

Ensaio sobre territórios induzidos por políticas públicas no Brasil: a experiência do Alto Oeste Potiguar

Essay on territories induced by public policies in Brazil: the experience of the Alto Oeste Potiguar

Ensayo sobre territorios inducidos por las políticas públicas en Brasil: la experiencia del Alto Oeste Potiguar

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes¹

Clésio Marcelino de Jesus²

Recebido em: 19/05/2020; revisado e aprovado em: 28/12/2020; aceito em: 19/04/2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3072>

Resumo: O enfoque territorial, ao conceber o rural como espaço, propor a superação da dicotomia rural-urbano e atentar-se para a necessidade de articulação das ações *top-down* e *bottom-up*, tem sido considerado como uma relevante estratégia para a discussão e promoção dos processos de desenvolvimento rural, culminando na institucionalização de políticas públicas. No Brasil, destacaram-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Tais programas induziram arranjos socioprodutivos intermunicipais, objetivando reduzir as desigualdades e promover o dinamismo econômico. Este artigo analisa os limites e as possibilidades dessas ações, tomando-se como estudo de caso o território Alto Oeste, localizado no estado do Rio Grande do Norte. Metodologicamente, utilizam-se aportes que contribuem com a análise do desenvolvimento territorial, bem como analisam-se documentos sobre o processo de constituição e de funcionamento do território, realiza-se trabalho de campo com entrevistas semiestruturadas a membros do Colegiado e analisam-se dados secundários. Em que pesem algumas possibilidades encontradas, como a criação de um espaço de concertação e a discussão de projetos que beneficiassem a principal ideia-guia do território (bovinocultura), a experiência deste território sugere a baixa participação dos atores públicos e privados no Colegiado, relações de poder incrustradas, reduzido capital social e problemas relacionados aos projetos financiados. Conclui-se que o território sofreu relevantes limites para incorporar a abordagem territorial do desenvolvimento, suscitando um conjunto de ações para atenuar esse problema. Ademais, entende-se que a abordagem territorial é relevante, mas exige interação mais concreta entre Estado e sociedade civil na construção do desenvolvimento.

Palavras-chave: políticas públicas; desenvolvimento territorial rural; Brasil; Rio Grande do Norte; território Alto Oeste.

Abstract: The territorial approach, when conceiving the rural as a space, proposing the overcoming of the rural-urban dichotomy and being concerned with the need to articulate the top-down and bottom-up actions, has been considered a relevant strategy for the discussion and promotion of rural development processes proving in the implementation of public policies. In Brazil, the National Program for Sustainable Development of Rural Territories (*Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais* in Portuguese, or PRONAT) and the Territories of Citizenship Program (*Programa Territórios da Cidadania* in Portuguese, or PTC) stood out. These programs induced inter-municipal socio-productive arrangements aiming to reduce inequalities and promote economic dynamism. This article analyzes the limits and possibilities of these actions, taking as a case study the Alto Oeste territory, located in the state of Rio Grande do Norte (Brazil). Contributions of literature are used to the analysis of territorial development, and documents on the process of constitution and functioning of the territory are analyzed, fieldwork is carried out with semi-structured interviews with members of the Collegiate, and secondary data are analyzed. In addition to some possibilities found, such as the creation of a concertation space and the discussion of projects that would benefit the main guiding idea of the territory (cattle culture), the experience of this territory suggests the low participation of public and private actors in the Collegiate, embeddedness power relations, reduced social capital, and problems related to projects financed. It is concluded that the territory has suffered relevant limits to incorporate the territorial approach of development, raising a set of actions to mitigate this problem. Moreover, it is understood that the territorial approach is relevant, but requires a more concrete interaction between state and society in the construction of the development.

Keywords: public policies; rural territorial development; Brazil; Rio Grande do Norte; Alto Oeste territory.

¹ Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista, Roraima, Brasil.

² Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.



