



DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL:

estudo comparativo de indicadores do sistema de gestão
estratégica em territórios rurais do Rio Grande do Norte

1- Bruno Luan Dantas Cardoso*

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN), Brasil.
brunoluan.dc@hotmail.com
<http://lattes.cnpq.br/9605193150598618>

2- Washington José de Souza

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC/CE), Brasil.
Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, vinculado ao Departamento de Ciências Administrativas (DEPAD/UFRN) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFRN), Brasil.
wsouza@ufrnet.br
<http://lattes.cnpq.br/2387611219688981>

3- Juarez Azevedo de Paiva

Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/RN), Brasil.
Professor Colaborador da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/RN), Brasil.
juarez.paiva@ig.com.br
<http://lattes.cnpq.br/4082836424132032>

4- Denise Cristina Momo

Mestra pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/RN), Brasil.
Professora de Ensino Básico, Técnico, Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Norte (IFRN/RN), Brasil.
denise.cristina@ifrn.edu.br
<http://lattes.cnpq.br/5157055493166643>

5- Abdon Silva Ribeiro da Cunha

Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/RN), Brasil.
Professor Colaborador da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/RN), Brasil.
abdon_ribeiro@yahoo.com.br
<http://lattes.cnpq.br/0207885895229580>

Diego MaganhottoCoraiola – Editor Geral

Editor responsável pela submissão:

Renata GiovinazzoSpers.

Artigo analisado via processo de revisão duplo cego (*Double-blind*).

Recebido em: 17/05/2013

Aprovado em: 24/10/2013

Última Alteração: 24/10/2013

* Contato Principal: Rua Xombré, 205. Potengi, Natal/RN, Brasil. CEP: 59.124-300.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: ESTUDO COMPARATIVO DE INDICADORES DO SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA EM TERRITÓRIOS RURAIS DO RIO GRANDE DO NORTE

RESUMO

A gestão de políticas públicas, a partir de territórios, reconhece o território como projeção e expressão de uma identidade e como detentor de uma população com características socioculturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, de forma que todo o processo de desenvolvimento deve interagir com esses elementos. O fortalecimento da política territorial pelo Governo Federal resultou na criação de 36 territórios de todas as regiões, que alimentam o Sistema de Gestão Estratégica. O presente texto retrata parte desses resultados, centrando-se em análises comparativas dos três territórios potiguares contemplados a partir de dados secundários extraídos do referido Sistema. O resultado do desenvolvimento sustentável, avaliado por meio das dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional, alcança nível crítico, tendo na dimensão econômica o maior gargalo. Apesar do potencial natural das cadeias produtivas, a economia local é fragilizada por fatores como restrições na assistência técnica, dificuldades de acesso a crédito, investimentos tímidos, baixa produtividade, problemas na comercialização, diversificação limitada da produção agrícola e fontes de renda concentradas na seguridade social, especialmente na aposentadoria rural e no Programa Bolsa Família.

Palavras-Chave

Política Territorial; Desenvolvimento Sustentável; Sistema de Gestão Estratégica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA.

TERRITORIAL SUSTAINABILITY DEVELOPMENT: A COMPARATIVE STUDY OF THE INDICATORS ON THE MANAGEMENT STRATEGIES SYSTEM IN A RURAL TERRITORY ON RIO GRANDE DO NORTE

ABSTRACT

The management of public policies, from a territorial approach, recognizes territory as a projection and an expression of identity and as holder of a peculiar population with socio-cultural, environmental, political, institutional and economic characteristics, in order that any process of development must interact with these elements. The decision to strength a territorial policy in Brazil, by the Federal Government, resulted, firstly, in the creation of 36 territories in all regions, named "Citizen's Territories", which feed the Strategic Management System (Sistema de Gestão Estratégica – SGE). This text brings part of the results from the SGE, focusing on a comparative analysis of the three territories, located in the Rio Grande do Norte State, taking into account secondary data produced by that system. The result of sustainable development dimension, reached from economic, environmental, socio-cultural and political-institutional variables, has a critical level and the economic issues as the most important lack. Despite of the natural potential of the productive chains, the local economy is weakened by factors such as restrictions on technical assistance, limited access to credit, inadequate investment, low productivity, problems in marketing, limited diversification of agricultural production and livelihoods focused on social security, especially in rural retirement income and "Family Grant Program" (Programa Bolsa Família).

Keywords

Territorial Policy; Sustainable Development; Strategies Management System to the Development Territorial Secretary/FDM.

1 Introdução

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) estão entre as principais iniciativas do Governo Federal que, desde 2004, se voltam ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural sustentável pela via da ação pública governamental e não governamental, neste último caso, envolvendo organizações sociais, solidárias e de controle social. Tal ação define e efetiva políticas estabelecidas sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e descritas nos documentos de base e orientação geral da estratégia de implantação e consolidação dos Territórios Rurais.

Os documentos assim concebidos estabelecem as bases da estratégia institucional e política necessárias à efetivação do PRONAT em termos de componentes, áreas de resultados, estratégias e responsabilidades dos atores públicos participantes, mobilizações esperadas das organizações da sociedade civil nas dinâmicas de desenvolvimento territorial, dentre outras iniciativas. Caracterizam a concepção da gestão de políticas públicas, a partir de territórios, dentre outros quesitos, o reconhecimento do território como projeção e expressão de uma identidade e como detentor de uma população com características socioculturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, de tal forma que todo o processo de desenvolvimento deve interagir com tais elementos. Como estratégia de fortalecimento da política territorial, o Programa Territórios da Cidadania, surgido em 2008, derivou-se do propósito de incrementar ações do Governo Federal, surgidas em 2004, momento em que foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e, simultaneamente, implantado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no Plano Plurianual 2004/2007.

Em 2009, após cinco anos desde as primeiras iniciativas da política territorial no Brasil, 26 projetos de pesquisa, aliados à extensão tecnológica, cobrindo todas as regiões do país, foram selecionados através do Edital MDA/SDT/CNPq - Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009, visando à implantação do processo de avaliação e acompanhamento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do PDSTR. Por ocasião do lançamento do referido edital, uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) submeteu e aprovou o Projeto *Gestão de Políticas Públicas e Controle Social em Territórios da Cidadania: mapeamento, sistematização e avaliação de Programas de Desenvolvimento Sustentável no Mato Grande (RN)*. Os demais territórios do Rio Grande do Norte, passíveis de participação nesse edital, foram objeto de propostas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), igualmente submetidas e aprovadas – Territórios Sertão do Apodi e Açu-Mossoró. O edital contemplou, exclusivamente, os territórios instituídos preliminarmente, em 2004, à época denominados *Territórios da Cidadania*.

A abordagem territorial incorpora a diversidade das dimensões do desenvolvimento a exemplo da sustentabilidade ambiental, da liberdade de privações, do combate à pobreza, da elevação da qualidade de vida e do empoderamento social. Os territórios da cidadania tomados como objeto de estudo são o Açu-Mossoró, o Mato Grande e o Sertão do Apodi, todos localizados no Rio Grande do Norte. Eles são aqui abordados com base em resultados das pesquisas realizadas pelas Células de Acompanhamento e Informação (CAI) referentes ao Índice de Condições de Vida (ICV) da população, às Capacidades Institucionais das Prefeituras, à Avaliação da Gestão do Colegiado Territorial, ao Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e à Identidade Territorial, conforme previstas no SGE da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

O objetivo da análise aqui realizada é caracterizar o desenvolvimento sustentável nos territórios Açu-Mossoró, Mato Grande e Sertão do Apodi, tomando como base empírica os resultados das pesquisas do SGE e, no campo teórico, as dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional do modelo teórico de Buarque (2008). O estudo partiu da seguinte questão central: *como se caracteriza o desenvolvimento territorial dos territórios potiguares Açu-Mossoró, Mato Grande e Sertão do Apodi nas dimensões econômica, ambiental e sociocultural?* A relevância do estudo repousa, dentre outros aspectos, na contribuição ao debate acerca das políticas públicas para os territórios rurais, permitindo a identificação de fragilidades, desafios, conquistas e alternativas possíveis ao desenvolvimento sustentável a partir da efetivação do PDSTR.

