

TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ: limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte

AÇU-MOSSORÓ TERRITORY: limits and possibilities of rural territorial policies in Rio Grande do Norte

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes

Professor Substituto do CCTA/UFCG
vinirvf@ufu.br

Antonio César Ortega

Professor Titular do IERI/Universidade Federal de Uberlândia
acortega@ufu.br

Clesio Marcelino de Jesus

Professor Adjunto do IERI/ Universidade Federal de Uberlândia
clesiomj@ufu.br

Resumo

O enfoque territorial tem-se constituído como importante instrumento de políticas públicas de desenvolvimento rural. No Brasil, essa estratégia fortaleceu-se, particularmente, com os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, que induziram arranjos socioprodutivos intermunicipais, com o objetivo de promover dinamismo socioeconômico e de reduzir as desigualdades. Este artigo analisa os limites e as possibilidades dessas ações no Rio Grande do Norte, tomando como estudo de caso o território Açu-Mossoró. Lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas com membros envolvidos nas políticas, bem como do grupo focal e da observação simples e participante. Recorreu-se ao uso de dados secundários e primários para efetuar análises quantitativas. Em que pese algumas possibilidades, a experiência desse território sugere importantes limites para aquelas políticas, destacando-se a baixa participação dos atores no Colegiado, relações de poder assimétricas, reduzido capital social e o recorte geográfico, que não favoreceu a criação de um espaço de concertação. Ressaltem-se, ainda, as dificuldades relacionadas aos projetos financiados. Conclui-se que, no Rio Grande do Norte, a estratégia territorial rural apresenta limites para estabelecer uma experiência exitosa de desenvolvimento.

Palavras-chave: Enfoque territorial. Políticas públicas. Desenvolvimento territorial rural. Rio Grande do Norte. Território Açu-Mossoró.

Abstract

The territorial approach has become an important instrument of public policies for rural development. In Brazil, this strategy was strengthened with the Rural territories and Citizenship Territory Programs, which induced intermunicipal socio-productive arrangements aiming to reduce inequalities and promoting socio-economic dynamism. This article analyzes the limits and possibilities of these actions in Rio Grande do Norte, taking as a case study the Açu-Mossoró territory. We used as tool research semi-structured interviews to members involved in policy, as well focus group and simple and

participant observation. We used secondary and primary data to perform quantitative analyzes. Despite certain possibilities, the experience of this territory suggests important limits for those policies, emphasizing the low participation of the actors in the Collegiate, asymmetric power relations, reduced social capital, and the geographic cut did not favor the creation of an area of concertation. We should also noted the difficulties related to the financed projects and concluded that in Rio Grande do Norte the rural territorial strategy presents limits to establish a successful development experience.

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

Introdução

A importância do espaço, materializada neste artigo no conceito de território, no contexto do desenvolvimento econômico, tem despertado cada vez mais interesse da academia e dos formuladores de políticas públicas, tanto dos governos nacional e estaduais, quanto de organismos multilaterais. 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).

No Brasil, presenciou-se, a partir do início do Governo do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, maior valorização das ações do enfoque territorial para o desenvolvimento rural. O resultado desse processo culminou com as institucionalizações, em 2003, da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). No âmbito dessas ações, buscou-se induzir arranjos socioprodutivos intermunicipais, com vistas a promover o dinamismo econômico e, consequentemente, reduzir as desigualdades.

Um dos estados mais contemplados com a implementação de políticas territoriais rurais tem sido o Rio Grande do Norte, tendo em vista que recebeu ações e recursos tanto em âmbito federal quanto estadual, por meio da atuação do Banco Mundial. No estado, foram induzidos nove territórios, entre os quais se destaca o Açú-Mossoró. O território possui quatorze municípios, é considerado um dos mais dinâmicos do estado, e apresenta o maior IDH territorial, maior peso industrial e maior participação no PIB estadual (JESUS; FERNANDES, 2015). Trata-se, no entanto, de um território que evidencia

heterogeneidades entre os municípios, no peso da população residente no meio rural, no nível de pobreza e de extrema pobreza e na renda *per capita*.

Passados quinze anos da indução de territórios no Brasil, torna-se cada vez mais importante aprofundar a discussão das experiências territoriais rurais no País, não obstante as tentativas de desconstrução da política territorial, com a extinção do MDA e a redução de ações e de recursos. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é o de analisar os limites e as possibilidades dos Programas implementados pelo Governo Federal no Rio Grande do Norte e discutir as condições para a promoção do desenvolvimento territorial no estado à luz da experiência do território Açu-Mossoró.

Para atingir o objetivo do estudo, foi realizada revisão teórica e aplicada de estudos que abordam a temática do desenvolvimento territorial. Também foram analisados dados secundários provenientes do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE/MDA), do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013 e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para extrair informações sobre os municípios que compõem o território Açu-Mossoró.

Para maior aprofundamento analítico do território, foi realizado um trabalho de campo, com visitas aos quatorze municípios que compõem o território. Nessas visitas, foram coletados dados primários, por meio de entrevistas, realizadas consultas a figuras-chave, participações em reuniões que abordaram as políticas territoriais rurais e visitas aos projetos financiados com recursos da política territorial que foram demandados pelo Colegiado do território.

Em cada município, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, abrangendo lideranças da sociedade civil (associações, cooperativas, sindicatos rurais, conselhos rurais, ONGs) e do poder público (secretários, gestores, instituições financeiras, pesquisadores) que participavam do Colegiado. As questões concentraram-se em três eixos temáticos: (i) organização e funcionamento do Colegiado, participação e capital social; (ii) recorte territorial; e (iii) ações das políticas territoriais rurais implementadas pelo Governo Federal. Recorreu-se, ainda, às estratégias metodológicas do grupo focal e da observação simples e participante.

Além desta introdução e das conclusões, este artigo possui três seções. Na segunda, apresenta-se uma síntese teórica a partir de aportes que contribuem para a análise do desenvolvimento territorial. Em seguida, descrevem-se os principais aspectos

das recentes políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Por fim, aborda-se a experiência do território Açú-Mossoró com a execução dessas políticas, para, em última instância, avaliar se, de fato, aquela experiência induzida desde cima conseguiu contribuir para a constituição de um território.

