

FINANCIAMENTOS DO BANCO MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO NO TERRITÓRIO ALTO OESTE

World Bank loans for rural development of Rio Grande do Norte; an analysis of the Projeto Governo Cidadão in the Alto Oeste territory

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes
Clesio Marcelino de Jesus

FINANCIAMENTOS DO BANCO MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO NO TERRITÓRIO ALTO OESTE

*World Bank loans for rural development of Rio Grande do Norte: an analysis of the
projeto governo cidadão in the Alto Oeste territory*

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes
Clesio Marcelino de Jesus

Resumo: Por meio da sua atuação política, intelectual e financeira, o Banco Mundial vem contribuindo para que espaços subnacionais institucionalizem suas políticas de desenvolvimento rural, com destaque para o Rio Grande do Norte, que, historicamente, tem recorrido aos financiamentos da instituição para a implementação dessas ações. O último capítulo dessa relação ocorreu com o financiamento do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão), em 2013, que utiliza o enfoque territorial. Objetiva-se analisar a experiência de territórios potiguares com a execução desta Política, estudando-se o caso do território Alto Oeste. Lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas com membros envolvidos no Programa e recorreu-se ao uso de dados secundários e primários para efetuar análises. Em que pesem algumas possibilidades encontradas, sobressaem problemas com os projetos financiados, reduzida articulação com a política territorial federal e baixa interação *bottom-up* e *top-down*. Conclui-se que o complexo arranjo institucional vigente exige revisão das estruturas de governança e um efetivo pacto territorial entre Estado e sociedade civil na construção do desenvolvimento.

Palavras-chave: Banco Mundial; Rio Grande do Norte; Projeto Governo Cidadão; Desenvolvimento territorial rural; Território Alto Oeste.

Abstract: *Through its political, intellectual and financial activities, the World Bank has been helping subnational spaces to institutionalize their rural development policies, with emphasis on Rio Grande do Norte, which, historically, has resorted to the institution's financing to implement these actions. The last chapter of this relationship occurred with the financing of the Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão), in 2013, that uses the territorial approach. The objective is to analyze the experience of territories with the implementation of this Policy, studying the case of the Alto Oeste territory. Semi-structured interviews with members involved in the Program were used and the use of secondary and primary data was used to analyses. In which some possibilities are encountered, problems stand out with the projects financed, reduced articulation with federal territorial policy and low bottom-up and top-down interaction. It is concluded that the complex institutional arrangement in force requires a revision of governance structures and an effective territorial pact between state and civil society in the construction of development.*

Key words: *World Bank; Rio Grande do Norte; Projeto Governo Cidadão; Rural territorial development; Alto Oeste territory.*



INTRODUÇÃO

A temática desenvolvida neste artigo debruça-se sobre os resultados engendrados pelas políticas de desenvolvimento territorial rural financiadas pelo Banco Mundial. Como ponto de partida, a esse papel de emprestador, some-se sua atuação política e de indução de ideias no que tange aos processos de desenvolvimento (PEREIRA, 2016).

Toma-se como objeto de estudo o nordeste brasileiro, que, desde os anos 1970, configura-se como um importante espaço de intervenção do Banco Mundial. Especificamente, discute-se o caso do Rio Grande do Norte, que se destaca por ter sido o primeiro da região a receber empréstimos da instituição para a implementação de políticas de desenvolvimento rural. A primeira experiência se deu com a institucionalização do Programa de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (Ruralnorte), em 1975. Nos anos 1980 e 1990, os recursos possibilitaram as implementações, respectivamente, do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Ressalte-se que o Banco Mundial, fazendo *jus* ao seu tripé capital-intelectual-político, orientou o *modus operandi* desses Programas. Esperava-se que, mesmo operando com reduzido volume de recursos, carências de infraestrutura econômica e social e baixo capital social, a autodeterminação dos atores fosse suficiente para germinar processos de desenvolvimento endógenos, o que, de fato, incorreu em problemas para se concretizar. Ainda que alguns resultados positivos possam ser encontrados, essas experiências, de modo geral, apontam para a baixa participação e organização social, dificuldades no que concerne ao acesso e ao volume de recursos, predominância de projetos setoriais e dificuldades na eleição de projetos que concertassem os interesses (WORLD BANK, 1996; MATOS FILHO; CRUZ; SOUZA, 2006).

Explora-se, aqui, o último capítulo dessa história, ocorrido a partir 2013 e ainda em vigor, por meio da institucionalização do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Norte (Projeto Governo Cidadão). Seguindo as recomendações do Banco Mundial, o atual financiamento inova ao lançar mão da abordagem territorial no desenho político e como referência para a construção da estratégia de desenvolvimento.

As ações buscam reverter o cenário de baixo dinamismo por meio de uma estratégia multisetorial, prevendo o apoio técnico e financeiro às comunidades rurais, bem como a melhoria dos serviços públicos (saúde, educação e segurança) e da gestão do setor público (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017). Destaque-se que o Projeto foi orçado em U\$\$ 600 milhões, com o Banco Mundial respondendo por boa parte desses recursos, que devem ser pagos pelo estado em até 30 anos.

Objetiva-se, portanto, analisar a experiência de territórios potiguares com a execução da atual política territorial rural implementada pelo governo do estado do Rio Grande do Norte – Projeto Governo Cidadão –, discutindo as condições para a promoção do desenvolvimento territorial. Delimitando-se a análise, estuda-se o caso do território Alto Oeste, que reuniu 30 municípios, caracterizado pela baixa condição socioeconômica no estado e de elevado peso da administração pública (JESUS; FERNANDES, 2015). Elege-se este território por sua natureza deprimida, o que permite aprofundar a análise dos resultados do Programa em termos de transformação dessa realidade.



Sua construção teórica e analítica respalda-se sobre o desenvolvimento territorial rural como uma construção institucional, na qual regras formais e informais, historicamente definidas – mas sujeitas a um processo de mutação –, atuam como estruturas de governança e influenciam a performance dos territórios. Nesse sentido, constrói-se a hipótese de que o complexo arranjo institucional estabelecido pelo Projeto Governo Cidadão e inerente ao território Alto Oeste tem dificultado o alcance dos objetivos para a promoção do desenvolvimento territorial rural.

A estratégia metodológica priorizou a realização de entrevistas semiestruturadas (17 no total) – abrangendo nesse universo, também, grupos focais – com lideranças de Associações e Cooperativas beneficiadas, representantes do poder público (secretários, gestores, instituições financeiras, pesquisadores), que responderam questões relacionadas às ações do Projeto Governo Cidadão. Uma última entrevista foi realizada com o representante do Projeto Governo Cidadão, que respondeu a outro questionário semiestruturado, com perguntas relacionadas à execução do Programa. Além das entrevistas, a pesquisa de campo possibilitou visitar e conhecer alguns Subprojetos financiados no âmbito do primeiro componente do Programa – Desenvolvimento Regional Sustentável –, a saber: (i) Subprojetos Socioambientais; (ii) Subprojetos de Economia Solidária; (iii) Subprojetos de Bandas Filarmônicas; e (iv) Subprojetos de Regularização sanitária de agroindústrias.

Para complementar a análise, utilizam-se dados secundários e informações provenientes do Sistema de Gestão Estratégica do MDA (SGE/MDA), do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Manual Operativo do Projeto Governo Cidadão.

Pelo conjunto de políticas implementadas, de instituições, de atores envolvidos, pelos projetos financiados, pelas ações estruturadas e pela longa tradição de políticas de desenvolvimento rural financiadas pelo Banco Mundial, entende-se que o Rio Grande do Norte configura um importante estudo de caso, requerendo uma investigação mais profunda sobre se tais políticas têm contribuído, de fato, para o desenvolvimento dos territórios potiguares. Considera-se, portanto, que este estudo contribui com a avaliação das experiências territoriais rurais no Rio Grande do Norte.

