,69%) e o território Potengi cresceu a uma taxa de apenas 2,18%. Por

sua vez, Mato Grande e Açú-Mossoró cresceram acima da taxa estadual, 5,26% e 4,91%, respectivamente.

Tabela 6 - Comportamento do PIB nos territórios potiguares, estado e Brasil (2000 e 2010)

Territórios	PIB Nominal 2000 (Mil Reais)	PIB Nominal 2010 (Mil Reais)	PIB 2000 a valores de 2010 (Mil Reais)	Taxa de cresc. do PIB 2000-10	Pop. em relação ao Estado 2010 (%)	PIB em relação ao Estado 2010 (%)
Sertão do Apodi	406.099	1.129.180	910.455	2,18	4,96	3,49
Potengi	125.734	417.067	281.890	4,00	2,54	1,29
Trairi	204.643	693.724	458.800	4,22	4,48	2,15
Seridó	588.151	1.999.804	1.318.607	4,25	9,33	6,18
Alto Oeste	305.107	1.052.047	684.036	4,40	6,20	3,25
Açú-Mossoró	1.528.398	5.534.689	3.426.596	4,91	14,38	17,11
Mato Grande	342.418	1.281.565	767.685	5,26	7,16	3,96
Total Territórios	3.500.550	12.108.076	7.848.069	4,43	44,05	37,44
Rio Grande do Norte	9.119.808	32.338.895	20.446.181	4,69	-	-
Brasil	1.179.482.000	3.770.084.872	2.644.343.208	3,61	-	-

Fonte: Sidra/IBGE. Dados tabulados por Jesus e Fernandes (2015).

No conjunto, tomando-se como parâmetro os dados da Tabela 5 e 6, pode-se caracterizar que os territórios rurais menos dinâmicos, isto em relação ao comportamento do VAB, são os que possuem maior participação no setor agropecuário, baixa participação da indústria e maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, como pode ser exemplificado no território Potengi. Por sua vez, os dois territórios mais dinâmicos possuem elevada participação da indústria e menor participação dos serviços administrados. Em relação ao PIB, a dinâmica dos territórios deprimidos é menor que a média estadual. Assim, em termos econômicos, tais territórios não melhoraram, na década, sua participação em relação ao estado.

A partir da análise desenvolvida a respeito dos aspectos socioeconômicos dos territórios potiguares, deve-se chamar atenção para o fato de que, em termos sociais, ocorreu uma redução das assimetrias regionais nos territórios mais deprimidos, fruto de um conjunto de políticas públicas que se intensificou nos anos 2000 e tem propiciado melhor qualidade de vida. Apesar disso, o desempenho econômico desses territórios fica aquém da média estadual e reclama atenção maior quanto aos investimentos realizados em seus espaços. Esses e outros resultados destacados ao longo desta seção, à medida que reforçam a importância do Estado, colocam em xeque a capacidade dos territórios – sobretudo aqueles deprimidos – de alcançarem o desenvolvimento autônomo e endógeno. Nesse contexto, como demonstrado, os avanços atingidos por esses territórios foram decorrentes, principalmente, de um conjunto de políticas públicas, suscitando a continuidade do Estado.

Ademais, os dados apresentados serviram de orientação para a escolha dos dois territórios tomados como estudos de caso nesta tese. Nesse sentido, optou-se por manter o foco em um território mais dinâmico e com maior heterogeneidade e em outro menos dinâmico e com maior homogeneidade. No primeiro caso, escolheu-se o território Açú-Mossoró, que, entre outros aspectos, possui o maior o IDH territorial, menor nível de pobres e de extremamente pobres, melhores indicadores educacionais, menor valor médio anual do PBF, maior peso industrial e maior participação no PIB estadual. Trata-se, no entanto, de um território grande, com densidade elevada e que apresenta heterogeneidades no que tange à população residente no meio rural, percentual da população em situação de pobreza e percentual da população em situação de extrema pobreza. Corroborando com esses resultados, o próprio Projeto Governo Cidadão caracteriza o Açú-Mossoró como sendo um território que:

[...] Possui municípios de renda *per capita* próxima à da região metropolitana, como Mossoró e Açú, embora incorpore grande heterogeneidade, incluindo os municípios bem mais pobres de Serra do Mel, Carnaubais e Porto do Mangue. Vem passando por rápida transformação em função da exploração de petróleo na região e outras atividades produtivas, tais como a agricultura irrigada. Relativamente ao restante do Estado, possui bom alcance de oportunidades quanto a serviços básicos e acesso à Saúde, mas apresenta vulnerabilidade, no que diz respeito às condições de emprego desiguais por gênero e acesso limitado a serviços básicos nos domicílios chefiados por mulheres. Mossoró polariza fortemente os municípios do Sertão do Apodi e do Alto Oeste, tanto economicamente quanto no que diz respeito à provisão de equipamentos públicos, em particular de Saúde. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 25).

Já no segundo caso, escolheu-se o território Alto Oeste, que apresenta o terceiro menor IDH territorial, um dos piores níveis de pobreza e de extrema pobreza, maior valor médio recebido por família no PBF e baixo peso industrial. Ademais, o Alto Oeste apresenta importantes deficiências no acesso a serviços (educação, coleta de lixo) e oportunidades básicas, além de possuir elevada participação da administração pública no emprego formal, que atinge mais de 90% em diversos municípios do território (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017). Em que pese o seu baixo dinamismo, trata-se de um território pequeno, com municípios próximos e que apresenta maior homogeneidade em relação ao Açú-Mossoró quanto ao percentual da população em situação de pobreza, percentual da população em situação de extrema pobreza e percentual da população residente no meio rural.

Além dessas razões, ressaltou-se a escolha desses territórios por serem contemplados pelo Pronat, pelo PTC e pelo Projeto Governo Cidadão e por terem sido assessorados pelo Nedet, conforme se destacou na introdução desta tese. Por fim, vale salientar que, em paralelo às ações federais, o governo estadual continuou implementando políticas territoriais rurais. A seguir,

apresenta-se a atual estratégia, que consiste no Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão).

3.3.3 Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão)

O Projeto Governo Cidadão foi institucionalizado em 2013, mediante o Acordo de Empréstimo N° 8276-BR entre o Banco Mundial e o Governo do Rio Grande do Norte, ainda com a denominação de Projeto RN Sustentável. A mudança para Governo Cidadão ocorreu em 2017, sob a justificativa de que representaria melhor a abordagem multissetorial do Programa, enquanto a antiga designação estava mais atrelada à perspectiva ambiental. De todo modo, as estruturas das ações e os componentes do Projeto foram preservados, que foi dividido em duas fases: (i) entre 2013-2018, no valor de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 360 milhões oriundos do Banco Mundial e US\$ 40 milhões via contrapartida do Governo do estado; e (ii) entre 2018-2020⁴⁸, no valor de US\$ 200 milhões; neste caso, o empréstimo da instituição é de US\$180 milhões e a contrapartida do estado é de US\$ 20 milhões. O Rio Grande do Norte possui até 30 anos para quitar a dívida, sendo cinco anos de carência e os juros ancorados na Libor⁴⁹ de margem fixa⁵⁰.

Segundo o Manual Operativo do Governo Cidadão (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), a ideia é reverter o cenário de baixo dinamismo socioeconômico do estado e apoiar a modernização do setor público. Ainda de acordo com o documento, o primeiro objetivo deverá ser alcançado, entre outros fatores, por meio de investimentos em inclusão produtiva – com foco no acesso aos mercados por parte dos beneficiados –, ampliação e melhoria da infraestrutura socioeconômica, fortalecimento da governança territorial, melhoria do acesso e da qualidade de serviços básicos (educação, saúde e segurança pública), geração de oportunidades de ocupação e renda no meio rural e urbano. Por sua vez, a modernização do setor público deverá ser orientada por uma gestão baseada em resultados, com melhor alocação dos recursos humanos e financeiros.

⁴⁸ Vale ressaltar que o desembolso da segunda fase dependerá da execução do programa na primeira fase.

⁴⁹ “LIBOR significa *London Interbank Offered Rate* (taxa interbancária do mercado de Londres) e é a taxa de juros pela qual os bancos tomam empréstimos de recursos entre si, em volume comercializável, no mercado interbancário de Londres” (WORLD BANK, s.d., p. 1). Para maiores informações consultar <http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/ibrd.html>.

⁵⁰ “A margem fixa consiste no custo projetado do financiamento do Banco Mundial com relação à LIBOR, mais a margem contratual do Banco Mundial, um ágio de risco e um reajuste à base do swap para as moedas que não sejam o dólar dos Estados Unidos” (WORLD BANK, s.d., p. 1).

Visando atingir esses objetivos, o Projeto estruturou suas ações em três componentes, que estão detalhados no seu Manual Operativo. O primeiro está voltado para o apoio técnico e financeiro aos investimentos entendidos como necessários para promover o desenvolvimento regional sustentável. Para tanto, esse componente está dividido em dois subcomponentes. O primeiro corresponde aos investimentos estratégicos, orientados para melhoria e ampliação da infraestrutura socioeconômica e fortalecimento da governança local/territorial. O outro subcomponente refere-se aos investimentos em inclusão produtiva, social e ambiental, prevendo o fortalecimento da agricultura familiar por meio de “[...] subsídios focados na melhoria e no aumento da produção, produtividade, segurança alimentar, e na inserção dos produtos no mercado” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 65), bem como incentivos à Economia solidária e aos projetos socioambientais (infraestrutura de acesso a água e promoção de boas práticas ambientais).

O segundo componente abrange a melhoria dos serviços públicos básicos. Aqui, destacam-se três subcomponentes. O primeiro é o de atenção à saúde, que pretende garantir ações que reduzam a mortalidade infantil, melhorem os serviços de tratamentos oncológicos e aumentem as instalações e os recursos humanos e financeiros com vistas à regionalização da rede de emergência de saúde no estado. O segundo concentra-se na melhoria da Educação Básica, por meio do apoio a integração da educação pública à agenda do desenvolvimento regional e da melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, o que envolve, por exemplo, a construção de escolas no campo, alfabetização de jovens e adultos do meio rural, inserção do agricultor familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), inovações pedagógicas e as implantações de um sistema de monitoramento e avaliação educacional e de um observatório para acompanhar o desempenho dos alunos. O último diz respeito à melhoria da gestão de segurança pública, incluindo investimentos nos sistemas de gestão da Sesed/RN (Secretaria de Segurança e da Defesa Social do Rio Grande do Norte) e de informação da segurança pública, além do fortalecimento dos programas de prevenção da violência e da educação, bem como no apoio às vítimas.

O terceiro componente é o de melhoria da gestão do setor público, pautado no apoio técnico e financeiro para a modernização desse segmento, objetivando “[...] reforçar a eficiência e a eficácia do orçamento central, finanças e processo de planejamento e gestão, bem como na prestação de serviços públicos da saúde, da educação e da segurança pública” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 79). Nesse caso, também despontam três subcomponentes: (i) planejamento integrado e orientado para resultados e gerenciamento orçamentário e financeiro, incluindo o fortalecimento das tarefas de planejamento,

monitoramento, avaliação e elaboração de políticas, além do apoio à implementação do próprio Governo Cidadão; (ii) modernização das instituições estaduais prioritárias e dos sistemas administrativos, mediante o avanço das suas estruturas administrativas, processuais e procedimentais, bem como da infraestrutura e gestão; e (iii) gestão estratégica e eficiente dos recursos humanos e dos ativos, abrangendo, além desses dois aspectos, a modernização do arquivo público e a melhoria dos sistemas de comunicação.

No âmbito desses três componentes, deve-se registrar que as atenções desta tese estão voltadas para o primeiro componente – Desenvolvimento Regional Sustentável –, que concentra suas ações e recursos no desenvolvimento rural do estado, com ênfase na agricultura familiar. Vale destacar que, para esse componente, está prevista a maior parte dos recursos da primeira fase, cerca de 50% do total. Aqui, adquire evidência o subcomponente de Investimentos Estratégicos e Fortalecimento da Governança Local, cujo montante supera o valor total do componente 2 – Melhoria dos Serviços Públicos –, conforme detalha a Tabela 7:

Tabela 7 - Custos dos Componentes e Subcomponentes do Projeto Governo Cidadão

COMPONENTES/SUBCOMPONENTES	TOTAL (US\$)	BANCO (US\$)	% DE FINANCIAMENTO
1. DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL	200.545.179	180.295.760	89,90%
1.1 Investimentos Estratégicos e Fortalecimento da Governança Local	130.158.614	117.016.257	89,90%
1.2 Investimentos em Inclusão Produtiva, Social e Ambiental	70.386.565	63.279.503	89,90%
2. MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	130.069.412	116.936.063	89,90%
2.1 Atenção à Saúde	44.973.659	40.432.585	89,90%
2.2 Melhoria da Qualidade da Educação Básica	68.813.769	61.865.516	89,90%
2.3 Melhoria da Segurança Pública e da Defesa Social	16.281.984	14.637.962	89,90%
3. MELHORIA DA GESTÃO DO SETOR PÚBLICO	65.535.409	58.918.177	89,90%
3.1 Planejamento Integrado e Baseado e Resultados em Gerenciamento Orçamentário e Financeiro	26.261.797	23.610.095	89,90%
3.2 Modernização das Instituições Estaduais Prioritárias e dos Sistemas Administrativos	17.135.489	15.405.287	89,90%
3.3 Gestão Estratégica e Eficiente dos Recursos Humanos e de Ativos	22.138.122	19.902.795	89,90%
SUBTOTAL	396.150.000	356.150.000	89,90%
TAXA INICIAL	900.000	900.000	100,00%
CONTINGÊNCIAS FÍSICAS E FINANCEIRAS	2.950.000	2.950.000	100,00%
TOTAL	400.000.000	360.000.000	90,00%

Fonte: Adaptado de Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2017, p. 107-108).

Dado esse caráter multissetorial, o Governo Cidadão possui um complexo arranjo institucional, que envolve dez secretarias⁵¹ estaduais e uma autarquia⁵². Por sua vez, sua gestão administrativa é composta por um Comitê Gestor, encarregado de deliberar sobre as principais ações do Projeto, pela Unidade de Gerenciamento, responsável pela administração geral do Projeto, e por Unidades Executoras Setoriais (UES), que realizam, do ponto de vista técnico e operacional, suas atribuições definidas no âmbito do Programa (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

Além de todos esses aspectos, o Manual Operativo também apresenta a estratégia do Governo Cidadão para promover o desenvolvimento territorial do estado, que foi construída a partir da análise dos resultados de três metodologias. Com efeito, baseou-se em duas metodologias para mensurar as desigualdades presentes nos territórios do Rio Grande do Norte, são elas: (i) clusters de indicadores socioeconômicos⁵³; e (ii) Índice de Oportunidade Humana⁵⁵ (IOH). Utilizou-se também uma terceira metodologia, que não mensura diretamente as desigualdades territoriais, mas identifica os centros gestores dos territórios.

⁵¹ São elas (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017): Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), Secretaria Extraordinária de Gestão de Projetos e Metas de Governo (SEGPRO), Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC), Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC), Secretaria de Estado da Saúde (SESAP), Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED) e Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH).

⁵² Departamento de Estradas de Rodagem (DER).

⁵³ Reúne, por algum critério de classificação, as unidades amostrais em grupos, evidenciando suas possíveis homogeneidades e heterogeneidades (JOHNSON; WICHERN, 1992).

⁵⁴ A análise dos clusters de indicadores do Projeto Governo Cidadão abrangeu as seguintes dimensões (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013a): (i) acesso a serviços básicos, utilizando as variáveis abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; (ii) renda e emprego, utilizando as variáveis renda *per capita* domiciliar, a pobreza extrema e o percentual de emprego formal; e (iii) crescimento e dinamismo, utilizando as variáveis crescimento real da renda, o crescimento da população com emprego formal e o percentual de emprego na administração pública em relação ao total dos empregos formais.

⁵⁵ Seguindo os aspectos metodológicos do Banco Mundial, o valor do IOH situa-se entre zero e 100, isto é, quanto mais próximo de 100, maior a disponibilidade de oportunidades para os indivíduos e menos correlacionada às circunstâncias pessoais é a desigualdade em seu acesso (DILL; GONÇALVES, 2011). O IOH é composto pela taxa de cobertura, que evidencia a quantidade de oportunidades de bens e serviços básicos disponíveis em uma sociedade, e pelo índice de dissimilaridade, que explicita o nível de desigualdade existente (BARROS et al., 2009).

⁵⁶ O Governo Cidadão priorizou as seguintes variáveis (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013a): (i) esgotamento sanitário; (ii) abastecimento de água; (iii) coleta de lixo; (iv) alfabetização; (v) frequente escola ou creche; e (vi) conclusão do Ensino Fundamental em idade correta. Nessa perspectiva, tratando-se das três primeiras variáveis (acesso a serviços básicos), o programa restringiu a amostra para os indivíduos de até quatorze anos. No caso das demais variáveis, isto é, tratando-se dos aspectos educacionais, o programa restringiu a amostra para os indivíduos de seis a dezessete anos. Por sua vez, os critérios de dissimilaridade adotados foram: urbano/rural, gênero, raça, renda *per capita* domiciliar e Bolsa-Família.

Nesse intuito, utilizou-se o estudo de Regiões de Influências das Cidades (REGIC), proposto pelo IBGE (2007)⁵⁷.

Os resultados evidenciam fortes desigualdades entre os territórios do estado, no que diz respeito ao acesso de serviços básicos, emprego, renda e dinamismo. De maneira geral, os territórios possuem importantes gargalos no acesso ao saneamento adequado, nas desigualdades entre os gêneros, nos problemas educacionais e na área da saúde. Nesse contexto, o desafio passa por reduzir as desigualdades ocasionadas pelas circunstâncias pessoais dos indivíduos, como gênero, raça e condições socioeconômicas das famílias. Com base nessas informações, o Projeto Governo Cidadão construiu a sua estratégia de desenvolvimento territorial, conforme demonstrado na Figura 2, em três eixos principais⁵⁸: (i) recuperação do antigo centro dinâmico do Seridó; (ii) desenvolvimento do cinturão central; e (iii) desenvolvimento do oeste potiguar.

Figura 2 - A estratégia de desenvolvimento territorial do Projeto Governo Cidadão



Fonte: Manual Operativo do Projeto Governo Cidadão (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 27).

Seguindo a lógica do desenvolvimento territorial, o Governo Cidadão optou por trabalhar com o conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL's). Ao todo, foram priorizados

⁵⁷ No caso do Governo Cidadão, a utilização dessa metodologia objetivou identificar as cidades polos e que exercem grande influência sobre as demais cidades (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013a).

⁵⁸ Isso não significa que os demais territórios não venham a ser contemplados pelas ações do Projeto Governo Cidadão.

seis APL's⁵⁹: (i) agricultura irrigada; (ii) piscicultura; (iii) ovinocaprinocultura; (vi) apicultura; (v) cajucultura; e (vi) leite e derivados. O foco em APL's é justificado pela “[...] sua amplitude e possibilidade de atingir melhores resultados dentro da estratégia de desenvolvimento” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 33). Partindo dessa justificativa geral, o Governo Cidadão apresenta algumas considerações acerca dos APL's que legitimam a sua utilização:

A estratégia de desenvolvimento para a área produtiva está centrada no conceito de APL. É, portanto, de fundamental importância entender esta abordagem como ferramenta de análise e instrumento de planejamento, que possibilita um olhar diferenciado para impulsionar potencialidades e combater fragilidades econômicas e sociais. A abordagem tem como vantagem a fuga de antigas estratégias que vislumbravam apenas o agente individual como possibilidade de ação política, abrindo assim escopo para uma atuação voltada às aglomerações produtivas. A análise de APL permite compreender as relações em todos os elos da cadeia produtiva, abrangendo fatores como a produção dos insumos, as fontes de financiamento e o processo de comercialização com o consumidor final (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013b, p. 6).

Toda essa lógica territorial seguida pelo Governo Cidadão está, mais uma vez, apoiada em recomendações do Banco Mundial, que, anteriormente, também serviram de orientação para adoção dessa abordagem por parte do governo brasileiro para as políticas territoriais rurais. No contexto dessas recomendações, em uma perspectiva recente, deve-se lembrar que o Banco Mundial tem reforçado a importância da descentralização, da passagem do enfoque setorial para o territorial e de maior articulação vertical e horizontal para o desenvolvimento.

O Projeto Governo Cidadão, portanto, diferentemente dos seus antecessores, inova ao lançar mão do referencial do enfoque territorial do desenvolvimento rural como estratégia de política pública. Na verdade, apesar de o PAPP e, fundamentalmente, o PCPR trazerem algumas características do enfoque territorial, tais como a descentralização das ações, protagonismo dos atores locais e o fomento das relações entre os indivíduos, é somente no atual financiamento que o recorte territorial aparece explicitamente no desenho político e é tomado como referência para a construção da estratégia de desenvolvimento. Nesse contexto, vale ressaltar que o Programa utiliza o recorte de consórcios intermunicipais proposto pelo MDA para o estado.

Não obstante, é preciso destacar que as definições de ações e os financiamentos dos projetos retomam a lógica municipalista, o que não deixa de ser uma contradição do Programa.

⁵⁹ A metodologia para a identificação das aglomerações seguiu a mesma proposta do estudo de Crocco *et al.* (2006), que elabora um indicador capaz de captar quatro características principais de uma aglomeração, são elas: (i) a especificidade de uma atividade dentro de uma região; (ii) o seu peso em relação à estrutura industrial da região; (iii) a importância do setor nacionalmente; e (iv) a escala absoluta da estrutura industrial local.

Nessa volta à escala municipal, uma das primeiras iniciativas foi atuar na reestruturação da maior parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) do estado, mediante apoio à institucionalização de novas leis municipais e às novas eleições dos Conselhos, capacitação dos membros e compra de equipamentos de escritório e de informática (RODRIGUES, 2016). Por sua vez, caberia aos Colegiados uma atuação muito mais de suporte às ações do Programa.

Até o presente momento, no contexto do Componente 1, foram lançados seis editais. Torna-se importante tecer algumas considerações sobre essas Chamadas Públicas à medida que a concepção dos projetos visitados, que serviram de base para compreender a situação do Projeto Governo Cidadão nos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste, está inserida nelas.

Em junho de 2014, foi lançado o primeiro edital⁶⁰, voltado para o apoio técnico e financeiro de Subprojetos Socioambientais, que valorizassem as boas práticas socioambientais, convivência com o semiárido, segurança alimentar e nutricional e a gestão dos recursos hídricos, enfatizando, em todo esse processo, a sustentabilidade e a melhoria das condições de vida (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014a). Para tanto, o documento explicita que tais investimentos estarão pautados em duas tipologias: (i) Sistemas de Abastecimento e Tratamento de Água, compreendendo a implantação, ampliação e melhoria desses sistemas; e (ii) Obras Hidroambientais, que abrangem uma série de tecnologias de convivência com o semiárido, como a construção e operação de barragens subterrâneas e as chamadas cisternas calçadão⁶¹.

Ainda que todos os territórios estivessem aptos a participar da seleção, deve-se destacar que foram priorizados os territórios Açu-Mossoró, Alto Oeste, Seridó e Sertão do Apodi. A meta era financiar 160 Subprojetos, abarcando um valor total de R\$ 28 milhões. Um aspecto importante desta linha é que a contrapartida dos beneficiários ocorre pela realização de ações ambientais, entre as quais a recuperação e a preservação do meio ambiente, gerenciamento e manutenção dos recursos hídricos financiados e intervenções no sistema de lixo.

No ano de 2014, também foi lançado o segundo edital⁶², que buscava apoiar Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar, no que se refere à

⁶⁰ Edital de Manifestação de Interesse N° 001/2014 - Chamada Pública de Apoio a Subprojetos Socioambientais (PSA). Para maiores detalhes, consultar: http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/1523c607b7f58eb98bcfcd6eb2d5045.pdf.

⁶¹ Espaço que realiza a captação da água da chuva para ser utilizada na produção agropecuária, fomentando assim os quintais produtivos.

⁶² Edital de Manifestação de Interesse N° 002/2014 – Chamada Pública de Apoio a Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar. Para maiores detalhes, consultar: http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/a689dfeef134e4c6962f7514f585947a.pdf.

segurança alimentar e ao acesso à infraestrutura produtiva e aos mercados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b). As tipologias dos investimentos foram divididas em Empreendimento Coletivo, na qual se promove a inclusão produtiva por meio da melhoria da produção e da comercialização (construção civil, máquinas, equipamentos, veículos, criação de marcas), e em Empreendedor Solidário, com o foco na geração de ocupação, renda e qualificação profissional (máquinas, equipamentos, materiais permanentes, aquisição de insumos), em especial de mulheres e jovens.

Nesse novo documento, foram privilegiados os territórios Alto Oeste, Mato Grande, Potengi, Trairi, Agreste Litoral Sul, Seridó e Sertão do Apodi. Além disso, foram priorizadas as atividades de artesanato, produção têxtil/confecções e fabricação/beneficiamento de produtos alimentícios. O objetivo era financiar 60 projetos, sendo vinte da primeira tipologia, em um montante de R\$ 5,600 milhões, e 40 da segunda tipologia, no total de R\$ 5,160 milhões. Para as duas tipologias, a contrapartida é de 20%, que deve ser repassada sob as formas de recursos financeiros, infraestrutura, bens, materiais, serviços, mão de obra e/ou recursos humanos (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b). No entanto, para a tipologia Empreendedor Coletivo, pelo menos 10% deve ser oriundo de recursos financeiros e/ou bens.

O último edital de 2014⁶³ contemplou a implantação de bandas filarmônicas nos municípios do estado. Aqui, corrobora-se com a visão de Rodrigues (2016), segundo a qual mesmo não tendo uma ligação direta com a produção da agricultura familiar, essa linha de financiamento envolveu jovens rurais, além de urbanos, despertando o interesse do estudo empírico. Feita essa ressalva, destaca-se que a prioridade ficou para os territórios com municípios que não foram beneficiados com tal ação no PCPR ou que apresentassem bandas desativadas há, pelo menos, dez anos (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014c).

O objetivo era financiar 75 subprojetos de bandas filarmônicas, abrangendo um montante de R\$ 6,750 milhões. Esses recursos estão voltados para a aquisição de instrumentos musicais, material de manutenção e acessórios, equipamentos de informática e o custeio de dois salários mínimos, durante os quatro primeiros meses do subprojeto, do instrutor musical. Ademais, estão previstas capacitações voltadas para a formação técnica musical, formação cidadã e gestão. Esse conjunto de ações deve ser apoiado por uma assessoria de até um ano,

⁶³ Edital de Manifestação de Interesse N° 03/2014 – Chamada Pública de Apoio a Subprojetos de Bandas Filarmônicas para a Juventude. Para maiores detalhes, consultar: http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/b98eb3933935da409c0ac9f5436b0c12.pdf.

contratada pelo Governo Cidadão. No caso da contrapartida, estabeleceu-se o mínimo de 10% dos recursos financiados, que pode ser em recursos financeiros, bens e/ou imóveis e envolve, por parte da gestão municipal, a continuidade do subprojeto, como a manutenção dos instrumentos e o custeio do instrutor.

Em 2015, lançou-se o quarto edital⁶⁴, orientado para o apoio técnico e financeiro às agroindústrias da agricultura familiar que necessitem de melhorias na sua estrutura para se adequarem à legislação sanitária, promovendo, assim, a segurança alimentar e o acesso aos mercados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015). A meta era financiar 200 subprojetos, destinando-se um valor total de R\$ 90 milhões, priorizando-se os seis APL's descritos anteriormente, o que abrange todos territórios do estado, ainda que o foco estivesse nos territórios Alto Oeste, Mato Grande, Potengi, Trairi, Agreste Litoral Sul, Seridó e Sertão do Apodi.

Os recursos poderiam ser aplicados na estrutura física das agroindústrias, compra de máquinas, equipamentos e materiais permanentes, criação de marcas e/ou certificação e embalagens dos produtos, aquisição de veículos, licenciamentos ambientais, aquisição de insumo, apoio à produção de matéria-prima e contratação de serviços para implementação do subprojeto (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015). Por sua vez, a contrapartida compreende, no mínimo, 20% do valor do financiamento, sob as formas de recursos financeiros (obrigatoriamente 10% tem que ser via este mecanismo), bens e/ou serviços.

Os últimos dois editais foram lançados em 2016. Trata-se das Chamadas de número 5⁶⁵ e 6⁶⁶, que objetivou, respectivamente, a melhoria dos sistemas produtivos (produção, legalização, comercialização) das cadeias do leite e da fruticultura irrigada (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016a, 2016b). Os itens passíveis de apoio são, em

⁶⁴ Edital de Manifestação de Interesse N° 004/2015 – Chamada Pública de Apoio ao Registro/Alvará Sanitário das Agroindústrias Oriundas da Agricultura Familiar. Para maiores detalhes, consultar:

http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/5d858ed67671d43d628f154e6daaf5e9.pdf.

⁶⁵ Edital N° 005/2016 – Chamada Pública a Projetos de Apoio a Cadeia Produtiva do Leite e Derivados da Agricultura Familiar. Para maiores detalhes, consultar:

http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/03839f77cbfc389b48d5efd8cf07e0f8.pdf.

⁶⁶ Edital N° 006/2016 – Chamada Pública a Projetos de Apoio a Cadeia Produtiva da Fruticultura Irrigada da Agricultura Familiar. Para maiores detalhes, consultar:

http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/licitacao_manifestacao/midias/c723ca3f1cdfd3e810dc4e6c80e74f7a.pdf.

linhas gerais, os mesmos do Edital 4, isto é, construção civil, máquinas, equipamentos, veículos etc.

No caso da cadeia do leite e seus derivados, foram priorizados os territórios Alto Oeste, Seridó e Sertão Cabugi e Litoral Norte, com destaque para o território Seridó, que receberá recursos voltados para suas queijeiras. Nesse sentido, serão financiadas, pelo menos, duas cooperativas e seus cooperados, isso em um universo de vinte subprojetos que serão apoiados, representando um valor máximo de R\$ 23 milhões. Já no caso da fruticultura irrigada, foram beneficiados os territórios Açu-Mossoró, Mato Grande, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte e Sertão do Apodi, contemplando-se, também, vinte subprojetos, mas com o valor máximo de R\$ 9 milhões. Em conjunto, as contrapartidas desses duas linhas de financiamento estão condizentes com aquelas do Edital 4.

Em síntese, deve-se registrar, em primeiro lugar, o maior aporte de recursos no atual financiamento, que saiu de US\$ 60 milhões no PCPR II, por exemplo, para US\$ 540 milhões no Governo Cidadão. Em segundo lugar, a maior presença do Estado ocorre não só no financiamento, mas também no planejamento, no apoio às organizações e no acompanhamento das ações. Em terceiro lugar, o desenvolvimento passa a ser promovido a partir de uma abordagem multissetorial, destacando-se os investimentos em saúde, educação e segurança, bem como em outras áreas, como meio ambiente e turismo. Por fim, dado esse caráter multissetorial, tem-se maior articulação entre quase todas as secretarias estaduais.

4 A EXPERIÊNCIA DOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE À LUZ DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Neste capítulo, analisam-se as experiências dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste com a implementação das políticas federais de desenvolvimento territorial rural, enfatizando os limites e as possibilidades dessas ações. Conforme se mencionou na introdução, foram realizadas 46 entrevistas semiestruturadas. Desse total, 28 abrangeram lideranças da sociedade civil (associações, cooperativas, STTR, CMDSs, ONG's) e do poder público (secretários, gestores, instituições financeiras, pesquisadores) que participavam dos Colegiados, que responderam dezesseis perguntas (Anexo A) concentradas em quatro eixos temáticos: (i) Organização e funcionamento do Colegiado, participação e capital social; (ii) recorte territorial; (iii) ações das políticas territoriais rurais implementadas pelos governos federal e estadual; e (iv) desdobramentos das políticas territoriais rurais.