Síntese teórica para os estudos sobre desenvolvimento territorial

O aprofundamento do processo de globalização, ao longo das décadas de 1980 e 1990, culminou, no âmbito da ideologia neoliberal, na crença do “[...] fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global” (BRANDÃO, 2007, p. 34). Nessa visão, falar em espaços singulares perderia sentido, uma vez que o mundo se tornaria “glocal” (global+local), decretando, em última instância, a desterritorialização, 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).

Partindo-se do pressuposto dessa perspectiva de fim das escalas, seus defensores passaram a acreditar na 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).

Crítico desta visão, Haesbaert (2006) explica que a própria definição de sociedade requer inseri-la em um determinado contexto espacial, geográfico, territorial, e sua apropriação é determinada pelo processo de territorialização. Segundo o autor, ainda que fosse vitoriosa a homogeneização do mundo por meio da globalização, poderíamos verificar uma territorialidade global, com a emergência de um território que existiria sobre novas bases, passando por um processo de reinvenção, reconstrução, ou, mais a rigor, ocorreria uma reterritorialização. Todavia, mesmo nessa situação, não existiria uma sociedade sem território.

Na verdade, continua-se assistindo a uma grande construção territorial, cujas especificidades quanto à capacidade de inserção nos circuitos globais são bastante distintas. Com isso, pode-se reconhecer que os territórios e suas estratégias de desenvolvimento não são capazes de tudo. Nesse sentido, em concordância com Ortega

(2008), são identificadas grandes dificuldades por parte de territórios deprimidos¹ de engendram um processo de desenvolvimento em um contexto globalizante, de maneira autônoma e endógena. Para que esses espaços alcancem seus objetivos de desenvolvimento, 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 maior atuação dos governos e projetos de desenvolvimento de inserção em circuitos mais amplos, nacional e mesmo global (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

Dessa maneira, ao contrário do local ou global monoescalares, entende-se que todas as escalas – local, estadual, regional, nacional, global – são relevantes. Ademais, particularmente no que diz respeito aos territórios deprimidos, o papel do Estado, por meio das políticas territoriais, não somente de indução da constituição de arranjos socioprodutivos, mas, também, por meio de políticas de estrutura de base (comunicação, educação, capacitação, saúde, etc.) e de financiamento, adquirem papel preponderante.

Alcançar uma reterritorialização bem-sucedida requer, adicionalmente, não negligenciar o papel desempenhado pelas instituições que atuam no território. Essas instituições atuam mediante regras formais (leis, estatutos, códigos legais) e informais (cultura, valores morais, crenças), moldando as relações sociais, políticas e econômicas da sociedade (NORTH, 1990).

Pode-se afirmar que essa institucionalidade, formal e informal, é que favorece uma exitosa emergência de estruturas de governança, entendidas como a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas (WILLIAMSON, 2010). Essas estruturas de governança atuam com vistas a atenuar os custos de transação, relacionados ao acesso de informações e ao processo de negociação e de consolidação de contratos (COASE, 1937); são determinadas por uma racionalidade limitada para enfrentar os mercados em que os produtores dos territórios pretendem inserir-se, de forma a evitar oportunismo e reduzir as incertezas (WILLIAMSON, 2010).

Essas estruturas podem ser entendidas como espaços de concertação, que atuam na maior cooperação entre os indivíduos, visando à execução dos contratos (formais ou informais), e que favorecem o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, buscam oferecer padrões de regularidade nos comportamentos, aprovisionar incentivos, e contribuir, assim, com a coesão territorial e com o alcance de objetivos comuns (ORTEGA, 2008; FIANI, 2011).

As instituições devem ser apreendidas, ainda, como resultados de um processo evolucionário (NELSON, 1995). Dessa maneira, as instituições presentes em um determinado território são concebidas de forma não-estática, sujeitas a evolução, que influenciam as dinâmicas territoriais e ditam o desempenho econômico das localidades. Nesse processo evolucionário, é oportuno sublinhar o conceito de *path dependence*, que busca explicar o processo de constituição de uma instituição ou da sua mudança 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 (NELSON, 1995).

Um último aporte relevante, na análise do desenvolvimento territorial, refere-se ao capital social. Para Bourdieu (2007), trata-se do

[...] 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 (BOURDIEU, 2007, p. 67).

O autor chama a atenção para os benefícios que podem ser atingidos com essa vinculação, destacando os materiais (relacionados aos vários favores que poderão ser alcançados) e os simbólicos (resultantes do pertencimento a um grupo raro e de prestígio). Na sua visão, a busca por esses benefícios, de forma consciente ou não, permite a constituição de uma solidariedade, ou, mais propriamente, do capital social necessário para a existência dos grupos.

Já em Putnam (2006, p. 177), o capital social é entendido como as “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. O autor concentrou seus esforços nas diferenças entre o desempenho institucional de várias regiões italianas e concluiu que os melhores resultados encontrados podem ser explicados pela maior presença do capital social, determinando um caráter mais cívico da comunidade. Para o autor, uma comunidade cívica é caracterizada pela participação nos negócios públicos, bem como por direitos e deveres igualitários, existência de laços de cooperação e de reciprocidade, de solidariedade, de confiança e de tolerância.²

Em um espaço composto por estruturas de relações sociais, o capital social, por meio dos laços de confiança, reciprocidade, costumes, participação, regras e valores, possibilita manter a coesão e promover o bem comum. Cabe perscrutar, no entanto, a

capacidade dos territórios de criarem capital social (ORTEGA, 2008). Em realidades deprimidas, por exemplo, essa capacidade é relativamente baixa, o que suscita a necessidade de maior envolvimento do Estado no estímulo às ações voltadas para sua promoção.

Um possível exercício para compreender a relação entre capital social e desenvolvimento territorial pode ser realizado a partir do modelo de Woolcock (1998), que envolve quatro dimensões do capital social: (i) integração, relacionada aos laços estabelecidos internamente em uma comunidade (nível micro); (ii) conexões, que referem-se às redes estabelecidas com comunidades externas (nível micro); (iii) sinergia, relacionada ao grau de interação entre Estado e sociedade (nível macro); e (iv) integridade organizacional, relacionada à coerência, competência e capacidade institucional (nível macro). Essas 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, conforme descreve Moyano-Estrada (1999).

Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil

No Brasil, ocorreu uma significativa atenção à adoção do enfoque territorial nas políticas de desenvolvimento rural, mediante a criação, em 2003, da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para operacionalizar suas ações, a SDT instituiu, em 2003, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Com o Programa, objetivava-se promover e apoiar as iniciativas dos territórios rurais que ensejassem a melhoria de vida da sua população, o que envolvia fomentar a gestão, a 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, 2005).

Em 2008, sob a justificativa de que alguns territórios apresentavam características mais deprimidas (ORTEGA, 2008), criou-se o Programa Territórios da Cidadania (PTC), com o objetivo de modificar o quadro de pobreza e de desigualdade social presentes no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O

Programa envolveu articulação interministerial e esteve estruturado em três eixos de atuação – apoio às atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura; contemplava 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).

Desde então, segundo dados da SDT de 2017, foram induzidos 239 Territórios Rurais-TRs e 120 Territórios de Cidadania-TCs, 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 pertença e com demandas em comum, de forma a facilitar o alcance dos objetivos das políticas. No Rio Grande do Norte, foram induzidos nove Territórios Rurais, contemplando 161 dos 167 municípios do estado: (i) Seridó; (ii) Sertão do Apodi; (iii) Mato Grande; (iv) Açú-Mossoró; (v) Alto Oeste; (vi) Potengi; (vii) traíri; (viii) Agreste Litoral Sul; e (ix) Sertão Central Cabugi e Litoral Norte. Desses nove TRs, apenas os seis primeiros se tornaram Territórios da Cidadania.

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, como os Proinfs (Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais). Esses espaços também foram incumbidos de elaborar os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) como um instrumento de planejamento para o desenvolvimento territorial participativo.

Com a queda do Governo da ex-Presidente Dilma Rousseff e com a chegada ao poder do então vice-Presidente Michel Temer, a política federal de desenvolvimento territorial rural tem perdido representatividade na agenda governamental, que se expressa na redução de recursos financeiros e na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a transferência das suas atribuições para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e a incorporação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) como departamento da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Nesse cenário, parte dos territórios tem-se articulado localmente e construído outros caminhos para manter suas atividades. De um lado, contam com o apoio de governos estaduais, como é o caso da Bahia; pressionam órgãos do Governo Federal para

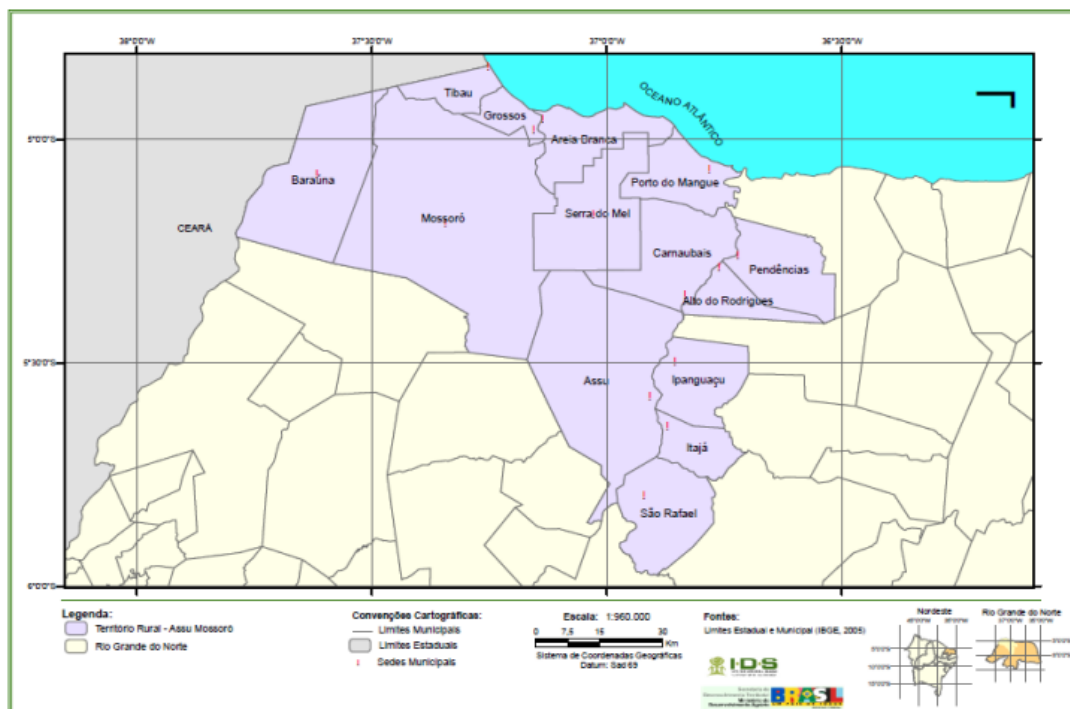
liberarem recursos para seus projetos, especialmente pelo uso das emendas parlamentares; recebem apoio de instituições nacionais e internacionais que promovem ações de desenvolvimento rural, como é o caso do Banco Mundial, que atua, especialmente, nos estados do nordeste, com destaque para o próprio Rio Grande do Norte. De outro lado, contam com ações locais, do poder público local e de algumas iniciativas de empresas privadas. Por tudo isso, é importante analisar a experiência de territórios rurais no Brasil, tomando-se como referência o território Açu-Mossoró, um território que foi fomentando pela política federal e busca manter-se sem seu apoio.

A experiência do território Açu-Mossoró: uma análise do Colegiado Territorial e suas ações

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. Para operacionalizar esses Polos e fornecer-lhes um marco conceitual, metodológico e institucional, o Banco do Nordeste, que atuava na sua coordenação e fomento, criou, em 1999, o Farol do Desenvolvimento. Essa ação, 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”.