Apreende-se, nesse sentido, que fornece subsídios para o governo, *policy makers*, técnicos e beneficiados, visando uma discussão mais ampla das ações desenvolvidas e dos impactos gerados, dos aspectos sociais, políticos e econômicos inerentes aos territórios e das potencialidades e enclaves para o desenvolvimento territorial rural do Rio Grande do Norte, possibilitando, assim, avaliações e correções no ciclo dessa Política Pública. Ao analisar a política estadual, contribui-se, ademais, com a literatura que tratou dos resultados das políticas territoriais rurais implementadas pelo governo federal no Rio Grande do Norte, podendo-se mencionar Nunes, Tôres, Silva, Sá e Godeiro-Nunes (2015), Cunha Filho (2015) e Fernandes, Ortega e Jesus (2018).

Além desta introdução e das considerações finais, realiza-se síntese teórica entre desenvolvimento territorial rural e o papel desempenhado pelas instituições, lança-se luz sobre o meio rural na agenda do Banco Mundial – destacando como se comporta o tripé no Rio Grande do Norte –, apresenta-se a lógica do Projeto Governo Cidadão e são discutidos seus resultados no território Alto Oeste.



2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E INSTITUIÇÕES: POR UMA SÍNTESE TEÓRICA

O território tem sido tratado como um instrumento para o alcance de objetivos das políticas públicas na América Latina e, particularmente, no Brasil, sobretudo aquelas ligadas ao desenvolvimento rural. Esta temática foi inserida na agenda governamental em meados dos anos 1990 e avançou nos 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 aspectos como a superação da dicotomia rural-urbana, a concepção de um rural formado por diversos segmentos para além do setor agropecuário, a contemplação das várias dimensões do desenvolvimento rural, o destaque para a importância das inovações e da competitividade territorial, a valorização da capacidade dos indivíduos e da criação de relações de cooperação entre eles, o reconhecimento da necessidade das cadeias produtivas estarem articuladas em um projeto territorial de desenvolvimento – favorecendo, por exemplo, a criação de *clusters* ou indicações geográficas – e, por fim, a complementação de ações de cima para baixo (*top-down*) com as de baixo para cima (*bottom-up*), considerando a inserção dos atores públicos e privados na identificação de problemas e na formulação de alternativas mediante a descentralização das ações (SEPÚLVEDA; RODRÍGUEZ; ECHEVERRI; PORTILLA, 2003).

Para que esses elementos atuem na centelha do desenvolvimento rural, não se pode negligenciar o papel desempenhado pelas instituições. 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 a 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, possuem 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 a evolução, influenciando as dinâmicas territoriais e ditando o desempenho econômico das localidades. Nessa perspectiva, 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”. 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, esta capacidade é baixa, o que suscita um maior envolvimento do Estado no estimulando 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 referem-se às redes estabelecidas com comunidades externas (nível micro); (iii) sinergia, relacionada ao grau de interação entre Estado e sociedade (nível macro); e (iv) integridade organizacional, relacionada à coerência, competência e capacidade institucional (nível macro). Essas dimensões, ao serem combinadas, juntamente com a interação dos seus níveis micro e macro, geram efeitos analíticos em torno das formas *bottom-up* e *top-down*, promovendo diferentes lógicas de desenvolvimento, segundo Moyano-Estrada (1999).

3. O MEIO RURAL NA AGENDA DO BANCO MUNDIAL: IDEIAS, FINANCIAMENTOS E RESULTADOS NO RIO GRANDE DO NORTE

O Banco Mundial vem, ao longo dos anos, modificando seu discurso em torno do desenvolvimento e o enfoque teórico das suas recomendações de políticas governamentais. Essas mudanças se refletiram diretamente na própria institucionalização do meio rural como um dos principais alvos da carteira de investimentos do Banco. A gênese desse processo pode ser datada nos anos 1960, a partir da gestão de George Woods (1963-1968), que, ao assumir a presidência do Banco Mundial, trouxe, em seus discursos, a intenção de mudar a política da instituição em prol do desenvolvimento. Foram priorizados investimentos em setores mais fragilizados, como o espaço rural dos países periféricos, permeado, segundo a própria visão de Woods, por pequenas unidades de produção e infraestrutura social e física deterioradas (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997).

Apesar dos avanços na gestão Woods, foi com a chegada de Robert McNamara (1968-1981) que o Banco Mundial inovou, dinamizou e expandiu suas operações, aprofundando os investimentos multilaterais e as mudanças geográficas dos empréstimos. Foi também nesse período que os projetos em agricultura e desenvolvimento rural se consolidaram como a principal agenda da instituição. Com base em Kapur, Lewis e Webb (1997) isso foi motivado, especialmente, pela bandeira do Banco no período, direcionada ao combate à pobreza.

A pobreza rural deveria ser enfrentada pelo modelo de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), proposto e disseminado pelo Banco Mundial como uma estratégia para o fomento da produção, dos serviços básicos e da infraestrutura, que orientou a implementação de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) (LACROIX,



1985; KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997), sendo o Rio Grande do Norte o primeiro da região nordeste a implementar tal modelo mediante o Ruralnorte.

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

Por outro lado, podem ser mencionados problemas relacionados à posse da terra, ao crédito rural, às variações climáticas, à escassez e aos atrasos das contrapartidas exigidas, à falta de pesquisa e extensão rural mais direcionada a difundir o pacote técnico e à inexistência de uma liderança administrativa clara do Projeto (WORLD BANK, 1987). Essa mesma avaliação também analisou o papel do Banco Mundial, considerando como sendo importante tanto na concepção quanto no planejamento do Projeto. No entanto, estabeleceu críticas, em especial, à supervisão realizada pelo Banco, que não concentrou suas atenções em questões técnicas concretas e em melhores formas de desempenhar suas atividades.

Some-se, ademais, a centralização estatal nas ações. Frise-se que o Ruralnorte foi concebido no regime militar, de modo que a participação social na identificação dos problemas e definição dos investimentos não foi possibilitada. De fato, o estilo *top-down* foi a tônica do Ruralnorte, materializado apenas por uma desconcentração administrativa, isto é, transferência de atribuições do governo federal para o estadual, conforme aponta Matos Filho (2002).

Já nos anos 1980 e 1990, o discurso da instituição, na esteira do Consenso de Washington, privilegiou as reformas neoliberais, voltadas, entre outros aspectos, para a redução dos gastos públicos, a desregulamentação dos mercados, a privatização e a globalização. Um componente adquiriu relevância nas prescrições do Banco Mundial foi a descentralização.

A instituição passou a difundir a descentralização por meio de duas estratégias (PEREIRA, 2010a; 2016): (i) necessidade de reorientação do papel do Estado na economia, colocando em evidência a atuação de organizações não-governamentais (ONG's) na promoção da participação social no que se refere ao combate da pobreza; e (ii) difusão da ideia de governança, ou, mais a rigor, da boa governança, intimamente associada à eficiência da máquina pública, à eficácia das instituições para responsabilização, disponibilidade de informações claras e confiáveis, às atividades do Estado orientadas ao mercado e ao protagonismo da sociedade civil na esfera da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Por trás do discurso da descentralização, a proposta do Banco Mundial, ainda que fosse de desenvolvimento, não se contradisse com a orientação de menor participação do Estado, pois incentivava o chamado desenvolvimento autônomo e endógeno, no qual as forças sociais locais assumiriam papel preponderante no processo (ORTEGA, 2008).

Inserindo nesse debate os investimentos em agricultura e desenvolvimento rural, a visão do Banco Mundial, com base em Pereira (2016), enaltecia uma nova abordagem, pautada em parcerias público-privadas entre Estado, empresas e ONG's para promover a interação entre a boa governança e os programas de desenvolvimento rural. Ademais, enfatizava a maior participação dos beneficiários na gestão de projetos.