Na introdução também se destacou a utilização de outras duas técnicas de coleta de dados e informações. Em primeiro lugar, recorreu-se ao grupo focal, especificamente em três ocasiões: (i) uma entrevista com atores sociais do distrito de Porto do Carão, localizado no município de Pendências (território Açu-Mossoró), no qual seria construído um dos projetos deliberados pelo Colegiado; (ii) uma entrevista com membros do STTR do município de Carnaubais (território Açu-Mossoró); e (iii) uma entrevista com um membro da sociedade civil e com um membro do poder público municipal do território Alto Oeste.

Em segundo lugar, utilizou-se a observação, tanto simples quanto participante. A observação simples ocorreu em três ocasiões: (i) uma reunião do CMDS do município de Mossoró (território Açu-Mossoró); (ii) uma atividade da banda filarmônica do município de Tenente Ananias (território Alto Oeste), financiada pelo Projeto Governo Cidadão; e (iii) duas audiências públicas no município de Pendências (território Açu-Mossoró) que tiveram como foco a discussão da crise hídrica presente no território. Já a observação participante ocorreu em duas reuniões voltadas para a reestruturação do Colegiado territorial do Açu-Mossoró, e em um seminário voltado para discutir a retomada da política territorial rural no estado.

Vale destacar que o período para a realização da pesquisa de campo, que abrangeu todas técnicas de coleta de dados e informações, compreendeu entre junho de 2017 e março de 2018. A seguir, realiza-se uma caracterização geral dos territórios e explicitam-se as visões dos entrevistados acerca dos eixos temáticos abordados. Por fim, são discutidos limites e possibilidades desses territórios à luz da execução das políticas, estabelecendo uma conexão teórica com os aportes trabalhados ao longo da tese.

4.1 ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ

O processo histórico de formação do território Açu-Mossoró pode ser entendido a partir da criação, no final da década de 1990, dos Polos de Desenvolvimento Integrado, cuja concepção foi influenciada pelos trabalhos de Perroux (1964). Segundo essa concepção, determinados espaços, em virtude da sua dinâmica, possuem a capacidade de atuar como centros de influência e atração. Conforme aludem Nunes e Schneider (2013), na esteira do padrão de desenvolvimento brasileiro estabelecido nesse período, orientado pelas reformas neoliberais, o Estado redefine seu papel de regulação, especialmente no Nordeste, com a perda de legitimidade da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) como instrumento de planejamento e de construção do desenvolvimento na região. Nessas condições, o Estado passa a dirigir suas ações, entre outros aspectos, para o surgimento dos potenciais locais, em um movimento, portanto, de aceite das recomendações do Banco Mundial para o desenvolvimento autônomo e endógeno.

De acordo com os autores, a estratégia para o Nordeste pautou-se na criação de doze Polos de Desenvolvimento Integrado, entre os quais estava o Açu-Mossoró, que seriam coordenados e fomentados pelo Banco do Nordeste e não mais pela Sudene. Esses Polos seriam concebidos pela lógica territorial, sob a égide de elementos como inovação, aprendizagem, desconcentração das atividades no espaço e valorização dos aspectos inerentes ao capital social. Para operacionalizar esses Polos e fornecer-lhes um marco conceitual, metodológico e institucional, o Banco do Nordeste criou, em 1999, o Farol do Desenvolvimento, que, nas palavras de Nunes e Schneider (2013, p. 621), configurava “[...] um conselho local com a finalidade de mobilizar a ação de participação da comunidade através de suas lideranças, tendo em vista criar um ambiente favorável à troca de conhecimento e integração das ações do Estado e do setor privado, mediadas por instituições”.

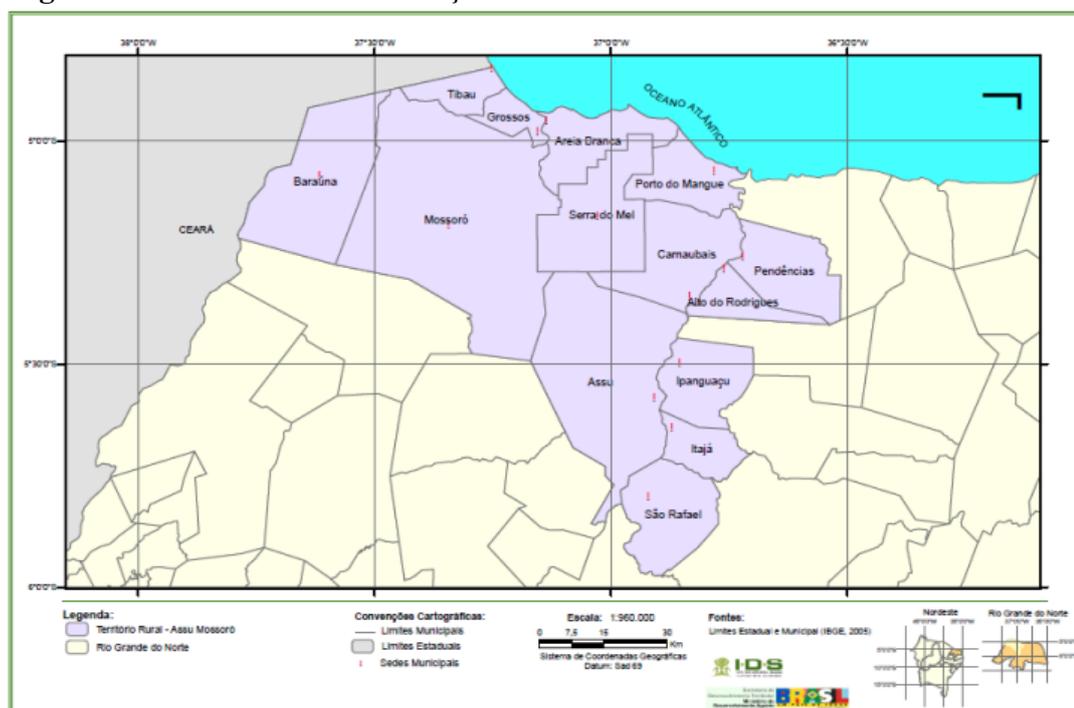
Com base nessas considerações, o Polo de Desenvolvimento Integrado Açu-Mossoró compreendia, inicialmente, onze municípios, a saber: Afonso Bezerra, Alto do Rodrigues, Assú, Baraúna, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Serra do Mel e Upanema. A partir da institucionalização do Pronat, em 2003, existiram algumas mudanças no recorte, excluindo-se Afonso Bezerra⁶⁷ e Upanema⁶⁸, esse último por receber ações do Projeto Dom Hélder

⁶⁷ Este município faz parte do Território Sertão Central Cabugi e Litoral Norte.

⁶⁸ De acordo com o PTDRS do Açu-Mossoró (2010b), além de Upanema, Governador Dix-sept Rosado também recebia ações do Projeto Dom Hélder Câmara. Com isso, parece ficar claro que Governador Dix-sept Rosado também fazia parte do recorte Açu-Mossoró, pelo menos inicialmente, mas não compunha o Polo de Desenvolvimento Integrado Açu-Mossoró. Nesse contexto, optou-se por não fazer referência a este município

Câmara (PTDRS, 2010b). Por outro lado, foram adicionados Tibau, Areia Branca, Grossos, São Rafael e Porto do Mangue, que somados aos demais totalizaram quatorze municípios e formaram o território Açú-Mossoró, representado na Figura 3, a seguir.

Figura 3 - Recorte do território Açú-Mossoró



Fonte: PTDRS (2010b).

Do ponto de vista demográfico, segundo informações do IBGE, o território abrange uma área de 8.021 Km², com uma população total de 513.942 habitantes, isso em 2017, se apresentando como o de maior população do estado. Em 2010, 19,09% da população residia no meio rural, configurando, entre os nove territórios potiguares, o de menor percentual relativo de habitantes vivendo no meio rural. Em que pese esse último aspecto, deve-se destacar que o território, entre 2000-2010, apresentou a maior taxa de crescimento da população rural, cerca de 2,6%. Nunes e Schneider (2013) sugerem que as ampliações do crédito rural, via Pronaf, e da política de assentamentos de reforma agrária – o território concentra boa parte dos assentamentos do Incra e aqueles financiados pelo Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017) no estado – podem ter contribuído com esse processo. Conforme o PTDRS (2010b), municípios como Ipanguaçu

ao destacar a mudança no recorte. É importante ressaltar que Upanema e Governador Dix-sept Rosado fazem parte, atualmente, do território Sertão do Apodi.

e Carnaubais elevaram sua população rural em função da implantação de projetos de desenvolvimento rural e a instalação de empresas de fruticultura irrigada e extração do petróleo.

Tratando-se da dimensão econômica, o PIB do território foi de R\$ 9.728.384,00, isso em 2015. As principais atividades do território estão pautadas na produção de frutas – especialmente a fruticultura irrigada, responsável, em grande medida, pela atribuição de Polo de Desenvolvimento Integrado ao território, extração de petróleo e produção de sal marinho. Destacam-se, ainda, as cadeias do pescado, leite e apicultura, bem como as cerâmicas.

Na esfera da educação, o território, de acordo com o Censo de 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013), ainda que necessite de avanços, apresentou os melhores indicadores de alfabetização para indivíduos com dezoito anos ou mais anos de estudo (80,76%), Ensino Médio completo para indivíduos com dezoito anos ou mais (33,46%) e Ensino Superior completo para indivíduos com 25 anos ou mais (7,37%), isso comparado com os outros nove territórios.

O território Açú-Mossoró é banhado por duas bacias hidrográficas, a Piranhas-Açú (leste) e a Apodi Mossoró (Oeste), que, juntas, correspondem a 60,1% do território estadual (PTDRS, 2010b). É importante destacar que essas bacias desempenham um papel importante no desenvolvimento da atividade agropecuária, com destaque para a primeira, na qual se localiza a Barragem Armando Ribeiro Gonçalves, construída pelo Estado, nos anos 1980, para colocar em marcha o processo de modernização da agricultura na região. Nessa perspectiva, que foi acompanhada pela exploração de outras atividades, o território, especialmente a região de Açú, tem enfrentado desafios para construir um desenvolvimento sustentável.

Tratando-se da execução da política territorial rural no território, vale ressaltar que o regimento interno do Açú-Mossoró só foi aprovado em 2015, estabelecendo que o Colegiado seria formado por uma composição paritária entre sociedade civil e Estado, envolvendo diferentes segmentos, que, em conjunto, teriam como atribuições: (i) sensibilizar, comprometer, articular e coordenar as ações de desenvolvimento do território, com vistas à construção do PTDRS; (ii) elaborar agendas e selecionar projetos; (iii) articular e apoiar os arranjos institucionais do território; (iv) fomentar a criação e o fortalecimento de um conjunto de redes no território; (v) promover o encaminhamento do processo de negociação das ações; e (vi) acompanhar, avaliar e aperfeiçoar as ações implementadas em prol do desenvolvimento territorial do Açú-Mossoró. Segundo informações do SGE/MDA, o Colegiado era formado por

83 representantes⁶⁹, que atuavam nas três instâncias (Plenária, Núcleo Dirigente e Núcleo Técnico).

A partir de 2013, o território passou a ser assessorado por um dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet's)⁷⁰ criados no País. Esses Núcleos deveriam contribuir com a abordagem territorial via coordenação das ações dos Colegiados, o que abrangia, entre outras atividades, o levantamento e a produção de informações, difusão de métodos e tecnologias sociais, acompanhamento das atividades, mobilização e articulação das reuniões (CNPQ, 2014).

Em relação ao recorte proposto pelo MDA, optou-se por agregar os municípios pertencentes a duas regiões de influência – Açu e Mossoró –, que apresentam identidades e características próprias (PTDRS, 2010b), o que pode ter dificultado a construção de um espaço de concertação social no território, conforme será abordado ao longo deste capítulo. Quanto aos projetos de infraestrutura, até o presente momento, informações do SGE/MDA demonstram que o território aprovou doze Proinf's, totalizando R\$ 2.597.944,85. Esses e os outros elementos relacionados à execução da política territorial rural no Açu-Mossoró são retratados a seguir.

4.1.1 A estrutura social do território Açu-Mossoró: organização e funcionamento do colegiado, participação e capital social

A operacionalização da política territorial, no Brasil, pautou-se, entre outros aspectos, na criação de espaços de concertação social – os Colegiados – como mecanismos de interação entre a sociedade civil e o Estado na discussão de problemas, conforme se destacou. Observando-se esse aspecto, questionou-se, em primeiro lugar, como se configurava a atuação da sociedade civil e do poder público no Colegiado, levando-se em consideração a participação desses atores em temas como discussões dos problemas, elaboração de projetos de desenvolvimento e controle social.

No caso da sociedade civil, alguns dos entrevistados enxergam como positiva a participação desse segmento em determinados períodos, sobretudo nos anos iniciais da

⁶⁹ Em outro item do SGE/MDA, este número passa para 90 representantes, gerando-se uma dúvida da quantidade real de membros pertencentes ao Colegiado territorial do Açu-Mossoró. Optou-se por seguir com o outro valor, 83, dado que este representa a ficha de composição do Colegiado, especificando o nome de todos os membros.

⁷⁰ Os NEDETs foram criados por meio de uma parceria entre o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e eram formados por professores, pesquisadores e estudantes.

⁷¹ Conforme destaca Rodrigues (2016), cada NEDET seria composto por um assessor de inclusão produtiva, um de Gestão Social, um Coordenador de Núcleo de cada território e um bolsista da Graduação. Ainda de acordo com o autor, no país, foram atendidos 188 territórios com a atuação dos NEDETs, sendo 91 TRs e 97 TCs.

institucionalização do território Açú-Mossoró. Com base no discurso dos atores, pode-se destacar, no âmbito do Colegiado, avanços relacionados ao debate de políticas públicas, à implementação de algumas câmaras temáticas – voltadas para inclusão produtiva, juventude, gênero – e às discussões dos projetos de desenvolvimento a serem priorizados e o seu monitoramento. Sobre essa última questão, um membro da sociedade civil ressalta que um dos Proinf's⁷² financiados no território, uma Usina de Beneficiamento de Leite, passou por uma ampla alteração no Colegiado e, após sua execução, realizou-se um monitoramento.

O que se questiona é a falha nesse processo de discussão, de elaboração de projetos e de monitoramento – nesse caso, em uma perspectiva de longo prazo, uma vez que esse e outros Proinf's sofreram com problemas de planejamento e de implementação. Essa realidade pode auxiliar na compreensão da visão de outros entrevistados, que consideram a atuação da sociedade civil como frágil, potencializada pelas dificuldades de deslocamento – seja de transporte ou infraestrutura, fazendo com que muitos dependessem do poder público municipal, representação incompleta dos quatorze municípios, relações de poder existentes e descrença na efetividade das ações públicas, traduzida pelo baixo grau de implementação dos projetos financiados no território, o que fez com que muitos atores sociais deixassem de comparecer às reuniões e de ter um papel mais ativo no território.

Os problemas enfrentados no âmbito da execução dos projetos no território Açú-Mossoró podem refletir a baixa capacidade de atuação do poder público nas suas três esferas, especialmente a municipal⁷³, considerando-se que as prefeituras eram as principais responsáveis pela gestão dos empreendimentos. Em relação à participação desse segmento no Colegiado, a maior parte dos entrevistados considera como sendo insuficiente, ainda que tenha ocorrido maior inserção nos primeiros anos de constituição do território. Os gestores municipais, por exemplo, pouco participavam e delegavam essa representação aos secretários, geralmente com reduzido poder de decisão. Esse cenário modificava-se quando existia a deliberação de recursos, resultando em maior presença e atuação política do poder público, inclusive com o comparecimento de alguns prefeitos e outros representantes ligados à esfera municipal.

De acordo com um representante do poder público municipal, faltava interesse, comprometimento e confiança em torno da institucionalização de um processo de desenvolvimento territorial. Para um membro da sociedade civil, a existência de uma

⁷² Na seção 4.1.3, serão apresentados os Proinf's financiados no território Açú-Mossoró.

⁷³ A atuação da esfera municipal adquiriu destaque nos discursos dos atores entrevistados.

metodologia *bottom-up* não era enxergada de forma positiva pelo gestores. Por outro lado, o estudo de Nunes *et al.* (2014) sugere que muitos atores sociais do Açu-Mossoró passaram a limitar a atuação do poder público, bem como desprezar sua importância, criando uma espécie de “desprefeiturização” da política territorial, contribuindo, assim, para a baixa participação desse segmento. Nesse contexto, um membro do poder público estadual chama atenção para o fato de que muitos gestores e secretários não se faziam presentes às reuniões com o intuito de evitar qualquer tipo de clima hostil.

Ainda em se tratando do poder público, além da “desprefeiturização”, Nunes *et al.* (2014) identificam algumas tentativas de “desacademização” da política territorial. Conforme se destacou, a partir de 2013, alguns territórios passaram a ser assessorados por IES (Instituições de Ensino Superior), no papel dos Nedet’s. No território Açu-Mossoró, pode-se mencionar que o Nedet⁷⁴ atuou na reestruturação do Colegiado, na viabilização e no acompanhamento de Proinf’s que se encontravam parados, mobilização e operacionalização de ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, apoio na coordenação de políticas públicas – tais como Pnae (Política Nacional de Alimentação Escolar), PAA (Política de Aquisição de Alimentos) e ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) –, elaboração de pesquisas e busca pela certificação dos produtos oriundos da agricultura familiar, com destaque para o suporte à implantação do SIM (Sistema de Inspeção Municipal) e do SIF (Sistema de Inspeção Federal) em alguns municípios do território.

O início das atividades do Nedet foi entendido de forma positiva, não só pela credibilidade da universidade no território, mas pela possibilidade de maior aporte de recursos e aumento do número de atores envolvidos na articulação territorial. Não obstante, na prática, alguns entrevistados demonstram que essa interação se mostrou frágil. Alguns apontamentos convergem para a carência de um maior diálogo com a sociedade civil, envolvimento de pessoas distantes da realidade do território e dificuldades na própria articulação e coordenação do território. Outro ponto a ser destacado refere-se ao entendimento de algumas lideranças, tanto da sociedade civil como do poder público, de que a autonomia do território, no contexto da organização, definição de ações e mobilização, ficou ameaçada. Observando-se esse aspecto, um membro da sociedade civil considera que houve uma perda da dinâmica territorial, isto é, a

⁷⁴ Para maiores detalhes, consultar o projeto “INCLUSÃO PRODUTIVA E GESTÃO SOCIAL: estruturação econômica, inovação e governança institucional para o desenvolvimento territorial sustentável do Rio Grande do Norte”, executado nos territórios Açu-Mossoró, Alto Oeste, Sertão do Apodi e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte.

partir do protagonismo dos atores sociais, denotando que esse segmento não apreendeu a atuação do Nedet também como de intervenção, além da assessoria.

Em certa medida, a experiência dos Nedet's, destacada aqui pelo caso do território Açú-Mossoró, indica as dificuldades com a condução da assistência técnica nos territórios. Vale registrar que, antes dos Nedet's, a assistência técnica era realizada por ONG's, cuja realidade foi marcada, entre outros aspectos, pela descontinuidade no corpo técnico das entidades e pelo reduzido apoio financeiro da SDT/MDA. Com os Nedet's, buscava-se atenuar esses problemas, o que suscitava a necessidade de mobilização e rearticulação dos territórios, por exemplo, sob a égide do modelo proposto pela SDT/MDA.

No contexto dessa complexa articulação entre Estado e sociedade civil, procurou-se compreender, em segundo lugar, como se configurava a atuação dos mais diversos segmentos sociais no Colegiado, aceitando-se a hipótese de que a passagem do enfoque setorial para o territorial, defendida pelo Banco Mundial e pelas atuais políticas territoriais rurais, suscita o envolvimento de múltiplos atores capazes de engendrar diferentes estratégias (leia-se além do rural) para o desenvolvimento territorial.

Em que pesem algumas opiniões afirmativas, voltadas para a presença de representantes de comunidades tradicionais e das mulheres, de instituições de ensino, além do Sebrae, a maior parte dos entrevistados esclarece que o território foi concebido como um espaço da agricultura familiar, o que influenciou a própria ideia dos projetos financiados no território Açú-Mossoró. Nessa análise, um primeiro destaque refere-se à composição da Plenária⁷⁵ do Colegiado, que era formada, predominantemente, por representantes e entidades ligadas à agricultura familiar (ONG's, STTR, Ater, secretarias, associações e cooperativas).

Tratando-se do setor primário, não foi possível constatar a inserção de alguns segmentos ligados ao agronegócio, com destaque para a exploração da fruticultura irrigada. A mesma constatação pode ser estendida ao setor de serviços. No âmbito do poder público, tanto na composição do Colegiado quanto nas entrevistas, não se identifica, por exemplo, a presença dos secretários de obras públicas, um dos encarregados no processo de execução dos Proinf's, e de turismo, considerando que alguns municípios do território (Porto do Mangue, Tibau, Areia Branca e Grossos) possuem potencial nesse sentido. Quando essa instância participava, era no papel das secretarias de Agricultura e de Educação, essa última com maior atuação nas discussões do Pnae. De acordo com Nunes *et al.* (2015), não se observava, também, uma

⁷⁵ A lista pode ser consultada no seguinte link: http://sge.mda.gov.br/report/cr_jr/cr_r14?&formato=pdf®iao=2&uf=RN&territorio=1&instancia=P

aproximação entre o Colegiado e a CEF nas etapas de discussão e de planejamento dos projetos financiados. Isso adquire uma conotação ainda mais importante, considerando que a instituição era a responsável por intermediar os recursos da União para implementação dos Proinf's. Ainda com base nos autores, só após a deliberação dos projetos, procurava-se a CEF para prosseguir com as demais etapas com vistas à execução das ações.

Além da articulação entre Estado e sociedade civil e da representação dos mais diversos segmentos, procurou-se entender as relações de poder nas discussões e definições de ações no âmbito do Colegiado do território Açu-Mossoró, concebendo que esse aspecto pode estar incrustado nos dois temas anteriormente destacados, bem como nas dificuldades encontradas. Ao se tratar das relações de poder, não se pretende negar que o território é uma arena de conflitos, mas busca-se questionar até que ponto essas estruturas estão canalizadas para desencadear um processo de desenvolvimento.

A partir dos discursos dos atores, verifica-se que tais estruturas não foram capazes de atingir esse objetivo. A própria interação entre sociedade civil e Estado pode fornecer indícios da presença de correlação de forças no território, à medida que houve tentativas de “desprefeiturização” da política territorial (NUNES *et al.*, 2014), pelo lado dos atores sociais, e, pelo lado do poder público municipal, uma participação seletiva no Colegiado, isto é, com maior atuação na garantia de interesses e recursos. Já na relação entre sociedade e universidade, parece não ter ocorrido um entendimento quanto ao centro gestor do território.

Por sua vez, nas deliberações de alguns dos projetos de estruturação econômica financiados, membros da sociedade civil relatam a articulação política de grupos de interesse em torno da aprovação, justificada por um representante do poder público municipal como sendo necessária *vis-à-vis* a escassez de recursos. Nessas votações, é importante frisar que, mesmo diante de intensos debates, buscava-se um consenso mediante a vontade da maioria.

Pode-se, no entanto, questionar os mecanismos pelos quais se alcançava essa maioria, que, segundo informações, abrangiam a forma de condução das reuniões e das discussões, desconstrução de pautas que não representavam os grupos de interesses e envolvimento de atores que não faziam parte do Colegiado, muitas vezes alheios ao caráter produtivo das discussões. Tinha-se, ainda, a indicação de técnicos pelas forças hegemônicas do território (NUNES *et al.*, 2014). Em suma, tratava-se da institucionalização de determinados projetos fundamentados em interesses políticos e privados, deixando-se de lado um diagnóstico mais aprofundado da viabilidade econômica, social e de gestão, o que influenciou os resultados desses empreendimentos.

A análise das relações de poder no território pode ser estendida às suas duas regiões de influência, denominadas, aqui, de Núcleo de Açu e Núcleo de Mossoró. Por um lado, membros do Núcleo de Açu mencionam o papel exercido por Mossoró na lógica territorial, destacando o peso econômico, político, cultural e social desse município no estado. Em termos quantitativos, não obstante a possibilidade dessa influência, salienta-se que o Núcleo de Açu recebeu a maior parte dos investimentos. Um membro da sociedade civil do Núcleo de Mossoró reforça esses dados ao sublinhar a importância da articulação política empreendida por determinados atores do Núcleo de Açu no financiamento de Proinf's.

Alguns dos aspectos até aqui abordados demonstram características da organização social do território Açu-Mossoró que dificultam o alcance do capital social, tratado como um importante elemento para deflagrar um processo de desenvolvimento territorial rural. Não é fácil a tarefa de explicar as causas do estoque de capital social nos territórios – e não configura o foco desta seção, mas, na tentativa de elucidar sobre tal questão, pode-se recorrer ao papel empreendido pelo Estado nas relações sociais de produção do território Açu-Mossoró para tentar compreender o nível de capital social ali existente. Conforme explica Nunes (2009), até o início dos anos 1970, a produção agropecuária no Vale do Açu e na Chapada do Apodi (região de Mossoró) era pautada em atividades tradicionais, em especial o binômio algodão-pecuária, a produção de alimentos (milho e feijão), a extração da cera carnaúba (sobretudo no Vale do Açu) e a produção de frutas e hortaliças. De acordo com o autor, tratava-se de sistemas relativamente integrados, autônomos, voltados para o mercado interno e que utilizavam técnicas rudimentares de produção, sob a égide de uma base de recursos construída e autocontrolada.

Ainda segundo Nunes (2009), a partir de meados dos anos 1970 e, principalmente, nos anos 1980, essa estrutura se modificou pela ação do Estado, que forneceu três elementos – água, infraestrutura e crédito subsidiado – para atrair empresas e colocar em marcha o processo de modernização do Vale do Açu e da Chapada do Apodi. No caso dos dois primeiros elementos, ganhou destaque a implantação de grandes projetos de irrigação, como o Projeto Baixo-Açu, no Vale do Açu, que, mediante o Polonordeste, desapropriou 160.000 hectares no vale do Rio Piranhas-Açu para produzir, inicialmente, algodão irrigado e, posteriormente, fruticultura irrigada, atividade essa que se estendeu também para alguns municípios da região de Mossoró.

Sob essa nova orientação, intensificada nas décadas seguintes, buscava-se institucionalizar um modelo ancorado em pacotes tecnológicos, intensivo em capital, articulado com o mercado externo – mas dependente dos seus insumos, seletivo e pouco diversificado, tudo isso em um movimento voltado para “desalojar, destruir e substituir culturas e dinâmicas de um sistema agrícola já existente (o tradicional) para substituir por outro (o moderno)”

(NUNES, 2009, p. 287). Utilizando os exemplos de Alto do Rodrigues, no Vale do Açu, e de Baraúna, na região de Mossoró, o autor demonstra que tal estratégia fez com que emergissem estilos de agricultura familiar mercantilizados, alinhados à proposta de modernização, o que, de ponto de vista econômico, social, institucional e ambiental, não alcançou os resultados esperados e se mostrou instável.

No contexto do capital social, o autor conclui que essa instabilidade reduziu os níveis de confiança, inibiu a formação de ações de cooperação e solidariedade, bem como fomentou a ação individual oportunista, resultando, em última instância, nas dificuldades de solidificar as relações entre os atores do território em prol da construção de estratégias comuns de desenvolvimento. Na sua visão, considerando-se o caso de Alto do Rodrigues, e do Vale do Açu de modo geral, tais características da organização social parecem ter dificultado o surgimento de movimentos associativos e cooperativos. Mesmo em Baraúna, que teve maior participação de movimentos sociais, sobretudo ONG's, não se pode afirmar que tais características tenham sido favorecidas.

Toda essa discussão histórica auxilia, pelo menos em parte, a compreensão das opiniões de boa parte dos entrevistados que consideraram o capital social do território Açu-Mossoró como sendo frágil. Confirmando os argumentos aqui apresentados, um membro do poder público estadual entende que o capital social do território tem sido, ao longo dos anos, bloqueado pela questão das discontinuidades das políticas públicas e do clima de desconfiança instaurado.

Entretanto, mesmo na presença de um baixo capital social, não se pode negar a existência de experiências localizadas, como foi o caso de Serra do Mel, também discutido por Nunes (2009). Mesmo sendo fruto de um Projeto de colonização oficial capitaneado pelo Estado, isso na década de 1970, Serra do Mel, a partir das suas dinâmicas internas, preferiu não se alinhar à proposta de modernização. Nessa experiência, conforme demonstra o autor, buscou-se construir estratégias endógenas, participativas, descentralizadas, com valorização das formas coletivas e da base de recursos locais, o que resultou em ganhos econômicos e sociais e possibilitou a criação de um ambiente institucional mais estável; contribuiu, assim, com os níveis de confiança e de solidariedade.

Em que pese o caso de Serra do Mel, as características da organização social têm dificultado o alcance da política territorial no território Açu-Mossoró, o que parece ter sido potencializado pela indução de um arranjo heterogêneo, materializado pela presença dos dois Núcleos, como será visto a seguir.

4.1.2 Território Açu-Mossoró: dois territórios em um

A indução de territórios no Brasil esteve pautada, entre outros aspectos, em critérios entendidos como capazes de constituir arranjos com características homogêneas, facilitando assim a criação de um espaço de concertação social para elaboração de estratégias de desenvolvimento. Sendo assim, elaborou-se uma segunda dimensão de perguntas com vistas a compreender a configuração do recorte proposto para o território Açu-Mossoró e se essa delimitação foi a mais adequada para alcançar os objetivos do Pronat e PTC.

Um número reduzido de entrevistados não enxerga grandes problemas no recorte do Açu-Mossoró, demonstrando que os municípios possuem algumas características que favorecem o desenvolvimento territorial rural, especialmente aquelas condizentes com as atividades produzidas. Por outro lado, chama atenção a parcela expressiva daqueles que avaliam de forma negativa o recorte. Em última instância, essa avaliação negativa converge para o entendimento de que existem dois territórios em um só, visão presente no próprio PTDRS do Açu-Mossoró, identificada pela afirmação de que o território é formado “[...] por duas sub-regiões muito definidas e com identidades características próprias, que são o Oeste Potiguar e o Vale do Açu” (PTDRS, 2010b, p. 10).

Na presença dessas especificidades, que podem ser traduzidas em dificuldades de se constituir um espaço de concertação social a partir do recorte estabelecido, existiriam discussões voltadas para a divisão do território com vistas a criação dos territórios do Vale do Açu e de Mossoró. Conforme lembra um membro do poder público estadual, chegou-se a procurar o Nedet para que essa proposta fosse concretizada, inclusive com a tentativa de construir um Projeto para que o território fosse separado.

No entanto, a institucionalização de um novo recorte não avançou, sendo determinante, para isso, segundo alguns entrevistados, o fato de que a divisão resultaria na perda da condição, para um dos territórios, de Território da Cidadania. Nessa linha, diminuiriam as ações, recursos, estrutura e, reforçando o argumento anterior, um dos territórios seria Rural, o que pareceu não ser bem visto pelos atores. Ademais, outras opiniões contrárias à divisão residiram no entendimento de que ficaria muito amplo e de que se perderia a parte de maior organização social do território, que compreendia a região de Mossoró. É nesse contexto que um membro do Nedet, mesmo levando em conta as dificuldades do recorte do Açu-Mossoró, ressalta que a noção de território pressupõe a gestão dessas diferenças e conflitos mediante estruturas de governança, ponderando, portanto, a necessidade de divisão do território.