O Polo de Desenvolvimento Integrado Açu-Mossoró compreendia, inicialmente, onze municípios. A partir da institucionalização do Pronat, em 2003, houve mudanças no recorte, que resultaram em quatorze municípios e formaram o território Açu-Mossoró, são eles: Mossoró, Baraúna, Tibau, Grossos, Areia Branca, Serra do Mel, Assu, Porto do Mangue, Carnaubais, Pendências, Alto do Rodrigues, Ipanguaçu, Itajá e São Rafael (Figura 1).

Figura 1 - Recorte do território Açú-Mossoró



Fonte: PTDRS (2010).

Segundo informações demográficas do IBGE, o território abrange uma área de 8.021 Km², com uma população total de 513.942 habitantes, isso em 2017; apresenta-se 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 que vivem no meio rural. Quanto à dimensão econômica, o PIB do território foi de R\$ 9.728.384,00, 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 de pescado, de leite e de apicultura.

No caso da execução da política territorial rural no território, vale ressaltar que o regimento interno do Açú-Mossoró só foi aprovado em 2015; foi estabelecido que o Colegiado seria formado por uma composição paritária entre sociedade civil e Estado, envolvendo diferentes segmentos, cujas atribuições seriam: (i) sensibilizar, comprometer, articular e coordenar as ações de desenvolvimento do território, visando 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 Açu-Mossoró.

A operacionalidade do Colegiado Territorial passou por várias etapas de assessoramento técnico fornecido pela SDT, até que, em 2013, o território passou a ser assessorado por um dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets) criados no País. Esses Núcleos foram formados por pesquisadores e deveriam contribuir com a abordagem territorial via coordenação das ações dos colegiados.

Em relação ao recorte proposto pelo MDA, optou-se por agregar os municípios pertencentes às regiões de influência de Açu e de Mossoró, que apresentam identidades e características próprias (PTDRS, 2010), o que pode ter dificultado a construção de um espaço de concertação social no território. Ao longo do processo, uma das grandes atribuições do Colegiado Territorial, junto com o apoio técnico, foi a de elaborar estratégias de suporte para a implantação de Proinfs, que poderiam ser financiados pela SDT/MDA. No território, até o ano de 2017, informações do SGE/MDA demonstram que foram aprovados doze Proinfs, totalizando R\$2.597.944,85. Esses aspectos serão abordados ao longo desta seção.

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 e na elaboração de planos de desenvolvimento estratégicos. No caso da sociedade civil, os entrevistados enxergam como positiva a participação desse segmento em determinados períodos, sobretudo nos anos iniciais da institucionalização do território Açu-Mossoró. Com base no discurso dos atores, podem-se destacar, no âmbito do Colegiado, avanços relacionados ao debate de políticas públicas, à implementação de algumas câmaras temáticas (inclusão produtiva, juventude, gênero) e às discussões dos projetos de desenvolvimento a serem priorizados e ao seu monitoramento.

Entretanto, observam-se dificuldades nesse processo de discussão, de elaboração de projetos e de monitoramento – neste caso, em uma perspectiva de longo prazo –, uma vez que muitos dos Proinfs financiados apresentaram dificuldades em identificar problemas, formular o planejamento e implementar as decisões. Essa realidade pode auxiliar a compreender a visão daqueles que consideraram a atuação da sociedade civil como frágil, potencializada pelas dificuldades de deslocamento – seja de transporte seja de infraestrutura, o que os levou a depender do poder público municipal – em uma representação incompleta dos quatorze municípios, relações de poder existentes e descrença na efetividade das ações públicas. Em conjunto, esses aspectos contribuíram para 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 municipal, considerando-se que as prefeituras eram as principais responsáveis pela gestão dos empreendimentos³. Em relação à participação desse segmento no Colegiado, a maior parte dos entrevistados considera como sendo insuficiente, ainda que tenha ocorrido maior inserção também nos primeiros anos de constituição do território. Os gestores municipais pouco participavam, cabendo essa representação aos secretários, geralmente com reduzido poder de decisão. Esse cenário modificava-se, quando existia a liberação de recursos oficiais, resultando em maior presença e atuação política do poder público.

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 metodologia *bottom-up* não era enxergada de forma positiva pelos gestores. Por outro lado, o estudo de Nunes *et al.* (2014) sugere que muitos atores sociais do Açú-Mossoró passaram a limitar a atuação do poder público, bem como a desprezar sua importância; criou-se uma espécie de “desprefeiturização” da política territorial que contribuiu 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 nas 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 Nedets. O início das atividades do Nedet foi entendida de forma positiva, pela credibilidade da universidade no território, além da possibilidade de maior aporte de recursos e aumento de atores envolvidos na articulação territorial.

Não obstante, na prática, 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 territorial e dificuldades na própria articulação e coordenação local. Outro ponto a ser destacado refere-se ao entendimento, tanto da sociedade civil como do poder público, de que a autonomia do território, no contexto da organização, da definição de ações e da mobilização, ficou ameaçada. Observando-se esse aspecto, um membro da sociedade civil considera que houve perda da dinâmica territorial, isto é, a partir do protagonismo dos atores sociais, o que denota que esse segmento não apreendeu a atuação do Nedet também como de intervenção, além da assessoria.

De todo modo, no território Açú-Mossoró, pode-se mencionar que o Nedet atuou na reestruturação do Colegiado, na viabilização e no acompanhamento de Proinfs que se encontravam parados, na mobilização e operacionalização de ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, no apoio à 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.

Em certa medida, a experiência dos Nedets, no caso do território Açú-Mossoró, indica as dificuldades na condução da assistência técnica aos territórios. Vale registrar que, antes dos Nedets, a assistência técnica era realizada por ONGs, cuja realidade foi marcada, entre outros aspectos, pela descontinuidade do corpo técnico das entidades e pelo reduzido apoio financeiro da SDT/MDA. Com os Nedets, buscava-se atenuar esses problemas, o que suscitava a necessidade de mobilização e rearticulação dos territórios (JESUS, 2013).

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. Em que pese a presença de representantes de comunidades tradicionais e das mulheres, de instituições de ensino, além do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), apreende-se que o território foi concebido como um espaço da agricultura familiar. Nessa análise, um primeiro destaque refere-se à composição da plenária do Colegiado, que constituída, predominantemente, por representantes e entidades ligadas à agricultura familiar.