A experiência do Rio Grande do Norte com a descentralização dos programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial tem origem com o PAPP – também fundamentado no modelo DRI –, instituído em 1985, cuja a principal inovação reside no componente denominado APCR (Apoio às Pequenas Comunidades Rurais), que destinava-se ao financiamento de projetos identificados, elaborados e executados pelos beneficiados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002).

Ao longo dos anos, o PAPP, no Rio Grande do Norte, financiou 769 subprojetos, sendo 75% produtivos, 24% de infraestrutura e 1% para área social, com predominância para aqueles definidos de cima para baixo (cerca de 90%) (WORLD BANK, 1996). Ainda segundo esse documento, foram beneficiadas cerca de 71.600 famílias em 620 comunidades rurais; alguns indícios, a partir de pesquisas de campo, sugeriram que houve melhoria da renda e do padrão de vida dos beneficiados.

Não obstante, estima-se que houve baixo desempenho das metas estabelecidas e dos resultados esperados quanto ao fortalecimento das atividades desenvolvidas pelos produtores rurais e quanto à superação da pobreza no meio rural do nordeste brasileiro (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002). Outros problemas consistiram na baixa participação dos beneficiários, benefícios concentrados nos maiores proprietários, problemas com a escolha e a sustentabilidade dos investimentos, além da existência de condicionantes políticos, institucionais e funcionais que limitaram o crédito, a extensão rural e os projetos de posse de terra (WORLD BANK, 1996).

Por outro lado, o APCR despontava como uma experiência exitosa, principalmente por ter apresentado desempenho financeiro mais elevado e maior concretização dos objetivos, pelas metas que atenderam demandas sociais e o público-alvo, melhorias das condições socioeconômicas da população pobre por meio de subprojetos de investimentos (produtivo, social e infraestrutura) e maior empoderamento da sociedade (WORLD BANK, 1996; GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002). Tais resultados fizeram com que o PAPP fosse, em 1993, totalmente reformulado e transformado em um único componente de financiamento de subprojetos comunitários, isto é, aqueles dirigidos pelos atores locais (MATOS FILHO; CRUZ; SOUZA, 2006).

O Programa foi encerrado em 1995, substituído, em 1997, pelo PCPR, comumente dividido nas fases I (1997-2002) e II (2002-2011). Uma avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2003) sobre o PCPR I demonstra que foram financiados 1.809 subprojetos, atendendo cerca de 97.000 famílias rurais no estado. Desse total de projetos financiados, os resultados apontam para a predominância dos investimentos de infraestrutura (59%) e produtivos (38%). Os investimentos se concentraram em eletrificação rural, abastecimento de água e criação de animais, representando 62% dos subprojetos financiados; adquiriram importância também os investimentos em agricultura irrigada e na pesca. Em que pese a importância desses investimentos para o desenvolvimento rural, não se pode negligenciar o caráter agropecuário desses subprojetos financiados, o que reforçava uma característica das políticas territoriais rurais no Brasil.

Essa avaliação também aponta para o alcance de objetivos como o apoio às comunidades, no tocante ao planejamento e à execução dos investimentos, criação de uma rede de segurança para a população pobre rural e mobilização dos recursos nos níveis comunitário e municipal, além de enaltecer o papel da descentralização como relevante instrumento para as ações do Programa.

O estudo de Matos Filho e Cruz e Souza (2006) apresenta alguns problemas do Programa em uma análise realizada até 2004, que envolveu, portanto, as duas fases do



PCPR. Alguns desses problemas contrastam, inclusive, com os aspectos positivos destacados anteriormente a partir da avaliação realizada pelo Banco Mundial (WORDL BANK, 2003). Nas palavras dos autores:

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

A seguir, a análise avança para o programa mais recente de financiamento ao desenvolvimento rural no Estado, o Projeto Governo Cidadão, cujo os resultados são objeto de investigação deste artigo.

4. A LÓGICA DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO E O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Retomando-se a discussão da seção anterior, deve-se destacar que o Banco Mundial, ao longo dos anos 2000, produziu uma série de documentos que não só reforçam a importância da descentralização para o desenvolvimento rural e a necessidade da passagem do enfoque setorial para o territorial, mas também reconhecem o papel do Estado e a articulação das diferentes instâncias na promoção do desenvolvimento, bem como a necessidade de ações multisectoriais.

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

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

No que tange às estratégias, o enfoque territorial emerge como uma linha de ação para combater a pobreza rural e promover o desenvolvimento rural, mediante a separação da dicotomia rural-urbano, integração de cadeias produtivas, bem como provisão de serviços básicos e infraestrutura a partir da interação com as diversas escalas governamentais (WORLD BANK, 2002).

De modo geral, esses aspectos, somados ao aumento da produtividade e da competitividade e eficiência dos fatores e produtos, bem como a melhor gestão das crises econômicas e naturais, fazem parte de um plano de ação da instituição de revitalização das zonas rurais, entendida como necessária para atuar no combate à pobreza rural. Nesse plano de ação, o Banco Mundial destaca a incorporação de um



novo componente, relacionado a “[...] *un esfuerzo de integración vertical (políticas y mercados) y horizontal (territorial)*” (WORLD BANK, 2002, p. 26).

Nesse contexto, outro tema recorrente nas recentes recomendações da instituição consiste no envolvimento de diferentes órgãos ou setores do Estado na provisão de políticas públicas. O Banco defende esse maior envolvimento como uma forma de integrar diferentes ações entendidas como necessárias para o desenvolvimento rural (WORLD BANK, 2007). Na definição das estratégias, o Banco inclui, também, o setor privado e a sociedade civil, o que exige dos atores estatais importantes atividades de facilitação e coordenação.

Em se tratando do caso brasileiro, a instituição enaltece o seu apoio aos governos subnacionais do país para a implementação de estratégias multissetoriais, capazes de abranger melhor a questão do desenvolvimento e a gestão com enfoque nos resultados (WORLD BANK, 2011). No entanto, o Banco entende que esse apoio requer algumas premissas, com base nos aspectos positivos que poderiam ser alcançados com a integração das ações, podendo-se mencionar a articulação de diversas áreas e níveis de governo, desde que sob a égide de estruturas de governança mais robustas.

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

No Rio Grande do Norte, apesar de o PAPP e o PCPR trazerem algumas características do enfoque territorial, tais como a descentralização das ações, protagonismo dos atores locais e o fomento das relações entre os indivíduos, é somente no atual financiamento que o território aparece explicitamente no desenho político e é tomado como referência para a construção da estratégia de desenvolvimento.

O Projeto Governo Cidadão foi institucionalizado em 2013, mediante o Acordo de Empréstimo Nº 8276-BR entre o Banco Mundial e o Governo do Rio Grande do Norte, dividido em duas fases: (i) entre 2013-2018, no valor de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 360 milhões oriundos do Banco Mundial e US\$ 40 milhões via contrapartida do Governo do estado; e (ii) entre 2018-2020, no valor de US\$ 200 milhões; neste caso, o empréstimo da instituição é de US\$ 180 milhões e a contrapartida do estado é de US\$ 20 milhões. O Rio Grande do Norte possui até 30 anos para quitar a dívida, sendo cinco anos de carência.

As ações foram estruturadas em três componentes (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017): (i) desenvolvimento regional sustentável; (ii) melhoria dos serviços públicos (educação, saúde e segurança); e (iii) modernização da gestão do setor público. O foco deste artigo reside no primeiro componente, voltado para o apoio técnico e financeiro aos investimentos entendidos como necessários para promover o desenvolvimento regional sustentável.