Ainda que a proposta de constituição de dois territórios não tenha avançado, a administração dos interesses no território exigiu a criação de dois Núcleos – Açú e Mossoró –, sob a justificativa de que essa estratégia poderia promover “[...] um melhor desenvolvimento da dinâmica territorial, haja vista que esse recorte possibilita o reconhecimento da identidade, das características culturais existentes e da territorialidade no aspecto mais amplo” (PTDRS, 2010b, p. 11). A dinâmica ocorria com a realização de reuniões separadas nos dois Núcleos para discussão e proposição de projetos, bem como para as atividades de capacitação dos atores, embora as decisões finais fossem tomadas em conjunto pelo Colegiado (NUNES *et al.*, 2011; PTDRS, 2010b).

Concordando-se com a perspectiva adotada por Nunes *et al.* (2014, p. 318), entende-se que a existência de Núcleos territoriais, como no Açú-Mossoró, sugere que o espaço “encontre-se envolvido por concepções políticas e ideológicas, que, por sua vez, podem expressar sobreposição hegemônica de um grupo em um ambiente sem cooperação entre os membros do colegiado e sem considerar a viabilidade na implementação dos projetos”. Sendo assim, pode-se também apreender a formação desses Núcleos a partir da presença de interesses privados e relações de poder, e uma vez institucionalizados, tais blocos fomentam a reprodução desses dois aspectos e não contribuem assim com o desenvolvimento territorial.

Mas o que justificaria, então, a aglutinação dos municípios pertencentes aos dois grupos, com características próprias que dificultam a construção de um espaço de concertação social, em torno de um território? Uma das hipóteses reside na homogeneidade de algumas cadeias produtivas, com destaque para uma ideia guia que abrange o território: a fruticultura. Para compreender melhor essa questão, torna-se necessário retomar o papel desempenhado pelo Estado na modernização da agricultura das duas regiões de influência.

Lembrando Nunes (2009), tem-se que ao longo dos anos 1970 e 1980, o Estado passou a fornecer água, infraestrutura e crédito para a instalação de empresas que viriam a substituir o tradicional pelo moderno. De acordo com o autor, na região de Mossoró, se instalou, a partir do final dos anos 1960, a Mossoró Agro-Industrial S.A. (Maisa), voltada para produzir frutas como caju, graviola e maracujá. Já na região do Vale do Açú, motivadas pelo grande Projeto de irrigação do Baixo-Açú, a vinda de empresas teve início na metade dos anos 1980, com destaque para a Fruticultura do Nordeste Ltda. (Frunorte), orientadas para produção do algodão irrigado. No entanto, o autor esclarece que a crise do algodão, a facilidade de salinização do solo e a erosão da várzea foram determinantes para a falência de algumas empresas e reestruturação produtiva de outras, que, motivadas pela demanda internacional, passaram a

produzir frutas frescas para exportação. Esse movimento foi acompanhado por outras empresas, como a própria Maisa.

No Vale do Açu, inicialmente, a principal fruta produzida era o melão. No entanto, na segunda metade da década de 1990, com a chegada de outras empresas nacionais e multinacionais, enxergou-se uma importante vantagem competitiva na produção da banana. Por sua vez, o melão, que já era produzido por algumas empresas em Mossoró, dada essa reestruturação no Vale, tornou-se predominante na região de influência de Mossoró, sobretudo em Baraúna, que passou a concentrar a produção em função da facilidade em captar água do seu subsolo, ausência de pragas e existência de terras férteis a um preço baixo (NUNES, 2009).

É bem verdade que a produção de frutas sempre esteve presente no território, mas foi a partir da estratégia modernizante do Estado que a atividade adquiriu um nova conotação em termos tecnológicos e de acesso ao mercado externo. Desde então, a fruticultura irrigada é a principal pauta de exportação do estado. Nesse contexto, pode-se afirmar que a institucionalização desta ideia-guia, bem como as possibilidades que ela oferece, influenciou a criação do Polo de Desenvolvimento Integrado Açu-Mossoró, que, por sua vez, serviu de orientação para a indução do território. Deve-se destacar que a produção de frutas também desempenha um importante papel na agricultura familiar, seja para o beneficiamento de outras frutas ou até a mesmo a integração de alguns produtores com o mercado externo via produção do melão.

Se, por um lado, esse conjunto de observações, consubstanciadas no papel do Estado, favoreceu a criação de um território em torno de uma ideia-guia principal – auxiliando na sustentação da hipótese de que o recorte do Açu-Mossoró foi motivado pelo lado produtivo, ainda que outras atividades específicas se façam presentes em determinados municípios, por outro lado, não contribuiu para a organização social, o que, em última instância, ajuda na compreensão da existência de dois Núcleos.

A partir da década de 1990, na esteira das reformas neoliberais, o Estado iniciou um processo de “[...] desmonte da sua estrutura organizacional e institucional (serviços de assistência técnica, pesquisa e crédito), e suas políticas regionais são orientadas para menos intervenção” (NUNES, 2009, p. 121), impactando a então estratégia criada no Açu-Mossoró para a reprodução do capital. Conforme o autor, sob essas novas bases, o Estado passou a direcionar suas ações para formas mais descentralizadas e autônomas de desenvolvimento e, no território, isso abrangeria o envolvimento do público excluído da modernização, no caso a agricultura familiar, mediante o acesso ao crédito, pelo Pronaf, e à terra, pela política de reforma

agrária. Aqui, ganha destaque o papel de ONG's e movimentos sociais no sentido de capacitação, mobilização, assistência técnica e fomento à abordagem endógena.

Não obstante, ainda que esse processo tenha abarcado municípios pertencentes às duas regiões de influência, pode-se inferir que houve um maior avanço e intensidade na região de Mossoró. Em termos quantitativos, Nunes (2009) traz dados que comprovam o maior acesso ao crédito e maior número de assentamentos criados em municípios como Mossoró e Baraúna. Antes disso, é preciso lembrar que outro município pertencente ao Núcleo de Mossoró, Serra do Mel, empreendeu uma estratégia que se afastou da modernização, priorizou a participação local, a agricultura familiar e a formação de associações e cooperativas. Desde então, ainda que de uma forma geral, na região de influência de Mossoró pode-se perceber uma direção em prol de uma “concepção de *desenvolvimento rural*, pois a agricultura familiar é marcante e apresenta alta concentração de assentamentos de reforma agrária e da ação de organizações não governamentais (ONG's)”, enquanto no Vale do Açu “[...] ainda predomina a concepção de *crescimento econômico* baseado na grande empresa em modelo exportador” (NUNES *et al.*, 2014, p. 318).

Para além dessa discussão de Núcleos, o recorte do Açu-Mossoró apresenta outras heterogeneidades que dificultam o alcance dos objetivos da política territorial. Um primeiro ponto refere-se a sua extensão territorial (8.021 Km²), uma das maiores entre os territórios do Rio Grande do Norte. De fato, comparando-se com outros territórios, especialmente em outros estados, tal extensão pode até ser considerada positiva, à medida que apresenta um área bem menor. No entanto, retomando-se a visão de alguns dos entrevistados, que demonstraram as dificuldades estruturais de participarem das plenárias, entende-se que tal extensão não tem contribuído com o enfoque territorial do desenvolvimento. Em determinadas situações, membros do colegiado necessitavam de se deslocar mais de 150 km para participarem de uma reunião, incorrendo em inerentes custos e tempo com o deslocamento, dificuldades de transporte e dependência dos gestores municipais. Também é importante registrar que nem todos os municípios possuem rodovias asfaltadas até suas sedes municipais, potencializando essas dificuldades estruturais. Este é o caso de Serra do Mel, que ainda tem uma parcela considerável de suas estradas sob a forma carroçável. Reforçando esses aspectos, é preciso lembrar que a própria constituição dos Núcleos foi motivada, entre outros aspectos, pela necessidade de facilitar a logística dos diversos atores.

Em segundo lugar, pode-se identificar a presença de diferenças quanto ao tamanho e à população dos municípios. Dos 513.942 habitantes do território, Mossoró possui 295.619 habitantes, seguido de Assú, com 58.183. Por sua vez, os outros doze municípios reúnem entre

4.000 e 28.000 habitantes. Observando-se a população rural, o território apresenta municípios com baixo percentual da sua população residindo no meio rural, como é o caso de Mossoró, que detém 8,69%. É preciso relativizar o município de Mossoró, dado que dos seus 259.815 habitantes (segundo município mais populoso do estado), 22.574 residem na zona rural, o que faz dele um dos municípios com mais habitantes residindo no meio rural do Rio Grande do Norte (JESUS; FERNANDES, 2015). O município é considerado polo regional, comporta serviços, faculdades, universidades, hospitais regionais, indústrias etc., o que eleva o percentual de habitantes que residem no meio urbano.

Por outro lado, o município de Serra do Mel apresenta 73,77% da sua população residindo no meio rural, o que pode ser explicado pela representatividade da agropecuária no município, sobretudo da agricultura familiar, reforçando o vínculo de residência do pequeno produtor no meio rural. É interessante notar que são os municípios com menor IDH, como Carnaubais, Porto do Mangue, Baraúna, Ipanguaçu e a própria Serra do Mel, que apresentam, no território, as maiores parcelas relativas da população no meio rural.

No caso do IDH, não se encontram grandes heterogeneidades, situando, em 2010, entre baixo (Baraúna, Carnaubais e Porto do Mangue) e médio (Açu, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Pendências, São Rafael, Serra do Mel e Tibau) no território. No entanto, chama atenção o fato de um único município – Mossoró – apresentar IDH alto. Inclusive, Jesus e Fernandes (2015) ressaltam que o IDH territorial do Açu-Mossoró varia muito com a inclusão do município de Mossoró no recorte. Assim, tomando-se como base o ano de 2010, a presença de Mossoró, com IDH municipal de 0,720, eleva o IDH territorial ao patamar estadual (0,68), mas quando o município é excluído, o IDH territorial cai para 0,636.

Em termos de renda *per capita*, os dados de 2010 possibilitam concluir que a diferença em valores absolutos entre os municípios do território Açu-Mossoró foi superior a R\$ 300,00, como pode ser verificado pela relação entre Mossoró e outros municípios, como Porto do Mangue, Baraúna, e Ipanguaçu. Nesse contexto, têm-se, de um lado, os municípios com menor IDH, cuja renda média mensal foi de R\$ 281,00. De outro, está o grupo de municípios com maior renda média, alcançando, em 2010, o patamar de R\$ 450,00. As diferenças nesse indicador refletem na própria situação de pobreza no território, à medida que cinco municípios, em 2010, apresentaram percentual de pobreza acima de 30%. Pode-se mencionar os casos de Mossoró, que possuía 12,81% de sua população em situação de pobreza, e Porto do Mangue, com 47,11%. Situação análoga ocorreu com o percentual de extremamente pobres, com Mossoró apresentando 3,72% e Porto do Mangue 24,12%. No caso da extrema pobreza, oito

municípios apresentaram percentual acima de 10%, com destaque, novamente, para aqueles com menor dinamismo.

É interessante notar que muitos dos municípios em piores condições socioeconômicas estão inseridos na cadeia do petróleo e/ou fruticultura irrigada. Isso revela que o desenvolvimento ocorre de forma desigual. Ademais, é preciso considerar que tais realidades indicam que municípios apresentam necessidades distintas entre si, dificultando a construção de um pacto territorial em torno de um Projeto de desenvolvimento, como os Proinf's, que serão analisados a seguir.

4.1.3 Proinf's no território Açú-Mossoró: construções interrompidas

O terceiro eixo de perguntas explorou o entendimento dos atores quanto aos projetos de infraestrutura econômica financiados no território. Conforme foi mencionado anteriormente, as reuniões do Colegiado adquiriam outra importância na existência de recursos com vistas à deliberação de projetos. Os Quadros 1 e 2, a seguir, apresentam, respectivamente, os Proinf's financiados e as propostas:

Quadro 1- Proinf's financiados no território Açú-Mossoró (2003-2018)

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR DO PROJETO (R\$)	VALOR MDA (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO	SITUAÇÃO OBRA
2005	PM A. RODRIGUES	CONSTRUCAO E IMPLANTACAO DE UMA MINI-USINA DE BENEFICIAMENTO DE LEITE E DERIVADOS PARA O TERRITORIO ASSU/MOSSORO.	302.163,59	187.550,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2006	PM A. RODRIGUES	AQUISICAO DE VEICULO UTILITARIO 5 TONELADAS 145 CV COM BAU ISOTERMICO.	132.020,43	100.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2007	PM A. RODRIGUES	FORTALECIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DO LEITE	188.000,00	150.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2008	PM A. RODRIGUES	CONSTRUCAO DE AUDITORIO NO EMPREENDIMENTO DA MINI USINA COM AQUIS. DE EQUIPAMENTOS, MOVEIS E UTENSILIOS EM ALTO RODRIGUES	110.000,00	99.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA
2008	PM IPANGUACU	CONSTRUCAO DE MINI-USINA PARA BENEFICIAMENTO DE PRODUTOS DA CARNAUBEIRA E AQUISICAO DE MAQ E EQUIP. NO MUN. IPANGUACU/RN	109.238,05	99.750,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2009	PM ACU - RN	IMPLANTACAO DO PARQUE DE EXPOSICAO DE ANIMAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO VALE DO ACU	214.500,00	195.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	ATRASADA
2009	PM IPANGUACU	IMPLANTACAO DE UMA UNIDADE DIDATICA DE PROCESSAMENTO DE CARNE NO MUNICIPIO DE IPANGUACU/RN.	404.412,30	363.971,07	EM SITUAÇÃO NORMAL	ATRASADA
2009	PM PENDENCIAS	CONSTRUCAO DE USINA DE BENEFICIAMENTO DE PESCADOS COM AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS NO MUNICIPIO DE PENDENCIAS/RN.	160.632,63	126.750,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA
2010	PM ACU - RN	AMPLIACAO DO PARQUE DE EXPOSICAO DE ANIMAIS NO MUNICIPIO DE ASSU/RN	218.190,85	200.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	ATRASADA
2010	EMATER-RN	AQUISICAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA ENTREGA DE MEL NO MUNICIPIO DE SERRA DO MEL - TERRITORIO ASSU/MOSSORO.	455.040,00	409.536,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NAO INICIADA
2011	PM PENDENCIAS	CONSTRUCAO DE UM MURO EM TORNO DA USINA DE BENEFICIAMENTO DE PESCADO DE E A AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMATICA MO	123.747,00	100.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2012	PM IPANGUACU	FORTALECER A CADEIA EXTRATIVISTA DA CARNAUBA NO TERRITORIO ACU MOSSORO	180.000,00	171.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA

Fonte: SGE/MDA. Consulta em 2018.

Quadro 2 - Propostas de Proinf's no território Açú-Mossoró (2003-2018)

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR DO PROJETO (R\$)	SITUAÇÃO
2011	Prefeitura Municipal de São Rafael	Aquisição de Equipamentos para a Unidade de Beneficiamento de Pescado da Comunidade de Caraú I do município de São Rafael estado do Rio Grande do Norte	110.260,00	Área.TécN-Parec Contrário
2011	Prefeitura Municipal de Pendências	Estruturação da Usina de Beneficiamento de Pescado do Município de Pendências por meio de aquisição de equipamentos e obras civis	123.747,00	Af-Empenhado
2011	Secretaria de Estado de Crédito Fundiário e Apoio a Reforma Agrária do Rio Grande do Norte - SEARA	Aquisição de Equipamentos para complementação das Usinas de Beneficiamento do Leite e de Produtos da Carnaubeira	135.476,32	Área.TécN-Pendência Siconv
2012	Prefeitura municipal de Ipanguaçu	Fortalecer a Cadeia Extrativista da Carnaúba no Território Açú Mossoró. (siconv 040583/2012)	180.000,00	Af-Empenhado
2012	Prefeitura Municipal de Pendências	Apoio ao transporte e comercialização da pesca artesanal do município de Pendências e do Território Açú/Mossoró. (siconv 040769/2012)	185.000,00	Área.TécN-Parec Favorável
2013	Carnauba Viva - Organizacao Potiguar De Arte, Cultura, Desporto E Meio Ambiente	Pesquisar, semear e crescer sustentavelmente: uma ação conjunta de fortalecimento da agricultura familiar e arranjos produtivos/PSC SUSTENTÁVEL	413.861,66	Área.TécN-Em Complementação
2014	Prefeitura Municipal De Serra Do Mel	(Siconv 046652/2014) Construção um Entreposto de Mel no município de Serra do Mel, visando facilitar a comercialização deste produto nos municípios do Território Açú-Mossoró (RN).	449.873,85	Deleg-Parec Favorável
2014	Prefeitura Municipal De Ipanguaçu	Fortalecimento da agricultura familiar e arranjos produtivos por meio da ampliação de viveiro, aquisição de veículos e equipamentos agrícolas.	422.500,00	Área.TécN-Em Complementação
2015	Prefeitura Municipal De Mossoro	Reforma e adequação da central de Comercialização da Agricultura Familiar do município de Mossoró no Território da Cidadania Açú Mossoró/RN.	428.892,91	Gd-Contratar
2016	PM Mossoro	Viabilizar infraestrutura rural para estruturação produtiva, beneficiamento, equipamentos para processamento de produtos agropecuários, transporte e armazenamento da produção de Grupos Produtivos de Mulheres rurais oferecendo a estes mecanismos de agregação de renda.	119.530,00	Área.TécN-Parec Favorável

Fonte: SGE/MDA. Consulta em 2018.

Todo o processo que envolveu a discussão e a implementação de Proinf's pode ser considerado como uma das principais dinâmicas de envolvimento dos atores no Colegiado. Sendo assim, qual a natureza dos Proinf's financiados no território Açú-Mossoró? Qual a importância desses empreendimentos em aspectos como renda, emprego, produção, participação/organização dos envolvidos, etc.)? Quais as dificuldades encontradas e qual a situação atual dos projetos? A seguir, são apresentados alguns desses projetos, dividindo a análise pelas duas regiões de influência.

4.1.3.1 Proinf's no Núcleo de Açú

Conforme os Quadros 1 e 2, o Núcleo de Açú foi o mais beneficiado com a aprovação de Proinf's e o que mais encaminhou propostas. Uma das primeiras ações financiadas foi a construção e implantação de uma Miniusina de Beneficiamento de Leite e Derivados no

município de Alto do Rodrigues, em 2005, cujo valor total foi orçado em R\$ 302.163,59. De acordo com o plano de negócios do empreendimento (CTA, 2008, p. 60), pretendia-se “[...] consolidar o desenvolvimento da pecuária leiteira de forma sustentável, com base no beneficiamento do leite e seus derivados de modo a obter a melhoria da renda e das condições de vida dos agricultores familiares”.

Para complementar o Projeto da Miniusina, foram previstos outros três Proinf's, sendo: (i) aquisição de veículo com baú isotérmico, em 2006, no valor de R\$ 132.020,43; (ii) ações de fortalecimento da cadeia produtiva do leite⁷⁶, em 2007, no valor de R\$ 188.000,00; e (iii) construção de um auditório para promover eventos de capacitação e transferência de tecnologia, incluindo aquisição de equipamentos, móveis e utensílios, em 2008, no valor de R\$ 110.000,00. Esses três projetos, além da Miniusina, tiveram como proponente a Prefeitura Municipal de Alto do Rodrigues, que viabilizou a aquisição do terreno, obras físicas e a contrapartida financeira exigida pelo convênio com o MDA. O estudo de Nunes *et al.* (2015) menciona um quinto Proinf, não contido nas informações da SGE/MDA, mas também voltado à complementação da Miniusina. Nesse caso, o Projeto é datado de 2008, no valor de R\$ 175.112,00⁷⁷, e teve como proponente a Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (SAPE/RN).

É importante destacar que toda a concepção da Miniusina, bem como dos projetos secundários, apresentava uma lógica territorial, à medida que envolvia agricultores familiares, organizados em associações, grupos informais ou individualmente, de um consórcio formado pelos municípios de Alto do Rodrigues, Ipanguaçu, Pendências, Carnaubais e Porto do Mangue, articulados por uma cooperativa – Cooperativa Agrofamiliar de Desenvolvimento Sustentável do Vale (Coodesvale) –, que foi criada para atuar como unidade gestora do empreendimento.

Tratando-se do impacto do empreendimento, o plano de negócios (CTA, 2008) estabelece que a meta era transformar, diariamente, cinco mil litros de leite, fabricando-se leite pasteurizado ensacado tipo C, manteiga, queijo frescal, queijo meia cura, ricota, iogurte e bebida láctea. O foco desses produtos seriam as redes de supermercados da região e os mercados institucionais, como PAA, Pnae e o Programa do Leite do governo estadual. Com as vendas, estimou-se que, em dez anos, a receita atingiria um patamar de R\$35.744.760,00, representando uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de 122%. Em síntese, almejava-se, com a Miniusina, a

⁷⁶ Não foi possível identificar qual a natureza dessas ações. Contudo, analisando-se o plano de negócios do empreendimento (CTA, 2008), bem como pelas informações de um dos entrevistados, subentende-se que o recurso serviu para a aquisição de outro veículo, no caso um caminhão tanque, utilizado para coletar o leite.

⁷⁷ Com base no estudo de Nunes *et al.* (2015), ressalta-se que este valor diz respeito ao financiamento por parte do MDA, e não ao valor total do projeto.

geração de ocupação e renda, diminuição de atravessadores, criação de uma estrutura adequada para atender à legislação (sobretudo sanitária), fomento à capacitação dos beneficiados e ao assessoramento técnico com vistas à melhoria da produção, gestão, manejo do rebanho e comercialização.

Na prática, passados mais de dez anos da deliberação do Projeto, tais objetivos não foram alcançados. No momento da realização da pesquisa de campo⁷⁸, verificou-se que, com exceção da aquisição do veículo e do fortalecimento da cadeia do leite, os demais Proinf's estavam parados. A Miniúsina está construída, inclusive com máquinas e equipamentos prontos para serem operacionalizados, algo que ainda não ocorreu. Por sua vez, a estrutura física do auditório foi desenvolvida, mas ainda necessita dos demais equipamentos, móveis e utensílios previstos.

O que se pode questionar, portanto, é a capacidade de planejamento e de elaboração de projetos, que contou com a participação de técnicos, instituições, poder público e beneficiados, *vis-à-vis* o grau de complexidade do empreendimento. Em outras palavras, na visão de um representante do poder público estadual, a idealização da Miniúsina careceu de uma análise mais aprofundada – por parte dos atores acima citados – da sua viabilidade econômica e social. Isso envolve um melhor conhecimento da produção de leite do território, dos potenciais ofertantes, demandantes e concorrentes, dos investimentos para melhorar a produtividade dos rebanhos e a comercialização da produção (AQUINO; CARVALHO, 2012). Com base nos argumentos desses autores, apreende-se que o planejamento também não avançou em uma perspectiva de longo prazo, abrangendo a capacidade de gerir um empreendimento coletivo e concebido na esfera intermunicipal, os conhecimentos necessários para lidar com os diversos aspectos inerentes ao Projeto, a disponibilidade de capital giro e os mecanismos para sua captação, além do controle social e de um pacote de tecnologias de convivência com o semiárido.

Entre os fatores acima mencionados, um membro do poder público municipal enfatiza que a reduzida capacidade de capital de giro da Coodesvale consistiu em um dos maiores entraves para o andamento da Miniúsina, uma vez que o funcionamento do empreendimento, sobretudo no curto prazo, estava sujeito à presença de elevados custos. Em paralelo, os mecanismos para captar recursos no território Açú-Mossoró também são frágeis, conforme revelam Nunes *et al.* (2014) ao avaliarem as capacidades institucionais do território. Na pesquisa, os autores encontraram que os serviços institucionais disponíveis, como o crédito,

⁷⁸ Julho de 2017.

representam o indicador mais crítico na visão do Colegiado. Do ponto de vista político, deve-se pontuar que, mesmo com as contrapartidas, “[...] a prefeitura não conseguiu concluir e entregar oficialmente a obra” (NUNES *et al.*, 2015, p. 542). Some-se a isso as mudanças na gestão municipal e os problemas de articulação entre sociedade civil e poder público.

Contribuindo com toda essa análise, alguns dos entrevistados lembram que, desde o início da discussão no Colegiado, existiram questionamentos quanto à viabilidade do empreendimento. Uma das incertezas residiu na institucionalização de uma gestão pautada no cooperativismo em uma região – como é o Núcleo de Açú – historicamente com baixo grau de associativismo e de experiências exitosas a partir desse modelo. Todavia, a maior articulação política daqueles favoráveis à implementação da Miniusina resultou na aprovação da agroindústria.

Segundo informações recentes, o empreendimento foi inaugurado em maio de 2018, a partir de um termo de cessão de uso para o setor privado, que será o responsável pelos custos da agroindústria e pelo repasse de uma porcentagem para Cooperativa. Torna-se necessário, no entanto, indagar o efetivo papel da Coodesvale nesse processo, que antes concebida para atuar na gestão, articulação da produção e diálogo com o poder público, possui, atualmente, um caráter mais formal (NUNES *et al.*, 2015).

A terceirização parece ser o caminho de outro Projeto de infraestrutura econômica decidido pelo Colegiado do território Açú-Mossoró. Trata-se da construção, no município de Pendências, de uma Usina de Beneficiamento de Pescados com aquisição de equipamentos, aprovada em 2009, no valor total de R\$ 160.632,63. De acordo com as informações do SGE/MDA, outro Proinf para complementar a construção da Usina foi aprovado no ano de 2011, correspondendo à edificação de um muro, além da aquisição de equipamentos de informática, móveis e utensílios, em um montante de R\$123.747,00. Esses dois projetos tiveram como proponente a Prefeitura Municipal de Pendências. Por sua vez, o levantamento realizado por Nunes *et al.* (2015) traz um terceiro Projeto aprovado para o município, em 2013, voltado para aquisição de um caminhão baú para auxiliar na logística da produção, tendo como proponente a SAPE/RN.

Com a Usina, pretendia-se armazenar o produto e agregar valor aos pescados, beneficiando cerca de 1000 pessoas que vivem da atividade na região e gerando entre 40 e 50 empregos diretos. No âmbito da agregação de valor, citou-se o caso da tilápia, que se passasse pelo beneficiamento da agroindústria, transformando-se no filé, poderia aumentar seu valor de venda de R\$ 10,00 para R\$ 30,00 o quilo. Segundo alguns beneficiados entrevistados, o Projeto teria a capacidade de beneficiar 300 kg de pescado por dia, produzindo-se uma série de

produtos, como o próprio filé de tilápia e a linguiça e hambúrguer de peixe. A gestão e o beneficiamento do pescado ficaria sob a responsabilidade de um Grupo de mulheres. Ademais, vale ressaltar que também se buscou abranger outros municípios, como Porto do Mangue, Carnaubais e Alto do Rodrigues. Inclusive, um membro da sociedade civil esclarece que se pensou na criação de uma cooperativa, envolvendo representantes de cada município, do Grupo de Mulheres e da Colônia de Pescadores existente em Pendências.

A realidade dessa Agroindústria converge, de modo geral, para aquela encontrada na Miniusina de Beneficiamento de Leite. A pesquisa de campo permitiu verificar que a estrutura física da Usina foi construída, com máquinas e equipamentos, mas sem funcionar, inclusive em um estado de deterioração avançado. No caso das duas outras ações, o muro foi concluído, enquanto o caminhão baú ainda não chegou.

Um primeiro problema para o devido funcionamento da Usina refere-se às contrapartidas exigidas, algumas das quais não foram realizadas por parte da prefeitura municipal, proponente do empreendimento. De acordo com um membro do poder público municipal, existiram também entraves no tocante à licitação de máquinas e equipamentos, à medida que muitas empresas não demonstraram interesse em concorrer, muito em função da ausência de credibilidade do setor público em uma perspectiva geral.

Outra dificuldade reside na escassez de matéria-prima, conforme atestam membros da sociedade civil e do poder público. De fato, a gestão dos recursos hídricos tem sido um problema recorrente no Vale do Açu, materializado na redução do volume de água, assoreamento e poluição dos rios, conforme exemplifica um membro da sociedade civil. Nesse contexto, a partir dos discursos dos atores, é possível notar um certo conflito de interesses em torno desta temática, colocando em polos opostos pescadores e outras atividades presentes na região, como fruticultura irrigada, carcinicultura e extração de petróleo.

Esse conflito e o problema da gestão dos recursos hídricos adquirem uma conotação ainda mais importante quando parecem não emergir com representatividade na agenda do Colegiado do território Açu-Mossoró, conforme identifica Postai Neta (2014), ao demonstrar que a questão ambiental foi pouco discutida nesse espaço. Contribuindo com essa análise, um membro da sociedade civil destaca que foi criado um núcleo do meio ambiente no âmbito do Colegiado, mas que, na prática, nunca funcionou. Em suma, esses aspectos refletem a própria ausência da institucionalização de políticas públicas com esse foco no território.

A não incorporação desses elementos pode indicar uma falha no planejamento da agroindústria, que foi concebida em um período de importante inverno e elevadas chuvas no Vale, denotando que os interesses estavam preservados e, portanto, não se destinou uma atenção

especial à gestão dos recursos hídricos e ambientais. O que se questiona, na verdade, é a sustentabilidade do Projeto no longo prazo, considerando a possibilidade de um cenário reverso como o atual, no qual, mesmo que a Usina estivesse funcionando, os beneficiados não teriam a plena capacidade de produção.

Diante da realidade encontrada, a instituição mandatária rejeitou a prestação de contas da Usina por concluir, mediante vistoria técnica, que o empreendimento não tinha funcionalidade, dada a carência de infraestrutura no local (ausência de energia, de equipamentos instalados e de sistema de extintores de incêndio, pontos de ferrugem). Por sua vez, o Idiarn (Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte)⁷⁹, segundo membros do poder público municipal, atestou uma série de problemas que precisam ser corrigidos para que o Projeto funcione. Some-se a isso a possibilidade de que as poucas máquinas e/ou equipamentos existentes estejam obsoletas e necessitem de novos investimentos.

Como mencionado no início, a estratégia de retomada do Projeto está pautada na terceirização. De acordo com boa parte dos entrevistados, essa é a única saída para a Usina, à medida que é a parte privada que dispõe de capital e da matéria-prima, gerando emprego para os pescadores, outrora beneficiados pela política territorial. Até a realização da pesquisa de campo, essa proposta não tinha avançado. É preciso considerar, ainda, que todas as dificuldades aqui retratadas podem inviabilizar a própria chegada da iniciativa privada.

Além de Pendências e Alto do Rodrigues, o município de Assú, cidade polo do Núcleo de Açú, foi contemplado com a aprovação de dois Proinf's, ambos tendo como proponente a Prefeitura Municipal de Assú. O primeiro, em 2009, esteve voltado para a implantação do Parque de Exposição de Animais da Agricultura Familiar do Vale do Açú, orçado em R\$214.500,00⁸⁰. O segundo, em 2010, pautou-se na ampliação do Parque, no valor total de R\$218.190,85.

Um dos entrevistados, que na época fazia parte do poder público municipal, esclarece que a ideia da implantação do Parque era promover um canal de acomodação e de exposição de animais da agricultura familiar, como bovinos, suínos, caprinos e ovinos. Na prática, almejava-se a criação de um espaço de comercialização dos produtos da agricultura familiar, com foco no mercado de animais, que antes ocorria em feiras livres, sem uma estrutura mais adequada. Ademais, buscava-se, mediante o empreendimento, fomentar a comercialização de outros produtos da agricultura familiar, o artesanato, a gastronomia e o turismo no território.

⁷⁹ Órgão estadual que promove e executa a defesa animal e vegetal, bem como controla e inspeciona os produtos de origem agropecuária.