Tratando-se do setor primário, não foi possível constatar a inserção de alguns segmentos ligados ao agronegócio, com destaque para a fruticultura irrigada e para o setor de serviços. No âmbito do poder público, tanto na composição do Colegiado quanto nas entrevistas, não se identifica a presença dos secretários de obras públicas, um dos encarregados no processo de execução dos Proinfs, 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 por meio 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 aproximação entre o Colegiado e a CEF (Caixa Econômica Federal) nas etapas de discussão e de planejamento dos projetos financiados. Isso adquire uma conotação ainda mais importante tendo em vista que a instituição era a responsável por intermediar os recursos da União para implementação dos Proinfs.

Em síntese, a ideia de aprofundar a regra instituída, lembrando North (1990), de participação e de ação coletiva, envolvendo Estado e atores públicos e privados dos municípios, teve sua importância na tentativa de criar novas bases de governança territorial, se comparadas com as experiências anteriores, ainda que o caso aqui analisado tenha demonstrado que essa tentativa não resultou em melhor gestão dos Programas.

Ao mesmo tempo, procurou-se entender as relações de poder nas discussões e definições de ações no âmbito do Colegiado. Em primeiro lugar, a própria interação entre sociedade civil e Estado fornece 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

de 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, despontava a articulação política de grupos de interesses, justificada como sendo necessária *vis-à-vis* a escassez de recursos. Nessas votações, 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 esta maioria, que abrangia 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. 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 dos projetos.

A análise das relações de poder no território pode ser estendida às suas duas regiões de influência, denominadas, aqui, de Núcleo de Açú (Assu, Porto do Mangue, Carnaubais, Pendências, Alto do Rodrigues, Ipanguaçu, Itajá e São Rafael) e Núcleo de Mossoró (Mossoró, Baraúna, Tibau, Grossos, Areia Branca e Serra do Mel). Verifica-se que membros do Núcleo de Açú 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 Açú recebeu a maior parte dos investimentos.

Alguns dos aspectos até aqui abordados demonstram características da organização social do território Açú-Mossoró que dificultam o alcance do capital social, tratado como um importante elemento para deflagrar um processo de desenvolvimento territorial rural. Para compreender o nível do capital social, pode-se recorrer ao papel empreendido pelo Estado nas relações sociais de produção, que, até a década de 1970, eram baseadas em atividades agropecuárias tradicionais.

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 Açú e da Chapada do Apodi. No caso dos dois

primeiros elementos, ganha destaque a implantação de grandes projetos de irrigação, como o Projeto Baixo-Açu, no Vale do Açu, que desapropriou 160.000 hectares no vale do Rio Piranhas-Açu para produzir, inicialmente, algodão irrigado, e, posteriormente, fruticultura irrigada, atividade que se estendeu para alguns municípios da região.

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). O autor demonstra que tal estratégia fez com que emergissem estilos de agricultura familiar mercantilizados, alinhados à proposta de modernização, o que, do 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 de solidariedade, bem como fomentou a ação individual oportunista, que resultou nas dificuldades de solidificar as relações entre os atores do território em prol da construção de estratégias comuns de desenvolvimento. 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 clima de desconfiança instaurado.

Por sua vez, as políticas de desenvolvimento territorial rural não foram capazes de alterar essa deficiente estrutura de características da organização 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.

As formas de capital social identificadas ocorreram, fundamentalmente, sob as bases de formação de grupos de interesses, que resultou na criação de vínculos entre os atores, visando a alcançar benefícios materiais (BOURDIEU, 2007). Na presença de um reduzido capital social, torna-se difícil identificar a existência de uma comunidade cívica, à luz da concepção de Putnam (2006), uma vez que a realidade encontrada demonstra, em

linhas gerais, uma baixa participação nos assuntos de interesse público, fracos laços e relações de dependência.

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, verifica-se a baixa intensidade de integração entre as comunidades, tanto nos próprios municípios como entre os municípios pertencentes ao território.

As conexões com instituições externas também se revelaram frágeis, ainda que relações com Universidades e Sebrae possam ser mencionadas. Por fim, deve-se chamar atenção para a complexa e reduzida sinergia estabelecida entre Estado e sociedade, bem como para a débil integridade organizacional no território. Ao não combinar efetivamente essas dimensões, a interação em torno das formas *bottom-up* e *top-down* nos processos de desenvolvimento do território Açú-Mossoró tornou-se comprometida, lembrando aqui Moyano-Estrada (1999).

Além das características da organização social, o alcance da política territorial no território Açú-Mossoró parece ter sido dificultado pela indução de um arranjo heterogêneo, materializado pela presença dos dois Núcleos, como será visto a seguir.

Território Açú-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, de maneira a facilitar a criação de um espaço de concertação social para elaboração de estratégias de desenvolvimento. Entretanto, os membros do Colegiado divergem em opiniões, quando questionados sobre a homogeneidade territorial. Mais de 80% dos entrevistados avaliam de forma negativa o recorte criado. Essa avaliação negativa converge para o entendimento de que existem dois territórios em um só, visão presente no próprio PTDRS do Açú-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 Açú” (PTDRS, 2010, 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, criando-se os territórios do Vale do Açú

e de Mossoró. Conforme lembra um membro do poder público estadual, chegou-se a procurar o Nedet para que essa proposta fosse concretizada.

No entanto, a institucionalização de um novo recorte não avançou e foi 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, diminuir-se-iam ações, recursos e estrutura. Ademais, outras opiniões contrárias à divisão residiram no entendimento de que reduziria o debate e se perderia a parte de maior organização social do território, que compreende a região de Mossoró. Para o membro do Nedet entrevistado, mesmo levando em conta as dificuldades do recorte do Açú-Mossoró, a noção de território pressupõe a gestão dessas diferenças e desses conflitos mediante estruturas de governança, ponderando, portanto, a não necessidade de divisão.

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, 2010, p. 11). A dinâmica ocorria com 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 (PTDRS, 2010).