Ressalte-se que esse componente está dividido em dois subcomponentes. O primeiro corresponde aos investimentos estratégicos, orientados para melhoria e ampliação da infraestrutura socioeconômica e fortalecimento da governança



local/territorial. O outro refere-se aos investimentos em inclusão produtiva, social e ambiental, prevendo o fortalecimento da agricultura familiar, bem como incentivos à economia solidária e aos projetos socioambientais (infraestrutura de acesso a água e promoção de boas práticas ambientais).

Vale destacar que, para esse componente, está prevista a maior parte dos recursos da primeira fase, cerca de 50% do total. Aqui, adquire evidência o subcomponente de Investimentos Estratégicos e Fortalecimento da Governança Local, cujo montante supera o valor total do componente 2 – Melhoria dos Serviços Públicos –, conforme detalha a Tabela 1.

O Manual Operativo também apresenta a estratégia do Governo Cidadão para promover o desenvolvimento territorial do estado. Os resultados evidenciam fortes desigualdades entre os territórios em relação ao acesso de serviços básicos, emprego, renda e dinamismo. De maneira geral, os territórios possuem importantes gargalos no acesso ao saneamento adequado, nas desigualdades entre os gêneros, nos problemas educacionais e na área da saúde.

Assim, o desafio passa por reduzir as desigualdades ocasionadas pelas circunstâncias pessoais dos indivíduos, como gênero, raça e condições socioeconômicas das famílias. Com base nessas informações, o Projeto Governo Cidadão construiu a sua estratégia de desenvolvimento territorial em três eixos principais: (i) recuperação do antigo centro dinâmico do Seridó; (ii) desenvolvimento do cinturão central; e (iii) desenvolvimento do oeste potiguar.

No âmbito do Componente 1, foram lançados os seguintes Editais entre 2014 e 2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014a, 2014b, 2014c, 2015, 2016a, 2016b): (i) apoio técnico e financeiro para Subprojetos Socioambientais, com foco nas boas práticas socioambientais, convivência com o semiárido, segurança alimentar e nutricional e a gestão dos recursos hídricos; (ii) apoio aos Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar, no que se refere à segurança alimentar e ao acesso à infraestrutura produtiva e aos mercados; (iii) implantação de bandas filarmônicas nos municípios do estado, envolvendo jovens rurais, além de urbanos; e (iv) apoio técnico e financeiro às agroindústrias da agricultura familiar que necessitem de melhorias na sua estrutura para se adequarem à legislação sanitária, promovendo, assim, a segurança alimentar e o acesso aos mercados. Conforme destacou-se na introdução, essas quatro ações fundamentaram o desenvolvimento da pesquisa de campo.



Tabela 1 - Custos dos Componentes e Subcomponentes do Projeto Governo Cidadão

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

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

No período, foram lançados outros dois Editais voltados, respectivamente, para a melhoria dos sistemas produtivos (produção, legalização, comercialização) das cadeias do leite e da fruticultura irrigada. Ressalte-se que em todos os seis Editais, são exigidas contrapartidas por parte dos beneficiados, como exemplo, ações ambientais e recursos financeiros.

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

5. UMA DISCUSSÃO DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO NO TERRITÓRIO ALTO OESTE

No Brasil, a partir do início dos anos 2000, o enfoque territorial é incorporado de maneira mais vigorosa na agenda política governamental. Isso pode ser evidenciado pela criação da Secretaria Nacional para o Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), maior empenho nas superações do caráter setorial do rural e da dicotomia rural-urbana, maior alocação de recursos, estruturação e articulação de novas ações e passagem da escala municipal, culminando na criação de arranjos socioprodutivos intermunicipais em todo o país com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover o dinamismo econômico. A estratégia política para institucionalizar o enfoque territorial passou pelas constituições, em 2003, do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC).



Uma vez constituídos, esses territórios formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters), um espaço de concertação social para o debate de problemas e eleição de projetos de desenvolvimento – Proinfs (Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) –, envolvendo a participação do poder público e da sociedade civil. Uma atribuição geral dessas instâncias consistiu no apoio à construção, à implementação e à execução das diretrizes contidas nos PTDRS (Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável).

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.

De todo modo, no Rio Grande do Norte, foram induzidos nove Territórios Rurais (TRs), contemplando 161 municípios do estado, são eles: (i) Trairi; (ii) Sertão do Apodi; (iii) Mato Grande; (iv) Açu-Mossoró; (v) Alto Oeste; (vi) Potengi; (vii) Seridó; (viii) Agreste Litoral Sul; e (ix) Sertão Central Cabugi e Litoral Norte. Desses nove TRs Sertão do Apodi, Mato Grande, Açu-Mossoró, Alto Oeste, Potengi e Seridó tornaram-se Territórios da Cidadania (TCs).

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 aglutinou 30 municípios (Figura 1), o que configura, em termos de quantidade de municípios, o maior do Rio Grande do Norte, dificultando assim a mobilização e a aglutinação dos atores em torno de projetos comuns. De todo modo, tratam-se de municípios com características socioeconômicas e demográficas mais próximas, com elevado peso da agricultura familiar e envoltos pela ideia-guia da bovinocultura.

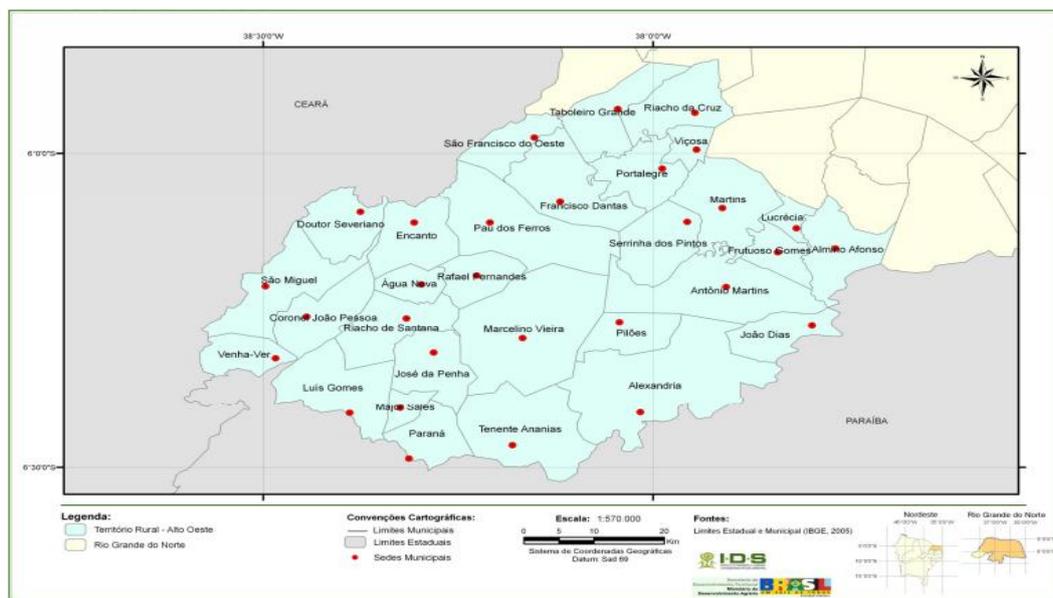


Figura 1 - Recorte do território Alto Oeste.

Fonte: PTDRS (2010).