Resumen: El enfoque territorial, al concebir lo rural como un espacio, proponer la superación de la dicotomía rural-urbana y preocuparse por la necesidad de articular las acciones *top-down* y *bottom-up*, ha sido considerado como una estrategia pertinente para el debate y la promoción de los procesos de desarrollo rural, que culminó en la implementación de políticas públicas. En Brasil, se destacó el *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais* (PRONAT) y el *Programa Territórios da Cidadania* (PTC). Dichos programas indujeron arreglos socioproductivos intermunicipales destinados a reducir las desigualdades y promover el dinamismo económico. Este artículo analiza los límites y posibilidades de estas acciones, tomando como caso de estudio el territorio Alto Oeste, ubicado en el estado de Rio Grande do Norte (Brasil). Se utilizan contribuciones de la literatura que ayudan al análisis del desarrollo territorial, así como se analizan documentos sobre el proceso de constitución y operación del territorio, el trabajo de campo se realiza con entrevistas semiestructuradas con miembros de lo Colegiado y se analizan datos secundarios. A pesar de algunas posibilidades encontradas, como la creación de una zona de concertación y la discusión de proyectos que benefician la principal idea-guía del territorio (cría de ganado vacuno), la experiencia de este territorio sugiere la baja participación de actores públicos y privados en el Colegiado, las relaciones de poder incrustadas, capital social reducido y los problemas relacionados con los proyectos financiados. Se concluye que el territorio ha sufrido límites pertinentes para incorporar el enfoque territorial del desarrollo, planteando un conjunto de acciones para mitigar este problema. Además, se entiende que el enfoque territorial es relevante, pero requiere una interacción más concreta entre el Estado y la sociedad civil en la construcción del desarrollo.

Palabras clave: políticas públicas; desarrollo territorial rural; Brasil; Rio Grande do Norte; territorio Alto Oeste.

1 INTRODUÇÃO

Este texto analisa o enfoque territorial do desenvolvimento rural, discutindo os resultados da sua adoção enquanto estratégia de políticas públicas. Ressalte-se, de início, que esta temática foi inserida na agenda governamental em meados dos anos 1990 e avançou na década de 2000, mediante revisão crítica do paradigma que predominou após a Segunda Guerra, pautado na modernização agrícola (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020).

Nesse processo de reconstrução, apostou-se no referencial territorial por abranger elementos que atuam na centelha do desenvolvimento rural, como a proposta de superação da dicotomia rural-urbana, a valorização da capacidade dos indivíduos e da criação de relações de cooperação entre eles, além da busca pela complementação das ações de cima para baixo (*top-down*) com as de baixo para cima (*bottom-up*) (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003).

No Brasil, o resultado político 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 a indução de arranjos socioproductivos intermunicipais com vistas a reduzir as desigualdades e promover o dinamismo econômico.

Ao lançar mão do enfoque territorial, argumenta-se sobre as possibilidades e os limites inerentes aos resultados desses programas. Por um lado, destaque-se a participação social por meio dos Colegiados e o envolvimento de diferentes atores públicos e privados a partir de uma perspectiva supramunicipal (LEITE, 2020). Por outro, estudos (JESUS, 2013; 2015; NUNES *et al.*, 2015; FERNANDES, 2018; VALENCIA *et al.*, 2020) denotam as dificuldades desses programas e dos territórios induzidos de pensarem o rural além do agropecuário, superarem a dicotomia rural-urbana e construir arranjos socioproductivos envoltos por uma ideia-guia. Identificam-se, na verdade, territórios que escamotearam suas articulações políticas, culturais e sociais, castigados pela ingerência política, não interação das estratégias *top-down* e *bottom-up*, pelos recursos escassos e por recortes territoriais realizados desde cima, que reuniram municípios heterogêneos entre si, o que dificultou a criação de um espaço de concertação social.

Sintetizando essa problemática, este artigo analisa os limites e as possibilidades da execução dessas políticas em territórios induzidos, discutindo as condições para a promoção do desenvolvimento territorial rural. Estuda-se o caso do território Alto Oeste, localizado no Rio Grande do Norte, que reuniu 30 municípios, caracterizado pela baixa condição socioeconômica no estado e pelo elevado peso da administração pública (JESUS; FERNANDES, 2015). Além da realidade deprimida, elegeu-se este território para análise por fazer parte tanto do PRONAT quanto do PTC, e por receber ações de um dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETS) criados no Brasil, com equipes de pesquisadores de universidades que prestavam assessoria.

Parte-se da hipótese de que, em realidades deprimidas, como no território tomado como referência, as condições para o desenvolvimento territorial foram limitantes, o que dificultou o alcance dos objetivos das políticas e demanda uma atuação mais efetiva do Estado.

A estratégia metodológica respalda-se na revisão teórica e analítica de aportes que contribuem com a análise do desenvolvimento territorial, destacando-se aspectos como desterritorialização, multiterritorialidade e multiescalas em tempos de globalização, bem como o papel das instituições e do capital social.

Para maior aprofundamento analítico do território, foi feito um trabalho de campo, sendo coletados dados primários, por meio de entrevistas, realizando-se consultas a figuras-chave e visitando-se os projetos financiados com recursos da política territorial que foram elaborados/demandados pelo Colegiado do território. Adicionalmente, analisam-se dados secundários para extrair informações sobre os municípios que compõem o território Alto Oeste.