O texto é parte do resultado das pesquisas realizadas pelas Células de Acompanhamento e Informação dos três territórios supracitados e está assim com posto. O referencial teórico traz uma síntese do tema desenvolvimento, território e política territorial no Brasil, bem como as características gerais dos territórios potiguares do SGE, com destaque para as dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional do modelo teórico de Buarque (2008),

que aqui fundamenta a análise dos dados do IDS/SGE. Na sequência, são fornecidas informações gerais a respeito da metodologia empregada na análise dos resultados em destaque, baseada em dados secundários, e dos três territórios potiguares contemplados. A análise dos resultados e as considerações finais, os itens posteriores, atestam fragilidades do IDS nos três casos, nas quatro dimensões, ainda que interpostas por avanços restritos.

2 Referencial Teórico

2.1 Desenvolvimento, Território e Política Territorial

A noção de território ultrapassa a dimensão formal fundada em critérios e no modo como estados-nação delimitam fronteiras. Tal entendimento encontra respaldo, não apenas em leituras nacionais, mas, também, na literatura internacional. Sassen (2013), por exemplo, argumenta que, para além de ordenamentos jurídicos, é possível a identificação de espaços transversalmente delimitados o que permite afirmar a existência de distintos territórios dentro da noção geral de território como estado-nação. Como jurisdição, Sassen (2013), citando Ford (1999), registra que território é construção relativamente recente, vinculada à emergência da ciência cartográfica moderna e da ideologia normativa de governo racional e humanista. Trata-se de noção, advinda do Estado moderno e finalizada no Século XX, que, dada corrente teórica, denomina de “critério formal dominante” de território.

Outra concepção abordada por Sassen (2013) é originária de Brighenti (2010) e concebe território como uma forma de materialmente definir, inscrever e estabelecer padrões de relações em dada sociedade. Território é, neste caso, a descrição material das relações sociais, que, em essência, são imateriais, ou melhor, efetivas. Dito de outro modo, território existe como convergência, prolongamento e tensão entre o material e o imaterial, entre espaços e afinidades, entre extensões e intensões, afeições e relacionamentos. Se território é espaço de convergência e tensões entre fatores materiais e imateriais, a noção de desenvolvimento territorial (no campo concreto, material) desta forma o traduz com propriedade, uma vez dependente de motivações, proximidades, criatividade, interações e capacidades, dentre outros ingredientes imateriais.

A pobreza está diretamente relacionada à privação de capacidades, ao contrário da visão convencional de que estaria ela vinculada exclusivamente à condição de baixa renda. Tal abordagem baseia-se em três argumentos: a pobreza deve ser analisada de modo tal que se concentre nas privações intrinsecamente importantes, não apenas instrumentalmente, como a renda baixa; há outros fatores que incidem na privação de capacidades além do baixo nível de renda; a relação entre baixa renda e baixa capacidade tem influência variável entre comunidades e indivíduos (Sen, 2004). Assim, a leitura de controvérsia entre pobreza e desenvolvimento, a partir das capacidades, amplia o entendimento da origem e consequências do problema, extrapolando a visão de que o meio (renda) seja a principal explicação para privações. Em conformidade com o que expõe Sen, complementa Sachs (2008, p.14): complementa:

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento [...]. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, em nosso mundo de abundância.

Assim, o desenvolvimento depende da remoção de fontes de privação de liberdades, sejam elas de natureza econômica ou de carência no acesso a serviços básicos e de assistência social (Sen, 2004). Sachs (2008), por sua vez, ao afirmar que o crescimento econômico deve ser analisado dentro de dado contexto, questiona o valor de intervenções que concentram e excluem, e que, dessa forma, pouco favorecem ao desenvolvimento. Quando rápido, impulsionado por elevada produtividade de poucas empresas, alega o autor, o desenvolvimento tende a provocar concentração de riqueza. A influência da riqueza no meio social, portanto, não é exclusiva e tampouco uniforme em relação ao desenvolvimento. Existem outras influências inerentes à concepção de desenvolvimento que superam a ideia da acumulação de riqueza. Por isso, defende Sen (2004, p. 28) que “a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter”. O desenvolvimento assim interpretado relaciona-se à melhoria da qualidade de vida e à garantia das liberdades que permitem escolhas individuais, e, dessa forma, “o crescimento é uma condição necessária, mas, de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo) para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos” (Sachs, 2008, p.13).

A abordagem de temas como qualidade de vida, escolhas e liberdades nas sociedades modernas, todavia, exige meditações com ingredientes políticos e ideológicos que dão forma às iniciativas destinadas ao desenvolvimento, especialmente no que se refere ao papel do Estado. Várias dúvidas permanecem em torno do debate de papéis e limites do Estado e do mercado, pontuam Vertmeyer e Petras (2000), em *The Dynamics of Social Change in Latin America*. Todavia, um elemento crítico do que denominam de modelo social-liberal, repousa em relações de solidariedade entre ricos, os beneficiários de todo o processo econômico, e pobres, portadores de custos sociais. Decorrem daí, estratégias e políticas de descentralização, participação popular e solidariedade. Pela via da participação e da descentralização, então, emergem o princípio e o pilar do social-liberalismo: ajuste estrutural com faceta humanitária – “structural adjustment with a human face” (Vertmeyer e Petras, 2000, p.30). Tal política é baseada na concepção de crescimento per capita da produção com avanços no “desenvolvimento humano”, este mensurado em termos de progresso na capacidade da sociedade de fornecer aos membros escolha, liberdade e oportunidade para realizar seus potenciais.

Neste último aspecto, McMichael (2008) aborda tema específico em relação a mudanças globais, no âmbito da agricultura, a partir da “terceirização ecológica” que, para ele, inclui estratificação social. Cita, então, o exemplo da revolução global nos supermercados no que se refere ao processamento e à venda de comida, sob contínua pressão aos produtores pequenos e independentes. No caso da Amazônia brasileira, o autor afirma que a compra de carne, de matadouros de pequenas fazendas, tem sido substituída pela compra a grandes fazendas comerciais que produzem diretamente para supermercados com atuação no mercado interno e internacional. Firms transnacionais, como Ahold, Carrefour e Wal-Mart abrangem 70 a 80% das cinco maiores cadeias de supermercado na América Latina, centralizando aquisições das fazendas em toda a região e, junto com a Nestlé e Quaker, suprimindo o mercado consumidor regional através do Mercosul.

Para dar forma e criar condições necessárias à plena realização de tais estratégias político-econômicas, organismos financeiros multilaterais, principalmente o Banco Mundial, e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) – a exemplo do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (United Nations Children's Fund), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (*United Nations Development Programme*) e da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial – ONUDI (United Nations Industrial Development Organization) – não apenas passaram a promover o ajuste estrutural, para liberar as forças econômicas e sociais, mas, também, estratégias de descentralização na gestão de políticas públicas. O modo como operam essas agências difere, mas, ele, basicamente, consiste na colaboração com instituições locais, em particular governos municipais e Organizações Não Governamentais, que atuam como intermediários entre o modelo social-liberal, requerido do e pelo governo central, e as bases comunitárias (Vertmeyer e Petras, 2000).

Por essa razão, em leitura acerca de mudanças sociais na América Latina, registram Vertmeyer e Petras (2000) que a política econômica, implementada nos países daquela região geográfica, não é derivada do neoliberalismo. A razão para tal afirmação reside na constatação de que, a exemplo do que promove o Fundo Monetário Internacional (FMI), os organismos multilaterais não dependem exclusivamente da “mão invisível” do mercado, mas, também, da “mão visível” do Estado e, ainda, da “mão da solidariedade” entre ricos e pobres. Desta forma, instituições relevantes são concebidas para atribuir maior equilíbrio à ação do Estado, bem superior ao que se pode idealizar em um modelo apropriadamente liberal. Os autores alegam que, para as comunidades envolvidas, na maioria dos casos, medidas de descentralização e de municipalização de recursos e tomada de decisões têm dupla intencionalidade e duplo efeito. Por um lado, abrem alguns espaços de ação política e de participação em nível local em torno de decisões relacionadas a projetos de desenvolvimento e de desenvolvimento social e comunitário. Por outro lado, há estudos apontando que tais medidas não têm resultado em qualquer caso de *empowerment* (“empoderamento”) das pessoas, e, citando o exemplo da Lei de Participação Popular da Bolívia, apontam que, a sua institucionalização, na prática, enfraqueceu comunidades. De outro modo, os sindicatos, por adotarem temas que ultrapassam a dimensão comunitária, mostram-se úteis no desafio à estrutura de poder política e econômica e à mudança na estrutura de classes que opera em nível nacional.