O Território possui 4.046 km² e uma população, em 2017, de 209.747 habitantes. Em 2010, a população rural compreendia 35,22% do total. Já em 2015, o PIB do território foi de R\$ 1.738.024,00. No âmbito das atividades produtivas 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 ENTRE O FOCO NOS CONSELHOS E A RETÓRICA DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Apoiado pelas recomendações do Banco Mundial, e em linha com a política territorial rural do governo federal, o Projeto Governo Cidadão propõe, no seu Manual Operativo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), a utilização do território como abordagem teórica e instrumento de ação. Ao longo do documento, é possível encontrar referências que fundamentam essa percepção, tais como a adoção do recorte territorial proposto pelo MDA para o estado – que ajudará “[...] a concentrar e coordenar os vários programas de nível estadual e federal para impulsionar a inclusão econômica e social” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 21) –, o uso do planejamento *bottom-up*, a estratégia de focalização do Projeto e o apoio ao fortalecimento da governança local.

A grande diferença, ou contradição, reside no fato de que o Governo Cidadão retoma a escala municipal no contexto das definições de ações e investimentos. Para tanto, o Projeto atuou na reativação dos CMDs (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável), mediante sua reestruturação, compra de móveis e equipamentos de informática, novas eleições, além da realização de ações de capacitação, sensibilização e mobilização com esses Conselhos, compreendendo temas como: (i) os conselhos de políticas públicas na organização do Estado brasileiro e as diferentes formas para exercer o controle social; (ii) gestão descentralizada e o Projeto Governo Cidadão; (iii) intersetorialidade e a articulação entre conselhos e integração das ações; e (iv) gestão de políticas públicas em gênero, geração e raça/etnia. No âmbito do Programa, os Conselhos, e não mais os Colegiados, passam a ser:

O principal veículo para exercer controle social em relação à implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável e verificação da elegibilidade das Organizações Produtoras para acessar subsídios de contrapartida dos projetos. [...]. Os CMDs serão a porta de entrada para as manifestações de interesse do público-alvo, tendo um papel primordial na garantia do processo participativo dos beneficiários em todas as fases de implementação do Projeto, estimulando a integração de políticas públicas e dos investimentos públicos e privados a nível local (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017, p. 50).

É bem verdade que o Manual não exclui as atribuições e a importância do Colegiado, ressaltando que essa instância deverá receber, apreciar e legitimar as manifestações de interesse das organizações produtivas – após passarem pelos Conselhos – avaliar a integração de outras políticas públicas a partir dessas propostas, bem como apoiar o fortalecimento das cadeias e arranjos produtivos priorizados. Ademais, deve-se destacar que o Projeto partiu de algumas demandas presentes nos PTDRS para construir suas intervenções, além de ter realizado capacitações e oficinas com os atores territoriais, bem como ter promovido, em todos os territórios potiguares, discussões acerca do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

No território Alto Oeste, consta, segundo informações do SGE/MDA, que o Governo Cidadão esteve em pautas do Colegiado em três vezes, entre 2014 e 2015, envolvendo a aprovação dos projetos selecionados pelos Conselhos, apresentação do



relatório das manifestações de interesse do Programa, apresentação do mapeamento das unidades produtivas do território e a articulação com os responsáveis pelas casas de mel existentes no território para concorrerem às ações do Programa. Na prática, o envolvimento entre o Governo Cidadão e o Colegiado se mostrou frágil no Alto Oeste, o que passa pelo próprio arrefecimento da política territorial do governo federal *vis-à-vis* a desestruturação do Colegiado do Alto Oeste. Pela percepção de um membro da sociedade civil o Governo Cidadão, ao invés de “passar por dentro” do Colegiado, inclusive sendo mais um ator na discussão territorial, “passou por fora”, aliado ao próprio nível de organização e de capacidade do Colegiado, que foi incapaz de aprofundar as discussões do Programa.

Nesse contexto, não se pode negar a importância da reativação dos CMDSS do estado, muitos dos quais parados há anos, não só por constituir um mecanismo capaz de somar às atividades existentes no Colegiado, mas também por serem mais acessíveis à população local em termos de deslocamento e de inserção. Os Conselhos também parecem ser um espaço mais próximo da realidade de municípios que não conseguem estabelecer redes de cooperação e solidariedade entre si, bem como discutir projetos de abrangência territorial e gerir de forma compartilhada os recursos e bens financiados, aspectos esses presentes na experiência do território. No Alto Oeste, um membro do poder público municipal, ao reconhecer o caráter individualista dos municípios pertencentes ao território, entende ser impraticável a gestão consorciada dos bens financiados.

Mesmo levando em consideração esses fatos, apreende-se, a partir dos discursos de alguns entrevistados, que, ao apostar nos CMDSS como instância principal, a capacidade de discussão e de planejamento se torna enfraquecida. Os problemas em torno dessa capacidade podem ser potencializados à medida que o Projeto Governo Cidadão estabeleceu que 80% da composição do Conselho deve ser oriunda das organizações produtivas beneficiárias, e o restante da sociedade civil e poder público (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), ao contrário da composição paritária do Colegiado, que, mesmo aglutinando esforços e configurando um espaço de concertação mais amplo, já apresentava deficiências. Nesse contexto, um membro do poder público estadual, ao analisar a configuração do Projeto Governo Cidadão, considera que a volta à escala municipal é um retrocesso.

5.2 INVESTIMENTOS DO PROJETO GOVERNO CIDADÃO NO TERRITÓRIO ALTO OESTE

No território Alto Oeste foram aprovadas 61 manifestações de interesse, sendo: (i) 42 Subprojetos Socioambientais; (ii) 4 Subprojetos de Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar; (iii) 12 Subprojetos de Bandas Filarmônicas; e (iv) 7 Subprojetos de Registro/Alvará Sanitário das Agroindústrias da Agricultura Familiar. De fato, destaca-se o elevado número de manifestações aprovadas, o que sugere não só um maior interesse dos beneficiados e dos Conselhos, mas também evidencia o foco do Governo Cidadão nos territórios com vazio de desenvolvimento, conforme a sua estratégia de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, vale destacar que o território é tratado como prioridade nos Subprojetos acima, além do Edital de apoio à cadeia de Leite e Derivados. Esse último possui uma conotação relevante à medida que abrange a principal ideia-guia do território.

No caso dos Subprojetos Socioambientais, observa-se maior distribuição dos investimentos entre os municípios do território, abrangendo dezessete dos trinta municípios, com destaque para Venha-Ver, com cinco Associações beneficiadas.



Chama a atenção o elevado número de propostas aprovadas no território, ficando atrás apenas do território Seridó no estado. É bem verdade que o território também foi priorizado, mas o elevado número de propostas pode indicar duas conclusões: (i) a atuação de um conjunto de atores, como o CMDS, técnicos e articulador territorial em prol da mobilização das associações pode ter sido mais concreta, conforme destacou-se; e (ii) projetos municipalistas, como os do Projeto Governo Cidadão, geraram maior interesse por parte dos atores territoriais do Alto Oeste.

Outra constatação refere-se à demora na liberação de recursos e execução das ações, que só saíram em 2017, mesmo a Chamada Pública sendo de 2014. Até a realização da pesquisa de campo (2017), verificou-se que os Subprojetos ainda não tinham sido concluídos. De acordo com alguns entrevistados, os problemas residem na burocracia do Projeto, na incapacidade financeira de muitas empresas e em dificuldades técnicas e estruturais, dificuldades próximas daquelas encontradas em Proinfs (FERNANDES; ORTEGA; JESUS, 2018).

Analisando-se esses problemas, deve-se frisar que o Governo Cidadão atrela a liberação de recursos, para as empresas, após o cumprimento das etapas e a devida prestação de contas. Sendo assim, exige-se dessas firmas uma certa capacidade financeira para desenvolver as obras sem o recebimento, pelo menos no curto prazo. Ocorre que muitas delas não possuem tal capacidade, atrasam e até paralisam o andamento das ações. Esse parece ter sido o caso da Associação comunitária do Sítio Rufino/Mata, em Venha-Ver, que foi beneficiada com cerca de R\$ 211 mil para a reforma no abastecimento de água no ano de 2014, mas que até então não tinha começado devido à desistência da empresa vencedora da licitação.