A realização do trabalho visa contribuir com a expansão da literatura que se propôs a estudar as experiências de territórios induzidos por políticas públicas no Brasil, em especial com aquela dos territórios potiguares (CARDOSO *et al.*, 2014; NUNES *et al.*, 2015; CUNHA FILHO, 2015; FERNANDES; ORTEGA; JESUS, 2018; NUNES *et al.*, 2020). Entende-se que o estado do Rio Grande do Norte, pela abrangência de políticas federais e estaduais territoriais – mediante financiamentos do Banco Mundial –, pelas instituições e atores envolvidos, pelos projetos financiados e pelas ações estruturadas, configura um importante estudo de caso, requerendo uma investigação mais profunda se as políticas contribuíram para o desenvolvimento dos territórios.

Produzem-se, assim, desdobramentos para as políticas territoriais rurais, contribuindo com os atores envolvidos ao fornecer subsídios para avaliações e correções no ciclo dessas políticas públicas. Dessa forma, o estudo contribui ao lançar luz sobre a agenda perdida vis-à-vis o desmonte das políticas territoriais rurais (LEITE, 2020), materializada pela redução de recursos financeiros, de ações e extinção de órgãos públicos.

Além desta introdução e das considerações finais, o estudo é composto por outros quatro itens. O próximo realiza uma síntese teórica para a análise do desenvolvimento territorial. Posteriormente, apresentam-se os principais aspectos das recentes políticas brasileiras de desenvolvimento territorial rural. Em seguida, apresenta-se a estratégia metodológica percorrida pelo trabalho. Por fim, discute-se a experiência do território Alto Oeste.

2 SÍNTESE TEÓRICA PARA A ANÁLISE DO 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, 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 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 do fim das escalas, defensores do global e do local passaram a acreditar na perda da capacidade do Estado em coordenar e 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 dessa visão, Haesbaert (2006) 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, segundo o autor, caso a globalização implicasse a desterritorialização do mundo, existiria a possibilidade de os territórios emergirem sobre novas bases, passando por um processo de reinvenção, reconstrução ou, mais a rigor, uma reterritorialização, que, no contexto pós-moderno, adquire um caráter de multiterritorialização.

Com isso, não se pretende afirmar que a escala inferior – o local – é capaz de tudo, afastando qualquer atenção maior por parte do Estado. Nesse sentido, em anuência com Ortega (2008), enxerga-se como sendo reduzidas as possibilidades que têm aqueles territórios deprimidos de engendram um processo de desenvolvimento num contexto globalizante de maneira autônoma e endógena. Para que esses espaços alcancem este 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).

Sobre essa reterritorialização/multiterritorialização, não se pode negligenciar o papel desempenhado pelas instituições, que, de uma forma mais ampla, também influenciam o desenvolvimento territorial. Ressalte-se que as instituições configuram 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 (NORTH, 1990). Associada a esse conceito está a noção de estruturas de governança, entendidas como a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas (WILLIAMSON, 2010). Essas estruturas de governança atuam visando atenuar os custos de transação, relacionados ao acesso de informações e ao processo de negociação e consolidação de um contrato, sendo determinados por aspectos como racionalidade limitada, oportunismo e incerteza (WILLIAMSON, 2010).

Tratam-se, portanto, de arcabouços que atuam na maior cooperação entre os indivíduos, visando à execução dos contratos, como aqueles voltados para o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, buscam oferecer padrões de regularidade nos comportamentos e fornecer incentivos, contribuindo, assim, com a coesão territorial e o alcance de objetivos comuns. Adicionalmente, têm a capacidade de estabelecer um elo entre o ambiente institucional e os agentes, no sentido de 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).

Deve-se enxergar, ainda, as instituições como resultados de um processo evolucionário (NELSON, 1995). Assim, as instituições presentes no território são concebidas de forma não estática, sujeitas à evolução, influenciando as dinâmicas territoriais e ditando o desempenho econômico das localidades. Na perspectiva evolucionária, 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 Putnam (2006, p. 177), o capital social compreende 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, concluindo que os melhores resultados encontrados podem ser explicados pela maior presença do capital social, determinando um caráter mais cívico da comunidade. Uma comunidade cívica é caracterizada pela participação nos negócios públicos, bem como por direitos e deveres igualitários, existência de laços de cooperação e reciprocidade, solidariedade, confiança e tolerância.

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 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, esta capacidade é baixa, o que suscita um maior envolvimento do Estado no estímulo às ações voltadas para a promoção do capital social.

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, relacionada aos laços estabelecidos internamente em uma comunidade (nível micro); (ii) conexões, que se referem 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 da interação dos seus níveis micro e macro, geram efeitos analíticos em torno das formas *bottom-up* e *top-down*, promovendo diferentes lógicas de desenvolvimento, segundo Moyano-Estrada (1999).