⁸⁰ No Siconv, aparece outro montante, no valor de R\$ 275.058,14.

Em uma perspectiva mais geral, o Projeto, conforme está cadastrado no Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), privilegiaria a interação entre os diversos atores locais, fortaleceria os laços de cooperação e solidariedade e contribuiria com as bases do desenvolvimento territorial. Ao consolidar os processos de comercialização da agricultura familiar, estaria atenuando um dos principais problemas do território e permitiria o surgimento de iniciativas de organização da produção e contato direto com consumidores. Faz-se necessário destacar, ainda, que a implantação do Parque estava orientada para o alcance dos seguintes aspectos: (i) convivência com o semiárido; (ii) trabalho e renda; (iii) fortalecimento da Economia solidária; (iv) ampliação e geração de oportunidades; (v) comércio justo; (vi) respeito a diversidade de gênero; e (vii) desenvolvimento integrado do território. No que diz respeito à sua abrangência territorial, ressalta-se que seriam beneficiados, fundamentalmente, os oito municípios pertencentes ao Núcleo de Açú.

Seguindo os exemplos das agroindústrias de leite e pescado, pôde-se verificar, com a pesquisa de campo, o não cumprimento dos objetivos e a não funcionalidade do empreendimento. No âmbito dos dois Proinf's aprovados, foram construídas apenas algumas edificações e não foi possível afirmar se houve a aquisição de máquinas e equipamentos.

Um dos problemas centrais incorridos pelo Projeto consistiu no baixo grau de operacionalização das ações por parte da empreiteira responsável pela obra. Na verdade, no início da realização das medições do Parque, técnicos da CEF solicitaram ajustes no Projeto estrutural, na memória do cálculo, na composição do custo e na planilha orçamentária, o que gerou um aumento no seu custo técnico/financeiro. Diante desse cenário, a CEF não liberou os recursos para o andamento dos serviços e levou à paralisação por parte da empresa contratada. Em tese, tal impasse era para ter sido resolvido em 2013, quando houve a liberação dos recursos financeiros, mas a empreiteira não conseguiu retomar os serviços. Desde então, foram e estão sendo realizados outros processos licitatórios, bem como estudos da estrutura existente, todos sem grande avanço. Nesse contexto, um membro do poder público municipal destaca que, além da tentativa de conclusão do Projeto, existe uma iniciativa de levar a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca do município para o Parque.

Além desse problema, o planejamento foi, mais uma vez, um tema levantado por parte dos entrevistados. Alguns membros da sociedade civil, por exemplo, lembram que a discussão do Parque no Colegiado foi acompanhada por desconfianças quanto à sua necessidade e viabilidade socioeconômica. Inclusive, no decorrer da sua institucionalização – fruto de maior articulação política dos interessados – o Colegiado chegou a vetar a aprovação de um novo recurso para a conclusão da obra, conseguido apenas via outros mecanismos.

Um último município do Núcleo de Açú que merece destaque é Ipanguaçu, especialmente por apresentar o único Projeto de infraestrutura econômica em funcionamento no território. Nesse sentido, em 2008, aprovou-se a construção de uma Miniusina para Beneficiamento de Produtos da Carnaubeira, que contemplaria também a aquisição de máquinas e equipamentos, orçada em R\$ 109.238,05. O Projeto está situado em uma área de reforma agrária e é gerido pela Associação Renascer dos Artesãos da Carnaúba, que é formada, predominantemente, por um grupo de mulheres, que utiliza a carnaubeira e a bananeira para produzir artesanato.

O empreendimento teve como proponente a Prefeitura Municipal de Ipanguaçu, mas contou com um importante papel de articulação exercido por uma ONG, a Carnaúba Viva. De acordo com lideranças desta Organização e da Associação, com a construção da Miniusina, buscava-se aproveitar a matéria-prima e mão de obra existente na comunidade para extrair a palha da carnaubeira e, a partir do seu beneficiamento, produzir uma série de objetos ligados ao artesanato. Vislumbrava-se, ainda, a extração do pó da palha da carnaubeira com o objetivo de exportação, atividade com elevado poder de comercialização e agregação de valor, segundo informações. Além da Miniusina, foi aprovado, em 2012, um Proinf para o Fortalecimento da Cadeia Extrativista da Carnaúba, cujo valor total corresponde a R\$ 180.000,00. Nesse caso, os recursos foram destinados para a aquisição de veículos e compra da máquina responsável pela extração do pó. Atualmente, a Associação comercializa seus produtos em feiras, eventos e na Central de Comercialização da Agricultura Familiar (Cecafes), e tem contribuído para a geração de renda e benfeitorias na comunidade.

Uma das principais causas para este cenário diferente, se comparado com os outros Proinf's financiados no território, reside nas redes criadas entre a Associação e outros atores. Nesse sentido, pode-se mencionar a própria coordenação da Carnaúba Viva – considerada por um membro do poder público estadual como de suma importância — e que tem disseminado mecanismos inovadores de gestão sustentável na cadeia produtiva da carnaúba e fomentado o modelo coletivo. Ademais, existem articulações com a Prefeitura Municipal – via apoio financeiro para manutenção dos transportes e capacitação das artesãs, IFRN (Instituto Federal do Rio Grande do Norte) – mediante trocas de experiências entre alunos e agricultores, além do desenvolvimento de culturas – e Sebrae – com apoio de gestão, logística e *design* dos produtos. Para um membro da Associação, o Projeto também só foi possível, porque os beneficiados incorporaram a proposta, algo que parece não se ter repetido em outros empreendimentos.

Não obstante, deve-se registrar que o processo de implementação desse Proinf também incorreu em problemas. Em primeiro lugar, um membro da Carnaúba Viva e um membro da

sociedade civil explicam que, na localidade, existe a presença do arrendamento para exploração da carnaubeira. Com a Miniusina, buscava-se inverter esse processo e organizar coletivamente os atores locais para o beneficiamento da atividade. No entanto, houve resistência, inclusive com a presença de conflitos. De acordo com uma liderança da Associação, antes do assentamento, o controle era exercido por um proprietário, o que pode ter contribuído para a institucionalização de uma cultura de dependência e de desconfiança entre os agentes.

Outra dificuldade apontada pelo representante da Carnaúba Viva refere-se ao proponente, no caso a Prefeitura, que parecia não estar com um completo entendimento e/ou conhecimento do Projeto. Em terceiro lugar, a construção da Miniusina só foi entregue dois anos depois e, mesmo assim, com algumas estruturas inadequadas. Houve atrasos também na entrega dos veículos por parte da Prefeitura. Por fim, mesmo com a chegada de equipamentos, a Associação ainda não iniciou o processo de extração do pó da palha da carnaubeira.

4.1.3.2 Proinf's no Núcleo de Mossoró

No Núcleo de Mossoró, apenas os municípios de Mossoró e Serra do Mel tiveram Proinf's aprovados ou encaminharam propostas (Quadros 1 e 2). No caso de Mossoró, Nunes *et al.* (2015) destacam três Proinf's que não constam nas informações da SGE/MDA. O primeiro, em 2006, cujo valor de repasse do MDA foi de R\$ 127.000,00⁸¹, objetivou a Construção de uma Casa de Mel e Aquisição de Equipamentos para Grupos de Assentamento de Reforma Agrária, almejando o fortalecimento da atividade e a melhoria da comercialização sob enfoque da questão de gênero, uma vez que os Grupos são formados por mulheres.

Segundo uma das beneficiadas, a Prefeitura chegou a comprar os equipamentos e realizou o pagamento da primeira parcela para a empresa contratada. Na etapa de vistoria técnica, a CEF condicionou a liberação de recursos ao cumprimento de ajustes, que não foram executados pela empresa sob a justificativa de incapacidade financeira, paralisando assim as obras. De todo modo, é preciso considerar que a construção da Casa de Mel poderia ser inviabilizada por estar localizada em uma agrovila, denotando que não existiu uma observação das regras vigentes no processo de planejamento do Projeto. Atualmente, estuda-se a possibilidade de utilizar a estrutura iniciada para construir uma Casa de Polpa, mediante os recursos do Projeto Governo Cidadão. Por sua vez, os equipamentos ficaram sob a posse da

⁸¹ Não foi possível identificar o valor global do projeto.

Prefeitura durante anos, e foram repassados apenas recentemente para os Grupos, e de forma incompleta, segundo informações.

Os outros dois Proinf's foram aprovados com o intuito de estabelecer uma central de comercialização da agricultura familiar no município: (i) Implantação de uma Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Mossoró, em 2007, no valor total de R\$ 250.000,00; e (ii) Ampliação da Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Mossoró, em 2009, orçada em R\$ 416.583,05. Com base no SGE/MDA, pode-se destacar outra proposta voltada para a central de comercialização, encaminhada em 2015, cujo objeto era a Reforma e Adequação da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Município de Mossoró no Território da Cidadania Açú-Mossoró/RN, em 2015, no valor de R\$ 428.892,91.

Como é possível perceber, foram três tentativas de se criar uma Central de Comercialização no município, todas sem avanço. Um dos entraves principais para a implementação dos três projetos consistiu na localização do empreendimento. Em relação aos Proinf's de Implantação e Ampliação da Central, deve-se destacar que as ações ocorreriam no mercado público municipal, o que não foi aprovado pelas partes envolvidas. Diante desse impasse, os recursos retornaram e o convênio foi anulado.

Em 2015, reeditou-se o Projeto de construção da Central da Agricultura Familiar de Mossoró. Na proposta (PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, 2015), demonstra-se a necessidade do empreendimento em virtude das dificuldades de acesso aos mercados e comercialização dos agricultores familiares do território. Nesse sentido, o Projeto elencou cinco objetivos principais: (i) apoiar ações estruturantes; (ii) atuar na geração de renda e na promoção da Economia solidária, com vistas a reduzir a pobreza rural e as desigualdades; (iii) fortalecer as cadeias produtivas do território; (iv) garantir o acesso a mercados institucionais; e (v) inserir jovens e mulheres.

Dada essa dimensão, a Central possui um abrangência territorial, que envolve produtores, associações e cooperativas dos dez municípios. Ainda segundo o documento, o modelo de gestão seria compartilhado, envolveria beneficiados, poder público municipal, Colegiado Territorial, Nedet, poder público estadual, IES, instituições financeiras, entidades da sociedade civil de Mossoró (Sindicato da Lavoura e CMDS) e Projeto Governo Cidadão, que deveriam atuar em aspectos como mobilização, organização, controle social, acompanhamento, assistência técnica e capacitação. É importante lembrar que, assim como nas outras iniciativas, não se logrou êxito com a construção da Central. Nesse caso, a Prefeitura chegou a doar o terreno, mas existiram problemas com a sua escritura, que dificultaram o andamento do

processo, inclusive com o pagamento da contrapartida *vis-à-vis* prazo estabelecido. Some-se a isso a conjuntura política nacional, o que dificultou a liberação das ações e dos recursos.

Um último Proinf para o município foi aprovado em 2016, no valor de R\$119.530,00, cujo objeto corresponde à Estruturação e Logística da Unidade de Beneficiamento de Frutas do Projeto de Assentamento Mulunguzinho/Mossoró-RN. Aqui, a dificuldade de acesso aos mercados por parte dos agricultores familiares é um tema que novamente se sobressai, especialmente considerando as questões de armazenamento, conservação e transporte da produção sob égide das normas da legislação vigente (PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, 2016).

Sendo assim, a proposta consistia em viabilizar infraestrutura rural para estruturação produtiva, beneficiamento, equipamentos para processamento de produtos agropecuários, transporte e armazenamento da produção para cerca de 200 mulheres, abrangendo os municípios do território Açú-Mossoró. De modo mais específico, estaria contemplada, segundo o Projeto, aquisição de equipamentos, como câmara fria, e um veículo, que, em última instância, atuariam na busca da certificação e no escoamento da produção com segurança alimentar e nutricional.

Todos esses investimentos deveriam estar articulados com o Projeto do Governo Cidadão para a construção da Unidade de Polpa de Fruta no Assentamento, citado anteriormente. Todavia, o atraso na liberação de recursos por parte da política estadual fez com que técnicos da CEF atestassem que não existia estrutura para alocar os equipamentos solicitados. Nesse contexto, no *site* da CEF é possível encontrar que o Projeto está sob cláusula suspensiva total, destacando ausência de documentação de Projeto e/ou de titularidade e/ou de licença ambiental. De todo modo, existe uma tentativa do poder público municipal de retomar o andamento das ações.

Já para Serra de Mel, destacam-se dois Proinf's voltados para o fomento à cadeia da apicultura; um consta como financiado e outro como proposta. O primeiro, em 2010, requereu o investimento em máquinas, equipamentos e veículos para serem utilizados na produção de mel, envolvendo um valor total de R\$ 455.040,00. No âmbito desses investimentos, pode-se mencionar a aquisição de colmeias, homogeneizador, caminhão e motocicletas, que deveriam promover o aumento da produção e o fortalecimento da atividade, atingindo diretamente 250 agricultores familiares apicultores. Com essas ações, buscava-se, ademais, alcançar um maior poder de barganha quanto ao preço, reduzir, dessa maneira, o papel dos atravessadores e elevar a capacidade de competitividade no mercado. Vale destacar que este Proinf teve como proponente a Emater (Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do

Norte), que estabeleceu um regime de comodato com a Associação de Apicultores de Serra do Mel (Apismel).

Segundo um representante da Associação, que também atuava no Colegiado como membro da sociedade civil, uma primeira dificuldade residiu na seleção da proponente, em virtude do prazo curto para escolha e desinteresse das entidades. Concretizado o processo de definição da proponente, um segundo problema emergiu na ausência de contrapartida da Emater e, nesse sentido, fez com que existisse uma possibilidade real de que o repasse do MDA retornasse. Todavia, uma articulação política garantiu a contrapartida e a liberação dos recursos. Outro enclave consistiu na aquisição das colmeias, motivada pela incapacidade financeira da empresa vencedora da licitação em cumprir com o objeto do contrato, o que exigiu a abertura de um novo processo licitatório. O resultado desses fatos é o atraso nas metas estabelecidas, que foram concluídas, apenas, em outubro de 2017.

Em relação ao outro Projeto, encaminhou-se uma proposta, em 2014, para a construção de um Entrepasto de Mel no município, envolvendo a aquisição de máquinas, orçado em R\$ 449.873,85⁸², tendo como proponente a Prefeitura Municipal de Serra do Mel. Na verdade, conforme explica o Projeto do empreendimento (PREFEITURA DE SERRA DO MEL, 2014), a Apismel dispõe de uma Casa de Mel para extrair o produto, mas julga-se como necessária a construção do Entrepasto para atender os parâmetros da certificação, com vistas à conquista do SIF.

Segundo a proposta, o Entrepasto, do ponto de vista econômico, poderá contribuir com a comercialização do mel em novos mercados (nacionais, internacionais, institucionais e orgânicos), de forma a gerar ocupação e renda. Outro ponto a ser considerado é a internalização da produção, à medida que muitos apicultores do território necessitam de transferir a produção para outros municípios já certificados. Do ponto de vista social, o Projeto prevê um direcionamento para jovens e mulheres e almeja não só a ampliação da cadeia produtiva, mas também a manutenção no meio rural (para os jovens) e a inserção de um público representativo no território de apicultoras. Por fim, na esfera ambiental, a possibilidade de acessar mercados mais exigentes tende a reforçar as boas práticas da produção do mel, bem como poderá contribuir para a preservação da caatinga.

Cumpra enfatizar que o Nedet desempenhou um importante papel na estruturação e na articulação desse Projeto. Mesmo assim, é importante destacar que o Entrepasto ainda não foi concluído, carecendo de algumas obras físicas e aquisição de máquinas e, conseqüentemente, a

⁸² No Siconv, o montante do projeto aparece como sendo de R\$ 406.571,01.

completa legalização não foi atingida. Chama a atenção o fato de que o Entrepósito foi deliberado depois do Proinf relacionado à aquisição de máquinas, equipamentos e veículos, o que pode tornar alguns desses utensílios obsoletos. Ademais, a partir do discurso de um membro da sociedade civil, é possível perceber que a abrangência territorial – pelo menos considerando o início de algumas ações já concluídas – do Projeto, que contempla outros nove municípios (Alto do Rodrigues, Assú, Baraúna, Mossoró, Porto do Mangue, São Rafael, Areia Branca, Grossos e Tibau), não está sendo condizente com os objetivos propostos.

4.1.3.3 Outras considerações acerca dos Proinf's no território

A análise empírica aqui desenvolvida pode ser corroborada com o auxílio de informações contidas no Banco de dados da SGE/MDA, discutidas também em Nunes *et al.* (2015). Uma dessas informações refere-se aos resultados encontrados a partir da aplicação de um questionário de avaliação dos projetos de investimento no território Açú-Mossoró. Foram avaliadas quatro dimensões, a saber (NUNES *et al.*, 2015): (i) planejamento; (ii) execução; (iii) indícios de impacto; e (iv) indicadores gerais de gestão dos projetos. Cada dimensão era composta por indicadores, cujo valores variavam entre 0 (pior avaliação) e 1 (melhor avaliação), resultando na avaliação geral da dimensão.

Com exceção da fase de execução, considerada regular pelos respondentes, as outras dimensões apresentam um nível ruim. De fato, em primeiro lugar, o planejamento (0,347) foi um tema recorrente nas entrevistas realizadas, à medida que muitos dos empreendimentos careceram de maior aprofundamento dos aspectos inerentes a qualquer análise de viabilidade econômica, social e política. Isso pode refletir não somente a reduzida capacidade dos atores de elaborar projetos, mas também as dificuldades em conceber um Projeto de desenvolvimento territorial diante de uma realidade marcada por prazos curtos e por respostas imediatas às demandas locais (AQUINO; CARVALHO, 2012).

Tratando-se das outras duas dimensões, era de se esperar que os impactos gerados pelos projetos e seus indicadores gerais de gestão apresentassem os níveis mais baixos, respectivamente 0,207 e 0,335, uma vez que significativa maioria dos empreendimentos ainda não apresenta funcionalidade e, portanto, não conseguiu atender os beneficiados, estabelecer uma estrutura produtiva, acessar mercados, fomentar mecanismos de gestão nem apresentar resultados concretos na promoção do desenvolvimento territorial.

O estudo de Nunes *et al.* (2015) ainda traz um levantamento sobre os motivos pelos quais boa parte dos projetos financiados no território Açú-Mossoró não foi concluída. A

principal explicação, na visão dos entrevistados, corresponde à má gestão, com 33%. Entre os aspectos que incidem sobre essa temática, pode-se retomar as experiências das agroindústrias de leite e pescado, que não foram capazes de constituir um arranjo de gestão coletiva. Em seguida, um parcela expressiva, 22%, não soube responder, indicando que pode existir “[...] pouca divulgação ou ausência de transparência das ações implantadas pelas instituições e pelo Colegiado Territorial” (NUNES *et al.*, 2015, p. 548). Por fim, a falta de compromisso de gestores e a incapacidade técnica dos proponentes abrangeram, cada uma, 11% das respostas.

No contexto da não conclusão dos empreendimentos, um ponto que merece atenção refere-se ao monitoramento desempenhado pelos atores envolvidos, que, de forma geral, tem-se mostrado frágil, apesar de algumas iniciativas. Nesse sentido, pode-se destacar as capacitações realizadas, que podem até ter contribuído no curto prazo – conforme demonstram algumas lideranças ao afirmarem que o Colegiado chegou a exercer algum tipo de monitoramento no período inicial das políticas territoriais, mas não em uma perspectiva continuada, isto é, de longo prazo.

Estabeleceu-se a necessidade de criar arranjos institucionais, mas que não obtiveram êxito, entre os quais (NUNES *et al.*, 2015): (i) um arranjo composto pelo Colegiado, proponente e Cedrus, para garantir o uso de forma correta dos bens; e (ii) uma Comissão Permanente de Gestão Local nos municípios contemplados, que deveria cadastrar os beneficiados, realizar o levantamento da produção, beneficiamento e comercialização, organizar a gestão coletiva e atuar na manutenção e conservação dos bens, tudo isso com vistas à utilização eficiente das unidades de produção e dos equipamentos financiados. Outro arranjo, previsto em algumas das propostas, também pressupôs a criação de um comitê, formado por beneficiados e demais instituições, para acompanhar e assegurar o controle social dos projetos. Em conjunto, tais mecanismos, a partir da experiência do território Açú-Mossoró, não foram capazes de desencadear um processo de avaliação do ciclo da política pública e constituem, portanto, parte do problema.

Como resultado de todos esses problemas, entre projetos financiados e propostas, apenas o Proinf de implantação da Mini-usina de Beneficiamento da Carnaubeira está em operação, considerando que a inauguração da Usina de Leite foi recente. Em que pese essa constatação, observando-se apenas os financiamentos para a construção de infraestrutura econômica, pode-se inferir que alguns projetos representam ideias-guias relevantes no território Açú-Mossoró.

Em primeiro lugar, tratando-se da própria Mini-usina de Beneficiamento do Leite, o território, em 2016, possuía um rebanho bovino de 74.208 cabeças, com destaque para os municípios de Assú, Mossoró e São Rafael, que juntos detêm cerca de 58% do efetivo

(PPM/IBGE, 2016), mas que não foram incluídos no consórcio inicial do empreendimento. Por sua vez, no mesmo ano, foram produzidos 12.087.000 litros de leite, resultando em R\$ 15.374.000,00 (PPM/IBGE, 2016), com destaque para Mossoró (55% da produção e 52% do valor) e Assú (19% da produção e 19% do valor). Reforçando esses dados, o PTDRS do território (2010b) ressalta que a bovinocultura, em especial a de leite, configura uma das cadeias mais importantes do território. No entanto, o documento chama a atenção para o baixo percentual de beneficiamento da atividade e justifica, assim, a necessidade de ampliar e de consolidar o segmento mediante o então Projeto da Miniúsina. Em segundo lugar, a pesca – aqui lembrando da Usina de Beneficiamento de Pescados – é outra atividade que denota uma ideia-guia no território, seja sob as formas marítima, compreendendo municípios como Porto do Mangue, Grossos, Areia Branca e Tibau, ou continental, realizada em água doce, com destaque para os municípios do Núcleo de Açú.

No entanto, não se teve nenhum Projeto de infraestrutura, como uma agroindústria, voltado para a principal ideia-guia do território, que é a fruticultura. De acordo com alguns entrevistados, chegou-se a discutir algum Proinf nesse sentido, mas sem qualquer avanço. Cumpre lembrar que a própria formação do Polo de Desenvolvimento Integrado Açú-Mossoró foi motivada pela capacidade de produção e exportação da atividade. Os destaques são o melão e a banana, produzindo-se, em 2016, 283.790 toneladas (80% do estado) e 94.480 toneladas (60% do estado) (PAM/IBGE, 2016), respectivamente. No território, o valor gerado por essas produções foi de R\$ 227.528.000,00, para o melão, e R\$ 79.959.000,00, para a banana (PAM/IBGE, 2016). Além dessas, também merece destaque a melancia, manga e a castanha de caju.

A seguir, continua-se analisando a experiência dos territórios potiguares induzidos por políticas, focalizando, agora, outro território tomado como estudo de caso nessa tese: o território Alto Oeste.

4.2 ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO ALTO OESTE

Segundo o PTDRS do Alto Oeste (2010c), a formação histórico-cultural do território está ligada à expansão da pecuária do estado. Ainda de acordo com o documento, a origem de municípios como Portalegre e Pau dos Ferros, por exemplo, diz respeito ao ciclo do gado. O território Alto Oeste foi induzido no final de 2007. Atualmente, possui 4.046 km² e uma população, em 2017, de 209.747 habitantes. Em 2010, a população rural compreendia 35,22% do total. Já em 2015, o PIB do território foi de R\$ 1.738.024,00. No âmbito das atividades

produtivas, destaca-se, principalmente, a produção de leite, ainda que outras atividades, como a fruticultura de sequeiro, apresentem sua importância. Os municípios serranos do território apresentam vantagens em relação ao turismo rural, tornando-se uma atividade relevante para exploração.

O Colegiado foi formado por 110 instituições, sendo 55 da sociedade civil e 55 do poder público. O recorte territorial do Alto Oeste aglutinou 30 municípios (Figura 4): Água Nova, Alexandria, Almino Afonso, Antônio Martins, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, João Dias, José da Penha, Lucrecia, Luís Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Paraná, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, São Francisco do Oeste, São Miguel, Serrinha dos Pintos, Taboleiro Grande, Tenente Ananias, Venha-Ver e Viçosa.

Figura 4 - Recorte do território Alto Oeste



Fonte: PTDRS (2010c).

Em termos de quantidade de municípios, trata-se do maior do Rio Grande do Norte, o que dificulta a mobilização dos atores. De todo modo, tratam-se de municípios com características socioeconômicas mais próximas, com elevado peso da agricultura familiar e envolvidos pela ideia-guia da bovinocultura.

Em relação aos Proinf's financiados, de acordo com o SGE/MDA, apenas quatro municípios – João Dias, Tenente Ananias, Portalegre e Venha-Ver – foram beneficiados, em um montante de R\$1.186.779,97. Esses e outros aspectos serão discutidos nas próximas seções.

4.2.1 A estrutura social do território Alto Oeste: organização e funcionamento do colegiado, participação e capital social

A discussão da experiência do território Alto Oeste pode ser iniciada a partir de uma afirmação que esteve presente em entrevistas e rodas de conversas realizadas com membros do território ou não. Na visão desses atores, dos nove territórios potiguares induzidos, o Alto Oeste se destaca pela sua desorganização social e pela fragilidade econômica. Tratando-se especificamente do primeiro aspecto, que abrange, de forma geral, o primeiro eixo de perguntas, chama a atenção o fato de que o território foi o único que não participou de uma das conferências realizadas no estado para discutir a política territorial rural. Como era de se esperar, foi possível atestar a reprodução dessa desorganização social no âmbito do Colegiado.

Antes de prosseguir, é preciso ressaltar, com base nos discursos de algumas lideranças, que o Colegiado se constituiu como um relevante espaço de informações e discussões, inclusive com a implantação de câmaras temáticas, voltadas para a ideia-guia da bovinocultura – que permanece até hoje, educação e inclusão produtiva, e de comitês setoriais, relacionados às mulheres, juventude e comunidades tradicionais.

Entretanto, ainda que tenham ocorrido avanços, a atuação da sociedade civil se mostrou frágil. Como será visto mais adiante, isso fica evidente pelos problemas relacionados a alguns dos projetos deliberados, especialmente no que concerne ao desconhecimento dessas ações e a uma participação mais concreta no planejamento, na discussão e no monitoramento. No contexto desse último aspecto, o estudo de Cunha Filho (2015) demonstra que, na visão dos atores sociais, as ações da política territorial rural, especificamente o Pronat, contribuíram pouco (31,4%) ou muito pouco (25,5%) com o controle da população na aplicação dos recursos. Adicionalmente, outras dificuldades consistiriam no deslocamento (transporte, diárias) e desestímulo com a não execução dos projetos. Por fim, um membro do poder público estadual menciona o foco em temas como Proinf's, o que demonstra a utilização do território como objeto de alcance de recursos financeiros.

No caso do poder público, especialmente o municipal, boa parte dos entrevistados ressalta sua ausência, ainda que um número reduzido de gestores tenham sido citados com uma participação mais ativa no Colegiado, justamente os que conseguiram aprovar mais projetos

para seus municípios. Expressiva maioria não se fazia presente e, quando se envolvia, era no papel de representantes, muitos dos quais não estabeleciam uma relação com os problemas e as políticas territoriais, conforme aponta um membro do poder público estadual. Essa falta de articulação e interesse do poder público foi considerada, segundo a pesquisa de Cunha Filho (2015), como o principal obstáculo para o desenvolvimento do território do Alto Oeste, representando 54,1% das respostas.

Esse cenário de reduzido envolvimento da sociedade civil e do poder público reflete-se em outro problema detectado no território, relacionado à representação dos diversos segmentos no Colegiado. Em consonância com a realidade encontrada no território Açu-Mossoró, pôde-se identificar a predominância de atores ligados ao rural. Para um representante do poder público estadual, a própria priorização, por parte do Colegiado, das cadeias da bovinocultura e da fruticultura de sequeiro fez com que houvesse maior atuação desse segmento.

É bem verdade que alguns entrevistados mencionam a presença de órgãos como CDL (Câmara dos Dirigentes Locais) – com maior atuação no início das atividades do Colegiado –, Sebrae e Dired (Diretoria Regional de Educação, Cultura e Esporte), mas sem grande representatividade. Entre os anos de 2015 e 2016, tentou-se a inserção de comunidades tradicionais no Colegiado, mediante a criação de um comitê para esse segmento, mas também sem grandes avanços. De acordo com um representante quilombola, uma primeira dificuldade consistiu no próprio entendimento desse público do que era o Colegiado, resultando na sua baixa participação. Uma segunda dificuldade deve-se ao período de inserção das comunidades tradicionais no Colegiado – tardio, diga-se de passagem – que coincidiu com a mudança de Governo *vis-à-vis* desestruturação da política territorial.

A própria representação dos atores ligados ao rural, em que pese a sua predominância, parece ter incorrido em problemas. Nesse sentido, Cunha Filho (2015), ao considerar o coletivo de agricultores, demonstra que a maioria não conhece ou conhece muito pouco o Colegiado do Alto Oeste, o PTDRS e alguma ação da política territorial rural. Ademais, observando a composição do Colegiado disponível no SGE/MDA, chama a atenção a baixa participação de associações e de cooperativas de produtores rurais. Na verdade, no âmbito da sociedade civil, a principal atuação ocorreu com os STTR's.

Na esfera pública, a maior representação, ainda que de forma insuficiente, ocorria com os gestores municipais e/ou secretarias de agricultura. Não se avançou, por exemplo, com a inserção do turismo no Colegiado, que configura uma atividade importante no território pela presença de municípios serranos, como Portalegre e Martins. Na verdade, até existiram ações para incorporar esse segmento, especialmente entre 2015 e 2016, quando se procurou criar a

câmara temática do turismo no Colegiado, trazendo para discussão secretários dessa área. No entanto, um membro do poder público municipal destaca que não houve avanços, muito em função do interesse de atores ligados ao turismo em criar algo independente. Outro aspecto que merece atenção refere-se à participação da CEF, que assim como ocorreu no Açu-Mossoró, se mostrou frágil. Nesse caso, uma particularidade do Alto Oeste é a atuação do Banco do Nordeste (BNB), que, segundo informações, fazia-se muito mais presente que a própria instituição mandatária – inclusive pertencia às três instâncias do Colegiado (Plenária e Núcleos Técnico e Dirigente).

Os dois eixos anteriormente destacados – atuação da sociedade civil e do poder público e representação dos diversos segmentos, no papel da característica em comum de reduzido envolvimento, fazem com que se torne difícil a identificação das estruturas de poder, como ressaltam algumas lideranças. De todo modo, alguns discursos reconhecem a influência exercida por alguns grupos mais organizados, em que pese a tentativa, por parte do Colegiado, de controlar essas ações. Considerando-se as reuniões do Colegiado, conforme demonstra um membro do poder público estadual, alguns desses grupos utilizavam das mesmas táticas existentes no Açu-Mossoró, isso é, a forma de condução das reuniões e das discussões, desconstrução e construção de temas intrínsecos aos seus interesses, envolvimento de atores externos ao Colegiado e indicação de técnicos pelas forças hegemônicas do território.