Outra organização que sofreu problemas foi a Associação Comunitária dos Sítios Bom Jardim, Damasco e Sussuarana, localizada no município de Major Sales, que demandou recursos para a construção de três barragens submersas – com vistas ao melhor aproveitamento da água – associadas com passagens molhadas – que auxiliam no deslocamento de pessoas e veículos e no escoamento da produção, especialmente em períodos chuvosos –, no valor de R\$ 225 mil. Até o momento da realização da pesquisa de campo, a obra, que já tinha avançado cerca de 50%, encontrava-se paralisada em virtude de a empresa ter alegado falta de repasse dos recursos. Na verdade, conforme informações de um representante da Associação, houve um atraso na prestação de contas em etapas anteriores, inviabilizando a liberação dos recursos restantes. O entrevistado critica, ainda, as exigências técnicas para a construção das barragens, que elevaram os custos do Subprojeto.

Os problemas de acesso à água também têm dificultado o andamento das ações no Território. São os casos da Associação Beneficente Francisco Sales Bispo, em José da Penha, e da Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural de Raposa e Boi Morto, no município de Antônio Martins. Nessa última, como exemplo, o convênio firmado foi de R\$ 198 mil para melhoria do sistema de abastecimento de água – envolvendo rede de adução e tratamento –, somente na segunda tentativa (via perfuração de poços) foi possível acessar a água, ainda assim insuficiente para abastecer toda a população, de acordo com um representante da Associação.

Em suma, todos esses exemplos podem indicar falhas no planejamento do Governo Cidadão, considerando a possibilidade de que não tenha sido observada a necessidade de uma análise prévia das localidades que receberiam os investimentos, aprovando-se apenas aquelas que se adequavam nos critérios estabelecidos. Técnicos de uma das ATERs (Assistência Técnica e Extensão Rural) envolvidas na elaboração dos Subprojetos destacam que o foco é na viabilidade, exigindo-se que se encontrem formas de demonstrar este aspecto. Uma das saídas encontradas reside na expectativa



de acesso à água no longo prazo, sustentada pelo projeto de transposição do Rio São Francisco.

Tratando-se da contrapartida, que está voltada para a melhoria do meio ambiente, podem ser verificadas ações relacionadas ao plantio de plantas nativas para comercialização, plantio de árvores frutíferas e não frutíferas, sistema de coleta de lixo e produção de mudas, segundo informações de alguns entrevistados. Mesmo assim, um membro de uma das Associações selecionadas ressalta que a conscientização da contrapartida não está bem consolidada, tendo em vista que alguns a cumprem e outros não. Um técnico do Governo Cidadão complementa destacando que muitos beneficiados ainda possuem um entendimento de que não vão ser fiscalizados, o que tem exigido um maior esforço do Programa. Adicionalmente, algumas Associações incorrem em dificuldades financeiras para viabilizar as contrapartidas ambientais, como é o caso da Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural de Raposa e Boi Morto, em Antônio Martins, que não possui recursos para comprar os depósitos que servirão para separar a coleta do lixo.

Passando-se para a análise dos Subprojetos de apoio aos Empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar, das quatro Associações beneficiadas, foram escolhidas a Associação Quilombola Negro Felicianos do Alto, localizada no município de Portalegre, e a Associação Comunitária Sócio-Cultural de Major Sales, localizada em Major Sales, para a realização da pesquisa de campo.

A primeira pleiteou recursos, no valor total de R\$ 178.240,98, com vistas à viabilização de uma fábrica de confecção voltada para peças íntimas. Segundo uma liderança da Associação, com o empreendimento, buscou-se aproveitar as potencialidades existentes na comunidade, especificamente na atividade de costura desempenhada por mulheres, almejando assim aperfeiçoar a produção – até então pautada em técnicas rudimentares –, elevar a produtividade e garantir um canal de comercialização. Como resultado desse processo, espera-se a geração de trabalho e renda, bem como a diversificação dessa última, oriunda, fundamentalmente, das transferências governamentais, especialmente o Bolsa Família. Ressalte-se, ademais, que o Projeto pode fortalecer os laços culturais no território, uma vez que as confecções têm como base a tradição quilombola. Vale destacar que o Subprojeto da Associação estabeleceu parcerias com outras instituições, como IFRN (Instituto Federal do Rio Grande do Norte) – para um curso de corte e costura –, Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) – para o apoio às vendas – e Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) – para o apoio à gestão, administração, corte e costura.

Ainda de acordo com a liderança entrevistada, notou-se um maior interesse da comunidade pelas ações do Projeto Governo Cidadão, isso no papel do empreendimento financiado, o que pode ser evidenciado pelo crescimento da participação nas reuniões e nas capacitações. Além disso, evidências sugerem contribuições positivas no processo de monitoramento das obras e empoderamento na tomada de decisão, uma vez que os beneficiados participaram do processo licitatório, receberam as propostas das empresas interessadas e escolheram a assistência técnica.

Em que pesem esses aspectos, até o momento da realização da pesquisa de campo, apenas a etapa de adequação do prédio da fábrica de confecção – dado como contrapartida financeira, e que antes era utilizado para a produção de castanha – tinha sido concluída, restando a chegada das máquinas e equipamentos. As principais críticas residem no atraso do início das obras, consubstanciado por um número elevado de reuniões, visitas, burocracia nas etapas seguintes e na assistência técnica realizada. No contexto desse último aspecto, o entrevistado entende como reduzido o tempo previsto. Por fim, dois aspectos merecem atenção: (i) verificou-se que o acesso ao



empreendimento é dificultado pela condição das estradas rurais do município, o que pode elevar os custos de transporte e obstaculizar a comercialização, suscitando, portanto, de um maior envolvimento do poder público na resolução do problema; e (ii) dependência de ofertantes de matérias-primas localizados fora do território.

A outra Associação pleiteou recursos, cujo o convênio firmado foi de R\$ 329.709,45, para ampliação do empreendimento existente – financiado ainda pelo PCPR –, envolvendo máquinas e equipamentos, com vistas ao desenvolvimento do artesanato. Além de fomentar essa atividade, a ampliação da estrutura pretende fornecer condições para que crianças, em situações de vulnerabilidade social, ocupem seu tempo em atividades culturais e pedagógicas, beneficiando assim cerca de 35 famílias.

Segundo uma liderança da Associação, o início do Subprojeto despertou o interesse dos beneficiados, com elevada presença nas reuniões. No entanto, o atraso na execução das obras fomentou um certo descrédito entre os envolvidos, o que demandou um processo de articulação e mobilização. Nesse contexto, até a realização da pesquisa de campo, apenas a adequação física do prédio tinha sido iniciada, pesando para isso as dificuldades com o acompanhamento da assistência técnica.

No caso do Governo Cidadão, a liderança entrevistada entende que um dos principais problemas consiste na ausência de uma perspectiva de longo prazo, indicando, por exemplo, a necessidade de continuar com apoio técnico. Também considerando o longo prazo, outro ponto levantado refere-se às incertezas quanto a disponibilidade de recursos por parte da Associação, de modo que, na possível ausência desses, a solução passaria pela dependência do poder público municipal. Por fim, a liderança não enxerga grandes dificuldades em cumprir com o complexo arranjo institucional do Projeto Governo Cidadão, mas reconhece que a contrapartida financeira, por exemplo, pode ser um entrave. Inclusive, se não fosse o prédio, que foi dado como garantia, a Associação não seria capaz de prosseguir com a proposta.