3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

No Brasil, uma maior atenção à adoção do enfoque territorial nas políticas de desenvolvimento rural ocorreu mediante a criação, em 2003, da SDT, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para operacionalizar suas ações, a SDT criou, em 2003, o 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, organização e o fortalecimento institucional dos atores, o planejamento e a gestão social dos territórios, os projetos voltados para a dinamização e 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 PTC, com o objetivo de modificar o quadro de pobreza e de desigualdade social presente 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 –, 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).

Desde então, segundo dados da SDT de 2017, foram induzidos 243 Territórios Rurais (TRs) e 120 Territórios da 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 pertencimento, e com demandas em comum, facilitando, assim, o alcance dos objetivos das políticas. No Rio Grande do Norte, foram induzidos nove Territórios Rurais, contemplando 161 dos 167 municípios do estado. São eles: (i) Seridó; (ii) Sertão do Apodi; (iii) Mato Grande; (iv) Açu-Mossoró; (v) Alto Oeste; (vi) Potengi; (vii) Trairi; (viii) Agreste Litoral Sul; e (ix) Sertão Central Cabugi e Litoral Norte. Desses nove TRs, os seis primeiros tornaram-se Territórios da Cidadania.

Para viabilizar a participação desses municípios, foram criados os Colegiados Territoriais, isto é, espaços de concertação social voltados, por exemplo, para a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), um instrumento de planejamento para o desenvolvimento territorial participativo.

Uma das principais atribuições dos Colegiados, a qual gerava também maior interesse e mobilização dos atores pelos recursos envolvidos, compreendia as discussões e escolha de projetos coletivos, os chamados Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINFs). Tratava-se de uma ação orçamentária, no âmbito do Programa, voltada para a viabilização da estruturação e/ou qualificação de serviços considerados essenciais (produção, comercialização, transporte, inspeção sanitária) para o desenvolvimento econômico dos territórios (BRASIL, 2015).

Atualmente, a política federal de desenvolvimento territorial rural tem perdido representatividade na agenda política do país, vide a redução de recursos financeiros e a extinção do MDA, com a transferência de parte das suas atribuições para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e a incorporação/rebaixamento da SDT como um departamento da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Recorre-se, nesta pesquisa, ao delineamento de estudo de caso, com o ensejo de investigar de forma aprofundada o território Alto Oeste, considerando que a fronteira – especialmente dos resultados – entre as políticas de desenvolvimento territorial rural (fenômeno) e o território (contexto) não está claramente definida (YIN, 2005).

Outrossim, o estudo de caso se justifica pelas dificuldades de se controlar e conhecer, apenas em laboratório, os eventos perpassados no território, além da necessidade de compreender as características da organização social do território, as relações entre os atores, os projetos financiados, os enclaves para o desenvolvimento desse espaço, dentre outros aspectos. Em última instância, isso permite refletir sobre as causas e razões da configuração das políticas territoriais rurais no território estudado.

Tratando-se das técnicas para coletar informações e dados, lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas. Ao todo, foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas, entre 2017 e 2018, com lideranças da sociedade civil (associações, cooperativas, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável) e do poder público (secretários, gestores, instituições financeiras, pesquisadores) que participavam do Colegiado.

Nesse sentido, a seleção da amostra se deu sob a forma não probabilística, priorizando-se aqueles membros que constavam em listas de composição e atas de reuniões do Colegiado, disponibilizadas pelo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Alto Oeste (PTDRS, 2010) e pelo Sistema de Gestão Estratégica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SGE/MDA), bem como a partir de indicações de figuras-chave. Optou-se por escolher, segundo informações, atores territoriais representativos e que abrangessem diferentes municípios do Alto Oeste. Os entrevistados responderam a questões concentradas em três eixos temáticos: (i) organização e funcionamento do Colegiado, participação e capital social; (ii) recorte territorial; e (iii) projetos de infraestrutura financiados pelas políticas territoriais rurais.

Registre-se, ainda, a utilização da técnica de grupos focais, que abrangeu uma das entrevistas realizadas a partir do envolvimento entre um membro da sociedade civil e um membro do poder público municipal do território Alto Oeste, fomentando, assim, a interação dos atores no sentido de que conversassem entre si e produzissem uma visão pública acerca dos eixos temáticos abordados (BARBOUR, 2009).

Adicionalmente, recorre-se à estatística descritiva, por meio da utilização de dados secundários provenientes do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE/MDA), do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013 (PNUD, 2013) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Especificamente, a primeira base fornece informações (proponente, objeto, valores e situação) acerca dos PROINFs deliberados no território. A segunda disponibiliza dados dos Censos Demográficos, selecionando-se variáveis como população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), renda *per capita* e extrema pobreza, tomando-se como referência o Censo de 2010. A última apresenta dados sobre a contagem populacional, Produto Interno Bruto (PIB) e Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM).