As ONGs, por sua vez, no papel de intermediação entre governo e comunidades, apresentaram tendências ao enfraquecimento destas. Avançando no raciocínio dos autores, a contribuição das ONGs, ao enfraquecimento do poder comunitário, pode ocorrer quando, por exemplo, assumem e atuam em programas e interesses governamentais, em intervenções locais, não necessariamente coincidentes com desejos e necessidades comunitários. A crítica realizada por Vertmeyer e Petras (2000) reside no fato de se tratar de modelo de descentralização concebido “de

cima para baixo” (a partir da agenda do próprio governante) e “de fora para dentro” (especialmente por interesses do Banco Mundial). Estão em cena, portanto, dentre outros elementos, intenções, ideologias, capacidades locais e limites de medidas e da racionalidade econômicas. Por isso, em tal cenário, noções e políticas de desenvolvimento devem incorporar leituras sistêmicas, mediadas por componentes éticos, humanitários e ambientais. Não por acaso, na década de 1980 a Organização das Nações Unidas (ONU) retomou os debates acerca de temas ambientais que acometiam o mundo e, em 1987, publicou o documento *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório de Brundtland*. Nele, conceituou desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1987). A partir daí, incidiu à ideia de desenvolvimento sustentável o viés da harmonia entre demandas financeiras e ambientais, conduzindo as organizações ao discurso de *temáticas verdes*. Desta forma, conforme constata Wilbanks (1994 *apud* Ajara, 2003), o discurso sustentável, ao considerar relações sociais e conflitos de interesse, contrapondo conservação da natureza e crescimento econômico, liberdade e controle, centralização e descentralização, formalizou a emergência da dimensão política no debate em torno do desenvolvimento.

No Brasil, esses dilemas incorporam o controle dos recursos no plano territorial, fato que potencializa tensões nas relações sociais. Para que consequências socioambientais negativas, decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista e do planejamento centralizado no Estado, sejam solucionadas, o planejamento local é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão (Ajara, 2003; Buarque, 2008). A criação de espaços públicos de debate é entendida como arena social em que atores e organizações sociais, externos ao sistema político tradicional, buscam novas práticas de interlocução entre Estado e sociedade civil, ou seja, “um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais” (Delgado, Bonnal e Leite, 2007, p. 6).

O desenvolvimento sustentável local, assim regido, resulta em: inter-relações entre geração de riqueza e distribuição de ativos, traduzidas em conquistas políticas e qualidade de vida da população; eficiência econômica, por meio da geração de valor das cadeias produtivas locais e aumento de competitividade; gestão pública eficiente, em perspectiva descentralizada e participativa (Buarque, 2008). Dessa maneira, é possibilitada a sinergia entre atores sociais e o poder público no território, todavia, não se pode crer que esses estejam bem definidos no território, uma vez que se sentem “espectadores” com restrito sentimento de inclusão (Guanzirolli, 2006). Isso se deve ao fato de que os municípios brasileiros são historicamente não apenas lugares onde se encontram o “povo”, mas, também, o poder de oligarquias tradicionais, resultando em restrita capacidade de arregimentação política. Assim, a participação exige fortalecimento prévio dos atores territoriais pela via de estratégias que permitam o florescimento de espaços e discussões qualificadas na construção de políticas públicas. Por essa razão, Buarque (2008) elabora uma estrutura teórica, para a compreensão do Desenvolvimento Sustentável, fundada em cinco dimensões, porém, devido à escassez de informações, a dimensão tecnológica não foi estudada.

- a) Dimensão econômica – aborda aspectos relacionados à eficiência econômica.
- b) Dimensão ambiental – incorpora componentes como ecoeficiência e respeito aos recursos naturais.
- c) Dimensão sociocultural – aglutina atributos relacionados à mudança social e elevação das oportunidades da sociedade e respeito às diversidades culturais.
- d) Dimensão político-institucional – reúne variáveis relacionadas à confiança, solidariedade e cooperação entre todos os envolvidos no processo de mudança: estado, instituições governamentais e não governamentais, movimentos da sociedade civil organizada e comunidades.

No tocante à eficiência econômica, as políticas públicas, bem como os investimentos executados nos territórios, devem primar pela utilização das potencialidades produtivas locais. Esse tipo de investimento torna mais competitiva a economia local e aumenta as oportunidades de geração de trabalho e renda. Para Buarque (2008), o que atrai capital para investimento produtivo são fatores como a infraestrutura econômica, os recursos humanos (sobretudo uma população educada e preparada profissionalmente) e o desenvolvimento tecnológico. A política territorial não mais consiste na redistribuição de riquezas e recursos já existentes, mas, sim, no despertar da

potencialidade de criação de novas riquezas por meio de uma economia regional de aprendizagem (Filho & Abramovay, 2004).

No que se refere à dimensão ambiental, há de se observar três componentes primordiais: “preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; limitação do uso de recursos não renováveis; respeito e realce para a capacidade de autorreprodução dos ecossistemas naturais” (Veiga, 2008, p. 171). Desse modo, reconhece Veiga (2008), a sustentabilidade ambiental integra o duplo imperativo da solidariedade sincrônica com a sociedade atual e da solidariedade diacrônica com as sociedades futuras. A ideia de desenvolvimento sustentável conduz à busca de soluções que contemplem a universalidade de todas as dimensões, ou seja, soluções que levem ao crescimento ambientalmente benéfico, e, não, socialmente destrutivo. Apenas soluções que promovam o crescimento econômico com impactos socioambientais positivos podem ser denominadas de desenvolvimento sustentável.

Nas últimas décadas o mundo passou por períodos de intensas possibilidades de desenvolvimento, pautados na expansão capitalista dos anos dourados e na revolução verde, seguidos por outros de aparente impossibilidade do desenvolvimento, condicionados pela dificuldade de tornar real todo o otimismo de períodos anteriores (Navarro, 2011). No Brasil, o meio rural acompanhou a perspectiva (im)posta pelo capital globalizado à agricultura nos celeiros rurais: processos de modernização, na perspectiva da revolução verde, alimentados pela atuação de multinacionais produtoras de tratores, herbicidas, fertilizantes, entre outros. Tal processo teve caráter instrumental e produtivista, uma vez centrado no aumento da produção, na diminuição dos custos e na maximização dos lucros, além do controle do homem sobre a natureza numa tentativa, ainda que artificial, de recriar as condições naturais.

Para Agra e Santos (2001, p. 2), “o capital, ao ser introduzido no campo, reproduziu suas diferenças, gerando um processo de modernização heterogêneo, excludente e parcial”. O próprio modelo agrícola brasileiro trouxe benefícios somente para monoculturas de produtos exportáveis, em grande medida localizados eixo Sul-Sudeste-Centro-Oeste, excluindo o Norte-Nordeste, onde predominou a pequena produção. No tocante à dimensão ambiental, a adoção de sucessivos *pacotes modernizadores* ocasionou excessos no uso de agrotóxicos, perda de produtividade do solo, desmatamento de áreas de cobertura vegetal natural e empobrecimento da biodiversidade. Além desses passivos ambientais, marcou esse período, também, a intervenção do Estado financiando políticas agrícolas voltadas a grandes produtores, demarcando o que Martine (1990, como citado em Agra & Santos, 2001) denomina de eficiência política dos produtores, na obtenção de auxílio do Estado, bem mais que competência e ganhos econômicos.

Os programas governamentais, assim, tiveram forte caráter seletivo, enquanto as políticas de crédito rural beneficiavam os que possuíam algum capital para investimento e terras. Nesse período, o crescimento do PIB brasileiro alcançou 7% ao ano, em média. Porém, tal crescimento econômico traduziu-se em experiência de injustiça e desigualdade social, sobretudo no acesso da população a direitos básicos. Se por um lado os resultados do modelo de modernização da agricultura brasileira trouxeram crescimento econômico, por outro, provocaram a substituição do homem por máquinas, modificando relações de trabalho no campo. Na década de 1990, processos produtivos agrícolas internos foram padronizados pela viada forte demanda por produtos como carne e grãos. Essa pressão internacional transformou os campos em grandes áreas produtoras de monoculturas. Novamente, os pequenos produtores perderam espaço no âmbito rural, tanto por não possuírem latifúndios para a prática e o fortalecimento de monoculturas de exportação quanto pela carência de políticas públicas que os beneficiassem.