O território também foi contemplado com Subprojetos de Bandas Filarmônicas, configurando o que possuiu mais propostas aprovadas para a implantação dessa ação no estado, totalizando doze. Um primeiro problema que ganha destaque nos discursos dos representantes das Associações refere-se à demora na entrega dos instrumentos. Um técnico do Projeto Governo Cidadão explica que uma única empresa ganhou o processo de licitação de todos os Subprojetos selecionados (45 no total), e exigiu a antecipação dos recursos para que houvesse capacidade financeira de fornecer os instrumentos, obstruindo o processo dado as regras do Programa. Mesmo com a liberação dos recursos, a empresa alegou alguns problemas logísticos para distribuir os instrumentos. Some-se a isso o fato de que alguns instrumentos vieram com defeitos, conforme ressalta um instrutor entrevistado.

Em segundo lugar, os entrevistados chamam a atenção para o pagamento do instrutor e compra de equipamentos de informática, itens passíveis de apoio que ainda não tinham sido liberados mesmo com a prestação de contas realizada. É importante destacar que o Governo Cidadão se compromete a pagar dois salários mínimos durante os quatro primeiros meses, cabendo a manutenção do Subprojeto às prefeituras municipais mediante assinatura de um termo de cooperação. Com o não pagamento, por parte do Governo Cidadão, tem-se que a viabilidade da banda pode ser ameaçada inicialmente, exigindo que outras fontes auxiliem a sua continuidade, como as próprias prefeituras municipais. Inclusive, essa tem sido a realidade da Adesan, em Tenente Ananias, e da Sociedade Beneficente Priscila Sena Lima, em Rafael Fernandes, que têm necessitado dos recursos das prefeituras para realizar o pagamento dos instrutores e, assim, prosseguir com o Projeto.



Acontece que, por diversos motivos, sejam políticos/partidários ou de capacidade orçamentária, a prefeitura pode tanto não desejar a manutenção da banda nos primeiros meses como não cumprir com o termo de cooperação, de modo que nada garante a sobrevivência do Subprojeto. Por outro lado, os representantes das Associações consideram insuficiente o valor disponibilizado para aquisição dos equipamentos de informática, limitado a 3% do financiamento total (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014c).

Um outro ponto levantado consiste na escolha dos instrumentos, realizada apenas pelo Projeto Governo Cidadão, isso é, sem o envolvimento de instrutores e representantes das Associações que seriam beneficiadas, o que contradiz com a proposta de participação social do Programa na definição dos investimentos, além de ter comprometido a escolha de melhores instrumentos e que atendessem as demandas locais. Em quarto lugar, um membro da Sociedade Beneficente Priscila Sena Lima, em Rafael Fernandes, questiona a forma como vem sendo conduzida a fiscalização por parte do Projeto Governo Cidadão, pautada, fundamentalmente, em registros fotográficos, sem uma análise mais aprofundada dos benefícios que têm sido gerados, das atividades desenvolvidas e dos componentes inseridos.

Por fim, deve-se ressaltar que o Edital em questão prevê a realização de capacitações com os beneficiários em temas como formação cidadã (educação, saúde, família, vulnerabilidade social, associativismo, gestão, desenvolvimento sustentável, meio ambiente) e aspectos de gestão (empreendedorismo, gerenciamento, gestão e autossuficiência de empreendimentos culturais na área da música), mas que, segundo informações, ainda não aconteceram.

Em suma, todos esses problemas fizeram com que a própria estrutura do Projeto Governo Cidadão reconhecesse as dificuldades com a condução desses investimentos. De todo modo, é preciso destacar que as bandas já estão em funcionamento, algumas com resultados positivos, como é o caso da Adesan, de Tenente Ananias. Nesse caso, pôde-se identificar o interesse e envolvimento de jovens, adultos e pais no Subprojeto. Segundo o jovem entrevistado, além de promover a inserção em uma atividade cultural, a banda faz com que diminuam as chances de incorrer em problemas cotidianos, bem como tem facilitado a aprendizagem – inclusive escolar – e o contato com uma nova atividade. Adicionalmente, um representante da Adesan destaca a interação entre os alunos, no sentido de que os mais experientes se tornaram tutores dos mais jovens. A banda se apresenta em eventos no município e na região, e também tem sido considerada como uma possível fonte de renda no futuro.

Por fim, destaque-se os Subprojetos de apoio às Agroindústrias da Agricultura Familiar, enfatizando a busca pela legalização sanitária para que os produtos desse segmento apresentassem maior capacidade de inserção no mercado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015). No território Alto Oeste, foram visitadas duas Associações. A primeira foi a Associação dos Produtores Rurais de Portalegre, no município de Portalegre. Aqui, buscou-se a aquisição de máquinas, veículos e adequação do prédio da Associação, no valor de R\$ 300 mil (podendo chegar até R\$ 450 mil, sendo esse o objetivo da Associação). Em que pese a disponibilidade da contrapartida, um representante destaca que o Projeto ainda se encontra no trâmite burocrático.

A segunda foi a Cooperativa Agroindustrial de Agricultores Familiares de Marcelino Vieira, em Marcelino Vieira. Para entender esse caso, deve-se destacar, em primeiro lugar, que a Cooperativa, voltada para a produção de mel, possui dois grupos de produtores, que residem em localidades distintas e com características próprias (organização, produtividade), e isso dificulta a coesão. A sede da Cooperativa se



encontra no segundo grupo, e o Projeto aprovado pelo Governo Cidadão, na ordem de R\$ 400 mil, prevê justamente a reestruturação e adequação do prédio, pouco utilizado pelo primeiro grupo. Com base em informações de um representante da Cooperativa, criou-se uma espécie de não pertencimento ao Projeto aprovado, sobretudo por parte do primeiro grupo, o que, adicionado à contrapartida financeira, tem dificultado o prosseguimento das ações. Some-se, ainda, o fato de que o Projeto não atende à principal demanda da Cooperativa, que é um automóvel para auxiliar no escoamento da produção.

À GUIA DE CONCLUSÃO

O presente artigo trouxe um balanço crítico dos resultados dos financiamentos do Banco Mundial para o desenvolvimento rural do Rio Grande do Norte, dedicando-se a analisar a atual proposta. A histórica influência do Banco Mundial sobre os tomadores de seus empréstimos, como o Rio Grande do Norte, é, em parte, reflexo da baixa capacidade de financiamento e planejamento das economias, fornecendo às instituições multilaterais poder sobre os Estados nacionais, que ficam à mercê de regras, prescrições e visões de mundo.

A partir da experiência do Alto Oeste, demonstrou-se o reduzido envolvimento do Projeto Governo Cidadão com o Colegiado, o que contribuiu para a frágil atuação do Programa no que concerne à ampliação de espaços e mecanismos de reflexão dos aspectos inerentes ao território. Algumas das ações financiadas, com destaque para os Subprojetos Socioambientais e de Bandas Filarmônicas, foram pontuais, municipalizadas, que não representam ideias-guias no território, tornando-se difícil enxergar como os benefícios podem atuar em uma proposta em prol do desenvolvimento. Com isso, não se pretende negar a importância de tais ações, inclusive as duas propostas também podem contribuir com ações além do rural, no sentido de maior valorização do meio ambiente – ainda que seja via exigência da contrapartida – e da cultura e tradições locais.

Já os projetos de inclusão produtiva – embora o baixo grau de implementação dificulte qualquer análise mais aprofundada – representam, de forma geral, ideias-guias importantes no território. Pode-se destacar a seleção de projetos voltados para o beneficiamento da cadeia produtiva do leite, principal ideia-guia do território. Ademais, destacam-se alguns projetos inovadores, como o da Associação Negros Felicianos do Alto, e a previsão de investimentos no turismo rural. Em suma, nessas condições, essas ações adquirem um caráter territorializado e podem contribuir com o desenvolvimento de outras unidades de produção, seja pela cooperação e redes criadas ou pela escala de produção que será exigida em determinados empreendimentos.