Para fins metodológicos deste artigo, frise-se que, em conjunto, essas três bases foram utilizadas com o objetivo de contextualizar e fornecer reflexões críticas para o desdobramento da análise aqui empreendida, respeitando-se, nesse contexto, o seu espaço-temporal, que compreende o período 2003-2018; isto é, ínterim que engloba desde a institucionalização da política territorial rural pelo governo federal, passando pela indução do território Alto Oeste até a execução do trabalho de campo.

5 A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO ALTO OESTE À LUZ DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Segundo o PTDRS do Alto Oeste (PTDRS, 2010), a formação histórico-cultural do território está ligada à expansão da pecuária do estado, com destaque para os municípios de Portalegre e Pau dos Ferros. O território Alto Oeste foi induzido no final de 2007, sendo o Colegiado formado por 110 instituições – 55 da sociedade civil e 55 do poder público.

O recorte territorial do Alto Oeste, localizado no sudoeste do estado do Rio Grande do Norte, aglutinou 30 municípios (Figura 1), o que configura, em termos de quantidade de municípios, o maior do estado, dificultando assim a mobilização e a aglutinação dos atores em torno de

projetos comuns. De todo modo, trata-se de municípios com características socioeconômicas e demográficas mais próximas, com elevado peso da agricultura familiar e envoltos pela ideia-guia da bovinocultura.

O território apresenta um dos piores níveis de IDH, de pobreza e de extrema pobreza entre os territórios potiguares, maior valor médio recebido pelo Programa Bolsa Família e baixo peso industrial (FERNANDES, 2018). Destaquem-se, ademais, importantes deficiências no acesso a serviços (educação, coleta de lixo) e oportunidades básicas, além de ter elevada participação da administração pública no emprego formal, que atinge mais de 90% em diversos municípios do território (RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

Figura 1 – Recorte do território Alto Oeste



Fonte: PTDRS (APTA-MG, 2010).

O território tem 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 da agropecuária, 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.

5.1 Algumas observações acerca do recorte do território Alto Oeste

Diferentemente de outros territórios potiguares, o recorte do Alto Oeste não é marcado pela existência de núcleos territoriais, conforme identificaram Fernandes, Ortega e Jesus (2018) ao analisarem outros territórios potiguares, como o território Açú-Mossoró. 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 têm uma ideia-guia principal, que diz respeito à 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 tem uma baixa extensão territorial, aproximadamente 4.046 km², conforme destacado. Em tese, isso facilita, por exemplo, o deslocamento dos atores. Não obstante, alguns entrevistados relatam dificuldades relacionadas ao deslocamento, seja financeira, seja 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 municípios mais distantes se faziam presentes nas reuniões dos Colegiados, podendo-se mencionar Venha-Ver. Em termos populacionais, o território não apresenta grande variação entre os municípios e a maioria tem, 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, o Alto Oeste comporta municípios com IDH baixo e médio, sendo João Dias o de menor patamar e Pau dos Ferros o maior patamar (0,678). Por sua vez, a renda *per capita* dos municípios é baixa, em 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 auferia apenas 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 têm relevante peso da população 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. Há, ainda, as dificuldades relacionadas à identidade, uma vez que alguns municípios – como Almino Afonso e os serranos – não apresentam um completo pertencimento ao território. Por fim, deve-se destacar outros recortes existentes; pode-se mencionar aqueles propostos pelo IBGE e Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER/RN), 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.

5.2 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. Chama 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 num relevante espaço de concertação, com a implantação de câmaras temáticas, voltadas para a ideia-guia da bovinocultura, 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 PROINFs, 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 participação mais ativa no Colegiado, justamente os que conseguiram aprovar 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. A falta de articulação e interesse do poder público foi considerada, na 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, com 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 Câmara dos Dirigentes Locais (CDL) – com maior atuação no início das atividades do Colegiado –, SEBRAE e Diretoria Regional de Educação, Cultura e Esporte (DIREDE), mas sem grande representatividade. Entre 2015 e 2016, tentou-se a inserção de comunidades tradicionais no Colegiado, mediante a criação de um comitê, mas sem grandes avanços. De acordo com um representante quilombola, uma dificuldade consistiu no próprio entendimento desse público do que era o Colegiado, resultando na sua baixa participação. Outra 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, chama 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 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs).