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 está envolto 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”. Pode-se também apreender a formação desses Núcleos a partir da presença de interesses privados e de relações de poder e, uma vez institucionalizados, tais blocos fomentam a reprodução desses dois aspectos, o que não contribui com o desenvolvimento territorial.

Uma das hipóteses para a aglutinação dos municípios pertencentes aos dois grupos reside na homogeneidade de algumas cadeias produtivas, com destaque para uma ideia-guia que abrange o território: a fruticultura. De acordo com Nunes (2009), na região de

Mossoró, instalou-se, 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 Açú, 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, enxerga-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, passou a ser 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 é a partir da estratégia modernizante do Estado que a atividade adquire uma nova conotação em termos tecnológicos e de acesso ao mercado externo. Desde então, a fruticultura irrigada é a principal pauta de exportação do estado. Lembrando Haesbaert (2006), pode-se sugerir a presença de movimentos de reterritorialização/multiterritorialização no Açú-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 (BRANDÃO, 2007), materializada pela exclusão dos pequenos produtores do processo de modernização, refutando a ideia de homogeneização promovida pela globalização.

Pode-se afirmar que a institucionalização dessa atividade como ideia-guia para o território, bem como as possibilidades que ela oferece, influenciou a criação do Polo de

Desenvolvimento Integrado Açú-Mossoró, que, por sua vez, serviu de orientação para a indução do território. Deve-se destacar que a produção de frutas desempenha um importante papel na agricultura familiar, seja para o beneficiamento de outras frutas ou até a mesmo para a integração de alguns produtores com o mercado externo via produção do melão.

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 na então estratégia criada no Açú-Mossoró. Conforme esse autor, sob essas novas bases, o Estado passou a direcionar suas ações para maneiras 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 (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e à terra, pela política de reforma agrária. Aqui, ganha destaque o papel de ONGs e de 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 maior avanço e intensidade na região de Mossoró (NUNES, 2009). Desde então, de forma geral, na região de Mossoró, percebe-se direção em prol da “[...] 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 (ONGs)”, enquanto no Vale do Açú “[...] ainda predomina a concepção de *crecimento econômico* baseado na grande empresa em modelo exportador” (NUNES *et al.*, 2014, p. 318).

Para além dessa discussão de Núcleos, o recorte do Açú-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, uma vez que apresenta uma 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 deslocar-se por 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. Nem todos os municípios possuem rodovias asfaltadas até suas sedes municipais, o que potencializa as dificuldades estruturais. Esse é o caso de Serra do Mel, que ainda possui uma parcela considerável de suas estradas sem asfalto. 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 Açú, 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 residente no meio rural, como é o caso de Mossoró, que detém 8,69%. É preciso relativizar tal município, dado que, dos seus 259.815 habitantes (segundo município mais populoso do estado), 22.574 residem no meio 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 como polo regional, comporta serviços, faculdades, universidades, hospitais regionais, indústrias etc., o que eleva o percentual de habitantes residentes no meio urbano.

Por outro lado, o município de Serra do Mel apresenta 73,77% da sua população residente no meio rural, o que explica a representatividade da agropecuária no município, sobretudo da agricultura familiar, e reforça o seu vínculo de residência com o 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 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 (Açú, 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 Açú-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 Açú-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, considerando que cinco municípios, em 2010, apresentaram percentual de pobreza acima de 30%. Enquanto Mossoró possuía 12,81% de sua população em situação de pobreza, Porto do Mangue possuía 47,11%. Situação análoga ocorreu com o percentual de extremamente pobres, com Mossoró, que apresentou 3,72% e Porto do Mangue com 24,12%. Nesse caso, oito municípios evidenciaram 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 da fruticultura irrigada, revelando 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 Proinfs, que são analisados a seguir.

Proinfs no território Açú-Mossoró: construções interrompidas

O terceiro eixo orientador das entrevistas explorou o entendimento dos atores quanto aos projetos de infraestrutura econômica financiados no território, apresentados no Quadro 1. Conforme se pode perceber, foram deliberados poucos projetos, concentrados em poucos municípios, com destaque para aqueles pertencentes ao Núcleo de Açú, e com reduzido volume de recursos. A pesquisa de campo revelou o baixo grau de implementação desses projetos, frágil monitoramento e controle social.

A construção e implantação da Miniúsina de Beneficiamento de Leite e Derivados no município de Alto do Rodrigues, em 2005, foi orçada em R\$302.163,59 (Quadro 1). 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”. Ademais, almejava-se reduzir a atuação de atravessadores, criar uma estrutura adequada para atender à legislação (sobretudo sanitária) e destinar apoio à capacitação dos beneficiados e ao assessoramento técnico visando à melhoria da produção, gestão, manejo do rebanho e comercialização.

Toda a concepção da Miniúsina, 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 pela Cooperativa Agrofamiliar de Desenvolvimento Sustentável do Vale (Coodesvale), criada para atuar como unidade gestora do empreendimento. A meta era transformar, diariamente, 5.000 litros de leite, fabricando-se leite pasteurizado ensacado tipo C, manteiga, queijo frescal, queijo meio cura, ricota, iogurte e bebida láctea (CTA, 2008). O foco desses produtos seria nas redes de supermercados da região e nos mercados institucionais (PAA e PNAE) e o Programa do Leite do Governo estadual.

Na prática, passados mais de dez anos da deliberação do projeto, tais objetivos não foram alcançados. No momento da realização da pesquisa de campo (julho de 2017), verificou-se que, com exceção da aquisição do veículo e do fortalecimento da cadeia do leite (Quadro 1), os demais Proinfs estavam parados. A Miniúsina foi construída, possui máquinas e equipamentos prontos para produzir, 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.