Não obstante, o Projeto Governo Cidadão possui aspectos que limitam esse processo, especialmente no que tange à interação *bottom-up* e *top-down*, com determinadas ações e investimentos que não assumem uma posição de longo prazo. Os resultados podem convergir para dependência do poder público municipal ou descontinuidade das ações executadas. Nessas condições, o Projeto Governo Cidadão parece repetir as experiências passadas, isto é, à luz do desenvolvimento autônomo e endógeno proposto pelo Banco Mundial.

Diante do exposto, é possível identificar uma certa convergência para as dificuldades inerentes ao complexo arranjo institucional vigente, o que corrobora com a hipótese adotada neste trabalho. Seja pela ingerência do Banco Mundial ou por uma nova orientação dos gastos públicos, deve-se destacar que o Estado tem exercido um papel de maior acompanhamento e controle das etapas do Programa. Entende-se que



essa atuação é importante, sobretudo para tentar corrigir alguns dos custos de transação – gerados pelo oportunismo e incerteza – enfrentados pelas políticas anteriores, quando muitos projetos não foram concluídos (em que pese o repasse dos recursos) e, aqueles que foram, não apresentaram continuidade ou foram apropriados de forma privada. Não obstante, até o presente momento, não se pode admitir que as estruturas de governança criadas pela atual política estão surtindo os efeitos esperados. Nesse sentido, um membro do Governo Cidadão reconhece que beneficiados, ONG's e os próprios técnicos envolvidos não estavam preparados para atender as exigências do Programa.

Do ponto de vista das regras informais, é preciso destacar que o Projeto Governo Cidadão está inserido em territórios com capital social deficiente, como no Alto Oeste. Para tanto, foram realizadas ações de formação e capacitação dos beneficiados. Entende-se, no entanto, que esse processo deve exigir do Projeto uma atuação mais forte, utilização de novas metodologias e mecanismos, tudo isso pautado em uma perspectiva de longo prazo, algo difícil de se concretizar dada a natureza da política, o seu tempo de duração e as restrições (financeiras, de pessoal e das organizações) encontradas para desenvolver tais atividades. Vale ressaltar, segundo informações, que muitas associações encontravam-se sem uma rotina de reuniões, produção, mas reativaram suas funções com vistas a pleitear os recursos do Programa.

Há que se registrar que o Projeto Governo Cidadão tornou-se a principal política pública do estado, inclusive, abrange investimentos até então não previstos, o que pode resultar na pulverização dos recursos. Em especial, reconhece-se que apresentou inovações importantes ao trazer em sua proposta o uso do enfoque territorial. Entretanto, o território por si só não pode ser tomado como uma panaceia para o desenvolvimento.

Torna-se preciso, portanto, a criação de um ambiente institucional com uma efetiva participação do Estado, da sociedade civil, de instituições de pesquisa na identificação dos problemas e formulação de soluções que irão compor as ações de desenvolvimento territorial. Deve-se aprofundar e criar novos mecanismos e arenas de diálogos, discussões, coordenação de interesses e conflitos, construindo assim verdadeiros espaços de concertação social com vistas a discutir estratégias de desenvolvimento. Para tanto, tem-se a necessidade de o Estado acompanhar de perto esse processo, monitorando, fiscalizando, procurando convergir os planos, dotar os territórios de infraestrutura social e econômica, destinar apoio técnico para inovação, sensibilização da população, elaboração e gestão dos projetos. Não se trata, portanto, de uma tarefa simples, demandando estratégias planejadas que conciliem interesses em prol do desenvolvimento territorial.

Referências

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. In: BERDEGUÉ, J.; CONSTANZA, C.; FAVARETO, A. (Eds.). **Quince años de desarrollo territorial rural em América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. p. 11-57.

CUNHA FILHO, M. H. da. **Território, políticas públicas e trajetória de desenvolvimento no Rio Grande do Norte (Brasil): análises e bases para o desenvolvimento rural.** 2015. 526 p. Tese (Doutorado em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental), Faculdade de Geografia e Historia, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2015.



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**, v. 13, n. 31, p. 83-113, dez. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **A experiência do PCPR no Rio Grande do Norte: Relatório de Implementação (1997 – 2002)**. Natal, novembro de 2002.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 001/2014 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública de apoio a Subprojetos Socioambientais (PSA). Natal, junho de 2014a.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 002/2014 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública de apoio a empreendimentos econômicos solidários e da agricultura familiar. Natal, junho de 2014b.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 003/2014 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública de apoio a subprojetos de bandas filarmônicas para a juventude. Natal, junho de 2014c.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 004/2015 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública de apoio ao registro/alvará sanitário das agroindústrias oriundas da agricultura familiar. Natal, 2015.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 005/2016 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública a projetos de apoio a cadeia produtiva do leite e derivados da agricultura familiar. Natal, 2016a.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Edital de manifestação de interesse Nº 006/2016 – Projeto RN Sustentável**. Chamada pública a projetos de apoio a cadeia produtiva da fruticultura irrigada da agricultura familiar. Natal, 2016b.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Manual operativo do Projeto Governo Cidadão**. Natal, abril de 2017.

JESUS, C. M. de; FERNANDES, V. R. V. Territórios potiguares induzidos pelas políticas de desenvolvimento territorial rural: uma discussão dos resultados socioeconômicos. In: 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2015, João Pessoa. **Anais do 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. João Pessoa, 2015. p. 1-19.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. **The World Bank: its first half century**. v. 1. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997.

LACROIX, R. L. J. Integrated Rural Development in Latin America. **World Bank staff working papers No. 716**. Washington DC: 1985.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural – uma análise da experiência do Rio Grande do Norte**. 2002. 259 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2002.



MATOS FILHO, J.; CRUZ, R. P. da; SOUZA, L. M. Políticas Públicas de Combate à Pobreza no Rio Grande do Norte: uma avaliação dos resultados (1997-2004). **INTERFACE**, Natal/RN, v. 3 - n. 2, p. 81-92, jul./dez. 2006.

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

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

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

NUNES, E. M.; TÔRRES, F. de L.; SILVA, M. R. F. da; SÁ, V. C. de; GODEIRO-NUNES, K. F. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 3, p. 529-554, Jul-Set. 2015.

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

PEREIRA, J.M.M. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 32, n. 58, p. 225-258, jan-abr. 2016.

PEREIRA, J.M.M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1948-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

PEREIRA, J.M.M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul-dez. 2010b.

WORLD BANK. **Project Completion Report Brazil - Rio Grande do Norte Rural Development Project (Loan 1195-BR), Sergipe Rural Development Project-Tabuleiros Sul (Loan 1714-BR)**. Report No. 6776. Washington D.C.: 1987.

WORLD BANK. **Implementation Completion Report Brazil – Northeast Rural Development Program Sergipe, Rio Grande do Norte, Bahia and Ceara Projects (Loans 2523-BR, 2524-BR, 2761-BR and 2763-BR)**. Report No. 16191. Washington D.C.: 1996.

WORLD BANK. **Llegando a los pobres de las zonas rurales**: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: 2002.

WORLD BANK. **Implementation Completion Report (Cpl-41200) on a loan in the amount of US\$24.0 million to the state of Rio Grande do Norte brazil for a Rural Poverty Alleviation Project**. Report No. 25209. Washington D.C.: 2003.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2008**: agricultura para o desenvolvimento. Washington D.C.: 2007a.

_____. **Estratégia de Parceria de País**. Relatório No. 63731-BR. Washington D.C.: 2011.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5ª 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.

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

Submetido em 29/11/2020

Aprovado em 20/12/2020

Sobre os Autores:

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes. Email: vinirvf@gmail.com

Clesio Marcelino de Jesus. Email: clesiomj@gmail.com