Tinha-se imposto ao país um modelo produtivista que priorizava a modernização agrícola, como base para o desenvolvimento rural, aumentava a riqueza e o acesso a tecnologias, para grandes produtores, e, por outro lado, provocava crescimento da produção e pobreza rural. O ímpeto modernizante não se traduziu, portanto, em melhoria da qualidade de vida da população rural e acabou por provocar distorções. Historicamente, as políticas públicas governamentais rurais privilegiaram grandes produtores e latifundiários. Porém, na década de 1980, dois importantes marcos alteraram a gestão de temas rurais e a reestruturação fundiária brasileira: em 1982, a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), e, em 1985, a criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Esses dois órgãos encetaram discussões quanto à distribuição de terras no Brasil e delinearam esboços de redistribuição fundiária e para a amenização da desigualdade rural.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, com a missão de pautar o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro, pela via do fomento à agricultura familiar,

permitiu a estruturação do Programa Territórios da Cidadania, ação do Governo Federal que, do mesmo modo que o PRONAT, buscou o desenvolvimento regional sustentável e a universalização de programas básicos de cidadania por meio da superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, da inclusão produtiva de populações pobres dos territórios, do planejamento e da integração de políticas públicas e da ampliação da participação social na gestão das políticas públicas. Como forma de auxiliar o alcance dos resultados do Programa e desenvolver forte coesão social, em parceria entre governo-sociedade civil, foi instituído o espaço do Colegiado Territorial, instituição que reúne organizações da sociedade civil e poder público no papel de elaborar e aprimorar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e promover e integrar a gestão pública e conselhos territoriais na execução e controle das políticas públicas. O Programa caracteriza território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 11).

São, assim, espaços heterogêneos “[...] de formulação e gestão de políticas públicas onde estão presentes as disputas de interesses, os conflitos, a coesão social e a inclusão de novos sujeitos” (Rocha & Filippi, 2008, p. 11). Tal entendimento conduz ao reconhecimento do território como espaço político e, por essa razão, na obra *Por uma geografia do poder*, Raffestin (1993) entende território como espaço onde se projetam trabalho, energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. De modo similar, Saquet destaca o viés político ao afirmar que “o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas [...]” (Saquet como citado em Bordo, Silva, Nunes, Barbosa e Miralha 2012 p. 5).

2.2 Características Gerais dos Territórios Potiguaros do SGE

O Açu-Mossoró localiza-se no noroeste do estado e é composto por quatorze municípios: Açu, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Baraúna, Carnaubais, Grossos, Itajá, Ipanguaçu, Mossoró, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel e Tibau, conforme figura 1. Os municípios de Mossoró e Açu, tidos como centros da região, contavam com 259.815 e 53.227 habitantes respectivamente, representando 68% da população do território. De acordo com o Censo demográfico do IBGE, 80,46% dos habitantes encontram-se em zonas urbanas. Aliado a isso, os números da taxa de urbanização em municípios como Mossoró (91,40%), Tibau (89,81%) e Itajá (84,02%) apresentam-se elevados como reflexos da recente instalação de empresas de fruticultura irrigada e petrolíferas. É banhado por duas bacias hidrográficas: Piranhas-Açu e Apodi-Mossoró. Essas bacias correspondem a 60,1% da região estadual e têm elevada importância econômica, pois, é através delas que são desenvolvidas atividades agrícolas e pecuárias. Outro importante recurso é a presença de reservatórios hídricos, com destaque para o Açude Pataxó em Ipanguaçu, o Açude Mendubim em Açu e, principalmente, a Barragem Armando Ribeiro Gonçalves em Açu, com capacidade para 2.400.000.000 m³.

Não obstante a situação geral do semiárido do Nordeste brasileiro, o Território apresenta potencial para atividades agrícolas em virtude, principalmente, desses reservatórios de água. Por isso, a fruticultura irrigada de manga, banana e melão, além do beneficiamento da amêndoa da castanha do caju, são atividades econômicas de destaque, aliadas à exploração de petróleo e de sal marinho na região litorânea. Outras atividades que têm ênfase são as cadeias da avicultura e bovinocultura, bem como a crescente cadeia da aquicultura e pesca marítima, além da apicultura. O IDH do território (0,700) está abaixo da média do estado (0,705), entretanto, dois municípios estão acima da média estadual: Mossoró (0,735) e Areia Branca (0,710). Ao se analisar o IDH-M, os piores índices referem-se ao fator renda, fato esse que acaba gerando a migração da população para a periferia de Mossoró e outras cidades-polo do estado.

No que se refere à educação, o Território conta com 599 estabelecimentos de ensino, a maior parte (57%) localizada em Mossoró e Açu. Importantes conquistas são a Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, que conta com 21 cursos de graduação e 12 de pós-graduação em Mossoró, e a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, instituição com 30 cursos de graduação no campus de Mossoró e 6 no campus de Açu. Há, ainda, o Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, que possui unidades instaladas nos municípios de Mossoró e Ipanguaçu. No âmbito cultural, destacam-se as manifestações de cunho histórico, principalmente o Mossoró Cidade Junina, Auto da Liberdade e Chuva de Bala no País de Mossoró.

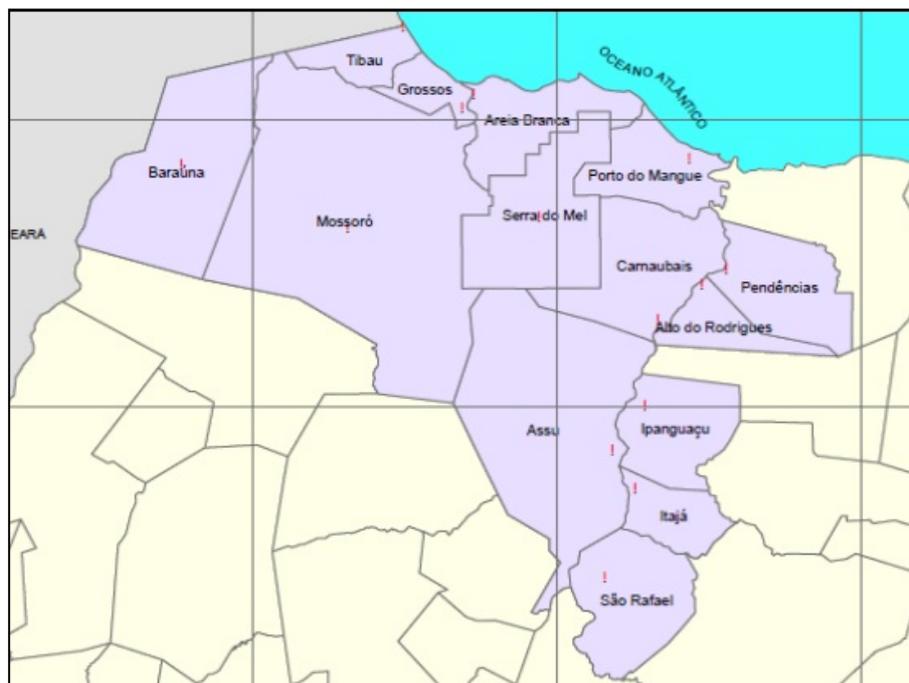


Figura 1. Território do Açú-Mossoró
Fonte: PTDRS, 2010a.

De acordo com a figura 2, o território do Mato Grande localiza-se a nordeste do Rio Grande do Norte e é composto por dezesseis municípios: Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará-Mirim, Jandaíra, Jardim de Angicos, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. O Território abrange uma área de 5.986,20 km², estando 90,69% inserida no semiárido potiguar. A irregularidade de chuvas e o plano superficial geologicamente sedimentar dificultam a acumulação de água de superfície. Apresenta, ainda, considerável faixa litorânea e algumas bacias hidrográficas, principalmente a do Rio Ceará Mirim. Quanto à população, possui 217.519 habitantes, correspondendo a 7,2% do total do estado, dos quais, 113.054 residem na zona rural e 104.465 na zona urbana.