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. Outro aspecto que merece atenção refere-se à participação da Caixa Econômica Federal (CEF), que 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 táticas de condução das reuniões e das discussões, desconstrução e construção de temas intrínsecos aos seus interesses, envolvimento de atores externos 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 reproduzir e manter o poder, não obstante sua baixa participação em uma perspectiva mais geral. A primeira correspondeu à natureza localista dos projetos financiados, na qual muitas prefeituras, como proponentes, procuraram aprovar projetos que beneficiassem apenas seus municípios e preservar seu prestígio, situação limitante para um projeto territorial. 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 o 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. No território Alto Oeste, apenas uma liderança mencionou o NEDET, destacando que a universidade tem de apoiar as ações do Colegiado – como na elaboração de projetos, por exemplo, mas não como agente coordenador. Em última instância, isso revela um conflito no centro gestor do território. De todo modo, pode-se mencionar que 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 Sistema de Inspeção Municipal (SIM). Ressalte-se que o NEDET desempenhou papel de articulação com o Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte (COPIRN) para a elaboração e viabilização de um PROINF para a estruturação do SIM em alguns municípios.

Somados a esses fatores, há, 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 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 traduzem-se no baixo capital social, visão partilhada de forma unânime pelos entrevistados. Trata-se de um território com forte atuação do coronelismo, reproduzida no nome 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. Entretanto, o andamento desse Projeto encontrou dificuldades justamente no bloqueio do interesse de ações coletivas. Na visão de um entrevistado, 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, desenvolvem-se para tratar de objetivos específicos, como recursos, ou por alinhamento político, para reproduzir interesses privados.

Corroborando esses resultados, Cunha Filho (2015) explicita, a partir da visão dos atores territoriais entrevistados, que as relações institucionais de cooperação entre município e 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, tem 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 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 o aumento da cooperação local. Resultado semelhante também foi encontrado por Jesus (2013) ao analisar o Território Noroeste de Minas, em Minas Gerais.

5.3 PROINFs no território Alto Oeste: desconhecimento e projetos municipalizados

Desde a instituição do Colegiado, a principal dinâmica consistiu na busca pelos financiamentos ofertados pela SDT/MDA via PROINF, pois existia orçamento para elaborar pelo menos um projeto para desenvolvimento territorial. Neste sentido, o colegiado deliberou a implementação de projetos entre 2007 e 2016 (último apoio técnico da SDT).

Na prática, deveriam ter sido implantados pelo menos nove projetos no território (um por ano), entretanto, por uma série de dificuldades, apenas quatro projetos foram implantados a partir do Colegiado. Outros oito projetos foram elaborados, mas não foram implementados até o momento do trabalho de campo.

Em relação aos PROINFs financiados (implementados), 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 (Quadro 1).

Quadro 1 – PROINFs implementados no território Alto Oeste com deliberação explícita do Colegiado (2003-2018)

Ano	Proponente	Objetivo	Valor do projeto (R\$)	Valor do MDA (R\$)	Situação do contrato	Situação da obra
2008	PM João Dias	Aquisição de patrulha mecanizada para o município de João Dias	224.162,91	200.000,00	Em situação normal	Concluída
2009	PM Ten. Ananias	Implantação de unidade de processamento de carne no município de Tenente Ananias	413.368,68	363.971,07	Em situação normal	Concluída
2012	PM Portalegre	Apoio à infraestrutura e comercialização da agricultura familiar no território alto oeste, por meio da aquisição de veículos	348.400,00	341.432,00	Em situação normal	Concluída
2012	PM Venha Ver	Melhoria nas condições estruturais das estradas rurais do alto oeste, ampliando a produção e o escoamento da produção	200.848,38	196.000,00	Em situação normal	Concluída

Fonte: SGE/MDA. Consulta realizada em 2018.

O primeiro PROINF implantado no Território foi o de aquisição de uma patrulha mecanizada para o município de João Dias em 2008. O projeto contempla a aquisição de trator e equipamentos de arrasto, cuja atuação ficou limitada ao próprio município, sem maiores impactos aos outros municípios do território. Ressalte-se que os demais membros do Colegiado, quando entrevistados, demonstraram desconhecimento da execução do projeto.

O segundo PROINF aprovado 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\$ 413.368,68, tendo como proponente a Prefeitura do município (Quadro 1). 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 implementado outro PROINF, beneficiando o município de Portalegre, no valor de R\$ 348.400,00, cuja natureza era apoiar a agricultura familiar do território por meio da aquisição de veículos, um caminhão com baú frigorífico e uma caçamba basculante (Quadro 1). 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 na ração animal, que poderia ser comprada por um preço mais justo. O Projeto estabelecia, 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 desvio de sua função, o que foi rechaçado posteriormente, dado que estava atendendo a comunidade. Em relação ao caminhão, foi acusada a utilização para fins privados, para atender uma associação local. Originalmente, uma das finalidades da utilização desse veículo era para a compra de carnes e a distribuição nas escolas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação

Escolar (PNAE). Um detalhe interessante é que a aquisição de carnes é realizada no município de São Paulo do Potengi (território Potengi), o que sugere ausência de articulação entre PROINFs e a atividade econômica no próprio território, 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 de que o SIM nos municípios do território, em que pesem as ações para sua implantação, ainda não está regulamentado.