No âmbito desses grupos, pode-se destacar a atuação do poder público local, sobretudo por meio de duas formas que visavam a reproduzir e manter o poder, não obstante sua baixa participação em uma perspectiva mais geral. A primeira correspondeu à natureza localista de vários dos projetos financiados, na qual muitas prefeituras, como proponentes, procuraram aprovar projetos que beneficiassem apenas seus municípios e preservar sua situação e prestígio. A segunda consistiu na utilização de mecanismos que limitavam a institucionalização de uma gestão mais participativa, podendo-se mencionar a ausência nas reuniões do Colegiado, o baixo interesse nos assuntos discutidos e a elaboração de projetos de desenvolvimento sem a discussão e planejamento dos atores que faziam parte do Colegiado.

A existência de estruturas de poder pode ser estendida, também, para a relação entre a sociedade civil e o Nedet, ainda que esse segmento não tenha recebido tanta atenção dos entrevistados, como ocorreu no Açu-Mossoró. No território Alto Oeste, apenas uma liderança mencionou o Nedet, destacando que a universidade tem que apoiar as ações do Colegiado – como na elaboração de projetos, por exemplo, mas não como agente coordenador. Em última instância, isso revela, novamente, um conflito no centro gestor do território. De todo modo, pode-se mencionar que, em consonância com algumas das atividades realizadas no território

Açu-Mossoró, o Nedet atuou na reestruturação do Colegiado, na mobilização e na operacionalização de ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, apoio na coordenação de políticas públicas e suporte à implantação do SIM. Nesse último caso, ressalte-se que o Nedet desempenhou um papel de articulação com o Copirn (Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte)⁸³ para a elaboração e viabilização de um Proinf voltado à estruturação do SIM em alguns municípios do território.

Somado a esses fatores, têm-se, por fim, conflitos inerentes à multiplicidade de atores envolvidos, representando 30 municípios, com interesses, posicionamentos e valores que nem sempre convergem entre si e nem sempre são os mais adequados para o desenvolvimento territorial, possibilitando a perda do consenso e motivando imposições hierárquicas, conforme destaca Cunha Filho (2015). O autor chama a atenção, ainda, para as dificuldades de identificar a representação e as funções dos indivíduos, o que fomenta ainda mais esses conflitos.

Todos os elementos até aqui retratados podem ser traduzidos no baixo capital social do território, visão partilhada de forma unânime pelos entrevistados. Aqui, novamente, a História importa. Trata-se de um território com forte atuação do coronelismo, reproduzida nos próprios nomes de várias cidades (Major Sales, Antônio Martins, Doutor Severiano etc.), cuja lógica de dominação ainda se perpetua e inibe iniciativas concretas de cooperação, de confiança e de formação de redes entre os atores, instituições e municípios.

Nesse contexto, um ex-prefeito menciona a construção de um matadouro, via Proinf, que envolveria a gestão de outros dois municípios. No entanto, o andamento desse Projeto encontrou dificuldades justamente no bloqueio do interesse de ações coletivas. Na visão de um membro do poder público estadual, dada a realidade deprimida dos municípios do território, sobretudo do ponto de vista econômico, existe um certo conflito em compartilhar recursos e projetos. Nesse caso, deve-se adicionar, também, problemas jurídicos e operacionais inerentes à própria política territorial, fomentando a existência desse conflito. As formas de capital social, quando existem, se desenvolvem para tratar de objetivos específicos, como recursos, ou por alinhamento político, para reproduzir interesses privados.

Corroborando com esses resultados, Cunha Filho (2015) explicita, a partir da visão dos atores territoriais entrevistados, que as relações institucionais de cooperação entre município e

⁸³ O Copirn foi criado em 2010, ainda com a denominação de COPISRN (Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Rio Grande do Norte), tendo como foco a saúde (RODRIGUES, 2016). O Copirn busca a realização dos interesses dos consorciados – 137 municípios potiguares – nas diversas políticas públicas (Copirn, 2011). Objetiva-se, segundo este mesmo documento, promover, dentre outros aspectos: (i) a gestão associada de serviços públicos; (ii) a prestação de serviços, execução de obras e fornecimento de bens; (iii) o uso coletivo de instrumentos e equipamentos; e (iv) ações e políticas de desenvolvimento sustentável.

produtores, setor público e sociedade civil do município, setor público e privado do município, municípios do território e órgãos públicos no município são escassas ou praticamente não existem. No caso específico da confiança, o autor demonstra que a maioria dos coletivos de agricultores, por exemplo, possui relações de confiança frágeis com entidades da sociedade civil, como cooperativas e CMDS, e poder público, especialmente o local. Em suma, muitos desses aspectos que compõem o capital social foram considerados relevantes, inclusive como obstáculos para o desenvolvimento do território. No entanto, chama a atenção, no trabalho de Cunha Filho (2015), o fato de que as ações da política territorial rural – especificamente o Pronat – parecem não ter contribuído para potencializar a troca de informações e de experiências, bem como com a criação de associações e aumento da cooperação local.

4.2.2 Algumas observações acerca do recorte do território Alto Oeste

Diferentemente do território Açu-Mossoró, o recorte do Alto Oeste não é marcado pela existência de núcleos territoriais. Pelo contrário, pode-se afirmar que as ações convergem para o município-sede do território – Pau dos Ferros. De modo geral, são municípios pequenos, próximos, com elevado peso da agricultura familiar e que possuem uma ideia-guia principal, que diz respeito a bovinocultura, ainda que os municípios serranos produzam a fruticultura de sequeiro, o que levantou algumas observações dos entrevistados acerca da divisão do território.

O território possui uma baixa extensão territorial, aproximadamente 4.046 km², com base em dados de 2016. Em tese, isso facilita, por exemplo, o deslocamento dos atores. Não obstante, alguns entrevistados relatam dificuldades relacionadas ao deslocamento, seja financeira ou até em termos de distância – ainda que não sejam grandes –, considerando que alguns municípios são cortados por serras. Já outra parcela pondera essa visão, destacando que alguns municípios mais distantes, como Venha-Ver, se faziam presentes nas reuniões dos Colegiados. Em termos populacionais, o território, em 2017, não apresentou grande variação entre os municípios e a maioria possui no máximo 10.000 habitantes. Apenas Pau dos Ferros e São Miguel apresentam população acima dos 20.000. Em 2010, cerca de 35,22% da população residia no meio rural, também sem grandes diferenças entre os municípios, que apresentam uma média de 2.304 habitantes no meio rural. A exceção é de São Miguel, com 7.657 habitantes.

Em relação ao IDH territorial, o Alto Oeste comporta municípios com IDH baixo e médio, sendo Pau dos Ferros o município com maior patamar. Por sua vez, a renda *per capita* dos municípios é baixa, com média de R\$ 277,00, de acordo com o Censo Demográfico de 2010. O destaque, novamente, é Pau dos Ferros, com R\$504,00, enquanto João Dias possuía

R\$174,00. No caso da extrema pobreza, com base em dados de 2010, a maior parte dos municípios se encontrava acima dos 20%, com destaque para João Dias e Venha-Ver, com 41% e 33%. Vale destacar que esses dois municípios possuem um relevante peso da sua população residindo no meio rural.

O grande problema do recorte é o elevado número de municípios pertencentes ao território, 30 no total. Na visão de alguns entrevistados, essa especificidade torna difícil a articulação e mobilização dos atores. Adicionalmente, não contribuiu para o acúmulo de lideranças no território. Têm-se, ainda, as dificuldades relacionadas à identidade, uma vez que muitos municípios – como Almino Afonso e os serranos – não apresentam um completo pertencimento ao território. Por fim, deve-se destacar os vários recortes existentes no território; pode-se mencionar aqueles propostos pelo IBGE e Emater, que elevaram o número de municípios para 36 e incorporaram, por exemplo, alguns municípios do território Sertão do Apodi, o que dificulta o entendimento e, principalmente, o processo de coesão territorial.

4.2.3 Proinf's no território Alto Oeste: desconhecimento e projetos municipalizados

Os Quadros 3 e 4, a seguir, evidenciam, respectivamente, os projetos financiados no território Alto Oeste e as propostas encaminhadas. Chama a atenção o baixo número de Proinf's financiados, e concentrados em poucos municípios, que resultaram em um valor total de R\$1.186.779,97:

Quadro 3 - Proinf's financiados no território Alto Oeste (2003-2018)

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR DO PROJETO (R\$)	VALOR MDA (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO	SITUAÇÃO OBRA
2008	PM JOAO DIAS	AQUISICAO DE PATRULHA MECANIZADA PARA O MUNICIPIO DE JOAO DIAS	224.162,91	200.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2009	PM TEN ANANIAS	IMPLANTACAO DE UNIDADE DE PROCESSAMENTO DE CARNE NO MUNICI PIO DE TENENTE ANANIAS	413.368,68	363.971,07	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2012	PM PORTALEGRE	APOIO A INFRAESTRUTURA E COMERCIALIZACAO AGRIC FAMILIARNO TERRIT ALTO OESTE POR EMIO DE AQUISICAO DE VEICULOS	348.400,00	341.432,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA
2012	PM VENHA VER	MELHORIA NAS CONDICÕES ESTRUTURAIS DAS ESTRADAS RURAIS DO ALALTO OESTE AMPLIANDO A PRODUÇÃO E O ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO	200.848,38	196.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA

Fonte: SGE/MDA. Consulta realizada em 2018.

Quadro 4 Propostas de Proinf's no território Alto Oeste (2003-2018)

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR DO PROJETO (RS)	SITUAÇÃO
2011	Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (SAPE)	Adequações Físicas de Unidades Produtivas Familiares e Aquisição de Máquinas e Equipamentos	330.000,00	Área.Téc-Pendência Siconv
2012	Prefeitura Municipal de Venha Ver	Melhoria nas condições estruturais das estradas rurais do Território do Alto Oeste, ampliando a produção e o escoamento da produção da agricultura familiar. (Siconv 047629/2012)	200.000,00	Af-Empenhado
2012	Prefeitura Municipal de Portalegre	Apoio a infraestrutura e comercialização da agricultura familiar no Território do Alto Oeste por meio de aquisição de uma caçamba Basculante e um Caminhão equipado com Baú Frigorífico. (Sisconv 046572/2012)	348.400,00	Af-Empenhado
2012	Prefeitura Municipal de Francisco Dantas	Aquisição de caminhão equipado com caçamba basculante	190.000,00	Coleg-Parec Contrário
2012	Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira	Aquisição de uma retroscavadeira para recuperação de estradas vicinais	301.275,00	Coleg-Parec Favorável
2013	Coodesaop	Implantação da Tecnologia Social 'Inovação na agroindústria do queijo de coalho artesanal para Agricultura Familiar' e implementar a cultura do armazenamento de forragem para o gado.	339.440,00	Área.Téc-Parec Contrário
2014	Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros	Implantação de estrutura de feira para agricultoras familiares e implementar a cultura do armazenamento de forragem para a bovinocultura.	387.120,00	Área.Téc-Em Complementação
2015	Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte - Copim	Instalação de sistema semirrigado para produção de frutas.	450.000,00	Gd-Contratar

Fonte: SGE/MDA. Consulta realizada em 2018.

Um dos primeiros Proinf's aprovados no território foi em 2009, beneficiando o município de Tenente Ananias com a implantação de uma Unidade Didática de Processamento de Carne, com equipamentos, no valor de R\$413.368,68⁸⁴, tendo como proponente a Prefeitura do município. Com o empreendimento, buscava-se a adequação às normas da legislação sanitária e ambiental, para agregar valor aos produtos da agricultura familiar, garantir a segurança alimentar e nutricional e gerar ocupação e renda.

Em 2012, foi deliberado um Proinf para o município de Portalegre, no valor total de R\$348.400,00, cuja natureza era apoiar a agricultura familiar do território por meio da aquisição de veículos, especificamente uma caçamba basculante e um caminhão equipado com baú frigorífico. A ideia do Projeto era ampliar a capacidade de transporte e logística dos produtos oriundos da agricultura familiar, levar a produção até o beneficiamento e, posteriormente, para o mercado consumidor. Ademais, almejava-se o transporte do bagaço do caju para utilização

⁸⁴ No Siconv consta uma redução do valor global do projeto, passando para R\$ 396.296,61.

na ração animal, que poderia ser comprada por um preço mais justo. O Projeto estabelece, ainda, que os bens adquiridos estariam disponíveis para os municípios do território.

Segundo informações, um dos problemas enfrentados pelo Projeto refere-se a uma denúncia, ao Ministério Público, sobre a utilização dos veículos. No caso da caçamba, apontou-se um desvio de sua função, o que foi rechaçado posteriormente, dado que estava atendendo à comunidade. Já em relação ao caminhão, acusou-se sua utilização para fins privados, para atender a uma Associação. Atualmente, esse veículo tem sido utilizado, por exemplo, para a compra de carnes e a distribuição nas escolas no âmbito do Pnae. Um detalhe interessante é que a aquisição de carnes é realizada no município de São Paulo do Potengi (território Potengi), o que pode sugerir uma ausência de articulação entre Proinf's no território Alto Oeste, considerando que o município de Tenente Ananias foi beneficiado com a Unidade de Processamento de Carne. A justificativa, segundo um membro do poder público municipal, é que o SIM nos municípios do território, em que pesem as ações para sua implantação, ainda não está regulamentado.

Um dos municípios que tiveram mais projetos deliberados foi Venha Ver, o que pode ser explicado pelo papel mais ativo do poder público municipal no Colegiado, mencionado de forma recorrente pelos entrevistados, juntamente com a atuação do poder público municipal de Portalegre, configurando dois raros casos de envolvimento desse segmento no território. Segundo informações do SGE/MDA, o primeiro Projeto foi aprovado em 2009, no valor total de R\$ 200.848,38⁸⁵, com o objetivo de melhorar as estradas vicinais do meio rural do município e facilitar o deslocamento e o escoamento da produção.

Um ex-membro do poder público municipal destaca, ainda, a existência de outras quatro propostas de Proinf's⁸⁶ para Venha Ver, não presentes no SGE/MDA, todas possuindo como proponente a Prefeitura Municipal. Duas delas ocorreram também em 2009, sendo uma para aquisição de equipamento para Unidade Didática de Processamento de Carnes, no valor de R\$140.000,00, e outra para aquisição de uma retroescavadeira⁸⁸, no valor de R\$250.000,00. Vale ressaltar que as duas receberam parecer contrário do MDA, por não atenderem alguns dos critérios necessários para o financiamento, como a discussão e priorização no Colegiado – respeitando as diretrizes do PTDRS – e a homologação no Cedrus.

⁸⁵ Este é o valor que consta no SGE/MDA. No Siconv, o valor total da obra é de R\$ 412.000,00.

⁸⁶ Esses Proinf's não constam no SGE/MDA, apenas no Siconv.

⁸⁷ Uma quinta proposta para Venha Ver, não citada pelo entrevistado e presente apenas no Siconv, refere-se a estruturação do SIM (materiais de escritório, obras físicas, transporte, etc.), datada de 2017, no valor de R\$ 100.650,90. No Siconv, a situação da obra encontra-se em execução.

⁸⁸ Outro fator destacado pelo entrevistado para a não execução do projeto refere-se a falta de recursos.

As outras duas são do ano de 2012 e, segundo informações, foram aprovadas e executadas, são elas: (i) aquisição de uma patrulha mecanizada, no valor de R\$252.000,00, que deveria atuar, entre outros aspectos, no aumento da produtividade, na reconstrução de estradas vicinais e na construção de pequenos açudes; e (ii) aquisição de uma caçamba basculante, no valor de R\$200.000,00. Nesse último caso, chama a atenção o conteúdo do Projeto, que se assemelha à proposta do município de Portalegre para aquisição do mesmo veículo. Se, por um lado, esse fato pode reforçar as dificuldades de elaborar projetos, por outro, pode sugerir uma característica adicional das políticas territoriais rurais, que consiste na reprodução de projetos, sem uma análise mais aprofundada das necessidades do município – ainda que a melhoria de estradas e aquisição de máquinas e veículos representem demandas – e, principalmente, do território.

De modo geral, a maior parte desse conjunto de Proinf's destacados chegaram e estão em funcionamento no território. Chama a atenção, no entanto, o elevado número de membros do Colegiado entrevistados que demonstram desconhecer esses projetos. Foi possível identificar que muitos desses Proinf's não passavam nem pelo Colegiado e, mesmo aqueles que passavam, eram construídos e articulados politicamente fora dessa instância. Nesse sentido, um antigo prefeito explica que, ao tomar conhecimento dos editais, tratava de preparar todo o Projeto anteriormente, para que chegasse pronto para ser aprovado nas reuniões da plenária. Ou seja, nesses casos, o papel do Colegiado se concentrava em fornecer o aval necessário – por meio das Atas – para o andamento das ações.

Como consequência, foram aprovados projetos sem o envolvimento dos atores em etapas como discussão, planejamento e monitoramento, de caráter setorial e que privilegiaram a escala municipal. Sobre esse último aspecto, pode-se afirmar que, seja pelas dificuldades de compartilhar bens coletivos – reconhecidas e admitidas de forma geral pelos entrevistados, seja pelo desconhecimento ou até mesmo por uma espécie de movimento para não divulgar informações a respeito dos projetos financiados – identificado por uma das falas de uma liderança do poder público municipal, muitos Proinf's não apresentaram uma abrangência territorial – ainda que possa ser identificada em muitas propostas – e passaram a beneficiar municípios de forma individual.

Como exemplo de Proinf's sobre os quais os atores entrevistados demonstraram conhecimento, pode-se mencionar aqueles voltados para o apoio à cadeia da bovinocultura mista no território, construção de uma fábrica de ração e implementação de melhorias na produção de queijo e da cultura do armazenamento de forragem para o gado. Em conjunto, todas essas ações buscavam fomentar a principal ideia-guia do território, que é a bovinocultura.

Segundo informações da PPM, em 2016, o total de rebanho bovino no território foi de 86.449 cabeças, seguido de 49.272 de ovinos e 29.305 caprinos. Nesse ano, a produção total de leite foi de 13.455.000 litros. Não obstante, a atividade ainda exige uma modernização no território.

4.3 REFLEXÕES TEÓRICAS DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

É fato que as experiências dos territórios induzidos Açu-Mossoró e Alto estão inseridas em um contexto de globalização. No entanto, não faz sentido falar que esses espaços se tornaram Glociais ou, em última instância, foram desterritorializados, como defendem aqueles que acreditam no fim das escalas. Em primeiro lugar, procurou-se demonstrar que os dois territórios carregam suas historicidades, geograficidades e diferentes bases (econômicas, culturais, políticas, sociais, naturais) e fazem parte, portanto, de contextos espaciais específicos (HAESBAERT, 2006). Em segundo lugar, em que pesem os problemas enfrentados, as recentes políticas territoriais rurais parecem ter contribuído com esse processo, ao terem criado espaços de reflexão e de discussão dos aspectos inerentes aos territórios, conforme reconhece a maioria dos entrevistados envolvidos diretamente nos Colegiados.

Lembrando Haesbaert (2006), pode-se sugerir, na verdade, a presença de movimentos de reterritorialização/multiterritorialização, isso especificamente no caso do Açu-Mossoró, quando, a partir da estratégia de modernização da agricultura empreendida pelo Estado, emergiram novos modelos de produção no território, articulados com o mercado externo (NUNES, 2009). Nessa experiência, é preciso destacar que o avanço nos mercados globais ocorreu de forma heterogênea no próprio espaço (HAESBAERT, 2006; BRANDÃO, 2004, 2007; HARVEY, 2004), materializada pela exclusão dos pequenos produtores do processo de modernização, refutando a ideia de homogeneização promovida pela globalização. No Alto Oeste, por sua vez, não foi possível identificar um movimento mais concreto de reterritorialização/multiterritorialização, ainda que algumas possibilidades possam ser vislumbradas, como o turismo rural. Nesse caso, a dificuldade passa por romper com uma instituição historicamente construída e ainda presente, criando uma dependência de trajetória do território (NELSON, 1995), que consiste na diversificação das atividades.

Considerando a execução das políticas territoriais rurais, seja pelo grau de desorganização social – com destaque para o território Alto Oeste – pelos recortes estabelecidos pelo governo federal, que não fomentaram a concertação de interesses – com destaque para o território Açu-Mossoró – ou até mesmo pelas dificuldades de implementação dos Proinf's

deliberados – abrangendo os dois territórios, as possibilidades de reterritorialização/multiterritorialização tornaram-se restritas. Assim sendo, a existência de trajetórias inesperadas, nos termos de Reis (2011), também ficaram comprometidas. É bem verdade que, no território Açu-Mossoró, a Associação Renascer dos Artesãos da Carnaúba, contemplada com um Proinf para o beneficiamento da cera de carnaúba, possui a intenção de se inserir em circuitos internacionais de mercado, algo que ainda não se concretizou, limitando a análise sob uma perspectiva de trajetória inesperada e seu impacto no território.

No âmbito da teoria institucional, um conjunto de regras formais estabelecidas pelas políticas territoriais rurais não atuou em prol da coordenação das ações entre os agentes. Antes de avançar, é preciso destacar, com base na visão dos entrevistados, que a ideia de aprofundar a regra instituída de participação e ação coletiva, envolvendo Estado e atores públicos e privados dos municípios – com destaque para a composição ampliada no PTC – teve sua importância na tentativa de criar novas bases de governança territorial, se comparadas com as experiências anteriores, ainda que os casos aqui analisados tenham demonstrado que essa tentativa não resultou em uma melhor gestão dos Programas.

Adentrando-se outras regras formais que, de fato, dificultaram a coordenação das ações, pode-se mencionar a exigência de que os proponentes dos Proinf's deveriam ser entidades públicas, sobretudo a partir do início da década de 2010. Deve-se frisar que tal exigência, segundo informações, foi motivada por alguns problemas vivenciados com entidades da sociedade civil que, no passado, atuavam como proponentes. Assim, conforme esclarece Ortega (2016), o governo federal passou a ficar impedido de transferir recursos para organismos de gestão territorial. É bem verdade que a Lei Nº 11.107/2005, que dispõe sobre a criação de consórcios públicos formados por dois ou mais entes da federação com o intuito de desenvolverem ações em conjunto, tende a facilitar esse processo. Não obstante, esses consórcios apresentaram alguns resultados positivos em outras áreas, como na saúde, com efeitos reduzidos na promoção do desenvolvimento territorial rural.

Considerando-se as experiências dos dois territórios, apenas o Alto Oeste aprovou um Proinf voltado para a implantação do SIM, cujo proponente era um consórcio público (Copim), e, mesmo assim, não foi implementado. Na prática, as prefeituras municipais, muitas das quais pouco participavam dos Colegiados e das discussões dos projetos, constituíram as principais proponentes dos projetos. Criou-se, na visão dos entrevistados, um distanciamento entre as fases de elaboração e execução, o que não contribuiu para o andamento das ações. Isso foi potencializado pelo próprio desinteresse de algumas dessas entidades, por restrições

orçamentárias para cumprir com as contrapartidas e por outros problemas de natureza política-burocrática.

Outras instituições formais podem ser destacadas, entre as quais: (i) possibilidade de financiar bens voltados para a produção agropecuária, que, ainda que tenham sua importância e as deliberações dependessem dos Colegiados, não contribuíram com a inovação nem com a superação do viés setorial dos projetos, bem como reforçaram a lógica municipalista (como é possível perceber nos projetos deliberados no Alto Oeste); (ii) clareza e/ou entendimento das normas sobre o compartilhamento dos bens financiados, que fez com que a maioria dos projetos ficasse restrita ao município beneficiado; (iii) possibilidade de financiar projetos por meio de Emendas Parlamentares, privilegiando interesses privados e políticos; (iv) no caso do PTC, a regra de que a deliberação das ações deveria acontecer de cima para baixo, mediante os ministérios envolvidos, não contribuiu para um maior conhecimento dos atores territoriais – conforme pôde ser apreendido a partir da pesquisa de campo –, o que pode fomentar a discussão em torno dos limites da proposta de descentralização; (v) ainda que tenha desempenhado um importante papel, a regra voltada para a inserção do Nedet como membro de coordenação dos territórios parece ter gerado dúvidas e conflitos quanto ao centro gestor do território (evidenciado pelo caso do Açu-Mossoró); e (vi) a própria delimitação territorial, que não favoreceu a concertação de interesses.

Tomando-se as políticas territoriais rurais como uma espécie de contrato entre Estado e atores públicos e privados locais para a promoção do desenvolvimento territorial, pode-se identificar a presença de elevados custos de transação nos dois territórios, que tornam o contrato territorial incompleto. Na determinação desses custos estaria, por exemplo, a racionalidade limitada enfrentada pelos agentes, lembrando aqui Williamson (2010), seja nas dificuldades cognitivas de elaborar bons projetos ou nas restrições de informações para um planejamento mais aprofundado da viabilidade dessas ações (com destaque para alguns Proinf's do território Açu-Mossoró), obstando assim a melhor tomada de decisão no contexto territorial. Ressalte-se, ainda, o oportunismo, também destacado por Williamson (1973, 1985), à medida que membros dos Colegiados agiram de forma estratégica – mediante, por exemplo, formação de grupos, restrição da participação e/ou inserção de outros atores, táticas de condução das reuniões e incompleta divulgação de informações – para garantir seus interesses e benefícios privados.

O problema é que a matriz institucional para execução dos contratos nos territórios (WILLIAMSON, 1979), ou seja, suas estruturas de governança, podendo-se destacar responsabilização, monitoramento, garantia das bases democráticas e natureza dos potenciais beneficiados, não foram capazes de inibir ações discricionárias, dificultando o alcance da

coesão territorial e a construção de arranjos institucionais voltados para o desenvolvimento (ORTEGA, 2008; FIANI, 2011).

Do ponto de vista das regras informais, as políticas de desenvolvimento territorial rural não foram capazes de alterar a deficiente estrutura das características da organização social, condensadas na noção de capital social. É bem verdade que foram realizadas capacitações, conforme atestam os entrevistados, com vistas a fomentar aspectos ligados ao capital social. No entanto, o sucesso dessas ações foi limitado pelos duráveis sistemas e regras social e historicamente construídas nos territórios. Lembrando Hodgson (2006), pode-se citar os baixos níveis de cooperação – com destaque para os municípios pertencentes ao Núcleo de Açu, no território Açu-Mossoró, e para o território Alto Oeste –, confiança entre os atores – especialmente na relação entre sociedade civil e poder público, vide o caso do Alto Oeste e o movimento de desprefeiturização desencadeado no Açu-Mossoró – e relações de reciprocidade, solidariedade e pertencimento.

Nos dois territórios, as formas de capital social identificadas se deram, fundamentalmente, sob as bases de formação de grupos de interesses – como aqueles voltados para aprovação de projetos –, resultando na criação de vínculos entre os atores com vistas a melhorar suas atribuições (LOURY, 1977) ou, especialmente, para alcançar benefícios materiais (BOURDIEU, 2007, 2001). Na presença de um reduzido capital social, torna-se difícil identificar a existência de uma comunidade cívica, à luz da concepção de Putnam (2006), no âmbito dos dois territórios, à medida que a realidade encontrada demonstra, em linhas gerais, uma baixa participação nos assuntos de interesse público, fracos laços e relações de dependência (com destaque para o território Alto Oeste).

Nessas condições, o modelo de Woolcock (1998) para compreender a relação entre capital social e desenvolvimento territorial não se aplica. Considerando-se os elementos do modelo, tem-se, em primeiro lugar, a baixa intensidade da integração entre as comunidades, tanto nos próprios municípios como entre os municípios pertencentes aos territórios. É bem verdade que podem ser identificadas algumas ações relevantes de organizações da sociedade civil, como a Rede Xique-Xique (território Açu-Mossoró) que, além da abrangência social, busca promover uma articulação em rede com o intuito de alcançar a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Em segundo lugar, as conexões com instituições externas também se revelaram frágeis. Aqui, novamente, não se pretende afirmar a inexistência dessas conexões – inclusive relações com Universidades, Sebrae e BNB (no caso do Alto Oeste) podem ser mencionadas, mas cabe questionar até que ponto tais conexões estão sendo capazes de promover o desenvolvimento

dos territórios. Por fim, deve-se chamar a atenção para a complexa e reduzida sinergia estabelecida entre Estado e sociedade, bem como para a débil integridade organizacional nos territórios. De caráter não menos importante, ao não combinar efetivamente essas dimensões, a interação em torno das formas *bottom-up* e *top-down* nos processos de desenvolvimento dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste tornou-se comprometida, lembrando aqui Moyano-Estrada (1999).

5 AS EXPERIÊNCIAS DOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE À LUZ DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO

Neste capítulo, analisam-se as experiências dos territórios Açú-Mossoró e Alto Oeste com a atual política estadual para o desenvolvimento territorial rural do Rio Grande do Norte, ou seja, o Projeto Governo Cidadão. Das 46 entrevistas realizadas, dezessete foram com lideranças de Associações e Cooperativas beneficiadas diretamente com as ações do Programa, que responderam questões apenas do terceiro eixo (Anexo A) – ações das políticas territoriais rurais implementadas pelos governos federal e estadual, especificamente sobre as ações do Projeto Governo Cidadão. Uma última entrevista foi realizada com o representante do Projeto Governo Cidadão, que respondeu a outro questionário semiestruturado (Anexo B), com 13 perguntas relacionadas à execução do Programa.

O primeiro item chama a atenção para o espaço de concertação no qual os projetos são definidos que, em última instância, representa não só a continuidade da lógica municipalista das políticas anteriores, mas revela uma contradição do Projeto. Em seguida, são destacados alguns dos projetos financiados, dividindo-se a análise nos investimentos em recursos hídricos, economia solidária, bandas filarmônicas e certificação de agroindústrias. Por fim, busca-se aproximar os aportes teóricos dos resultados encontrados.

5.1 ENTRE O FOCO NOS CONSELHOS E A RETÓRICA DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Apoiado pelas recomendações do Banco Mundial, e em linha com a política territorial rural do governo federal, o Projeto Governo Cidadão propõe, no seu Manual Operativo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), a utilização do território como abordagem teórica e instrumento de ação. Ao longo do documento, é possível encontrar referências que fundamentam essa percepção, tais como a adoção do recorte territorial proposto pelo MDA para o estado – que ajudará “[...] a concentrar e coordenar os vários programas de nível estadual e federal para impulsionar a inclusão econômica e social” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 21) –, o uso do planejamento *bottom-up*, a estratégia de focalização do Projeto – que está direcionada para a recuperação do antigo centro dinâmico (território Seridó) e para o fomento aos territórios com vazio de desenvolvimento (Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Potengi, Mato Grande, Trairi, Agreste Litoral Sul, Sertão do Apodi e Alto Oeste) – e o apoio ao fortalecimento da governança local/territorial.

A grande diferença, ou contradição, reside no fato de que o Governo Cidadão retoma a escala municipal no contexto das definições de ações e investimentos. Para tanto, o Projeto atuou na reativação dos CMDS, mediante sua reestruturação, compra de móveis e equipamentos de informática, novas eleições, além da realização de ações de capacitação, sensibilização e mobilização com esses Conselhos, compreendendo temas como: (i) os conselhos de políticas públicas na organização do Estado brasileiro e as diferentes formas para exercer o controle social; (ii) gestão descentralizada e o Projeto Governo Cidadão; (iii) intersetorialidade e a articulação entre conselhos e integração das ações; e (iv) gestão de políticas públicas em gênero, geração e raça/etnia. No âmbito do Programa, os Conselhos, e não mais os Colegiados, passam a ser:

O principal veículo para exercer controle social em relação à implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável e verificação da elegibilidade das Organizações Produtoras para acessar subsídios de contrapartida dos projetos. [...]. Os CMDs serão a porta de entrada para as manifestações de interesse do público-alvo, tendo um papel primordial na garantia do processo participativo dos beneficiários em todas as fases de implementação do Projeto, estimulando a integração de políticas públicas e dos investimentos públicos e privados a nível local (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 50).