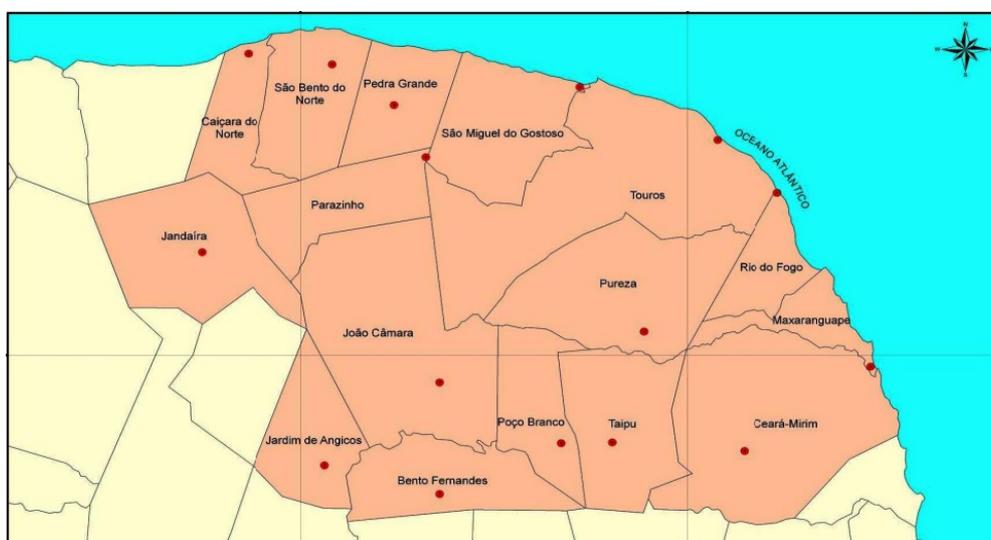


Figura 2. Território do Mato Grande
Fonte: PTDRS, 2010b.

Os municípios de Ceará-Mirim e João Câmara são os mais populosos, com população de 68.141 e 32.227, respectivamente, de acordo com o último Censo (IBGE, 2010). O reduzido grau de urbanização é característica dos municípios do Mato Grande explicada, dentre outros aspectos, pela baixa densidade demográfica. A população média por município é de 13 mil habitantes. Apesar de municípios como São Bento do Norte (localizado no litoral) apresentar PIB *per capita* de R\$5.573, o percentual de pobreza é elevado e alcança 69,81% da população. Esse fato é exemplo que denota a má distribuição de renda evidente em todo o Mato Grande. As atividades produtivas de maior expressão, fortemente caracterizadas como agricultura familiar, são apicultura, pesca e aquicultura, beneficiamento da castanha de caju, além do cultivo de mandioca, abacaxi e banana. Outra atividade que cresce é o turismo, beneficiada pela extensa faixa litorânea, pela proximidade com a capital e pelo fácil acesso a partir de Natal, pela BR-101, que, desde 1998, transcorre por municípios do leste do estado, alcançando Touros e São Miguel do Gostoso.

Em relação à educação, a situação é bem diferente em relação aos outros dois territórios. Apesar dos 369 estabelecimentos de ensino, o percentual de analfabetos chega a 44%. As escolas municipais e estaduais não conseguem executar o que está previsto nos planos pedagógicos, prejudicando, assim, o desempenho dos alunos, principalmente aqueles de áreas rurais. A presença de instituição pública de ensino superior é restrita a uma unidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRN), no município de João Câmara, e a núcleos da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) que, em Touros, por exemplo, oferta exclusivamente o curso de graduação em Turismo. Uma unidade do IFRN encontra-se, no momento, em instalação no município de Ceará-Mirim. O IFRN oferece, em João Câmara, os cursos técnicos em Cooperativismo e Informática e os cursos superiores em Tecnologias de Energias Renováveis e Licenciatura em Física. Além de restrita em termos de oferta, a presença dessas duas instituições públicas, no Território, é relativamente recente e data de 2009. Outro campus do IFRN está sendo construído em Ceará-Mirim, com previsão para funcionamento a partir do segundo semestre de 2013.

Como pode-se observar na figura 3, o Sertão do Apodi localiza-se no oeste potiguar e compõe-se de dezesseis municípios: Apodi, Campo Grande, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Itaú, Janduís, Messias Targino, Olho D'água do Borges, Paraú, Patú, Rafael Godeiro, Rodolfo Fernandes, Severiano Melo, Triunfo Potiguar, Umarizal e Upanema. O território ocupa uma área de 8.297 km² e caracteriza-se como tipicamente rural, com municípios de população inferior a 50 mil habitantes e densidade demográfica inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado. Em 2007, havia 155.304 habitantes, dos quais 60.641 residiam em zona rural e 94.663 residiam em zona urbana. Quanto às características geoambientais, o território é banhado por duas bacias hidrográficas, sendo a bacia do rio Piranhas-Açu a maior do estado, com abrangência de 40% do Rio Grande do Norte. Há, também, a Barragem Santa Cruz no município de Apodi, com capacidade de 599.712.000m³.

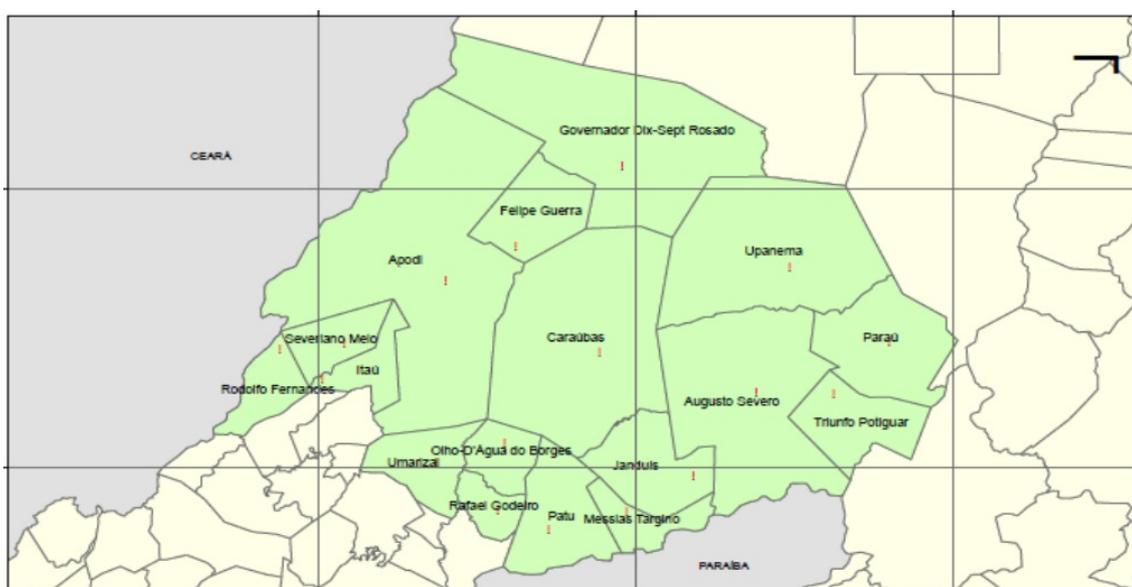


Figura 3. Território do Sertão do Apodi
Fonte: PTDRS, 2010c.

Nas características gerais, este Território apresenta maior homogeneidade. A Figura 3 evidencia que todo ele se encontra localizado no sertão potiguar, em posição intermediária entre o Sudoeste (extremo Oeste) e o Noroeste do estado. Neste aspecto, o Sertão do Apodi difere dos anteriores, ambos caracterizados por partes litorâneas e não litorâneas. A economia é baseada em atividades de pecuária e agricultura. As cadeias produtivas mais importantes são a pecuária leiteira no Vale do Rio Apodi, a ovino-caprinocultura na Chapada do Apodi, a piscicultura nas lagoas e açudes e as culturas de sequeiro nas áreas irrigadas. A produção agrícola de subsistência concentra-se nas culturas de feijão, milho, algodão, caju, melancia, banana, mamão e melão. Excetuada a escala de subsistência, a produção do arroz assume importância por representar aproximadamente 90% do total produzido no âmbito estadual.