O quarto projeto foi para o município de Venha-Ver, implementado em 2012, no valor total de R\$ 200.848,38, com o objetivo de melhorar as estradas vicinais do meio rural do município e facilitar o deslocamento e o escoamento da produção (Quadro 1). Entretanto, o que chama atenção é a quantidade de outros projetos liberados para o município, o que pode ser explicado pelo papel mais ativo do poder público municipal no Colegiado, mencionado de forma recorrente pelos entrevistados, juntamente à atuação do poder público municipal de Portalegre, configurando dois raros casos de envolvimento desse segmento no território.

Um ex-membro do poder público municipal destaca, ainda, a existência de outras quatro propostas de PROINFs para Venha-Ver, não presentes no SGE/MDA, todas tendo 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 retroescavadeira, no valor de R\$ 250.000,00. Vale ressaltar que as duas receberam parecer contrário do MDA, por não atenderem a alguns dos critérios necessários para o financiamento, como a discussão e priorização no Colegiado – respeitando as diretrizes do PTDRS – e a homologação no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Rio Grande do Norte (CEDRUS/RN).

As outras duas são do ano de 2012 e, segundo informações, foram aprovadas e executadas. São elas: (i) aquisição de patrulha mecanizada, no valor de R\$ 252.000,00, para gerar aumento da produtividade, atuando 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 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 municipais sem aprofundamento das demandas locais para diversificação produtiva.

Os outros oito PROINFs que foram elaborados e poderiam ser implementados no território são: um da Secretaria de Estado da Agricultura, cinco de prefeituras locais (Venha-Ver, Portalegre, Francisco Dantas, Marcelino Vieira, Pau de Ferros), um de uma cooperativa local e, por fim, um do COPIRN. Tais projetos têm viés agropecuário, pela aquisição de patrulha mecanizada e equipamentos, aquisição de veículos com caçamba ou baú frigorífico e apoio à bovinocultura. Apenas um focava na diversificação de atividades, na fruticultura.

De modo geral, a maior parte dos oito PROINFs chegaram e estão em funcionamento no território. Chama atenção o elevado número de membros do Colegiado entrevistados que demonstram desconhecer esses projetos. Foi possível identificar que alguns PROINFs 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 pelas falas de uma liderança do poder público municipal –, muitos PROINFs não apresentaram abrangência territorial.

Como exemplo de PROINFs 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 ovinos e 29.305 caprinos. Nesse ano, a produção total de leite foi de 13.455.000 litros. Não obstante, a atividade ainda exige modernização no território.

6 À GUIA DE CONCLUSÃO

É fato que a experiência do território Alto Oeste está inserida em um contexto de globalização, mas não faz sentido falar que esse espaço passou por desterritorialização. Demonstrou-se, na verdade, que o território carrega suas historicidades, geograficidades e diferentes bases (econômicas, culturais, políticas, sociais, naturais), fazendo parte, portanto, de um contexto espacial específico (HAESBAERT, 2006). Em que pese os problemas enfrentados, as recentes políticas territoriais rurais parecem, inclusive, ter contribuído com esse processo ao terem criado espaços de reflexão e de discussão dos aspectos inerentes ao território.

Lembrando Haesbaert (2006), no Alto Oeste, ainda que não tenha sido possível identificar movimento mais concreto de reterritorialização/multiterritorialização, algumas possibilidades podem 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 e baixo capital social, seja até mesmo pelas dificuldades de implementação dos PROINFs deliberados, as possibilidades de reterritorialização/multiterritorialização tornaram-se restritas.

A análise das restrições para o desenvolvimento territorial rural pode ser ampliada ao considerar o conjunto de regras formais estabelecidas pelas políticas, que não atuou em prol da coordenação das ações entre os agentes. Tomando-se as políticas territoriais rurais como uma espécie de contrato entre Estado e sociedade, identificou-se a presença de elevados custos de transação no território, tornando o contrato territorial incompleto.

Na determinação desses custos estaria, por exemplo, a racionalidade limitada enfrentada pelos agentes, lembrando Williamson (2010), no desenvolvimento das fases dos projetos. Ressalte-se, ainda, o oportunismo, também destacado pelo autor, 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 no território, ou seja, suas estruturas de governança, não foi capaz de inibir ações discricionárias, dificultando o alcance da coesão territorial e a construção de arranjos institucionais para seu desenvolvimento (ORTEGA, 2008).