É bem verdade que o Manual não exclui as atribuições e a importância do Colegiado, ressaltando que essa instância deverá receber, apreciar e legitimar as manifestações de interesse das organizações produtivas – após passarem pelos Conselhos – avaliar a integração de outras políticas públicas a partir dessas propostas, bem como apoiar o fortalecimento das cadeias e arranjos produtivos priorizados “visando a: (i) harmonizar o planejamento territorial para a inclusão socioeconômica do público-alvo do Projeto, [...]; e (ii) facilitar a execução de Planos de Negócios, por meio de alianças produtivas” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 50). Ademais, deve-se destacar que o Projeto partiu de algumas demandas presentes nos PTDRS para construir suas intervenções, além de ter realizado capacitações e oficinas com os atores territoriais, bem como ter promovido, em todos territórios potiguares, discussões acerca do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

No caso do território Açú-Mossoró, segundo informações do SGE/MDA, em seis ocasiões, entre 2014 e 2016, o Governo Cidadão esteve em pautas da agenda do Colegiado, seja para informes, apresentação e discussão de resultados e Editais (sobretudo o de certificação), além da participação em um evento voltado para a elaboração do planejamento estratégico das cadeias produtivas que seriam apoiadas. Não obstante, pode-se afirmar que a articulação entre Projeto Governo Cidadão e Colegiado não avançou muito, seja pelo próprio arrefecimento da

política territorial do governo federal *vis-à-vis* desestruturação do Colegiado do Açu-Mossoró – conforme lembra um técnico do Programa entrevistado – ou até mesmo pela percepção de um membro da sociedade civil de que o Governo Cidadão, ao invés de “passar por dentro” do Colegiado, inclusive sendo mais um ator na discussão territorial, “passou por fora”.

Já no território Alto Oeste, consta no SGE/MDA que o Governo Cidadão esteve em pautas do Colegiado em três vezes, entre 2014 e 2015, envolvendo a aprovação dos projetos selecionados pelos Conselhos, apresentação do relatório das manifestações de interesse do Programa, apresentação do mapeamento⁸⁹ das unidades produtivas do território – viabilizado pelo Projeto Governo Cidadão em parceria com a Seapac (Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários)⁹⁰ – e a articulação com os responsáveis pelas casas de mel existentes no território para concorrerem às ações do Programa. Na prática, assim como ocorreu no território Açu-Mossoró, o envolvimento entre o Governo Cidadão e o Colegiado se mostrou frágil no Alto Oeste, seja pelos problemas mencionados no parágrafo anterior ou até mesmo pelo próprio nível de organização e de capacidade do Colegiado em inserir e aprofundar as discussões do Programa.

Nesse contexto, não se pode negar a importância da reativação dos CMDs do estado, muitos dos quais parados há anos, não só por constituir um mecanismo capaz de somar às atividades existentes no Colegiado, mas também por serem mais acessíveis à população local em termos de deslocamento e de inserção. Os Conselhos também parecem ser um espaço mais próximo da realidade de municípios, que não conseguem estabelecer redes de cooperação e solidariedade entre si, discutir projetos de abrangência territorial e gerir de forma compartilhada os recursos e bens financiados, aspectos esses presentes nas experiências dos dois territórios. No Alto Oeste, por exemplo, um membro do poder público municipal, ao reconhecer o caráter individualista dos municípios pertencentes ao território, entende ser impraticável a gestão consorciada dos bens financiados, o que auxilia na explicação do elevado número de projetos municipalistas aprovados, conforme destacado no capítulo anterior.

Mesmo levando em consideração esses fatos, apreende-se, a partir dos discursos de alguns entrevistados, que, ao apostar nos CMDs como instância principal, a capacidade de discussão e de planejamento se torna enfraquecida. Os problemas em torno dessa capacidade

⁸⁹ O objetivo era mapear e caracterizar as organizações sociais e de produtores familiares no Rio Grande do Norte, abrangendo ainda a sistematização dos aspectos socioeconômicos dessas organizações (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014d).

⁹⁰ O Seapac é um serviço da Pastoral Social da Igreja Católica, no Rio Grande do Norte, que – em conjunto com outros Serviços – atua nas comunidades rurais e urbanas, contribuindo na constituição e fortalecimento de atores sociais, visando o acesso às políticas públicas e a promoção do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

podem ser potencializados à medida que o Projeto Governo Cidadão estabeleceu que 80% da composição do Conselho deve ser oriunda das organizações produtivas beneficiárias, e o restante da sociedade civil e poder público (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), ao contrário da composição paritária do Colegiado, que, mesmo aglutinando esforços e configurando um espaço de concertação mais amplo, já apresentava deficiências, como são os casos dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste. Nesse contexto, um membro do poder público estadual, ao analisar a configuração do Projeto Governo Cidadão, considera que a volta à escala municipal é um retrocesso.

A seguir, continua-se com a discussão da atual estratégia do Rio Grande do Norte para o desenvolvimento territorial rural, com foco nos investimentos que têm sido realizados nos dois territórios.

5.2 INVESTIMENTOS DO GOVERNO CIDADÃO NOS TERRITÓRIOS AÇU-MOSSORÓ E ALTO OESTE

Nesta seção, realizam-se alguns comentários acerca da natureza das ações executadas pelo Projeto Governo Cidadão nos dois territórios em análise. No território Açu-Mossoró foram aprovadas dezessete manifestações de interesse: (i) 8 Subprojetos Socioambientais; (ii) 1 Subprojeto de Banda Filarmônica; e (iii) 8 Subprojetos de Apoio ao Registro/Alvará Sanitário das Agroindústrias Oriundas da Agricultura Familiar. Vale destacar que o território não foi contemplado com nenhum Subprojeto do Edital N°002/2014, voltado para o apoio aos Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b). Isso pode ser explicado, por um lado, pelo desinteresse do público-alvo e, por outro lado, pela baixa prioridade que o território adquiriu nesse Edital, o que fez com que as propostas recebessem uma pontuação menor nos critérios de classificação. Tratando-se das outras duas Chamadas Públicas, direcionadas para as cadeias do leite e da fruticultura irrigada, convém salientar que os resultados ainda não foram disponibilizados pelo Projeto Governo Cidadão. No caso do Edital da fruticultura irrigada, existe uma expectativa que o território seja contemplado com um maior número de ações, uma vez que é priorizado pelo documento, muito em função da atividade representar uma ideia-guia.

Por sua vez, no território Alto Oeste foram aprovadas 61 manifestações de interesse, sendo: (i) 42 Subprojetos Socioambientais; (ii) 4 subprojetos de apoio aos Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar; (iii) 12 Subprojetos de Bandas Filarmônicas; e (iv) 7 Subprojetos de Apoio ao Registro/Alvará Sanitário das Agroindústrias Oriundas da

Agricultura Familiar. Em relação ao território Açu-Mossoró, a diferença concentra-se na aprovação de projetos do Edital N°002/2014. Outro ponto que merece atenção é o elevado número de manifestações aprovadas, o que sugere não só um maior interesse – se comparado com o Açu-Mossoró – dos beneficiados e dos Conselhos, mas também evidencia o foco do Governo Cidadão nos territórios com vazio de desenvolvimento, conforme a sua estratégia de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, vale destacar que o território é tratado como prioridade nos Editais de Acesso à Água, Economia Solidária, Certificação de Agroindústrias e Leite e Derivados. Esse último possui uma conotação relevante à medida que abrange a principal ideia-guia do território.

5.2.1 Investimentos em Subprojetos Socioambientais

No caso dos Subprojetos Socioambientais (Edital N° 001/2014), que destinou recursos para promoção de boas práticas socioambientais, convivência com o semiárido e segurança alimentar e nutricional, destaca-se, no Açu-Mossoró, a predominância dos municípios do Núcleo de Açu, que teve sete Associações selecionadas. Somente no município de Assú, cinco Organizações foram beneficiadas, o que pode ser explicado pela maior capacidade de mobilização do CMDS e do STTR, conforme sugere um técnico do Projeto Governo Cidadão. Reforçando esse pensamento, lideranças do poder público de dois municípios, que não foram contemplados com este Edital, reconhecem que os CMDS dos seus municípios não têm apresentado a capacidade e/ou não possuem a dinâmica necessária para prosseguir com as ações do Projeto Governo Cidadão. É preciso registrar que o território foi um dos priorizados com esse primeiro Edital, o que evidencia o baixo interesse e/ou organização das Associações em pleitearem os recursos.

Por sua vez, no território Alto Oeste, observa-se maior distribuição dos investimentos entre os municípios do território, abrangendo dezessete dos 30 municípios, com destaque para Venha-Ver, com cinco Associações beneficiadas. Chama a atenção o elevado número de propostas aprovadas nesse território, ficando atrás apenas do território Seridó no estado. É bem verdade que o território também foi priorizado pelo Edital N°001/2014 do Projeto Governo Cidadão, mas o elevado número de propostas pode indicar duas conclusões: (i) a atuação de um conjunto de atores, como o CMDS, técnicos e articulador territorial em prol da mobilização das associações pode ter sido mais concreta se comparada com a do o Açu-Mossoró; e (ii) em projetos municipalistas, como os do Projeto Governo Cidadão, existe um maior interesse por parte dos atores territoriais do Alto Oeste.

Outra constatação – que pode ser estendida as demais linhas do Projeto – tanto nos PSA aprovados no Açu-Mossoró quanto no Alto Oeste refere-se à demora na liberação de recursos e execução das ações, que só saíram em 2017, mesmo a Chamada Pública sendo de 2014. Até a realização da pesquisa de campo, verificou-se que os Subprojetos ainda não tinham sido concluídos. De acordo com alguns entrevistados, os problemas residem na burocracia do Projeto⁹¹, na incapacidade financeira de muitas empresas e em dificuldades técnicas e estruturais.

Analisando-se esses problemas, deve-se frisar que o Governo Cidadão atrela a liberação de recursos, para as empresas, após o cumprimento das etapas e a devida prestação de contas. Sendo assim, exige-se dessas firmas uma certa capacidade financeira para desenvolver as obras sem o recebimento, pelo menos no curto prazo. Ocorre que muitas delas não possuem tal capacidade, atrasam e até paralisam o andamento das ações. Esse parece ter sido o caso da Associação dos Beneficiários do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária Mulungu, em Pendências (território Açu-Mossoró), que vivenciou problemas com a empresa ganhadora do processo de licitação. Algo semelhante ocorreu com a Associação comunitária do Sítio Rufino/Mata, em Venha-Ver (território Alto Oeste), que foi beneficiada com cerca de R\$ 211 mil para a reforma no abastecimento de água no ano de 2014, mas que até então não tinha começado, devido à desistência da empresa vencedora da licitação.

Outra organização que sofreu problemas foi a Associação Comunitária dos Sítios Bom Jardim, Damasco e Sussuarana, localizada no município de Major Sales (território Alto Oeste), que demandou recursos para a construção de três barragens submersas – com vistas ao melhor aproveitamento da água – associadas com passagens molhadas – que auxiliam no deslocamento de pessoas e veículos e no escoamento da produção, especialmente em períodos chuvosos –, no valor de R\$ 225.000,00. Até o momento da realização da pesquisa de campo, a obra, que já tinha avançado cerca de 50%, encontrava-se paralisada em virtude de a empresa ter alegado falta de repasse dos recursos. Na verdade, conforme informações de um representante da Associação, houve um atraso na prestação de contas em etapas anteriores, inviabilizando a liberação dos recursos restantes. O entrevistado critica, ainda, as exigências técnicas para a construção das barragens, que elevaram os custos do subprojeto.

Já na Associação do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária Palheiros IV – que recebeu cerca de R\$ 348.000,00 – em Assú (território Açu-Mossoró), existiu um impasse na localização da adutora, prevista para ser construída às margens da BR-304, o que não foi

⁹¹ Este tema foi recorrente nas entrevistas, de modo que optou-se em abordá-lo melhor no fechamento do capítulo.

permitido pelo DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) em razão de um Projeto de duplicação da rodovia. Por sua vez, a Associação Comunitária das Mulheres Produtoras do Desterro, em São Rafael, no mesmo território, incorreu em problemas estruturais do terreno, dificultando a iniciação imediata das obras. Pode-se citar, ainda, o caso da Associação Comunitária dos Produtores Agropecuários da Vila Pernambuco, em Serra do Mel, cuja captação da água exigiria grandes profundidades, o que elevou os custos do Projeto e, portanto, dificultou sua implementação.

Os problemas de acesso à água também têm dificultado o andamento das ações no território Alto Oeste. São os casos da Associação Beneficente Francisco Sales Bispo, em José da Penha, e da Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural de Raposa e Boi Morto, no município de Antônio Martins. Nessa última, por exemplo, cujo convênio firmado foi de R\$198.000,00 para melhoria do sistema de abastecimento de água – envolvendo rede de adução e tratamento –, somente na segunda tentativa (via perfuração de poços) foi possível acessar a água, ainda assim insuficiente para abastecer toda a população, de acordo com um representante da Associação.

Em suma, todos esses exemplos podem indicar falhas no planejamento do Governo Cidadão, à medida que não observou-se a necessidade de uma análise prévia das localidades que receberiam os investimentos, aprovando-se apenas aquelas que se adequavam nos critérios estabelecidos. Técnicos de uma das ATERs envolvidas na elaboração dos Subprojetos destacam que o foco é na viabilidade, exigindo-se que se encontrem formas de demonstrar este aspecto. Uma das saídas encontradas reside na expectativa de acesso à água no longo prazo, sustentada pelo Projeto de transposição do Rio São Francisco.

De todo modo, alguns municípios têm obras avançadas, como Assú (território Açú-Mossoró), que possui entre 50% e 70% das obras concluídas, como informam um técnico do Projeto Governo Cidadão e um técnico que presta serviços de ATER. Segundo uma liderança do STTR de Assú, que também faz parte de uma das cinco Associações selecionadas, foram investidos cerca de R\$ 1,700 milhão em Subprojetos Socioambientais no município. A Associação Comunitária dos Caboclos, por exemplo, foi beneficiada com R\$ 469.000,00, recursos que priorizaram a construção de 37 banheiros e a implantação de um sistema de abastecimento de água com adutora. Outras ações que estão sendo desenvolvidas nas Associações referem-se às instalações de poços tubulares e caixas d'água elevadas, bem como a reutilização da água para beneficiar quintais produtivos.

Tratando-se da contrapartida, que está voltada para a melhoria do meio ambiente, podem ser verificadas ações relacionadas ao plantio de plantas nativas para comercialização, plantio

de árvores frutíferas e não frutíferas, sistema de coleta de lixo e produção de mudas, segundo informações de alguns entrevistados. Mesmo assim, um membro de uma das Associações selecionadas ressalta que a conscientização da contrapartida não está bem consolidada, tendo em vista que alguns a cumprem e outros não. Um técnico do Governo Cidadão complementa destacando que muitos beneficiados ainda possuem um entendimento de que não vão ser fiscalizados, o que tem exigido um maior esforço do Programa. Adicionalmente, algumas Associações incorrem em dificuldades financeiras para viabilizar as contrapartidas ambientais, como é o caso da Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural de Raposa e Boi Morto, em Antônio Martins (território Alto Oeste), que não possui recursos para comprar os depósitos que servirão para separar a coleta do lixo.

5.2.2 Investimentos em Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar

No caso do Edital Nº 002/2014, que estabeleceu ações de apoio financeiro e técnico para Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b), apenas o território Alto Oeste teve projetos aprovados. Das quatro Associações beneficiadas, foram escolhidas a Associação Quilombola Negro Felicianos do Alto, localizada no município de Portalegre, e a Associação Comunitária Sócio-Cultural de Major Sales, localizada em Major Sales, para a realização da pesquisa de campo.

A primeira pleiteou recursos, no valor total de R\$178.240,98, com vistas à viabilização de uma fábrica de confecção voltada para peças íntimas. Segundo uma liderança da Associação, com o empreendimento, buscou-se aproveitar as potencialidades existentes na comunidade, especificamente na atividade de costura desempenhada por mulheres, almejando assim aperfeiçoar a produção – até então pautada em técnicas rudimentares –, elevar a produtividade e garantir um canal de comercialização. Como resultado desse processo, espera-se a geração de trabalho e renda, bem como a diversificação dessa última, oriunda, fundamentalmente, das transferências governamentais, especialmente o Bolsa Família. Ressalte-se, ademais, que o Projeto pode fortalecer os laços culturais no território, uma vez que as confecções têm como base a tradição quilombola. Vale destacar que o Projeto da Associação estabeleceu parcerias com outras instituições, como IFRN – para um curso de corte e costura –, Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) – para o apoio às vendas – e Sebrae – para o apoio à gestão, administração, corte e costura.

Ainda de acordo com a liderança entrevistada, notou-se um maior interesse da comunidade pelas ações do Projeto Governo Cidadão, isso no papel do empreendimento financiado, o que pode ser evidenciado pelo crescimento da participação nas reuniões e nas capacitações. Além disso, evidências sugerem contribuições positivas no processo de monitoramento das obras e empoderamento na tomada de decisão, uma vez que os beneficiados participaram do processo licitatório, receberam as propostas das empresas interessadas e escolheram a assistência técnica.

Em que pesem esses aspectos, até o momento da realização da pesquisa de campo, apenas a etapa de adequação do prédio da fábrica de confecção – dado como contrapartida financeira, e que antes era utilizado para a produção de castanha – tinha sido concluída, restando a chegada das máquinas e equipamentos. As principais críticas residem no atraso do início das obras, consubstanciado por um número elevado de reuniões, visitas, burocracia nas etapas seguintes e na assistência técnica realizada. No contexto desse último aspecto, o entrevistado entende como reduzido o tempo previsto. Por fim, dois aspectos merecem atenção: (i) verificou-se que o acesso ao empreendimento é dificultado pela condição das estradas rurais do município, o que pode elevar os custos de transporte e obstaculizar a comercialização, suscitando, portanto, de um maior envolvimento do poder público na resolução do problema; e (ii) dependência de ofertantes de matérias-primas localizados fora do território.

A outra Associação pleiteou recursos, cujo convênio firmado foi de R\$329.709,45, para ampliação do empreendimento existente – financiado ainda pelo PCPR, envolvendo máquinas e equipamentos, com vistas ao desenvolvimento do artesanato. Além de fomentar essa atividade, a ampliação da estrutura pretende fornecer condições para que crianças, em situações de vulnerabilidade social, ocupem seu tempo em atividades culturais e pedagógicas, beneficiando assim cerca de 35 famílias.

Segundo uma liderança da Associação, o início do Projeto despertou o interesse dos beneficiados, com elevada presença nas reuniões. No entanto, o atraso na execução das obras fomentou um certo descrédito entre os envolvidos, o que demandou um processo de articulação e mobilização. Nesse contexto, até a realização da pesquisa de campo, apenas a adequação física do prédio tinha sido iniciada, pesando para isso as dificuldades com o acompanhamento da assistência técnica.

No caso do Governo Cidadão, a liderança entrevistada entende que um dos principais problemas consiste na ausência de uma perspectiva de longo prazo, indicando, por exemplo, a necessidade de continuar com apoio técnico. Também considerando o longo prazo, outro ponto levantado refere-se às incertezas quanto a disponibilidade de recursos por parte da Associação,

de modo que, na possível ausência desses, a solução passaria pela dependência do poder público municipal. Por fim, a liderança não enxerga grandes dificuldades em cumprir com o complexo arranjo institucional do Projeto Governo Cidadão, mas reconhece que a contrapartida financeira, por exemplo, pode ser um entrave. Inclusive, se não fosse o prédio, que foi dado como garantia, a Associação não seria capaz de prosseguir com a proposta.

5.2.3 Investimentos em Subprojetos de Bandas Filarmônicas

Os dois territórios foram contemplados com o Edital N° 003/2014, que apoiou “subprojetos de bandas filarmônicas para a juventude voltados a inclusão sociocultural, cidadania, fortalecimento do protagonismo juvenil, geração de ocupação e renda da população beneficiária” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014c, p. 1). No território Açú-Mossoró, apenas a Associação de Educação e Cidadania Santos Dumont, do município de Tibau, foi selecionada. Com a proposta, a Associação Santos Dumont pretendia ampliar as atividades que desenvolve com jovens e adultos, como inclusão digital, radiodifusão, educação, beneficiando entre 70 e 80 indivíduos.

Vale lembrar que essa Chamada Pública priorizou municípios potiguares que nunca possuíram bandas, e/ou nunca receberam recursos do PCPR para tal finalidade e/ou possuíam bandas desativadas há, pelo menos, dez anos. Tibau e outros municípios se enquadravam nesses critérios, como Alto do Rodrigues, que chegou a manifestar o interesse pelo recurso, mas um desalinhamento político entre representantes da entidade e o poder público municipal dificultou o andamento das ações, conforme esclarece uma liderança da sociedade civil entrevistada. Por sua vez, o território Alto Oeste foi o que possuiu mais propostas aprovadas para a implantação das bandas filarmônicas, totalizando doze.

Um primeiro problema que ganha destaque nos discursos dos representantes dessas Associações, seja no Açú-Mossoró ou no Alto Oeste, refere-se à demora na entrega dos instrumentos. Um técnico do Projeto Governo Cidadão explica que uma única empresa ganhou o processo de licitação de todas as bandas filarmônicas selecionadas (45 no total), e exigiu a antecipação dos recursos para que houvesse capacidade financeira de fornecer os instrumentos, obstruindo o processo dado as regras do Programa. Mesmo com a liberação dos recursos, a empresa alegou alguns problemas logísticos para distribuir os instrumentos. Some-se a isso o fato de que alguns instrumentos vieram com defeitos, conforme ressalta um instrutor entrevistado.

Em segundo lugar, os entrevistados chamam atenção para o pagamento do instrutor e compra de equipamentos de informática, itens passíveis de apoio que ainda não tinham sido liberados mesmo com a prestação de contas realizada. É importante destacar que o Governo Cidadão se compromete a pagar dois salários mínimos durante os quatro primeiros meses, cabendo a manutenção do Subprojeto às prefeituras municipais mediante assinatura de um termo de cooperação. Com o não pagamento, por parte do Governo Cidadão, tem-se que a viabilidade da banda pode ser ameaçada inicialmente, exigindo que outras fontes auxiliem a sua continuidade, como as próprias prefeituras municipais. Inclusive, essa tem sido a realidade da Adesan, em Tenente Ananias, e da Sociedade Beneficente Priscila Sena Lima, em Rafael Fernandes – municípios pertencentes ao território Alto Oeste –, que têm necessitado dos recursos das prefeituras para realizar o pagamento dos instrutores e, assim, prosseguir com o Projeto.

Acontece que, por diversos motivos, sejam políticos/partidários ou de capacidade orçamentária, a prefeitura pode tanto não desejar a manutenção da banda nos primeiros meses como não cumprir com o termo de cooperação, de modo que nada garante a sobrevivência do Subprojeto (vide o caso das bandas desativadas após o PCPR). Por outro lado, os representantes das Associações consideram insuficiente o valor disponibilizado para aquisição dos equipamentos de informática, limitado a 3% do financiamento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014c).

Um outro ponto levantado consiste na escolha dos instrumentos, realizada apenas pelo Projeto Governo Cidadão, isso é, sem o envolvimento de instrutores e representantes das Associações que seriam beneficiadas, o que contradiz com a proposta de participação social do Programa na definição dos investimentos, além de ter comprometido a escolha de melhores instrumentos e que atendessem as demandas locais. Em quarto lugar, um membro da Sociedade Beneficente Priscila Sena Lima, em Rafael Fernandes (território Alto Oeste), questiona a forma como vem sendo conduzida a fiscalização por parte do Projeto Governo Cidadão, pautada, fundamentalmente, em registros fotográficos, sem uma análise mais aprofundada dos benefícios que têm sido gerados, das atividades desenvolvidas e dos componentes inseridos.

Por fim, deve-se ressaltar que o Edital em questão prevê a realização de capacitações com os beneficiários em temas como formação cidadã (educação, saúde, família, vulnerabilidade social, associativismo, gestão, desenvolvimento sustentável, meio ambiente) e aspectos de gestão (empreendedorismo, gerenciamento, gestão e autossuficiência de empreendimentos culturais na área da música), mas que, segundo informações, ainda não aconteceram.

Em suma, todos esses problemas fizeram com que a própria estrutura do Projeto Governo Cidadão reconhecesse as dificuldades com a condução desse Edital. De todo modo, é preciso destacar que as bandas já estão em funcionamento, algumas com resultados positivos, como é o caso da Adesan, de Tenente Ananias (território Alto Oeste). Nesse caso, pôde-se identificar o interesse e envolvimento de jovens, adultos e pais no Subprojeto. Segundo um jovem entrevistado, além de promover a inserção em uma atividade cultural, a banda faz com que diminuam as chances de incorrer em problemas cotidianos, bem como tem facilitado a aprendizagem – inclusive em sala de aula – e o contato com uma nova atividade. Adicionalmente, um representante da Adesan destaca a interação entre os alunos, no sentido de que os mais experientes se tornaram tutores dos mais jovens. A banda se apresenta em eventos no município e na região, e também tem sido considerada como uma possível fonte de renda no futuro.

5.2.4 Investimentos em Subprojetos de Apoio às Agroindústrias

O Edital N°004/2015 foi lançado com o intuito de apoiar as agroindústrias da agricultura familiar, enfatizando a busca pela legalização sanitária para que os produtos desse segmento apresentassem maior capacidade de inserção no mercado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015). Em consonância com as outras linhas de financiamento, constataram-se entraves na execução das ações. No caso do território Açú-Mossoró, por exemplo, apesar dos oito Subprojetos selecionados, verificou-se que, pelo menos, a metade dos proponentes desistiu de prosseguir com os investimentos.

Foi o caso da Cooperativa dos Beneficiários Artesanais de Castanha de Caju do Rio Grande do Norte (Coopercaju), do município de Serra do Mel, que solicitou, aproximadamente R\$ 450.000,00 com vistas à ampliação e à adequação da estrutura de beneficiamento da castanha. Diferentemente dos outros dois Editais, essa linha exige que, no mínimo, 10% do financiamento seja mediante contrapartida financeira. O problema, segundo um representante da Coopercaju, é que a produção da castanha reduziu entre 70% e 80% em virtude da questão climática vivenciada nos últimos anos, o que tornou inviável o pagamento da contrapartida. Some-se a isso o fato de que a Cooperativa se encontra em um processo de endividamento relevante, inclusive apresenta restrições junto a Controladoria Geral do Estado (Control), que caso não fossem solucionadas, obstruiria qualquer possibilidade de financiamento por parte do Governo Cidadão. No discurso do representante, um ponto que chama a atenção corresponde ao período de retomada da produção, de seis a oito anos, isso em um cenário climático

favorável. Supondo, portanto, que houvesse o financiamento, cabe questionar a funcionalidade dos investimentos, sobretudo no curto prazo.

Ainda em Serra do Mel, a contrapartida foi outro obstáculo enfrentado pela Associação de Apicultores de Serra do Mel (Apismel). Segundo um membro da Associação, solicitou-se um financiamento de cerca de R\$ 450.000,00, voltado para compra de equipamentos, material de segurança e adequação da estrutura, objetivando a legalização e certificação do mel. Inicialmente, a contrapartida ficou em torno de R\$ 90.000,00, reduzindo-se posteriormente para R\$ 45.000,00. Nesse processo, discutiu-se a possibilidade de fornecer como garantia a estrutura existente. Todavia, diante do contexto climático acima abordado, reduzida produção e baixa receita, os Associados concluíram que o pagamento da contrapartida seria inviável. A estratégia encontrada para prosseguir com a proposta foi uma articulação com uma das empresas que explora energia renovável no estado, particularmente em Serra do Mel. Conforme explica o membro da Associação, a empresa destina parte dos recursos para ações sociais, sem a exigência da contrapartida, o que motivou essa articulação *vis-à-vis* a desistência da política estadual.

Já no caso da Associação dos Apicultores do Município de São Rafael, a contrapartida emerge como uma das barreiras à entrada, mas não pode ser considerada a principal causa da renúncia dos recursos. De acordo com um representante da Associação, recorreu-se às ações desse Edital com vistas à aquisição de equipamentos, como colmeias, indumentárias e decantadores, para jovens, e não propriamente à adequação da estrutura, uma vez que a certificação já tinha sido alcançada, pelo menos para acessar os objetivos de mercado da Organização.

O problema é que alguns itens solicitados, como as colmeias, extrapolavam o limite permitido do Governo Cidadão, de modo que, para que os recursos fossem aprovados, a Associação deveria incorporar outros elementos no seu Projeto (sugeriu-se a aquisição de veículos, por exemplo), elevando assim os custos e a contrapartida exigida, o que não foi aceito pelos produtores. Por uma via, ainda que o Programa tenha dialogado com as bases com vistas a construir o seu desenho, pode-se questionar até que ponto as demandas e os interesses dos beneficiados estão sendo atendidos. Por outra via, isso pode refletir que, mesmo com as oficinas e capacitações realizadas, os beneficiados ainda carecem de maior conhecimento e compreensão das instituições do Programa.

Um último exemplo que pode ser citado refere-se a Cooperativa Tibauense de Pescado, localizada no município de Tibau. De acordo com um membro da Cooperativa, os investimentos seriam de suma importância para melhorar a produção e acessar mercados

institucionais. No entanto, por problemas internos, o modelo até então adotado de cooperativismo foi substituído pela lógica da iniciativa privada, bloqueando a sequência das ações do Governo Cidadão. Isso pode indicar o baixo nível de organização e de capital social das entidades que concorrem aos Editais do Programa, o que aumenta a importância da gestão social e de maior presença do Estado para mediar conflitos e proporcionar suporte para a continuidade dos projetos.

Na contramão dessas Organizações, outras Associações continuaram com a execução das propostas, como a Associação de Comercialização Solidária Xique Xique e a Associação de Produtores e Produtoras da Feira Agroecológica de Mossoró (Aprofam), ambas pertencentes ao Município de Mossoró e que solicitaram os recursos, fundamentalmente, para a construção de unidades de processamento de polpa de frutas com os padrões exigidos para a comercialização. Em conjunto, lideranças dessas Associações ressaltam que foram realizadas oficinas, por meio de entidades de assistência técnica, com os beneficiados para construir os projetos que representassem suas demandas, sendo encaminhados para avaliação do Governo Cidadão.

No momento da realização da pesquisa de campo, os projetos ainda se encontravam em etapas burocráticas, sem que qualquer ação estruturante tivesse sido iniciada. No caso da Associação de Comercialização Solidária Xique Xique, essa realidade tem um atenuante, no sentido de que se buscou articular a construção da unidade de processamento de polpa com a aquisição de equipamentos via Proinf, mas sem as obras, o parecer técnico da CEF foi negativo para o andamento do Projeto. No caso da contrapartida, um membro da Associação considera que pode ser um entrave, mas enxerga que a linha é para quem já produz, bem como acredita que com mobilização, e dependendo do número de beneficiados, pode ser concretizada. Ademais, na sua visão, a contrapartida pode contribuir para que os beneficiados possuam um maior pertencimento da proposta que está sendo financiada.

O território também foi contemplado com seis Projetos Pilotos de Agricultura Irrigada, que foram escolhidos a partir de critérios do Projeto Governo Cidadão, e deveriam servir de modelos para projetos futuros na área. No entanto, seja por questões internas às organizações (desorganização, divergências de interesses) ou pela inviabilidade da contrapartida financeira, apenas duas continuaram. Dessas duas, entrevistou-se um membro da Cooperativa de Agricultores e Agricultoras Familiares de Mossoró (Cooafam), localizada no município de Mossoró. O financiamento é de, aproximadamente, R\$ 1.200.000,00, sendo o repasse do Projeto Governo Cidadão de R\$ 938.000,00.