Quadro 1 – Proinfs financiados no território Açú-Mossoró (2003-2018)

Ano	Proponente	Objetivo	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação contrato	Situação da obra
2005	P.M. A. Rodrigues	Construção e implantação de uma mini-usina de beneficiamento de leite e derivados	302.163,59	187.550,00	Situação normal	Concluída
2006	P.M. A. Rodrigues	Aquisição de veículo utilitário de 5 toneladas, 145 CV, com baú isotermico	132.020,43	100.000,00	Situação normal	Concluída
2007	P.M. A. Rodrigues	Fortalecimento da cadeia produtiva do leite	188.000,00	150.000,00	Situação normal	Concluída
2008	P.M. A. Rodrigues	Construção de auditório no empreendimento da mini-usina de beneficiamento de leite e derivados	110.000,00	99.000,00	Situação normal	Paralizada
2009	P.M. Ipanguaçu	Construção de mini-usina para beneficiamento de produtos da carnaubeira e aquisição de maq. e equip.	109.238,05	99.750,00	Situação normal	Concluída
2009	P. M. Açú	Implantação do parque de exposição de animais da agricultura familiar do Vale do Açú	214.500,00	195.000,00	Situação normal	Atrasada
2009	P.M. Ipanguaçu	Implantação de uma unidade didática de processamento de carne no município de Ipanguaçu	404.412,30	363.971,07	Situação normal	Atrasada
2009	P. M. Pendências	Construção de usina de beneficiamento de pescados com aquisição de equipamento no município de Pendências	160.632,63	126.750,00	Situação normal	Paralizada
2010	P. M. Açú	Ampliação do parque de exposição de animais no município de Açú	218.190,85	200.000,00	Situação normal	Atrasada
2010	Emater-RN	Aquisição de maq. e equip. para entreposto de mel no município de Serra do Mel	455.040,00	409.536,00	Situação normal	Não Iniciada
2011	P. M. Pendências	Construção de um muro em torno da usina de beneficiamento de pescados com aquisição de equipamento de informática	123.747,00	100.000,00	Situação normal	Concluída
2012	P.M. Ipanguaçu	Fortalecimento da cadeia extrativista da carnaúba no Território Açú-Mossoró	180.000,00	171.000,00	Situação normal	Concluída

Fonte: SGE/MDA. Consulta em 2018.

O que se pode questionar, portanto, é a capacidade de planejamento e de elaboração de projetos no contexto do Colegiado. Na visão de um representante do poder público estadual, a idealização da Miniusina careceu de uma análise mais aprofundada quanto à sua viabilidade econômica e social. Isso envolve maior conhecimento da produção de leite localmente, 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 numa perspectiva de longo prazo, abrangendo a capacidade de gerir um empreendimento coletivo 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.

Contribuindo com toda essa análise, entrevistados lembram que, desde o início da discussão no Colegiado, houve 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 Miniúsina resultou na aprovação da agroindústria.

Percebe-se, com isso, a existência de elevados custos de transação no processo de desenvolvimento territorial. 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, seja nas restrições de informações para um planejamento mais aprofundado da viabilidade dessas ações, obstando assim a melhor tomada de decisão no contexto territorial. Ressalte-se, ainda, o oportunismo, também destacado por Williamson (2010), à medida que membros do Colegiado agiram de forma estratégica para garantir seus interesses e benefícios privados. O problema é que as estruturas de governança, com destaque para a responsabilização, o monitoramento, a garantia das bases democráticas e a natureza dos potenciais beneficiados, não foram capazes de inibir ações discricionárias, o que dificultou o alcance da coesão territorial e a construção de arranjos institucionais voltados para o desenvolvimento (ORTEGA, 2008; FIANI, 2011).

Atualmente, a Cooperativa constituída para atuar na gestão, articulação da produção e diálogo com o poder público (NUNES *et al.*, 2015) possui um caráter mais formal. Chama atenção a estratégia que está sendo ponderada para prosseguir com o projeto, que corresponde à cessão de uso da Miniúsina para o setor privado, termo já assinado pela proponente e pela Codesvale. Caso se concretize, o empresário seria o responsável pelos custos da agroindústria e pelo repasse de uma porcentagem para Cooperativa, cerca de 6%.

Outro Proinf que merece destaque – pelo seu relativo sucesso – é o da construção de uma Miniúsina para Beneficiamento de Produtos da Carnaubeira, que contemplou também a aquisição de máquinas e equipamentos, orçado em R\$109.238,05, no município de Ipanguaçu. O projeto está situado numa área de reforma agrária, é gerido pela Associação Renascer dos Artesãos da Carnaúba, formada, predominantemente, por mulheres que utilizam a carnaubeira e a bananeira para produzir artesanato.

O empreendimento teve como proponente a Prefeitura de Ipanguaçu, contou com importante papel de articulação exercido pela ONG Carnaúba Viva. De acordo com

lideranças dessa 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 de agregação de valor. 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 de benfeitorias na comunidade.

Uma das principais causas para esse cenário diferente, em que pesem alguns problemas (resistência de alguns dos atores locais, interação com a proponente e atraso na execução das obras), reside nas redes criadas entre a Associação e outros atores. Nesse sentido, pode-se mencionar a própria coordenação da Carnaúba Viva, que tem disseminado mecanismos inovadores de gestão sustentável na cadeia produtiva da carnaúba e tem fomentado o modelo coletivo. Ademais, há articulações com a Prefeitura Municipal – via apoio financeiro para manutenção dos transportes e capacitação das artesãs no 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, 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.

Vale ressaltar, por fim, que alguns desses projetos financiados via Proinf, procuraram privilegiar cadeias produtivas locais. Em primeiro lugar, a Miniusina de Beneficiamento do Leite, o Açú-Mossoró, 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 (2010) ressalta que a bovinocultura, em especial a de leite, configura-se como uma das cadeias mais importantes do território. No entanto, o documento chama atenção para o baixo percentual

de beneficiamento da atividade, que justifica a necessidade de ampliar e de consolidar o segmento mediante o então projeto da Miniusina.

Em segundo lugar, a pesca – aqui lembrando o Proinf da Usina de Beneficiamento de Pescados (Quadro 1) – 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 de 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.

À guisa de conclusão

É fato que a experiência do território Açú-Mossoró está inserida em um contexto de globalização. No entanto, não faz sentido falar que esse espaço se tornou “glocal” ou, em última instância, foi desterritorializado, como defendem aqueles que acreditam no fim das escalas. Procurou-se demonstrar que o território carrega suas historicidades, suas geograficidades e diferentes bases (econômicas, culturais, políticas, sociais, naturais), e faz parte, portanto, de um contexto espacial específico (HAESBAERT, 2006).