A educação encontra-se em situação favorável, contando com 362 estabelecimentos de ensino, dos quais 232 localizam-se na zona rural. Porém, a infraestrutura das escolas, sobretudo na zona rural, é precária. Existem três núcleos de ensino superior e um campus da UERN, além do campus do IFRN, em Apodi, e um núcleo da UFRSA em Caraúbas. Dessa forma, pode-se afirmar que a oferta de cursos em nível superior, no Território, é boa quando se considera a dimensão física e a população total do Território.

3 Procedimentos Metodológicos

O método de uma pesquisa é o conjunto de procedimentos a partir dos quais a investigação é realizada. É o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, escolhidos com base em limites e possibilidades de alcance dos resultados pretendidos a partir do caminho selecionado. Desse modo, o método caracteriza-se como meio e não como fim. É, portanto, matéria instrumental a serviço da pesquisa, ou seja, é um conjunto de abordagens, técnicas e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas de aquisição objetiva do conhecimento, de uma maneira sistemática. A utilização indevida influencia na consistência e confiabilidade da pesquisa e, por isso, exige-se comprometimento por parte do pesquisador na escolha e adequação aos objetivos da pesquisa.

Diante do exposto, a escolha do método desta pesquisa recaiu nos procedimentos a seguir descritos. A pesquisa teve o intuito de compreender o desenvolvimento territorial nos Territórios Açu-Mossoró, Mato Grande e Sertão do Apodi, a partir da base de dados do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), caracterizando-se, neste aspecto, quanto aos objetivos, como pesquisa exploratória e descritiva. O caráter exploratório da pesquisa propicia maior familiaridade com o fenômeno que está sendo investigado, tornando-o mais explícito e possibilitando a formulação de questões com maior precisão. O caráter descritivo permite descrever características de uma população, de um fenômeno ou a relação entre variáveis, conforme atesta (Richardson, 2008).

Cabe esclarecer que os dados analisados neste trabalho são resultados de pesquisas realizadas pelas respectivas Células de Acompanhamento e Informação (CAI) instaladas nos Territórios potiguares Açu-Mossoró, Mato Grande e Sertão do Apodi como resultados de dois projetos em andamento fomentados pelo MDA/CNPQ, quais sejam, *Gestão de Políticas Públicas e Controle Social em Territórios da Cidadania: mapeamento, sistematização e avaliação de Programas de Desenvolvimento Sustentável no Mato Grande (RN)*, sob a responsabilidade de equipe da UFRN, e *Governança: inovação e gestão para o desenvolvimento dos territórios rurais Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN)*, executado por equipes da UERN. Dessa forma, os resultados aqui retratados são secundários, extraídos do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA.

Os instrumentos de acompanhamento e informação e o modo primário para o tratamento dos dados foram elaborados por consultores acadêmicos contratados pela SDT/MDA para tal finalidade. Competiu às equipes das CAI a aplicação e o lançamento dos dados coletados no SGE. A análise básica dos dados lançados, portanto, é gerada pelo próprio SGE, mas, as equipes das CAI têm acesso a manuais e metodologia de apuração de todos os índices, fato que permite aprofundamentos posteriores, a exemplo da análise comparativa aqui realizada.

O instrumento Capacidades Institucionais, aplicado junto a representantes das prefeituras de todos os municípios pertencentes ao território, tem o propósito de pesquisar os recursos disponíveis e estruturas organizativas dos municípios, bem como as organizações da sociedade civil, na gestão social das políticas públicas. Os questionários Gestão do Colegiado aplicado a membros que compõem o colegiado territorial, objetivam analisar os mecanismos de funcionamento e decisão do colegiado territorial. O questionário Índice de Condições de Vida foi aplicado em domicílios rurais e

destina-se a captar a mudança percebida na qualidade de vida das famílias no território. O instrumento Capacidades Institucionais envolveu um representante de cada município, preferencialmente o prefeito municipal, podendo ser respondido, ainda, pelo vice-prefeito, chefe de gabinete ou algum secretário municipal. O de Gestão do Colegiado foi respondido por todos os membros que compõem o colegiado. O ICV contemplou 10 áreas em cada território, previamente determinadas pelo MDA a partir de consulta ao IBGE, e exigiu das equipes das CAI aplicação de, no mínimo, 28 e, no máximo, 30 questionários em cada área. O número de informantes no ICV, portanto, variou entre 280 e 300 moradores da zona rural em cada território.

Os instrumentos referidos são compostos por questões fechadas, dicotômicas e tricotômicas, de múltipla escolha, com respostas escalonadas. Pretendeu a equipe gestora do SGE, com o uso de escala de classificação, verificar a posição de objetos e fatos conforme a opinião dos respondentes (Vergara, 2010) e, com as questões fechadas, evitar vieses na categorização das respostas, por se tratar de pesquisas em âmbito nacional envolvendo 26 equipes de pesquisadores. Quanto à coleta e ao tratamento das informações, são utilizados, no SGE, recursos de natureza quantitativa, o que permite limitar leituras subjetivas e propiciar maior precisão na interpretação dos resultados. Dessa forma, evitam-se distorções de análise e interpretação e margem de segurança quanto às inferências, fato registrado por (Richardson, 2008).

4 Análise dos Dados

A análise aqui procedida toma, como referência teórica, as quatro dimensões do Desenvolvimento Sustentável propostas por (Buarque, 2008). O Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) dos territórios, conforme aparece no SGE, considera a multidimensionalidade do desenvolvimento proposta por Ignacy Sachs. Na composição do IDS, cada dimensão é reconhecida como um subíndice. O indicador varia entre 0 (zero) e 1 (um), de modo que ao se aproximar de 1 (um), caracteriza-se melhor desempenho de desenvolvimento e sustentabilidade do território. De acordo com a tabela abaixo que retrata o contexto potiguar, os territórios analisados encontram-se em situação instável-crítica. O território do Mato Grande (0,372) e o Sertão do Apodi (0,367) estão em estado “crítico”. O Açu-Mossoró (0,408), apesar de se encontrar em situação superior, apresenta status de “instabilidade”. Em linhas gerais, os três territórios estão distantes do desejável e, de modo preocupante, próximos de situação de colapso. Outros dados, relativos às Condições de Vida da população (ICV), à Gestão do Colegiado Territorial, à Identidade Territorial e às Capacidades Institucionais, advindos das demais pesquisas realizadas pelas Células de Acompanhamento e Informação (CAI), reforçam esse cenário.

	Açu-Mossoró		Mato Grande		Sertão do Apodi	
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	Valor	Classificação
Índice de Desenvolvimento Sustentável	0,408	Instável	0,372	Crítico	0,367	Crítico
1. Político-Institucional	0,645	Estável	0,526	Instável	0,532	Instável
2. Cultural	0,319	Crítico	0,295	Crítico	0,36	Crítico
3. Social	0,526	Instável	0,455	Instável	0,443	Instável
4. Econômico	0,241	Crítico	0,248	Crítico	0,183	Colapso
5. Ambiental	0,509	Instável	0,501	Instável	0,508	Instável
6. Demográfico	0,497	Instável	0,383	Crítico	0,505	Instável

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Potiguares do SGE
Fonte: Elaborado pelos autores (2012).

A dimensão econômica foi o item que mais contribuiu para o baixo IDS. Na análise, o índice Gini-renda, indicador que apresenta o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, cujo valor varia de 0 (zero), quando não há desigualdade, a 1 (um), quando a desigualdade é máxima, no Mato Grande, a desigualdade da renda é de 0,003, portanto, quase inexistente. Todavia, quando visto o contexto do território, é nítida que a *igualdade da renda* se dá por meio de baixos rendimentos. Segundo dados do PTDRS, o índice de pobreza do território aproxima-se de 70% e a maior parte da população recebe menos de um salário mínimo, ao passo que outra parte considerável não apresenta rendimentos. Essa situação reflete restrito dinamismo da economia local, fragilizada pela deficiência de investimentos e reduzida produção nas cadeias produtivas. Entretanto, a percepção da população, quanto à renda familiar, permite o

alcance de ICV de 0,489 (médio). Isso se deve, em grande medida, a programas governamentais de transferência de renda e de seguridade social, tais como Bolsa Família, pensões, aposentadorias rurais, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), dentre outros. Os rendimentos provenientes dessas fontes de renda são, por vezes, os únicos responsáveis pela manutenção financeira da família.