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. O sucesso das ações realizadas para o seu fomento foi limitado pelos duráveis sistemas e regras social e historicamente construídas no território. Pode-se citar os baixos níveis de cooperação, confiança entre os atores – especialmente na relação entre sociedade civil e poder público – e relações de reciprocidade, solidariedade e pertencimento.

No Alto Oeste, 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 ou, especialmente, para alcançar benefícios materiais. Na presença de um reduzido capital social, torna-se difícil identificar a existência de uma comunidade cívica, à luz da concepção de Putnam (2006), à medida que a realidade encontrada demonstra, em linhas gerais, 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, tem-se a baixa intensidade da integração tanto nos próprios municípios como entre os municípios pertencentes ao território, frágeis conexões com instituições externas, complexa e reduzida sinergia estabelecida entre Estado e sociedade e, por fim, 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 Alto Oeste tornou-se comprometida, lembrando aqui Moyano-Estrada (1999).

De modo geral, o Rio Grande do Norte tem incorrido em dificuldades para incorporar o enfoque territorial. Além dos problemas apresentados pelo caso do Alto Oeste, que também 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 pela recuperação da dinâmica dos Colegiados e dos projetos de infraestrutura parados, bem como pela revisão dos recortes territoriais.

Diante do exposto, não se pretende negar a relevância e as possibilidades que o enfoque territorial oferece na discussão do desenvolvimento. Pelo contrário, reconhece-se como sendo 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, suscitando uma interação mais concreta entre Estado e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. In: BERDEGUÉ, J.; CONSTANZA, C.; FAVARETO, A. (Ed.). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?* Cidade Autônoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. p. 11-57.
- BARBOUR, R. *Grupos focais*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- 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.
- BRANDÃO, C. A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. 200 f. Tese (Livre docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2004.
- BRASIL. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, DF: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos Institucionais).
- BRASIL. *Manual operacional do PROINF 2015: ação orçamentária de apoio a infraestrutura em territórios rurais*. Brasília, DF: SDT/MDA, jul. 2015.
- CARDOSO, B. L. D.; SOUZA, W. J.; PAIVA, J. A; MOMO, D. C.; CUNHA, A. S. R. Desenvolvimento territorial sustentável: estudo comparativo de indicadores do sistema de gestão estratégica em territórios rurais do Rio Grande do Norte. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, Curitiba, PR, v. 13, n. 1, p. 39-55, jan./abr. 2014.
- CUNHA FILHO, M. H. *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.
- FERNANDES, V. R. V. *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*. 2018. 222 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2018.
- FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. Território Açu-Mossoró: limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, v. 13, n. 31, p. 83-113, dez. 2018.
- RIO GRANDE DO NORTE (Estado). *Manual operativo do Projeto Governo Cidadão*. Natal, RN, abr. 2017.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 400p.
- JESUS, C. M. 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.
- JESUS, C. M. Estudo comparado entre Territórios Rurais Brasil-Espanha. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. *Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015. p. 201-29.

JESUS, C. M.; FERNANDES, V. 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*, 53., 2015, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: SOBER, 2015. p. 1-19.

LEITE, S. P. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 227-54, fev./maio 2020.

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

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

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

NUNES, E. M.; GOMES DA SILVA, P. S.; FARIAS DA SILVA, M. R.; SÁ, V. C. O Índice de Condições de Vida (ICV) em Territórios Rurais do Nordeste: evidências para os territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 58, n. 1, e190917, p. 1-24, 2020.

NUNES, E. M.; TÔRRES, F. L.; FARIAS DA SILVA, M. R.; SÁ, V. C.; GODEIRO-NUNES, K. F. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, SP, v. 53, n. 3, p. 529-54, jul./set. 2015.

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO [PNUD]. Fundação João Pinheiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília, DF: PNUD, 2013.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ A.; ECHEVERRI, R.; PORTILLA, M. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA, 2003.

VALENCIA, M. E.; CANIELLO, M.; BARONE, A. L.; PIRAUX, M. CALVI, M. F.; TEIXEIRA, O. A.; OLIVEIRA, C. D. Doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. ¿Cómo vamos? *In: BERDEGUÉ, J.; CONSTANZA, C.; FAVARETO, A. (Ed.). Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. p. 121-74.

WILLIAMSON, O. Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *Journal of Retailing*, Orebro, v. 86, n. 3, p. 215-26, 2010.

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

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Sobre os autores:

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes: Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre e bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor adjunto do Departamento de Economia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). **E-mail:** vinirvf@gmail.com, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0003-4821-5652>

Clésio Marcelino de Jesus: Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) e do Programa Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFU; coordenador do Núcleo de Estudos Rurais (NERU) e membro da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE). **E-mail:** clesiomj@gmail.com, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0002-0249-5196>