Com os recursos, objetiva-se construir também uma unidade de processamento de polpa de fruta, contemplando ainda um sistema de irrigação, um galpão para armazenar a carga e descarga da produção, um refeitório e um escritório para administração da Cooperativa. Aqui, novamente, ganha destaque, na fala da liderança, a necessidade de certificação para acessar mercados, como o Pnae. Atualmente, a Cooafam só consegue vender legalmente sua produção na forma *in natura*. Sem a unidade de polpa, a estratégia para realizar o processamento das frutas é recorrer a outras organizações que estejam nos padrões estabelecidos. Dada a natureza dos recursos, a contrapartida, que nesse caso também é financeira, tornou-se elevada, mesmo com a doação de um terreno, que foi incluído como uma parte da compensação. Em consonância com os outros casos aqui abordados, a contrapartida gerou divergências, a prova disso é que dos 69 sócios, 37 decidiram sair da Cooafam. Ademais, assim como os outros, a unidade ainda não foi implementada, em que pese o avanço das obras, segundo um técnico do Projeto Governo Cidadão entrevistado.

No território Alto Oeste, foram visitadas duas Associações. A primeira foi a Associação dos Produtores Rurais de Portalegre, no município de Portalegre. Aqui, buscou-se a aquisição de máquinas, veículos e adequação do prédio da Associação, no valor de R\$ 300.000,00 (podendo chegar até R\$ 450.000,00, sendo esse o objetivo da Associação). Em que pese a disponibilidade da contrapartida, um representante destaca que o Projeto ainda se encontra no trâmite burocrático.

A segunda foi a Cooperativa Agroindustrial de Agricultores Familiares de Marcelino Vieira, em Marcelino Vieira. Para entender esse caso, deve-se destacar, em primeiro lugar, que a Cooperativa, voltada para a produção de mel, possui dois grupos de produtores, que residem em localidades distintas e com características próprias (organização, produtividade), e isso dificulta a coesão. A sede da Cooperativa se encontra no segundo grupo, e o Projeto aprovado pelo Governo Cidadão, na ordem de R\$ 400.000,00, prevê justamente a reestruturação e adequação do prédio, pouco utilizado pelo primeiro grupo. Com base em informações de um representante da Cooperativa, criou-se uma espécie de não pertencimento ao Projeto aprovado, sobretudo por parte do primeiro grupo, o que, adicionado à contrapartida financeira, tem dificultado o prosseguimento das ações. Some-se, ainda, o fato de que o Projeto não atende à principal demanda da Cooperativa, que é um automóvel para auxiliar no escoamento da produção.

5.3 REFLEXÕES TEÓRICAS DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Se, por um lado, pode-se negar a hipótese de que os territórios Açu-Mossoró e Alto foram desterritorializados, conforme se demonstrou no final do capítulo anterior, reconhece-se, por outro lado, que o Projeto Governo Cidadão pouco tem contribuído com os processos de reterritorialização/multiterritorialização. Do ponto da organização social, o reduzido envolvimento com os Colegiados territoriais, conforme as evidências sugerem, resultou na frágil atuação do Programa no que concerne à ampliação de espaços e mecanismos de reflexão dos aspectos inerentes aos territórios, ainda que tenham ocorrido oficinas territoriais, com destaque para o PPA participativo.

Do ponto de vista produtivo, algumas das ações financiadas, com destaque para os Subprojetos Socioambientais e de Bandas Filarmônicas, foram pontuais, municipalizadas, que não representam ideias-guias nos territórios, tornando-se difícil enxergar como os benefícios podem atuar em uma proposta de reterritorialização/multiterritorialização em prol do desenvolvimento. Com isso, não se pretende negar a importância de tais ações, uma vez que o acesso à água, por um lado, é uma demanda recorrente das organizações produtivas do Nordeste, e, por outro lado, a formação de bandas possui um relevante papel sociocultural. Adicionalmente, as duas propostas também podem contribuir com ações além do rural, no sentido de maior valorização do meio ambiente – ainda que seja via exigência da contrapartida – e da cultura e tradições locais.

Já os projetos de inclusão produtiva – embora o baixo grau de implementação dificulte qualquer análise mais aprofundada – representam, de forma geral, ideias-guias importantes nos territórios. No Açu-Mossoró, por exemplo, os investimentos priorizados no Edital de certificação das agroindústrias e nos projetos pilotos de agricultura irrigada privilegiaram a principal ideia-guia do território Açu-Mossoró, que é a fruticultura. Mesmo os projetos que, por algum motivo, não se consolidaram, representavam ideias-guias importantes, como o beneficiamento da castanha e do pescado.

No Alto Oeste, pode-se destacar a seleção de projetos voltados para o beneficiamento da cadeia produtiva do leite, principal ideia-guia do território. Ademais, destacam-se alguns projetos inovadores, como o da Associação Negros Felicianos do Alto (município de Portalegre, território Alto Oeste), pelo qual se financiou uma fábrica de moda íntima com tradição quilombola. Ainda no Alto Oeste, o Projeto Governo Cidadão prevê investimentos no turismo rural. Em suma, nessas condições, essas ações adquirem um caráter territorializado e

podem contribuir com o desenvolvimento de outras unidades de produção, seja pela cooperação e redes criadas ou pela escala de produção que será exigida em determinados empreendimentos.

Embora, por meio dos projetos de inclusão produtiva, possam ser criadas bases para a reterritorialização/multiterritorialização, o Projeto Governo Cidadão possui alguns aspectos que limitam esse processo, especialmente no que tange à interação *bottom-up* e *top-down*. Nos investimentos de acesso à água e certificação, por exemplo, o período de assistência técnica compreende quinze e dez meses, respectivamente. Mesmo com outras capacitações realizadas pelo Projeto – muitas das quais feitas no seu início –, acredita-se que essas ações deveriam assumir uma posição de longo prazo.

Considere-se, por exemplo, o Edital de acesso à água, que promoveu capacitações para a gestão dos recursos hídricos. Considere-se também que esses investimentos exigem um certo fundo das organizações para antever qualquer tipo de despesa. Qual seria, então, a perspectiva de longo prazo dessas ações em territórios com características deprimidas, com desorganização e recursos escassos? Some-se a isso a deficiência da política de ATER no estado. Possivelmente, os resultados convergiriam para uma dependência do poder público municipal ou descontinuidade das ações executadas. É bem verdade, conforme alguns entrevistados destacaram, que muitas organizações parecem não ser adeptas a um processo de intervenção constante, que exige, por exemplo, um número elevado de reuniões, capacitações, envolvimento de diversos órgãos e correções. De todo modo, nessas condições, o Projeto Governo Cidadão parece repetir as experiências passadas, isto é, à luz do desenvolvimento autônomo e endógeno proposto pelo Banco Mundial, o que restringe as possibilidades de desenvolvimento dos dois territórios em tempos de globalização.

Ainda em se tratando dos projetos financiados, demonstrou-se que o índice de conclusão de ações de infraestrutura, empreendimentos de economia solidária e acesso à água nos territórios Açú-Mossoró e Alto Oeste ainda é muito baixo. Torna-se preciso compreender, a partir dos discursos dos atores, as razões pelas quais essas possíveis externalidades positivas ainda não foram verificadas. De modo geral, é possível identificar uma certa convergência para as dificuldades inerentes ao complexo arranjo institucional estabelecido pelo Projeto Governo Cidadão. Inicialmente, pode-se tomar como exemplo o processo de manifestação de interesse de uma organização produtiva a um determinado recurso.

Após o lançamento de um Edital, o primeiro passo da organização produtiva, caso desejasse, seria manifestar o interesse no Sistema de Monitoramento e Informações (SMI) do Projeto. Nesse caso, é preciso considerar que muitas organizações não possuem estrutura nem preparo para tal ação, podendo recorrer a outros atores para realizar essa etapa. Na presença

dessa necessidade, a dificuldade reside no fato de que nem sempre a comunicação entre organizações e quem está cadastrando a manifestação acontece de forma satisfatória, de modo que muitos projetos podem não refletir as demandas reais das organizações, conforme lembra um membro de uma ATER. Mesmo que exista o auxílio de uma entidade – o Projeto prevê isso –, nada garante que esse problema seja resolvido.

Atualmente, segundo informações, esse processo sofreu um novo retrocesso, à medida que, nos últimos Editais (Leite e Derivados e Fruticultura Irrigada), as manifestações estão sendo realizadas por empresas consultoras, que se dirigem às Associações, escutam a proposta e, de forma objetiva, elaboram o Projeto e levam para o Governo Cidadão. Em certa medida, isso pode não só aprofundar o hiato entre demanda efetiva e demanda projetada, como também pode comprometer a metodologia participativa presente no desenho do Programa e uma análise mais aprofundada das variáveis. Na prática, de acordo com o entrevistado, a melhor saída seria um elo entre organizações e Projeto Governo Cidadão para que os primeiros expusessem seus objetivos.

De todo modo, supondo a realização da manifestação de interesse, existiriam sete regras para o andamento das ações: (i) os CMDSs avaliariam os documentos e a elegibilidade das manifestações; (ii) análise de conformidade da documentação pelo Articulador Territorial; (iii) conhecimento do Colegiado Territorial, no sentido de integração de políticas; (iv) avaliação dos documentos e análise preliminar de viabilidade social por parte do Núcleo de Gestão Social do Projeto Governo Cidadão; (v) análise preliminar de viabilidade ambiental pelo Núcleo de Gestão Ambiental; (vi) análise técnica preliminar pelo Núcleo de Articulação e Planejamento Estratégico do Projeto e pelos técnicos das UES; e (vii) ranqueamento das propostas recebidas, com base nos critérios de pontuação, pelo Núcleo de Avaliação e Monitoramento do Projeto.

Em seguida, as organizações deveriam escolher a ATER que apoiaria na elaboração do plano de negócios/investimentos, verificar a sua situação de adimplência – ajustando, quando necessário as possíveis restrições –, solicitar a vistoria de órgãos técnicos (no caso do Edital de certificação) e participar das capacitações para, entre outros aspectos, elaborar os planos de negócios/investimentos. Por fim, os Subprojetos ainda passariam por uma nova análise técnica (social, ambiental e de viabilidade econômico-financeira), ranqueamento e aprovação pelo Cedrus.

Após esse conjunto de etapas, os convênios entre as organizações produtivas selecionadas e o Projeto Governo Cidadão são assinados. A partir disso, iniciam-se os processos licitatórios conduzidos por representantes das organizações, podendo receber o apoio da ATER escolhida. É importante destacar que essa fase deverá seguir os princípios, regras e

procedimentos previstos pelo Banco Mundial, orientados por quatro diretrizes (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017): (i) economia e eficiência; (ii) qualidade; (iii) fornecer as mesmas informações e igualdades de oportunidades para todos licitantes; e (iv) transparência. Cabe ao Projeto Governo Cidadão observar o cumprimento de tais exigências e o acompanhamento de todo processo, fornecendo ou não a aprovação para a execução das obras. Mesmo com a capacitação recebida pelas organizações e ATERs para realizar essas licitações, deve-se registrar a presença de normas nacionais e, sobretudo, internacionais, que podem dificultar o andamento das ações. Daí, portanto, a necessidade desse acompanhamento por parte dos técnicos do Programa, o que não impede que ocorram atrasos na conclusão dessa etapa.

Na fase de liberação de recursos, a contrapartida financeira exigida em alguns Editais, como mencionado, é outro ponto abordado pelos entrevistados, colocando em polos opostos aqueles que defendem e aqueles que são contrários. Para os primeiros, torna-se necessário essa institucionalidade com vistas ao maior zelo e controle dos gastos públicos e, nesse sentido, não repetir os programas anteriores financiados pelo Banco Mundial para o desenvolvimento rural do estado que eram a fundo perdido, que incorreram em problemas. Ademais, é preciso considerar que a concepção do Projeto Governo Cidadão, no contexto das discussões com o Banco Mundial, esteve direcionada para aquelas organizações em processo ativo de produção e com certa capacidade econômica para aportar os recursos, conforme lembra um técnico do Programa. Na visão de um membro do poder público estadual, a lógica da dependência do Estado está incrustada, de forma geral, no agricultor familiar do Nordeste, o que dificulta a captação do empréstimo para construção de ações em prol do desenvolvimento.

Para os contrários, o valor elevado da contrapartida pode tornar-se inviável tanto por aspectos internos às organizações (gestão, articulação, mobilização) quanto pelas crises financeira e produtiva pelas quais determinados segmentos da agropecuária do Rio Grande do Norte estão passando. Some-se a isso o fato de que, antes da contrapartida financeira, muitas organizações já possuem dívidas com o crédito rural (Pronaf) ou até mesmo com a terra, como é o caso dos assentamentos financiados pelo PNCF. Em suma, o mais importante dessa discussão, conforme alude um membro de uma ATER, é que, na existência de recursos, como no Projeto Governo Cidadão, sejam institucionalizados mecanismos que assegurem a participação dos diversos tipos de organizações. Nesse ponto, o entrevistado considera que a contrapartida exigida no Edital de acesso à água, direcionada para ações socioambientais, foi estratégica, à medida que não exige grandes esforços e ainda permite um maior envolvimento dos beneficiários com os aspectos ambientais.

Ainda no âmbito da liberação dos recursos, é importante ressaltar que a primeira parte só estará disponível mediante o pagamento da primeira parcela da contrapartida. Já as demais parcelas são “[...] liberadas de acordo com o cronograma físico-financeiro e a devida prestação de contas dos recursos recebidos na parcela anterior” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 102), processo este que é auditado pelo Projeto Governo Cidadão. Isso tem gerado um entrave no sentido de que muitas empreiteiras e entidades de ATER necessitam possuir uma certa estrutura (capital, transporte, escritório, equipe) para cumprir primeiro suas atividades e só depois receber os recursos, isto é, depois da comprovação das etapas concluídas e respectivas prestações de contas aprovadas pelo Programa. Diante disso, algumas organizações estão sofrendo com a desistência de empreiteiras licitadas, exigindo o início de um novo processo licitatório. Esse também parece ser o caminho de uma das entidades de assistência técnica entrevistadas, que afirmou não ter mais condições de continuar com as ações do Projeto.

Outra regra citada diz respeito aos CMDS. O Projeto Governo Cidadão prevê um repasse do valor financiado para os Conselhos. Para tanto, exigiu-se que os CMDS tornassem pessoa jurídica ou que o presidente e tesoureiro criassem uma conta poupança conjunta. Na opinião de algumas lideranças dos CMDS, isso pode impactar tanto na autonomia dos Conselhos como pode gerar encargos financeiros, no caso da opção da conta poupança.

De fato, todos os aspectos aqui apresentados refletem o complexo arranjo institucional estabelecido pelo Projeto Governo Cidadão. Seja pela ingerência do Banco Mundial ou por uma nova orientação dos gastos públicos, deve-se destacar que o Estado tem exercido um papel de maior acompanhamento e controle das etapas do Programa. Entende-se que essa atuação é importante, sobretudo para tentar corrigir alguns dos custos de transação – gerados pelo oportunismo e incerteza – enfrentados pelas políticas anteriores, quando muitos projetos não foram concluídos (em que pese o repasse dos recursos) e, aqueles que foram, não apresentaram continuidade ou foram apropriados de forma privada. Não obstante, até o presente momento, não se pode admitir que as estruturas de governança criadas pela atual política estão surtindo os efeitos esperados. Nesse sentido, um membro do Governo Cidadão reconhece que beneficiados, ONG’s e os próprios técnicos envolvidos não estavam preparados para atender as exigências do Programa.

Do ponto de vista das regras informais, é preciso destacar que o Projeto Governo Cidadão está inserido em territórios com capital social deficiente, como no Açu-Mossoró e Alto Oeste. Para tanto, foram realizadas ações de formação e capacitação dos beneficiados. Entende-se, no entanto, que esse processo deve exigir do Projeto uma atuação mais forte, utilização de

novas metodologias e mecanismos, tudo isso pautado em uma perspectiva de longo prazo, algo difícil de se concretizar dada a natureza da política, o seu tempo de duração e as restrições (financeiras, de pessoal e das organizações) encontradas para desenvolver tais atividades. Vale ressaltar, segundo informações, que muitas associações encontravam-se sem uma rotina de reuniões, produção, mas reativaram suas funções com vistas a pleitear os recursos do Programa. Nesses termos, o capital social, mais uma vez, pode ser visto como uma forma de alcançar benefícios materiais (BOURDIEU, 2007, 2001), afastando-se da ideia normativa do bem, encontrada em Putnam (2006) e Coleman (1988) (HIGGINS, 2005).

Por fim, faz-se necessário realizar alguns comentários acerca da noção de APL, que constitui a estratégia de desenvolvimento da área produtiva no âmbito do Projeto Governo Cidadão. Em uma perspectiva marxista, conforme se destacou, os APL's podem contribuir com o processo de acumulação de capital, especialmente por atuar na compressão espaço-tempo (ORTEGA, 2008). Em que pese suas vantagens, o foco em APL's no Rio Grande do Norte, em função da estrutura econômica, social e política do estado, apresenta importantes limitações que dificultam a sua adoção como instrumento de política pública.

Um primeiro problema é a ausência de um consenso conceitual em torno do que é um APL. Com base no trabalho de Apolinário *et al.* (2009a), existe uma gama de instituições de fomento aos APL's no estado e, consigo, uma pluralidade de definições. O Banco do Nordeste, por exemplo, trabalha com o conceito de cadeia produtiva. Por sua vez, a Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Norte S.A. (AGN), apesar de fazer parte do Núcleo Estadual de Apoio aos APL's, não trabalha com o conceito de APL. Outras instituições, como a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (Fapern), Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte S/A (Emparn), Instituto do Desenvolvimento Econômico e do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema), Emater/RN e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (Fetarn), utilizam de forma indistinta os conceitos de cadeia produtiva, APL, cadeia agroindustrial e *cluster*.

Assim, “[...] pode-se afirmar, portanto, que o conceito de APL foi apreendido de forma limitada ou não foi aceito de fato pelas organizações supracitadas” (APOLINÁRIO *et al.*, 2009a, p. 88). Ademais, a ausência desse consenso conceitual dificulta a própria articulação entre essas instituições. Nesse contexto, o Projeto Governo Cidadão, ao estabelecer as necessárias relações com essas instituições, terá um desafio importante no sentido de direcionar objetivos e ações em torno do conceito trabalhado pela política.

Em segundo lugar, a constituição de APL's pressupõe a existência de indústrias subsidiárias, incumbidas de abastecer com insumos, máquinas e equipamentos a atividade

econômica principal do território. No entanto, a realidade do Rio Grande do Norte é bem diferente. O que ocorre, na verdade, é a grande dependência dos fatores de produção oriundos de outros estados. No caso da apicultura, um dos APL's priorizados pelo Governo Cidadão, o estudo realizado por Apolinário *et al.* (2009b) estimou que 56% dos insumos necessários para a produção de mel foram adquiridos no próprio APL, com destaque para cera (100%), arame (100%), garfo desoperculador (100%), rótulos (100%) e indumentária (10%). Por outro lado, 44% dos insumos necessários para o desenvolvimento da atividade ainda são oriundos de outros estados, como é o caso das colmeias (100% do Ceará e Piauí), coletor de pólen (100% do Ceará, Santa Catarina e Paraná), mesa desoperculadora, centrífuga, decantador e peneira (todos com 80% oriundos do Piauí e 20% de Santa Catarina), e as indumentárias (70% de Santa Catarina e 20% do Ceará).

Além da elevada parcela de insumos oriundos de outros estados, percebe-se que a produção de mel do Rio Grande do Norte importa aqueles de maior conteúdo tecnológico, o que evidencia a baixa capacidade inovadora das empresas pertencentes ao APL *vis-à-vis* o aumento dos custos de produção. Ainda com base no estudo, vale destacar que a existência de indústrias subsidiárias fora do APL, mas pertencentes ao estado, configura outro problema. Nesse contexto, até 2009, apenas uma empresa de embalagem, localizada em Natal, mantinha relações com a produção de mel e, mesmo assim, não tinha capacidade de fornecer embalagens específicas para a atividade. Ademais, no caso das indumentárias, o estudo identificou que a produção é realizada por poucas pessoas e de forma artesanal.

Tratando-se do APL de têxtil e confecções, também apoiado pelo Programa, a dependência externa de insumos também se faz presente. Analisando o caso do APL têxtil de Jardim de Piranhas, município pertencente ao Território do Seridó, Leal (2007) destaca que o fio, principal insumo para o desenvolvimento da atividade, advém de outros estados, como Ceará e Paraíba. Essa dependência também fica evidente na importação de máquinas, de equipamentos e de alguns insumos químicos.

No que concerne ao APL de ovinocaprinocultura, Apolinário *et al.* (2009b) destacam que alguns insumos não industrializados são adquiridos no próprio APL ou no estado do Rio Grande do Norte, tais como milho (80% no APL e 20% de Goiás e Mato Grosso), sorgo (80% no APL e 20% no RN) e algaroba (100% no APL). Por outro lado, insumos industrializados, tais como ração industrializada, mistura mineral, vacinas, defensivos e medicamentos, são todos adquiridos fora do APL e do estado, especialmente de estados como São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná.

A situação é ainda mais preocupante no caso do APL de leites e derivados, principalmente se esse APL for dividido em duas cadeias produtivas principais – bovinocultura de leite e laticínios. O único insumo adquirido em maior quantidade no APL é a raiz da mandioca (80%). No estado, os insumos adquiridos representam uma porcentagem ínfima, como é o caso dos outros 20% da raiz de mandioca e o milho (10%). O restante dos insumos necessários para o desenvolvimento da atividade (mistura mineral, medicamentos, defensivos, ração pronta) são todos produzidos fora do APL e do estado.

Considerando-se o APL da agricultura irrigada, também se registra a dependência de insumos químicos, fertilizantes, máquinas e equipamentos oriundos de outros estados. Em síntese, percebe-se que, em boa parte dos APL's selecionados pelo Projeto Governo Cidadão, as economias externas marshallianas geradas pela proximidade geográfica são incipientes, limitando a anulação do tempo mediante o espaço. Dado esse contexto, o encadeamento para frente e a consequente geração de valor agregado no APL torna-se restringida. Em que pese a justificativa da existência de vantagens competitivas, entende-se que uma política de APL deve priorizar e fomentar o surgimento de indústrias subsidiárias nos territórios do Rio Grande do Norte e contribuir com o aumento da competitividade das firmas e a maior interação entre elas.

Um outro aspecto a ser observado é que o conceito de APL pressupõe o envolvimento das firmas com as instituições de ensino e pesquisa, principalmente no âmbito da produção e difusão de conhecimento, tecnologias e inovações. No Rio Grande do Norte, esse processo é muito incipiente, limitando-se a algumas ações isoladas, como é o caso da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), que atua junto aos APL's da apicultura e da agricultura irrigada, ou, mais a rigor, na fruticultura irrigada, realizando estudos fitossanitários e de produtividade (APOLINÁRIO *et al.*, 2009b).

A situação fica ainda mais crítica ao considerar as instituições de pesquisa ligadas ao Governo do estado. A Emparn, por exemplo, está ligada ao agronegócio e desempenha suas ações sem levar em conta os princípios do APL (APOLINÁRIO *et al.*, 2009a). Por sua vez, a Emater, instituição que deveria fazer a ligação da pesquisa e desenvolvimento com os agricultores familiares, está sucateada, de modo que a assistência técnica é um dos principais problemas para a constituição de APL's ligado ao segmento. Sendo assim, o Projeto Governo Cidadão deverá dedicar atenção especial ao fomento da ciência e tecnologia nos APL's priorizados, bem como integrar suas ações às instituições de ensino e pesquisa. Por sua vez, cabe ao Estado reestruturar o quadro profissional e elevar os gastos com as instituições públicas de pesquisa e desenvolvimento.

À GUIZA DE CONCLUSÃO

Essa tese objetivou analisar a experiência de territórios potiguares com as recentes políticas territoriais rurais implementadas pelos governos federal e estadual no Rio Grande do Norte, enfatizando os limites e as possibilidades dessas ações nos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste. No âmbito das políticas federais, verificou-se um reduzido envolvimento entre poder público e sociedade civil nos Colegiados. É bem verdade que isso ficou mais evidente no território Alto Oeste, uma vez que o território Açu-Mossoró, especialmente os municípios pertencentes ao Núcleo de Mossoró, possuem, historicamente, maior atuação de ONG's e de movimentos sociais e associativos. Os dois territórios, ainda que apresentem possibilidades, não conseguiram promover uma concreta inserção dos mais diversos segmentos nas discussões e proposições de alternativas em prol do desenvolvimento, limitando-se, fundamentalmente, aos atores ligados ao rural.

Identificou-se a existência de relações de poder nas suas mais variadas formas. Aqui, adquire destaque a experiência do território Açu-Mossoró, materializada pela formação de dois Núcleos, articulação política para deliberação de projetos, tentativas de desprefeiturização e desacademização da política territorial, entre outros aspectos. Nesse contexto, a reprodução dessas relações de poder, aliada aos reduzidos laços de confiança entre sociedade civil e poder público, à insuficiente participação dos atores nos assuntos públicos e ao baixo grau de cooperação, reciprocidade e solidariedade, conferem aos territórios características da organização social que dificultam o alcance do capital social. Nesse caso, foi possível identificar maior fragilidade no Alto Oeste, no qual se acentuam as desconfianças e inibe-se a formação de redes.

Tratando-se do recorte, os dois territórios apresentam problemas. No Açu-Mossoró, por exemplo, pode-se afirmar a presença de dois subterritórios, com identidades próprias (sobretudo do ponto de vista social) que dificultaram a concertação de interesses. Some-se a isso a reunião de municípios heterogêneos, com necessidades distintas, o que dificulta ainda mais esse processo de coesão. Por sua vez, no território Alto Oeste, ainda que todas ações e serviços girem em torno do município de Pau dos Ferros e as características socioeconômicas sejam mais homogêneas, torna-se complexo mobilizar atores de 30 municípios. Nos dois territórios, os problemas no recorte são potencializados pelas dificuldades de logística (deslocamento, diárias, tempo), afetando a dinâmica dos Colegiados. Entende-se que essas delimitações, da forma pela qual foram realizadas, tomaram como principal variável a aglutinação de municípios com uma

ideia-guia em comum, sendo a produção de frutas, no território Açú-Mossoró, e a atividade leiteira, no Alto Oeste.

Os dois territórios também apresentaram problemas no que tange à deliberação, implementação e monitoramento dos projetos. Antes de avançar, é preciso destacar que muitas reuniões dos Colegiados estiveram pautadas no alcance e disputa de recursos, limitando o alcance dos objetivos da política. Em comum, reside o fato da deliberação de poucos projetos – especialmente no Alto Oeste –, concentrados em poucos municípios, baixo grau de implementação ou, considerando aqueles que foram concluídos, reduzida funcionalidade. Outra convergência das experiências consistiu no frágil monitoramento e controle social.

No Açú-Mossoró, a deliberação de alguns Proinf's aconteceu a partir da articulação entre grupos de interesses, deixando-se de lado uma análise mais aprofundada da viabilidade desses empreendimentos. Chama a atenção a tentativa do território de implementar projetos inovadores, com abrangência territorial e voltados para o beneficiamento de outras ideias-guias do território. No Alto Oeste, deve-se lembrar que muitos atores demonstraram o desconhecimento dos Proinf's financiados – ao contrário do Açú-Mossoró. De fato, muitos projetos eram definidos fora do Colegiado, atendendo interesses das prefeituras municipais isoladamente e privilegiando a setorialidade. De todo modo, pensou-se em alguns projetos para o fortalecimento da cadeia produtiva do leite, ainda que não tenham sido implementados.

No contexto desses elevados limites e algumas possibilidades, as experiências do Açú-Mossoró e do Alto Oeste refletem, de forma geral, a realidade de muitos dos territórios induzidos por políticas públicas no Brasil, materializada pela falta de capacitação dos atores locais, continuidade do viés setorial e da dicotomia rural-urbano, aspectos políticos que dificultam a construção de um pacto territorial e a articulação entre arranjos verticais e horizontais. Além disso, carência de infraestrutura, desconsideração do ambiente macroeconômico na elaboração dos projetos de desenvolvimento, constituição de arranjos socioprodutivos que desconsideram uma ideia-guia no território ou até mesmo que escamoteiam suas articulações políticas, culturais e sociais, baixa participação, reduzido capital social, recursos escassos, além de um recorte territorial realizado desde cima, que, por vezes, reúne um elevado número de municípios, com grandes extensões territoriais e com características heterogêneas entre si, o que dificulta a criação de um espaço de concertação social.

Não se pode desconsiderar, ainda, a atuação da SDT/MDA, cujo papel limitado e a fragilidade institucional, em consonância com a descontinuidade de ações, políticas,

dificuldades de planejamento, reduzido quadro de pessoal e de apoio técnico, foram de suma importância para os entraves na execução da política territorial.

Tratando-se da política estadual, adverte-se que o início tardio das ações previstas limitou qualquer análise mais aprofundada. Em que pese este fato, cumpre enfatizar que a atual estratégia é fruto de um conjunto de acordos de empréstimos entre o Banco Mundial e o estado do Rio Grande do Norte. A histórica influência do Banco Mundial sobre os tomadores de seus empréstimos, como o Rio Grande do Norte, é, em parte, reflexo da baixa capacidade de financiamento e planejamento das economias, fornecendo às instituições multilaterais poder sobre os Estados nacionais, que ficam à mercê de regras, prescrições e visões de mundo.

Nesse sentido, desde o primeiro Programa financiado no Rio Grande do Norte, o Ruralnorte, o Banco Mundial vem estabelecendo suas diretrizes ideológicas. Nesse plano, pensava-se que os projetos de DRI seriam a chave para combater a pobreza rural e promover a modernização da agropecuária. Os fracos resultados fizeram emergir o PAPP e, posteriormente, o PCPR, os quais lançaram mão do protagonismo dos atores locais na participação das políticas públicas, isso em uma perspectiva de desenvolvimento endógeno, dado o sentimento velado do Banco Mundial de que era preciso uma redução do tamanho do Estado.

No Projeto Governo Cidadão, pode-se identificar as recomendações do Banco Mundial em prol da necessidade de maior atuação do Estado e implementação de ações multissetoriais. Na prática, se analisadas com cuidado, observa-se que as sugestões bancomundistas, mesmo após essa autocrítica presente em alguns documentos oficiais, não contradizem uma proposta de Estado menos intervencionista, já que o pilar de suas propostas está ancorado na indução de arranjos socioprodutivos com vistas a um processo de desenvolvimento autônomo e endógeno. O próprio Governo Cidadão, ainda que tenha ampliado o papel do Estado, parece incorrer em problemas das experiências anteriores, à medida que não possui uma perspectiva de longo prazo (assistência técnica, natureza de alguns projetos). Sendo assim, a continuidade de muitos projetos se torna ameaçada, assim como ocorreu com as políticas anteriores. Sobre esse aspecto, chama a atenção o fato de que muitos dos beneficiados, ou que desejaram concorrer aos Editais, já participaram das políticas anteriores, recorrendo aos atuais recursos para melhorar projetos antigos, muitos dos quais parados. Adicionalmente, vale registrar que o Projeto Governo Cidadão tornou-se a principal política pública do estado, inclusive, abrange investimentos até então não previstos, o que pode resultar na pulverização dos recursos.

Nos dois territórios, as ações do Projeto Governo Cidadão ainda estão em fase de conclusão. No Alto Oeste, seja pelo seu baixo dinamismo – classificado pelo Governo Cidadão como um dos territórios de vazio de desenvolvimento – ou por maior aproximação com projetos

municipalizados, chama a atenção o elevado número de manifestações aceitas, isso comparando-se com o Açu-Mossoró.