Corroborando com o exposto, o ICV mostra que a diversificação nas fontes de renda da família (0,394) é baixa. As maiores contribuições, como apresentado anteriormente, vêm de atividades de produção agropecuária (63%), programas de transferência de renda (49%) e aposentaria ou pensão (39%). No Sertão do Apodi, a situação é similar. Há nivelamento em baixos rendimentos da população e forte dependência de rendimentos auxiliares. O território foi o que apresentou o maior número de agricultores familiares (89%), entre os pesquisados, e renda familiar com forte participação de atividades agropecuárias (77%), programas de transferência de renda (64%) e aposentaria ou pensão (42%). O Açu-Mossoró foi o território onde houve o menor número de agricultores familiares entre os pesquisados (60%) e baixos rendimentos médios, baixa diversificação das fontes de renda e percepção “média” da renda familiar. De modo geral, a situação econômica da população dos territórios estudados é delicada, pois, a maior parte dela está em situação vulnerável de produção, dependendo de benefícios e políticas públicas governamentais. Os programas de combate à pobreza, principalmente os de transferência de renda, ajudaram a melhorar, ainda que minimamente, a composição da renda familiar e a levar os respondentes à condição de renda “média”.

Ao se falar em desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, a primeira ideia que surge é de algo relacionado ao meio ambiente, a temas *verdes*. A dimensão ambiental expõe como está a situação do meio ambiente estudado, por meio da análise de ecossistemas, recursos naturais (renováveis ou não), florestais, hídricos, solo, relevo, clima, degradação e poluição. A dimensão ambiental do IDS indica que os três territórios estudados estão em situação instável, próximo ao nível crítico. O primeiro item avaliado no IDS é a área de matas e florestas, que aponta áreas ainda não utilizadas pela produção extensiva e destinadas à preservação. Neste quesito, Açu-Mossoró alcança 0,033, Mato Grande tem 0,029 e Sertão do Apodi obtém 0,066, todos com baixo desempenho em preservação e/ou reservas legais.

Outro item é a área utilizada, índice correspondente às áreas já ocupadas por processos produtivos. Outra vez, a situação encontrada é similar nos territórios. As áreas utilizadas apresentam em média o valor 0,966, denotando ocupação quase que total das áreas que compõem o território. Todavia, o indicador do ICV *área para produção* traz valores elevados nos três territórios, apontando que as propriedades rurais, mesmo ocupando extensas áreas, não têm efeitos positivos no nível de produção e na produtividade do trabalho e da terra. Alguns dos fatores inibidores foram indicados na dimensão anterior (econômica). A avaliação da conservação da área de produção foi melhor que a relativa às fontes de água. Neste ponto, destaca-se o território do Sertão do Apodi (0,609), com nível médio/alto de práticas de conservação do solo. A hipótese para essa situação é a presença de ações do Projeto Dom Helder Câmara em seis municípios que compõem o território. O projeto desenvolve atividades de sensibilização e formação de trabalhadores para manejo sustentável da produção, utilização de defensivos e adubos orgânicos, além de assistência técnica às atividades produtivas. A presença de instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), é factível afirmar, propicia a construção e a socialização de conhecimentos e tecnologias sociais que melhoram a produção agrícola e a qualidade de vida da comunidade. Todavia, são ainda comuns práticas agressivas ao meio ambiente como queimadas de coberturas vegetais, contaminação de aquíferos e rios, enterro de resíduos sólidos, exposição de lixo a céu aberto, uso de defensivos químicos e tóxicos, entre outros.

Os resultados do nível de preservação da vegetação nativa, de modo geral, ficaram em patamar médio, com Açu-Mossoró e Sertão do Apodi alcançando 0,551 e 0,557, respectivamente, e, Mato Grande, 0,503. Contudo, há motivos que fazem com que tal relativa preservação ocorra, por meios não intencionais, a exemplo da carência de recursos para ampliar a produção e a baixa produtividade. Em linhas gerais, há ações nos territórios que visam à preservação e à sensibilização quanto ao uso sustentável da terra e da água. Tanto o projeto Dom Helder Câmara, no Sertão do Apodi, quanto os programas P1MC e P1+2, ajudam na compreensão da necessidade de se adotarem práticas menos agressivas e mais *verdes*. Conforme defende Sachs (2008, p. 36), “o desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras”. Ainda que a atuação de organizações não governamentais, por um lado, e restrições econômicas que inibem a exploração em larga escala, por outro, contribuam para o

alcance de resultados médios, estes fatos são insuficientes para garantir o atendimento aos imperativos de Sachs.

A dimensão sociocultural caracteriza a população dos territórios, suas relações e a infraestrutura social. Os três territórios encontram-se em situação de instabilidade: Açu-Mossoró com valor de 0,526, Mato Grande com 0,455 e Sertão do Apodi com 0,443. O primeiro indicador estudado é o IDH Longevidade, relativo à esperança de vida ao nascer. No território Açu-Mossoró esse índice encontra-se próximo ao nível de estabilidade (0,567). Entretanto, nos territórios Mato Grande (0,327) e Sertão do Apodi (0,389) ele reside em nível crítico. Aliado a isso, o indicador número de leitos hospitalares fortalece a baixa expectativa de vida da população. Nos três territórios, o número total de leitos em unidades de saúde não atende minimamente a demanda. No Mato Grande, caso mais crítico, os números mostram que o resultado da relação número de leitos por 1000 habitantes é de 0,097, portanto, abaixo da região Nordeste, que tem média de 2 leitos por mil habitantes, e, bem inferior ao recomendado pelo Ministério da Saúde (Portaria n.º 1101/GM de 12 de junho de 2002), que estima entre 2,5 a 3 a necessidade de leitos para cada grupo de mil habitantes.

No âmbito educacional, o IDH Educação, indicador que considera a taxa de alfabetização e taxa bruta de frequência à escola, há resultados mais satisfatórios somente no Açu-Mossoró (0,646). No Sertão do Apodi (0,478) e no Mato Grande (0,406), os resultados são ruins. Através do ICV, fica nítido, todavia, que os resultados quanto à alfabetização de membros maiores de 15 anos é ruim nos três territórios. No Açu-Mossoró, somente 52% dos membros da família maiores de 15 anos são alfabetizados, enquanto no Sertão do Apodi o valor é de 53% e no Mato Grande de 60%. Outro dado inquietante é a quantidade total de adultos da família que completou o ensino fundamental. Nos três territórios o percentual não ultrapassa 20% e, mesmo assim, a percepção dos respondentes, no ICV, aponta nível de satisfação, com a escolaridade da família, em médio-alta nos três casos.

O IDS mensurou a atividade cultural, ou seja, os produtos culturais oferecidos. Nos três territórios o nível encontra-se crítico, uma vez que são restritos os estímulos a manifestações culturais e a oferta de produtos. O ICV avaliou a participação das famílias em atividades culturais. O nível de oferta de produtos culturais foi baixo, bem como a participação da população. Mais uma vez, o Mato Grande obteve o resultado mais crítico – 0,283. O Sertão do Apodi obteve resultado melhor que o Mato Grande, mas, ainda distante da situação ideal. O Açu-Mossoró obteve resultado regular em participação em manifestações culturais. O resultado desse território deve estar estimulado pelas tradicionais manifestações do município-polo do Território, a exemplo do *Mossoró Cidade Junina*, do *Auto da Liberdade* e da *Chuva de Balas no País de Mossoró*.

A dimensão político-institucional analisa fundamentalmente as relações entre a sociedade civil e o poder público, de forma a identificar quem são os atores sociais, quais seus interesses e qual a estrutura de poder local. De modo geral, os três territórios encontram-se em nível de instabilidade ou próximo dele. O primeiro item avaliado nesta dimensão é participação eleitoral, medido pelo percentual de eleitores que compareceram às eleições. Este foi o indicador com melhor desempenho, com 0,754 no Açu-Mossoró, 0,783 no Mato Grande e 0,837 no Sertão do Apodi. Porém, quando a população pesquisada foi questionada acerca da participação política e da participação em organizações comunitárias, por meio do engajamento em processos eleitorais, conselhos, sindicatos, cooperativas, associações, assembleias e reuniões, os resultados são frágeis. O Mato Grande tem 0,458 na participação política e 0,469 na participação em organizações comunitárias, seguido do Açu-Mossoró. O Sertão do Apodi obteve índices melhores com 0,675 para a participação política e 0,637 para a participação em organizações comunitárias.