Considerando-se a execução das políticas territoriais rurais, seja pelo grau de desorganização social, seja pelo recorte estabelecido, que não fomentou a concertação de interesses ou até mesmo pelas dificuldades de implementação dos Proinfs deliberados, as possibilidades de reterritorialização/multiterritorialização tornaram-se restritas.

Registre-se, também, que um conjunto de instituições formais e informais, ou mais a rigor, as estruturas de governança estabelecidas pelas políticas territoriais rurais não

atuaram em prol da coordenação das ações entre os agentes, elevando os custos de transação e tornando o contrato territorial em prol do desenvolvimento incompleto.

Em resumo, a experiência do Açu-Mossoró reflete, de forma geral, a realidade de muitos dos territórios induzidos por políticas públicas no Brasil, materializada pela falta de capacitação dos atores locais, por aspectos políticos que dificultam a construção de um pacto territorial e pela articulação entre arranjos verticais e horizontais, carência de infraestrutura e constituição de arranjos socioprodutivos que escamoteiam suas articulações políticas, culturais e sociais, recursos escassos, além de um recorte territorial realizado desde cima, que, por vezes, 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 dessas políticas.

No âmbito estadual, o Rio Grande do Norte tem incorrido em dificuldades para incorporar o enfoque territorial. Além dos problemas apresentados pelo caso do Açu-Mossoró, que podem ser encontrados nos demais territórios potiguares, ressalte-se a desestruturação da grande maioria dos Colegiados territoriais. 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 espaço relevante e, em segundo lugar, o recorte dos territórios precisa ser revisto. No território Açu-Mossoró, por exemplo, o caminho pode ser alcançado pela criação dos territórios do Vale do Açu e de Mossoró. Em terceiro lugar, precisa-se retomar os Proinfs parados, o que passa não só por recursos financeiros, mas também pela criação de estruturas de governança mais robustas.

Não se pretende negar a relevância nem as possibilidades que o enfoque territorial oferece na discussão do desenvolvimento. A própria experiência do Açu-Mossoró, não obstante os problemas enfrentados, denota a relevância da criação de espaços de reflexão e de discussão dos aspectos inerentes ao território, bem como demonstra a tentativa de implementar projetos inovadores, com abrangência territorial e voltados para algumas ideias-guias.

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 a 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.

Notas

¹ Os territórios economicamente deprimidos são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial) (ORTEGA, 2011, p. 2).

² Para o debate sobre as perspectivas conceituais de capital social entre Bourdieu e Putnam consultar Moyano-Estrada (1999) e Ortega e Matos (2013).

³ A exigência de que os proponentes dos Proinfs deveriam ser entidades públicas ocorreu a partir da década de 2010. Deve-se frisar que tal exigência foi motivada por alguns problemas vivenciados com entidades da sociedade civil que, no passado, atuavam como proponentes. Assim, o Governo Federal passou a ficar impedido de transferir recursos para organismos de gestão territorial.

Referências

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023, de 21.11.2018. Informação e documentação, trabalhos acadêmicos, apresentação. Válida a partir de 17.04.2011. Rio de Janeiro, 2018.

ABRAMOVAY, Ricardo. 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.

AQUINO, Joacir R.; CARVALHO, Augusto C. A. T. Em defesa da qualidade dos projetos produtivos rurais. **Boletim O Economista (CORECON-RN)**, Natal-RN, p. 7-7, dez. 2012.

BONENTE, Bianca I.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova economia do desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007. 257 p. p. 41-59.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 251 p.

BRANDÃO, Carlos. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Unicamp, 2007. 240 p.

BRASIL. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. **Série Documentos Institucionais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. 30 p.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, v.4, n.16, p. 386-405. 1937.
CTA. Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos. **Plano de negócios do empreendimento associativo familiar da unidade de beneficiamento de leite de Alto do Rodrigues/RN**. Alto do Rodrigues/RN, dezembro de 2008. 112 p.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 233 p.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 400 p.

JESUS, Clesio M. de; FERNANDES, Vinícius R. V. Territórios potiguares induzidos pelas políticas de desenvolvimento territorial rural: uma discussão dos resultados socioeconômicos. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, LIII., 2015, João Pessoa. **Anais eletrônicos...** João Pessoa: UFPB, 2015. p. 1-19.

MOYANO-ESTRADA, Eduardo. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaio**, Uberlândia, v. 13, n. 2 e v.14, n. 1, p. 3-39. 1999.

NELSON, Richard R. Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, v. 33, n. 1, p. 48-90, mar. 1995.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Emanuel M. **Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: as dinâmicas regionais e a diversificação da agricultura familiar do Polo Açu-Mossoró (RN)**. 2009. 350 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS/Porto Alegre, 2009.

NUNES, Emanuel M. *et al.* **Projeto Inovação e Diversidade e Sustentabilidade na Gestão de Territórios Rurais**: monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN). Financiado pelo MDA/SDT/ CNPq, Edital 05/2009. Relatório analítico parcial. Mossoró: UERN, 2011. 42 p.

_____. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 42, p. 301-330, jan-jun. 2014.

_____. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (PROINF) em territórios rurais do Nordeste. **RESR**, Piracicaba, v. 53, n. 3, p. 529-554, Jul-Set. 2015.

_____. SCHNEIDER, Sérgio. Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do Polo Açú-Mossoró (RN). **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 601-626, jul-set. 2013.

ORTEGA, Antonio. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008. 241 p.

ORTEGA, A. C.; MATOS, V. A. Território, desenvolvimento endógeno e capital social em Putnam e Bourdieu. Florianópolis, **Política & Sociedade**, Vol. 12 - Nº 24 - Mai./Ago. de 2013. (pp. 35 – 60)

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Açú-Mossoró/RN**. Brasília: MDA, 2010. 246 p.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fundação João Pinheiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013**.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 260 p.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics: The Natural Progression. **Journal of Retailing**, v. 86, n. 3, p. 215-226. 2010.

WOOLCOOK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, n. 2, p. 151-208, abr. 1998.

Recebido em 30/10/2018.

Aceito para publicação em 12/04/2019.