Em resumo, diante do exposto, pode-se concordar com muitos dos entrevistados no sentido de que o estado do Rio Grande do Norte, mesmo tendo sido contemplado com políticas à nível federal e estadual, sofreu dificuldades para incorporar o enfoque territorial. Além dos problemas apresentados, isso pode ser evidenciado pela desestruturação da maioria dos Colegiados territoriais do estado. Dessa forma, a política territorial rural no estado precisa ser retomada, o que passa por alguns aspectos.

Em primeiro lugar, torna-se necessário fomentar a retomada da dinâmica dos Colegiados, considerados pelos entrevistados como um espaço relevante. Em segundo lugar, o recorte dos territórios precisa ser revisto, como se procurou demonstrar a partir dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste. O caminho pode ser alcançado pela criação dos territórios do Vale do Açu e de Mossoró, no primeiro caso, enquanto no segundo pode-se criar um território dos municípios serranos e rever a inserção de outros, como Almino Afonso, que possui mais relação com o território Sertão do Apodi. Em terceiro lugar, precisa-se retomar os Proinf's parados, o que passa não só por recursos financeiros, mas também pela criação de estruturas de governança mais robustas. Por fim, acredita-se que o Projeto Governo Cidadão possui um papel importante nesse processo de retomada da política territorial, seja fomentando a volta dos Colegiados, seja acompanhando e incentivando os Proinf's parados e, fundamentalmente, fazer valer a articulação pensada no seu manual operativo.

É fato que o enfoque territorial do desenvolvimento rural, pelo menos nos territórios analisados nesta tese, apresentou importantes limitações, mas não se pode negar que se trata/tratou de uma abordagem interessante, o que pode ser evidenciado pelas possibilidades enaltecidas pelos entrevistados. Reconhece-se, no entanto, que qualquer perspectiva de futuro da política territorial rural no Brasil depende da atual conjuntura e intencionalidade política do país.

Com isso, não se pretende negar a capacidade de territórios emergirem autonomamente, sem um papel mais efetivo das políticas públicas, mas cabe perscrutar como essa capacidade se apresenta em territórios com realidades deprimidas, como os analisados nesta tese, nos quais as estruturas e o ambiente institucional tendem a se reforçar, dificultando o desenvolvimento. Nesses casos, torna-se importante que o Estado nacional desça a cada nível das distintas escalas, interligando-as em um Projeto nacional de desenvolvimento. Faz-se necessário, ainda, a constituição de pactos territoriais de desenvolvimento, com claras delimitações definidas sobre compromissos e responsabilidades da parceria entre os atores sociais e o Estado.

Deve-se, ademais, ampliar, aperfeiçoar e criar novos mecanismos e arenas de diálogos, discussões, coordenação de interesses e conflitos, construindo assim verdadeiros espaços de concertação social com vistas a discutir estratégias de desenvolvimento. Para tanto, o Estado deve acompanhar de perto esse processo, monitorando, fiscalizando, procurando convergir os planos, dotar os territórios de infraestrutura social e econômica, destinar apoio técnico para inovação, sensibilização da população, elaboração e gestão dos projetos. Não se trata, portanto, de uma tarefa simples, demandando estratégias planejadas que conciliem interesses em prol do desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr-jun. 2000.

_____. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-141, set-dez. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011>.

_____; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Texto para Discussão (Convênio FIPE/IPEA 07/97). IPEA, Brasília, n. 641, abr. 1999.

AGLIETTA, Michael. **Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis**. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

ALMEIDA FILHO, N. A transição brasileira a um novo padrão de desenvolvimento capitalista: os limites impostos pela preservação da estrutura de investimentos. In: XAVIER, C. L. (Org). **Desenvolvimento Desigual**. Uberlândia, MG: EDUFU, 2004. p. 111-212.

APOLINÁRIO, V. *et al.* Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APL's no Fluxo de Comércio – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Natal/RN, setembro 2009b. (NOTA TÉCNICA 4/RN). Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em: dezembro de 2014.

_____. Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos Arranjos Produtivos Locais – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES / FUNPEC) – **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste**. Natal/RN, maio 2009a. (NOTA TÉCNICA 2/RN). Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em: dezembro de 2014.

AQUINO, J. R.; CARVALHO, A. C. A. T. Em defesa da qualidade dos projetos produtivos rurais. **Boletim O Economista (CORECON-RN)**, Natal-RN, p. 7-7, 10 dez. 2012.

AUGÉ, M. **Não-lugares: Introdução a uma antropologia da supermodernidade**. 8.ed. Campinas, SP: Papirus, 2010.

BAGNASCO, A. Ter Italie. **La problemática territoriale dello sviluppo italiano**. Bologna: società Iditrice Il Mulino, 1977.

_____. Desenvolvimento regional, sociedade local e Economia difusa. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 33-43.

BANCO MUNDIAL. **Uma avaliação preliminar dos programas de desenvolvimento rural para o Nordeste**. Washington: [s.n], 1985.

BARBOUR, R. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARROS, R. P. *et al.* **Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Palgrave Macmillan and the World Bank, 2009.

BECATTINI, G. Dal “setto” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull’unità d’indagine dell’Economia industriale. **Rivista di Economia e politica industriale**, 1, 7-21. 1979.

_____. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 45-58.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova Economia do desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. p. 41-59.

BORBA, J. T. *et al.* **Monografia para Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.

_____. **Poder, derecho y clases sociales**. 2ª ed. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRANDÃO, C. A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. 200 p. Tese (Livre docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2004.

_____. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

_____. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 1-21. 2008.

_____. Estruturas, hierarquias e poderes: Furtado e o “Retorno à visão global de Prebisch e Perroux”. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 305-309, jan.-jun. 2012.

BRASIL. Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 30 out. 1974. Seção 1, p. 12391.

_____. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 13 jan. 1995. Seção 1, p. 665-666.

_____. **Comunidade Solidária: todos por todos**. Brasília, 1996.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

_____. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. **Série Documentos Institucionais**. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

_____. Referências para a gestão social de territórios rurais. **Série Documentos Institucionais**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.

BURSZTYN, M. **O Poder dos Donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. V. de S. Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 84-107. 2013.

CARDOSO, B. L. D. *et al.* Desenvolvimento territorial sustentável: estudo comparativo de indicadores do sistema de gestão estratégica em territórios rurais do Rio Grande do Norte. **RECADM**, v. 13, n. 1, p. 39-55, Jan-Abr. 2014.
DOI:<https://doi.org/10.21529/RECADM.2014001>

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento e Crise**: a Economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: UNESP e UNICAMP, 2002.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. e DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 162 p.

COASE, R.H. The nature of the firm. **Economica**, v.4, n.16, p. 386-405. 1937. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>

COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. da. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: o caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 13-32.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120. 1988. DOI: <https://doi.org/10.1086/228943>.

COMISSÃO EUROPEIA. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Comunicação aos Estados-membros que estabelece as orientações para as subvenções globais integradas para as quais os Estados-membros são convidados a apresentar propostas no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento rural (91/C 73/14). 1991.

_____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Comunicação aos Estados-membros que fixa as orientações sobre subvenções globais ou programas operacionais integrados em relação aos quais os Estados-membros são convidados a apresentar pedidos de contribuição no âmbito de uma iniciativa comunitária respeitante ao desenvolvimento rural - LEADER II (94/C 180/12). 1994.

_____. **Agenda 2000**: para uma união reforçada e alargada. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.

COMUNIDADE EUROPEIA. **O futuro do mundo rural**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988.

_____. **A abordagem Leader – Um guia básico**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2001. 228 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2001.

_____. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul-dez. 2002.

CNPq. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Chamada CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 – Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial**. Brasília. [s.n.], 2014, 36 p.

CORRÊA, V.P. **A Estrutura de Financiamento Brasileira e a Oferta de Financiamento de Longo Prazo ao Investimento**. 1996. 261 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 1996.

Copirn. **Projeto técnico: Apoio na estruturação de unidades de Serviços de Inspeção Sanitária no território do Alto Oeste Potiguar**. 2015. 14 p.

CROCCO, M. *et al.* Metodologia de Identificação de Aglomerações Produtivas Locais. **Nova Economia**, v. 16, n. 2, p. 211-241, mai-ago. 2006.

CTA. **Plano de negócios do empreendimento associativo familiar da unidade de beneficiamento de leite de Alto do Rodrigues/RN**. 2008.

CUNHA FILHO, M. H. da. Território, políticas públicas e trajetória de desenvolvimento no Rio Grande do Norte (Brasil): análises e bases para o desenvolvimento rural. 2015. 526 p. Tese (Doutorado em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental), Faculdade de Geografia e Historia, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2015.

DELGADO, G. C. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo: ICONE/UNICAMP, 1985.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473. 2011.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DILL, H. C.; GONÇALVES, F. de O. Índice de Oportunidade Humana: estimação e decomposição por meio do valor de shapley para o Brasil de 1999-2009. In: 39º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA/ANPEC, 2011, Foz do Iguaçu (PR). **Anais do 39º Encontro Nacional de Economia**, 2011.

DURKHEIM, E. **The Division of Labor in Society**. New York: Free Press, 1984.

FAO. **La nueva ruralidade en Europa y su interés para América Latina**. 2003.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FILGUEIRAS, L. **História do plano real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, J. L. O Federalismo diante do Desafio da Globalização. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. (Orgs.). **A Federação em Perspectiva**: Ensaio Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

_____. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FRANCO, A. de. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília: ARCA Sociedade do Conhecimento, 2002.

FURTADO, C. A. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. Rio de Janeiro: Nacional, 1980.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. Entre inconformismo e reformismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 166-187. 1990.

_____. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GAROFOLI, G. O exemplo italiano. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 49-75. 1993.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DA ESPANHA. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. **Leader en España (1991-2011)**: una contribución activa al desarrollo rural – Red rural nacional. 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **A experiência do PCPR no Rio Grande do Norte**: Relatório de Implementação (1997 – 2002). Natal, novembro de 2002.

_____. **Projeto De Redução da Pobreza Rural do Rio Grande do Norte (PCPR – II)** – Estudo de Desempenho Físico (EDF). Natal, fevereiro de 2005.

_____. **Estudo de Avaliação de Impacto Socioambiental do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte**. Natal, fevereiro de 2013a.

_____. **Relatório de identificação e mapeamento das aglomerações produtivas do estado do rio grande do norte**. Natal, junho de 2013b.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 001/2014 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública de apoio a Subprojetos Socioambientais (PSA). Natal, junho de 2014a.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 002/2014 – Projeto RN Sustentável.** Chamada pública de apoio a empreendimentos econômicos solidários e da agricultura familiar. Natal, junho de 2014b.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 003/2014 – Projeto RN Sustentável.** Chamada pública de apoio a subprojetos de bandas filarmônicas para a juventude. Natal, junho de 2014c.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 004/2015 – Projeto RN Sustentável.** Chamada pública de apoio ao registro/alvará sanitário das agroindústrias oriundas da agricultura familiar. Natal, 2015.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 005/2016 – Projeto RN Sustentável.** Chamada pública a projetos de apoio a cadeia produtiva do leite e derivados da agricultura familiar. Natal, 2016a.

_____. **Edital de manifestação de interesse N° 006/2016 – Projeto RN Sustentável.** Chamada pública a projetos de apoio a cadeia produtiva da fruticultura irrigada da agricultura familiar. Natal, 2016b.

_____. **Manual operativo do Projeto Governo Cidadão.** Natal, abril de 2017.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, mai. 1997.

_____. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 38-50, set-dez.2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S010340142001000300005>

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Espaços de esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 400p.

HESPANHOL, R. A. de M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, Uberlândia, v. 5, n. 10, p. 123-147, ago. 2010.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos Teóricos do Capital Social.** Chapecó: Argos, 2005.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1.25, mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>

IBAM *et al.* Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária – 2ª Fase, v. 8: Síntese da Avaliação. Rio de Janeiro: set, 1999.

IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná:** síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba: IPARDES, 2001.

IPEA. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. **Documento de Política nº 14**. 1993a.

_____. O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação. **Documento de Política nº 15**. 1993b.

_____. O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). **Documento de Política nº 17**. 1993c.

JESUS, C. M. de. Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. 289 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia (MG), 2013.

_____. Estudo comparado entre Territórios Rurais Brasil-Espanha. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. **Desenvolvimento em territórios rurais**: estudos comparados de Brasil e Espanha. Editora Alínea, 2015. p. 201-229.

_____; FERNANDES, V. R. V. Territórios potiguares induzidos pelas políticas de desenvolvimento territorial rural: uma discussão dos resultados socioeconômicos. In: 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2015, João Pessoa. **Anais do 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. João Pessoa, 2015. p. 1-19.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied multivariate statistical analysis**. 3 ed. New Jersey: Prantice Hall, 1992. 642p.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. **The World Bank**: its first half century. v. 1. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 2007.

LACROIX, R. L. J. Integrated Rural Development in Latin America. **World Bank staff working papers No. 716**. Washington DC: 1985.

LEAL, M. **Análise e proposta de Projeto para dinamização do APL têxtil de Jardim de Piranhas/RN**. 2007. 100 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Projetos de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais) – CEPAL/Sebrae, Brasília, 2007.

LEITE, S. P. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: Moreira, R. J.; Bruno, R. (Orgs.). 2010. **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Mauad X/Edur, 2010.

_____; WESZ JÚNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **RESR**, Piracicaba (SP), v. 50, n. 4, p. 645-666, Out-Dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000400004>

LOURY, G. C. A dynamic theory of racial income differences. In: WALLACE, P. A.; LA MOND, A. M. (Orgs.). **Women, minorities, and employment discrimination**. Lexington, MA: Heath, 1977. p. 153-86.

LUCENA, R. B. de; SOUZA, N. de J. Políticas agrícolas e desempenho da agricultura brasileira; 1950-2000. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 180-200, ago. 2001.

MARX, K. **Grundrisse foundations of the critique of political economy**. Penguin, 1973.

_____. **O capital**: crítica da Economia política. 23.ed. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____; ENGELS, F. **The communist manifesto**. New York: International, 1948.

_____. **The german ideology**. New York: International, 1947.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural – uma análise da experiência do rio grande do norte**. 2002. 259 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2002.

_____; CRUZ, R. P. da; SOUZA, L. M. Políticas Públicas de Combate à Pobreza no Rio Grande do Norte: uma avaliação dos resultados (1997- 2004). **INTERFACE**, Natal/RN, v. 3 - n. 2, p. 81-92, jul./dez. 2006.

MDA/Condraf. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Texto para Discussão número 4 do NEAD/MDA. Brasília, 2005.

MELLO, J. M. C. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOYANO-ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaios**, v. 13, n. 2 e v.14, n. 1, p. 3-39. 1999.

_____; ORTEGA, A. C. A Reforma da PAC para o Período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. **RESR**, Piracicaba, v. 52, n. 4, p. 687-704, out-dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000400004>

NELSON, R. R. Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, v. 33, n. 1, p. 48-90, mar. 1995.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

NUNES, E. M. **Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: as dinâmicas regionais e a diversificação da agricultura familiar do Polo Açucareiro Mossoró (RN)**. 2009. 350 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2009.

NUNES, E. M. *et al.* **Projeto Inovação e Diversidade e Sustentabilidade na Gestão de Territórios Rurais**: monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos territórios Açucareiro Mossoró e Sertão do Apodi (RN). Financiado pelo MDA/SDT/ CNPq, Edital 05/2009. Relatório analítico parcial. Mossoró: UERN, 2011.

_____. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 42, p. 301-330, 2014a.

_____. **DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: o Programa de Apoio aos Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinf) nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN) de 2003 a 2013.** In: Rede de Estudos Rurais, 2014, Campinas - SP. **DESIGUALDADE, EXCLUSÃO E CONFLITOS NOS ESPAÇOS RURAIS**, 2014b. v. 1. p. 1-1.

_____. **Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste.** **RESR**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 3, p. 529-554, Jul-Set. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005303009>.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S. **Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do Polo Açu-Mossoró (RN).** **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 601-626, jul-set. 2013.

OCAMPO, J. A. **Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina.** México-DF: Cepal, 2005.

OLIVEIRA, F. A. O Plano Collor. In: OLIVEIRA, F.A.; BIASOTO Jr, G. (Orgs.) **A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação.** São Paulo: Hucitec, 1990. p. 213-226.

ORTEGA, A. C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do Governo Federal. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. de S. (Orgs.). **As políticas territoriais rurais e a articulação Governo Federal e estadual: um estudo de caso da Bahia.** Brasília: IPEA, 2016. p. 31-54.

_____. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads.** **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 275-300, abr-jun. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032007000200003>

_____. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2008; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008. 242p.

_____. **Territórios rurais no Brasil e na Espanha: um balanço Preliminar.** In: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. **Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha.** Editora Alínea, 2015. p. 409-427.

_____; CARDOSO, A. **Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O Pronaf à luz do Leader.** **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, p. 265-304, abr-jun. 2002.

_____; JESUS, C. M. de. **Desenvolvimento rural em Minas Gerais: caracterização socioeconômica dos territórios mineiros induzidos por políticas públicas na última década.** In: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. **Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha.** Editora Alínea, 2015. p. 277-307.

_____; MENDONÇA, N. C. **Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas.** In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e Economia solidária.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. p. 93-121.

_____; PIRES, M. J. de S. Introdução. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. de S. (Orgs.). **As políticas territoriais rurais e a articulação Governo Federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016. p. 11-16.

PAMPLONA, L. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. **RBPO**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 21-40. 2011.

PAULA, J. de. **Desenvolvimento local: como fazer?** Brasília: Sebrae, 2008.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 19-39, jan-jun. 1995

PEREIRA, J.M.M. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 32, n. 58, p. 225-258, jan-abr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-87752016000100010>

_____. O Banco Mundial como ator político, financeiro e intelectual (1944-2008). 2009. 382 p. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2009.

_____. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1948-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

_____. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul-dez. 2010b.

PERROUX, F. **L'économie du XXème siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. **Proposta técnica: Construção da Central da Agricultura Familiar de Mossoró**. 2015.

_____. **Proposta técnica: Estruturação e logística da unidade de beneficiamento de frutas do Projeto de assentamento Mulunguzinho/ Mossoró-RN**. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DO MEL. **Proposta técnica: Estruturação da cadeia produtiva do mel no território Açú-Mossoró (RN)**. 2014.

PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Potengi/RN. Brasília: MDA, 2010a.

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Açú-Mossoró/RN. Brasília: MDA, 2010b.

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Alto Oeste/RN. Brasília: MDA, 2010c.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 33, p. 133-158, set. 2000.

_____ ; SENSENBRENNER, J. Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action. **The American Journal of Sociology**, v. 98, n. 6, p. 1320-1350, mai. 1993.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fundação João Pinheiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013**.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. In: AMADEO, E. J. **Ensaio sobre Economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico**. São Paulo: Marco Zero, 1989. p. 157-178.

POSTAI NETA, M. V. Sociedade, ambiente e políticas públicas: percepção das ações ambientais pelos atores sociais no território Açú-Mossoró (RN). 2014. 97 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Naturais) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Faculdade de Ciências Exatas e Naturais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Naturais, Mossoró, 2014.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 26, n. 103, out-dez, p. 479-502. 1986. DOI: <https://doi.org/10.2307/3466824>

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REALINHO, A. J. N. de. Iniciativa comunitária Leader como modelo de desenvolvimento rural: o seu contributo para a valorização do património urbanístico dos territórios rurais. 2010. 395 p. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Departamento de Urbanismo, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2010.

REIS, F. H. V. Entre o mercado e a construção social: uma análise da experiência da implantação do Pronaf-Infraestrutura e Pronat nos territórios do Mato Grande e Sertão do Apodi (1997-2010). 2012. 185 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (RN), 2012.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geo-económicos e o “simples” funcionamento dos sistemas complexos. In: SANTOS, B. de S. **A globalização e as ciências sociais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 105-132.

RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais. **Texto Para Discussão nº 725**. Brasília: IPEA, 2000.

RODRIGUES, L. P. do M. Territórios rurais e desenvolvimento no Rio Grande do Norte: política e planejamento. 2016. 299 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (RN), 2016.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo Governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília. v. 22, n. 3, set-dez., p.715-751. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922007000300009>

SANTOS, S. C. M. dos; GERMANO, J. W.; RAMOS, M. da C. P. A política nacional dos territórios rurais no Brasil. The overarching issues of the european space: the territorial diversity of opportunities. In a scenario of crisis. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2014. p. 289-305.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 21-49.

_____; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SEPÚLVEDA, S. *et al.* **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José: IICA, 2003.

SILVA, F. P. M. da. **Desenvolvimento territorial: a experiência do território do Sisal na Bahia**. 2012. 251 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia (MG), 2012.

SILVA, J. L. M.; VALE, F. F. R.; Desenvolvimento Rural Sustentável em Territórios do Rio Grande do Norte: Uma Análise Multidimensional. In: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER**, 2009, Porto Alegre.

SIMMEL, G. **Conflict and the Web of Group Affiliations**. New York: Free Press, 1955.

SIMON, H. **Administrative Behavior**. New York: Macmillan, 1957.

SOUZA, E. A. de. Influência do discurso do Banco Mundial nas políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. **Papers do NAEA n° 338**. 2014.

VALE, F. F. R. **Desenvolvimento territorial no Rio Grande do Norte**. 2011. 102 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (RN), 2011.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. In: 27º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA/ANPEC, 1999, Belém (PA). **Anais do 39º Encontro Nacional de Economia**, 1999.

_____. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **A história não os absolverá, nem a geografia**. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

VIEIRA, F. L. R. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 113-129, Jan./Abr. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100009>

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. **Revista de Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 85-111, jan-abr. 2010.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. New York: Charles Scribner's Sons, 1958.

_____. **The theory of social and economic organization**. New York: Free Press, 1947.

WILLIAMSON, J. "What Washington Means by Policy Reform". In: WILLIAMSON, J. (ed.). **Latin American Adjustment. How Much Has Happened?**, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, O. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 316-325, 1973.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

_____. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 3, p. 171-195, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1257/089533002760278776>

_____. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v.22, n.2, p. 233-261, 1979. DOI: <https://doi.org/10.1086/466942>

_____. Transaction Cost Economics: The Natural Progression. **Journal of Retailing**, v.86, n.3, p. 215-226, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2010.07.005>

WOOLCOOK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, n. 2, p. 151-208, abr. 1998. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1006884930135>

WORLD BANK. Northeast Brazil Rio Grande do Norte Rural Development Project. Report No. 921-BR. Washington D.C.: 1975.

_____. **Staff Appraisal Report Brazil - Northeast Rural Development Program Northeast Rural Development II Project**. Report No. 5349-BR. Washington D.C.: 1985.

_____. **Project Completion Report Brazil - Rio Grande do Norte Rural Development Project (Loan 1195-BR), Sergipe Rural Development Project-Tabuleiros Sul (Loan 1714-BR)**. Report No. 6776. Washington D.C.: 1987.

_____. **Implementation Completion Report Brazil – Northeast Rural Development Program Sergipe, Rio Grande do Norte, Bahia and Ceara Projects (Loans 2523-BR, 2524-BR, 2761-BR and 2763-BR)**. Report No. 16191. Washington D.C.: 1996a.

_____. **Staff Appraisal Report Brazil - Northeast Rural Poverty Alleviation Program Rural Poverty Alleviation Project (Rio Grande do Norte)**. Report No. 15933-BR. Washington D.C.: 1996b.

_____. **Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of us\$22.5 million to the state of Rio Grande do Norte for a Rural Poverty Reduction Project (Brazil Rural Poverty Reduction Program)**. Report No. 22068-BR. Washington D.C.: 2002a.

_____ **Llegando a los pobres de las zonas rurales:** estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: 2002b.

_____ **Implementation Completion Report (Cpl-41200) on a loan in the amount of US\$24.0 million to the state of Rio Grande do Norte Brazil for a Rural Poverty Alleviation Project.** Report No. 25209. Washington D.C.: 2003.

_____ **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2008:** agricultura para o desenvolvimento. Washington D.C.: 2007a.

_____ **Estratégia de Parceria de País.** Relatório No. 63731-BR. Washington D.C.: 2011.

_____ **Termos financeiros do empréstimo flexível do BIRD (IFL):** instruções para preencher o formulário para seleção dos termos financeiros. Washington D.C.: s.d.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO A ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBROS DO COLEGIADO

Eixo 1: Organização e funcionamento do Colegiado, participação, capital social e redes

1. Você participa do Colegiado territorial? Exerce algum cargo dentro do Colegiado? Qual? Como você avalia a participação/atuação dos segmentos do poder público e da sociedade civil no Colegiado no contexto das discussões dos problemas, elaboração de projetos de desenvolvimento e controle social?
2. Como você avalia a participação da representação dos atores sociais territoriais no Colegiado? Todos os segmentos sociais estão representados?
3. Como você avalia as relações de poder nas discussões e definições de ações no âmbito do Colegiado do território?
4. Como você avalia o capital social (cultura, convenções, normas sociais) do território e em que medida ele contribui ou dificulta o desenvolvimento territorial rural?

Eixo 2: Recorte territorial

5. Como você avalia o recorte territorial estabelecido para o território? Ele reuniu municípios com características (econômicas, políticas, sociais, culturais, ambientais) mais homogêneas ou heterogêneas entre si? Em que medida essa realidade facilita ou dificulta o desenvolvimento territorial?
6. O atual recorte territorial favorece a criação de uma ideia-guia – entendida como um segmento produtivo capaz de concertar os interesses econômicos, políticos, sociais – comum para todo o território?

Eixo 3: Ações das políticas territoriais rurais

7. Como você avalia a importância (renda, emprego, produção, participação/organização dos envolvidos, meio ambiente, etc) dos projetos de infraestrutura financiados pelo governo

- federal? Qual a situação atual dos projetos? Quais as dificuldades encontradas na elaboração, implementação e gestão dos projetos?
8. Qual a situação do Projeto Governo Cidadão no território? Quais os projetos financiados? Como avalia as ações realizadas? Quais as dificuldades encontradas na elaboração, implementação e gestão dos projetos?
 9. Como avalia a importância da existência de uma política estadual para o sucesso das políticas territoriais federais? As ações dessas políticas estão integradas? Em caso positivo, como ocorre essa integração?
 10. Você tem conhecimento ou participou das ações das políticas anteriores ao Governo Cidadão, como o PCPR? Em caso positivo, quais as principais semelhanças e diferenças que você poderia comentar?
 11. As ações das políticas territoriais rurais estão voltadas para a institucionalização de uma ideia-guia no território?
 12. No seu entendimento, quais as razões para a predominância do caráter agrícola dos projetos financiados? Ações além do rural, pautadas na diversificação das atividades, seriam viáveis no território? Que possíveis ações você visualiza e como elas contribuiriam com o desenvolvimento territorial?
 13. Na sua visão, o conjunto de instituições formais (regras, normas) estabelecidas pelos Programas facilita ou dificulta o desenvolvimento territorial? Em que sentido?

Eixo 4: Desdobramentos das políticas territoriais rurais

14. Como você avalia a capacidade dos territórios ou dos Colegiados territoriais em construir um processo de desenvolvimento endógeno?
15. Como você enxerga a interação entre Estado e sociedade civil em prol do desenvolvimento do território?
16. Quais são os principais obstáculos para o desenvolvimento do território? Quais as ações públicas ou privadas você julga necessárias para promover esse desenvolvimento? Que avaliação você faz desses anos de implementação de políticas territoriais rurais quanto ao desenvolvimento do território?

ANEXO B ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROJETO GOVERNO CIDADÃO

- 1- Qual a situação do Projeto Governo Cidadão nos territórios? Quais os projetos financiados? Quais os casos mais avançados e os mais críticos?
- 2- O Território do Alto Oeste, comparativamente o Açu-Mossoró, conseguiu ser mais beneficiado em termos de investimentos do Governo Cidadão. Você conseguiria apontar as razões para tal fato?
- 3- Quais as dificuldades encontradas na elaboração, implementação e gestão dos projetos?
- 4- Como avalia as ações realizadas em termos de contribuição para o desenvolvimento territorial, envolvendo temas como participação e monitoramento da comunidade, melhoria do bem-estar socioeconômico, envolvimento com o meio ambiente, etc?
- 5- Na sua visão, o conjunto de instituições formais (regras, normas) estabelecidas pelos Programa facilita ou dificulta o desenvolvimento territorial? Em que sentido?
- 6- Você tem conhecimento ou participou das ações das políticas anteriores ao Governo Cidadão, como o PCPR e PDS? Em caso positivo, quais as principais semelhanças e diferenças que você poderia comentar?
- 7- Na sua visão, o Governo Cidadão se articula com outras políticas públicas? Como?
- 8- E em relação à política territorial do MDA, como você avalia a atuação do Governo Cidadão?
- 9- Os investimentos do Governo Cidadão, apesar de territorializados, privilegiam a escala municipal. Como você avalia as ações a partir desta perspectiva?
- 10- Como você avalia a capacidade das associações beneficiadas em construir um processo de desenvolvimento endógeno (elaborar os projetos, discutir ações, gerir recursos e fiscalizar)?
- 11- Na sua visão, os investimentos do Governo Cidadão são capazes de conduzir um processo de desenvolvimento territorial ou estariam voltados para ações pontuais?
- 12- Como você avalia a intervenção, em termos de gestão dos recursos e articulação social, do Governo Cidadão em prol de uma proposta de desenvolvimento territorial?
- 13- Como você avalia a necessidade dos beneficiados estabelecerem parcerias com o poder público municipal para que os investimentos do Projeto adquiram uma perspectiva de longo prazo?

ANEXO C ENTIDADES ENTREVISTADAS

Território Açú-Mossoró

Associação de Apicultores de Serra do Mel

Associação de Comercialização Solidária Xique Xique

Associação de Educação e Cidadania Santos Dumont

Associação de Produtores e Produtoras da Feira Agroecológica de Mossoró
(APROFAM)

Associação dos Apicultores do Município de São Rafael

Associação Renascer dos Artesãos da Carnaúba

Colônia de Pescadores de Pendências Z-46

Conselho Tutelar de Pendências

Cooperativa de Agricultores e Agricultoras Familiares de Mossoró (Cooafam)

Cooperativa de Assessoria e Serviços Múltiplos ao Desenvolvimento Rural
(COOPERVIDA)

Cooperativa de Assessoria Técnica e Gerencial para o Desenvolvimento Sustentável da
Agricultura Familiar (Terra Livre)

Cooperativa dos Beneficiadores Artesanais de Castanha de Caju do Rio Grande Do
Norte (Coopercaju)

Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet)

Organização Potiguar de Arte, Cultura, Desporto e Meio Ambiente (ONG Carnaúba
Viva)

Prefeitura Municipal de Alto do Rodrigues

Prefeitura Municipal de Pendências

Prefeitura Municipal de Porto do Mangue

Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Assu

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alto do Rodrigues

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carnaubais

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – Campus Avançado de Assu

Território Alto Oeste

ADESAN

Associação Beneficente Francisco Sales Bispo

Associação Comunitária do Sítio Rufino/Mata

Associação Comunitária dos Sítios Bom Jardim, Damasco e Sussuarana

Associação Comunitária Sócio-Cultural de Major Sales

Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural de Raposa e Boi Morto

Associação dos Produtores e Produtoras Rurais do Vale do Santana (Prosantana)

Banco do Nordeste do Brasil

Cooperativa Agroindustrial de Agricultores Familiares de Marcelino Vieira

Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Oeste Potiguar

(CODESAOP)

Negros Felicianos do Alto

Prefeitura Municipal de José da Penha

Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros

Prefeitura Municipal de Portalegre

Sociedade Beneficente Priscila Sena Lima

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – Campus Avançado Profa. Maria Elisa de Albuquerque Maia (CAMEAM)

Outras entidades e representantes da sociedade civil

Projeto Governo Cidadão