Tal informação é reforçada por outra que trata do número de participantes no Colegiado Territorial. Enquanto no Mato Grande e Açu-Mossoró, o número médio de participantes é de 56 e 88, respectivamente, no Sertão do Apodi esse número eleva-se para 140. Ainda no âmbito do IDS, foi avaliado o número médio ponderado de conselhos no exercício do controle social. Em todos os territórios o indicador apresentou nível crítico. A maioria dos municípios não tem conselho de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), de segurança alimentar, de meio ambiente, e, quando existentes, não funcionam dentro do desejável. Essa situação revela a fragilidade da atividade do controle social e a fraca coesão social existente nos três territórios. Essa variável parte do nível da ação comunitária e da existência de grau mínimo de representatividade, para que ocorra coesão territorial capaz de elaborar, através de processo democrático, estratégias territoriais para o desenvolvimento (Guanzirolli, 2006).

Adentrando no âmbito do Colegiado Territorial – espaço de participação social, representação, articulação e concertação política, onde há deliberações acerca do processo de desenvolvimento sustentável do território – a pesquisa revelou problemas que interferem na efetividade da atuação.

Há assessor técnico apoiando a gestão do colegiado, nos três territórios, e foi relatado, pela maior parte dos membros, que a atividade por ele desenvolvida contribui para o funcionamento do Colegiado. O assessor técnico tem como funções: assessorar as atividades do colegiado, acompanhar as ações deliberadas pelo Plenário e articular parcerias territoriais e atores sociais. Desse modo, ele se torna agente de desenvolvimento estratégico para o território e para o funcionamento do Colegiado. Quanto à frequência de reuniões, no Mato Grande 98,21% afirmaram que as reuniões são mensais. Já no Açu-Mossoró, somente 53,41% disseram que as reuniões são mensais. No Sertão do Apodi, a periodicidade relatada das reuniões foi de 26,43% no bimestre e 39,29% no trimestre.

Dentre os maiores problemas das Capacidades Institucionais, encontram-se a restrita participação dos gestores públicos no Colegiado Territorial e o fato de este não ter voz em outras instâncias de decisões de interesse público. Problemas dessa natureza comprometem a estratégia de descentralização das decisões de Desenvolvimento Territorial entendida como “a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores” (Buarque, 2008, p. 42). Essa transferência, portanto, conferiria às unidades municipais e territoriais capacidades de escolha e definição de prioridades no âmbito das políticas e projetos, bem como, permite simetria de informações acerca de necessidades da sociedade. Ademais, os poderes executivos locais deveriam adotar o Colegiado Territorial como espaço sociopolítico de execução de políticas públicas integradas, de mobilização, legitimação de ações e fortalecimento de parcerias governo-sociedade civil, ideal que vem sendo fomentado, pelo Governo Federal, através da PDSTR.

5 Considerações Finais

O desenvolvimento territorial sustentável é estratégia de gestão e política públicas que tem o propósito de combater a pobreza e as desigualdades sociais por meio de inclusão produtiva, sustentabilidade ambiental e participação social, com base na interação entre sociedade e Estado, no alinhamento e compartilhamento de demandas e possibilidades e na decisão dialogada, visando à efetividade das políticas públicas. Nos três territórios potiguares estudados, o resultado do desenvolvimento sustentável, avaliado por meio das dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional, alcança nível crítico, tendo na dimensão econômica o maior gargalo. Apesar do potencial natural das cadeias produtivas dos territórios, a economia local é fragilizada por fatores como restrições na assistência técnica, dificuldades de acesso a crédito, investimentos tímidos, baixa produtividade do trabalho e da terra, problemas na comercialização, diversificação limitada da produção agrícola e fontes de renda concentradas na seguridade social, especialmente na aposentadoria rural e em benefícios da assistência, a exemplo do Programa Bolsa Família.

Nos três territórios os temas ambientais são tratados de forma pontual, sem nítida preocupação com as gerações presentes e futuras. Práticas agressivas e nocivas ao ambiente como queimadas, soterramento de lixo e poluição de fontes hídricas, são frequentemente identificadas no meio rural estudado, junto à população que, em tese, deveria ter maior sensibilidade e zelo na relação com a terra. Ações de sensibilização e conscientização quanto ao manejo sustentável, a exemplo do Projeto Dom Helder Câmara, no Sertão do Apodi, e programas de convivência com o semiárido e armazenamento de água, como P1MC e P1+2 nos demais territórios, têm alcançado bons resultados, ainda que em níveis insuficientes.

No que se refere à dimensão sociocultural, a infraestrutura e a oferta de serviços básicos à população carecem de elevados investimentos. No âmbito da educação, há avanços na frequência à escola, ainda que influenciada por requisitos para participação em programas do Governo Federal. A infraestrutura das escolas, a descontinuidade das aulas, a ausência de professores e o consequente desestímulo dos alunos, denotam frágil situação escolar nos territórios. As condições de saúde encontram-se igualmente em estado crítico. O número de leitos hospitalares por mil habitantes sequer alcança metade da média da região Nordeste e menos ainda o número recomendado pelo Ministério da Saúde. Todavia, os investimentos em programas de combate à pobreza trouxeram melhorias, na percepção dos entrevistados, quanto à saúde da família.

Em relação à mobilização social e às relações entre Estado-sociedade civil, os territórios encontram-se em situação paradoxal. Enquanto organizações não governamentais e agricultores rurais participam de plenárias do Colegiado Territorial e debatem políticas e projetos, os governantes municipais não comparecem. A participação do poder público nesses espaços de controle social proporcionaria simetria de informações e, conseqüentemente, maior efetividade e legitimidade das políticas públicas. Outros pontos críticos identificados foram o baixo número de conselhos existentes

e em funcionamento nos municípios e a ausência do poder público nos colegiados, fragilizando a credibilidade de tal instância decisória. Ainda que diante de avanços, limitados, os territórios Açu-Mossoró, Mato Grande e Sertão do Apodi apresentam, no cenário estudado, severas debilidades em todas as dimensões do desenvolvimento territorial sustentável, conforme proposto por (Buarque, 2008).

Referências

- Agra, N. G. & Santos, R. F. (2001). Agricultura brasileira: situação atual e perspectivas de desenvolvimento. *Anais do XXXIX Congresso da Sociedade brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Recife, PE, Brasil.
- Ajara, C. (2003). *As difíceis vias para o desenvolvimento sustentável: gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas.
- Bordo, A. A., Silva, C., Nunes, M., Barbosa, T., Miralha, W. (2012). *As diferentes abordagens do conceito de território*. Recuperado em 05 novembro, 2012, de http://www.biblioteca.ajes.edu.br/arquivos/monografia_20110915224202.pdf
- Buarque, S. C. (2008). *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond.
- CMMAD. (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Delgado, N. G., Bonnal, P.; Leite, S. P. (2007). *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ.
- Filho, L. C. B. & Abramovay, R. (2004). Desafios para o desenvolvimento das regiões. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 14 (3), 35-70.
- Guanzirolli, C. E. (2006). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Niterói: Faculdade de Economia.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/en/>
- McMichael, P. (2008). *Development and social change: a global perspective*. 4. ed. Los Angeles/Estados Unidos da América: Pine Force Press.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (2005). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento*. Brasília, DF: Novembro.
- Navarro, Z. (2011). Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, 15 (43), 83-100.
- Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). (2010a). Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio001.pdf
- Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). (2010b). Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio055.pdf
- Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). (2010c). Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio032.pdf
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Richardson, J. R. (2008). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.
- Rocha, M. R. T. & Filippi, E. E. (2008). Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. *Anais do VI Seminário Internacional de Desarrollo Rural - Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 2007*, Bogotá, Colômbia.
- Sachs, I. (2008). *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Sassen, S. (2013). Whenterritorydebordersterritoriality. Territory, Politics, Governance. Oxon/Reino Unido: Routledge Taylor & Francis Group, 2013. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21622671.2013.765754#.Uk619DBBlr0>
- Sen, A. (2004). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

- Veiga, J. E. da. (2008). *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Vergara, S. C. (2010). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Vertmeyer, H.; Petras, J. (2000). *The dynamics of social change in Latin America*. Nova York: St. Martin's Press.